ECONOMÍA, TRABAJO Y SOCIEDAD

MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL

ESPAÑA 2023

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
Colección Memorias

ECONOMÍA, TRABAJO Y SOCIEDAD
MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL
ESPAÑA 2023

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones
NICES: 864-2024

Colección Memorias
Número 31

La reproducción de esta Memoria está
permitida citando su procedencia.

Primera edición, junio de 2024

© Para esta edición: Consejo Económico y Social. España. 2024
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: 978-84-8188-417-3
Depósito legal: M-22.896-2012

Preimpresión: Cofás Artes Gráficas
C/ Juan de la Cierva, 58 (Pol. Ind. Prado de Regordoño)
28936, Móstoles (Madrid)

Imprime: Palgraphic, S.A.

MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL DE ESPAÑA EN 2023

Aprobada en la sesión ordinaria del pleno del Consejo Económico y Social celebrada el 29 de mayo de 2024

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL **ESPAÑA**

ÍNDICE

ÍNDICE DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS XI

PRESENTACIÓN
Antón Costas
Presidente del Consejo Económico y Social XIX

CAPÍTULO I. **PANORAMA ECONÓMICO** 1
INTRODUCCIÓN 3
1. PANORAMA ECONÓMICO 4
1.1. Economía internacional y europea 4
1.1.1. Contexto internacional 4
1.1.2. Unión Europea 18
1.2. La economía española en 2023 y perspectivas 31
1.2.1. La economía española en 2023 32
1.2.2. Previsiones de la economía española en el corto plazo 52
1.3. Evolución de los sectores productivos 55
1.3.1. Sector primario 55
1.3.2. Industria 64
1.3.3. Energía 67
1.3.4. Construcción 69
1.3.5. Servicios 73
1.4. Inflación 75
1.4.1. Evolución de la inflación en España 76
1.4.2. Impacto de las medidas adoptadas para frenar la inflación 86
1.5. Finanzas públicas 92
1.6. Desarrollo del Plan de Recuperación, transformación y Resiliencia 101
1.6.1. Desempeño en los retos digital y ecológico 110
1.6.2. Transformación de la estructura productiva. El impacto del PRTR 117
CONCLUSIONES 121

TEMA DESTACADO: IMPACTOS ECONÓMICOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO 125
1. Impacto directo de los riesgos climáticos 128
2. Compromisos, estrategias y políticas públicas 130
3. Impacto macroeconómico del cambio climático 133
4. Incidencia sobre los sectores productivos en España 136
4.1. Sectores más vulnerables a los riesgos físicos del cambio climático 137
4.2. Sectores más afectados por el reto de descarbonización 145
4.3. Sectores tractores en la lucha contra el cambio climático 152

CAPÍTULO II. EMPLEO Y RELACIONES LABORALES 161
INTRODUCCIÓN 163
1. MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICA DE EMPLEO 165
1.1. Mercado de trabajo español en perspectiva europea: datos comparados 2019-2023 y previsiones a corto plazo 165
1.2. Evolución en 2023 de las variables laborales en España: empleo, tiempo de trabajo y salarios 175
1.3. Efectos de la reforma laboral: temporalidad y erte 185
1.4. Desajustes oferta-demanda y políticas activas de empleo 192
2. DIÁLOGO SOCIAL Y RELACIONES LABORALES 210
2.1. Balance del diálogo social 210
2.2. Panorama de la negociación colectiva y de la conflictividad laboral 226
2.3. Marco normativo laboral: desarrollo y aplicación 246
2.4. Seguridad y salud en el trabajo 265
CONCLUSIONES 284

TEMA DESTACADO: CAMBIO CLIMÁTICO Y TRABAJO 287
1. Impactos sobre el empleo del cambio climático 289
1.1. Impacto directo 290
1.2. Impacto de la transición ecológica 292
2. Políticas activas de empleo y transición verde, el papel clave de las competencias 302
3. El papel del diálogo social y la negociación colectiva 306

CAPÍTULO III. **CONDICIONES DE VIDA, PROTECCIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL** 321

INTRODUCCIÓN 323

1. CONDICIONES DE VIDA, PROTECCIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL 324

1.1. Condiciones de vida 324

1.2. Vivienda 338

1.2.1. Coste de la vida y accesibilidad de la vivienda 339

1.2.2. Políticas de vivienda social y medidas contra la exclusión residencial 346

1.3. Calidad del entorno ambiental 355

1.3.1. Movilidad sostenible para el desarrollo del entorno urbano 356

1.3.2. Factores ambientales y su repercusión en la calidad de vida 359

1.4. Educación y formación 367

1.4.1. El sistema educativo español en el marco comparado europeo 368

1.4.2. Panorama general de las enseñanzas no universitarias 372

1.4.3. Las enseñanzas profesionales y los retos de la universidad 383

1.5. Salud y Sistema sanitario 390

1.5.1. Recursos y actividad del sistema 392

1.5.2. Acceso y equidad de la atención sanitaria 400

1.5.3. La suficiencia de los recursos del sistema 401

1.6. Seguridad Social y Sistema de pensiones 402

1.6.1. Principales prestaciones contributivas de la Seguridad Social en 2023 403

1.6.2. La situación financiera del sistema de la seguridad social en 2023 415

1.6.3. La reforma del sistema de pensiones 2021-2023. Sostenibilidad, adecuación y suficiencia. 420

1.6.4. La previsión social complementaria en 2023 425

1.7. Protección por desempleo y cese de actividad 427

1.7.1. Protección por desempleo 427

1.7.2. Prestación por cese de actividad 444

1.8. Ingreso mínimo vital y Sistema de garantía de ingresos mínimos 447

1.8.1. Ingreso Mínimo Vital 447

1.8.2. Las pensiones no contributivas y prestaciones económicas para personas con discapacidad 462
1.9. Atención a la dependencia 464
1.10. Derechos de las personas consumidoras y usuarias 471
1.11. Igualdad, no discriminación e inclusión 479
1.12. Violencia de género 492
CONCLUSIONES 497

TEMA DESTACADO: IMPACTO SOCIAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO: ABORDAR LA TRANSICIÓN SIN AHONDAR LAS DESIGUALDADES 505
1. Cambio climático y derecho a un medio ambiente saludable 507
2. Impacto climático y riesgos sociales en España 512
3. Repercusiones en la salud y el sistema sanitario 515
4. Urbanismo sostenible y vivienda: dilemas y desigualdades emergentes 519
4.1. Ciudades resilientes frente al cambio climático: el papel de la Agenda Urbana 520
4.2. Vivienda, pobreza energética y cambio climático 527
5. Impacto social en el medio rural: un entorno especialmente en riesgo 529
6. Consumo sostenible y estilos de vida 530
7. Impacto de género del cambio climático 533

ÍNDICES 541
ÍNDICE DE CUADROS 543
ÍNDICE DE RECUADROS 546
ÍNDICE DE GRÁFICOS 548

ÍNDICE DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ADIF: Administrador de Infraestructuras Ferroviarias.
AEAT: Agencia Estatal de Administración Tributaria.
AELC: Asociación Europea de Libre Comercio.
AEMET: Agencia Española de Meteorología.
AENC: Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva.
AET: abandono escolar temprano.
AGE: Administración General del Estado.
AICA: Agencia de Información y Control Alimentarios.
AIReF: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.
AMED: Acuerdo Marco Europeo sobre la Digitalización.
AP: atención primaria.
APP: activos públicos.
AROPE: At Risk of Poverty and/or Exclusion (Población en riesgo de pobreza y/o exclusión social).
ASAC: Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos Laborales.
ASEAN: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (en inglés: Association of Southeast Asian Nations).
AT: accidentes de trabajo.
ATA: Federación Nacional de Asociaciones de Trabajadores Autónomos.
AUE: Agenda Urbana Española.
AVE: Alta Velocidad Española.
BCE: Banco Central Europeo.
BE: Banco de España.
BEI: Banco Europeo de Inversiones.
BINES: bienes industriales no energéticos.
CAPI: Complemento de Ayuda para la Infancia.
CBP: Código de Buenas Prácticas.
CCAA: comunidades autónomas.
CCOO: Comisiones Obreras.
CDPD: Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
CEAR: Comisión Española de Ayuda al Refugiado.
CEDEFOP: Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional.
CEE: Comités de Empresa Europeos.
CEMFI: Centro de Estudios Monetarios y Financieros.
CEOE: Confederación Española de Organizaciones Empresariales.
CEPROSS: Sistema de Comunicación de Enfermedades Profesionales.
CEPYME: Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa.

CE: Comisión Europea.
CES: Consejo Económico y Social.
CESE: Comité Económico y Social Europeo.
CGPJ: Consejo General del Poder Judicial.
CINE: Clasificación Internacional Normalizada de la Educación.
CNAE: Clasificación Nacional de Actividades Económicas.
CNO: Clasificación Nacional de Ocupaciones.
CNSST: Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.
COCEMFE: Confederación Española de Personas con Discapacidad Física y Orgánica.
COVNM: compuestos orgánicos volátiles no metánicos.
CSIC: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
CTJ: Convenios de Transición Justa.
DESI: Índicador europeo de digitalización (en inglés: Digital Economy and Society Index).
DUS: Desarrollo Urbano Sostenible.
EAPN-ES: Red europea contra la pobreza (en inglés: European Antipoverty Network)-España.
EBE: Excedente bruto de explotación.
EBEP: Estatuto Básico del Empleado Público.
ECEPOV: Encuesta de Características Esenciales de la Población y las Viviendas.
ECFIN: Dirección General de la Comisión Europea de Economía y Finanzas (en inglés: Directorate-General for Economic and Financial Affairs).
ECOFIN: Consejo Europeo de Economía y Finanzas (en inglés: Economic and Financial Affairs Council).
ECV: Encuesta de Condiciones de Vida.
EEAAE: Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo.
EEMM: Estados miembros de la Unión Europea.
EEPP: enfermedades profesionales.
EESST: Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo.
EEVG: Encuesta Europea sobre Violencia de Género.
EIGE: Instituto Europeo de Igualdad de Género.
ENDITA: Estrategia Nacional de Impulso del Trabajo Autónomo.
ENI-PSH: Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar.
ENRR: Estrategia Nacional de Restauración de Ríos.
EPA: Encuesta de Población Activa.
EPSCO: Consejo Europeo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumo (en inglés: Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council).
ERE: expediente de regulación de empleo.
ERTE: expediente de regulación temporal de empleo.
ESO: educación secundaria obligatoria.

eSTADISS: Estadísticas de pensiones del INSS.
ETJ: Estrategia de Transición Justa.
ETOP: (causas) económicas, técnicas, organizativas y productivas para regulación de empleo.
ETT: empresas de trabajo temporal.
EU: European Union.
EU-OSHA : Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo.
EUROFOUND : Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo.
EUROSTAT: Oficina Estadística de la Unión Europea.
FBCF: Formación Bruta de Capital Fijo.
FECyT: : Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología.
FEDEA: Fundación de Estudios de Economía Aplicada.
FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
FEGA: Fondo Español de Garantía Agraria.
FMI: Fondo Monetario Internacional.
FOESA: Fundación Observatorio Español de Acuicultura.
FOESSA: Fundación Fomento de Estudios Sociales y Sociología aplicada.
FOGASA: Fondo de Garantía Salarial.
FP: formación profesional.
FPEPP: Fondos de Pensiones de Empleo de Promoción Pública.
FSC: Fondo Social para el Clima.
FSE+: Fondo Social Europeo Plus.
FSESP: Unión Europea de Servicios Públicos.
FTJ: Fondo de Transición Justa.
GEI: gases de efecto invernadero.
GIE: Garantía Infantil Europea.
HERA: Autoridad Europea de Preparación y Respuesta Sanitaria.
IA: Inteligencia artificial.
IAPC: Índice Armonizado de Precios de Consumo.
ICO: Instituto de Crédito Oficial.
IDAE: Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía.
IDH: Índice de Desarrollo Humano.
IEA: Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo.
IED: Inversión Extranjera Directa.
IMCV: Indicador Multidimensional de Calidad de Vida.
IMSERSO: Instituto de Mayores y Servicios Sociales.
IMV: Ingreso Mínimo Vital.
INE: Instituto Nacional de Estadística.
INSS: Instituto Nacional de la Seguridad Social.

INSST: Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.
IPC: Índice de precios de consumo.
IPCC: Panel Intergubernamental de Cambio Climático.
IPI: Índice de Producción Industrial.
IPREM: Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples.
IPV: Índice de Precios de la Vivienda.
IQ: Gender Equality Index.
IRPF: impuesto sobre la renta de las personas físicas.
IS: impuesto de sociedades.
ISCED: Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (International Standard Classification of Education).
ISCO: Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (International Standard Classification of Occupations).
ISM: Instituto Social de la Marina.
IT: incapacidad temporal.
ITJ: Instituto para la Transición Justa.
ITSS: Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
IVA: impuesto sobre el valor añadido.
IVU: Infraestructura Verde Urbana.
JERS: Junta Europea de Riesgo Sistémico.
JNT: jornadas no trabajadas.
LET: Ley del Estatuto de los Trabajadores.
LFS: Encuesta europea de Población Activa (en inglés: Labour Force Survey).
LGTBI: lesbianas, gais, transexuales, bisexuales e intersexuales.
LOIFP: Ley Orgánica de Ordenación e integración de la formación profesional.
LOMLOE: Ley Orgánica de 2020 que modifica la Ley Orgánica de Educación de 2006.
LOSU: Ley Órganica del Sistema universitario (de 2023).
LOU: Ley Órganica de Universidades (de 2001).
LRJS: Ley reguladora de la Jurisdicción social.
MECIRX: Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión, contra el Racismo y la Xenofobia.
MEFP: Ministerio de Educación y Formación Profesional.
MEI: Mecanismo de Equidad Intergeneracional.
MINET: Red para la creación de una renta mínima de inclusión (en inglés: Minimum Income Network).
MISSM: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
MISSOC: Sistema de Información conjunta sobre Protección Social (en inglés: Mutual Information System on Social Protection).
MITECO: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.
MITMA: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

MOVES: Programa de ayudas del Gobierno Español para compra de vehículos eléctricos.
MRR: Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia.
MS: Ministerio de Sanidad.
MTES: Ministerio de Trabajo y Economía Social.
MWh: Megavatio hora.
NEAFC: Agencia europea de control de la pesca (en inglés: North East Atlantic Fisheries Commission).
NEET: ni trabaja, ni estudia ni recibe formación (en inglés: Not in Employment, Education or Training).
NGFS: Red para la Ecologización del Sistema Financiero (en inglés: Network for Greening the Financial System).
NTU: Non take-up (Tasa de no tomadores).
O*NET: Red de Información Laboral (en inglés: Occupational Information Network).
OCU: Organización de Consumidores y Usuarios.
ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
OIT: Organización Internacional del Trabajo.
OMC: Organización Médica Colegial.
OMS: Organización Mundial de la Salud.
OPEP: Organización de Países Exportadores de Petróleo.
OPF: Operaciones Principales de Financiación.
OPI: Observatorio Permanente de la Inmigración.
OSHA: Agencia Europea de Seguridad y Salud en el trabajo (en inglés: Occupational Safety and Health Agency).
PAC: Política Agrícola Común.
PAE: Políticas Activas de Empleo.
PAFED: Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno.
PAPE: Planes Anuales de Política de Empleo.
PDM: Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico.
PEDS: Pilar Europeo de Derechos Sociales.
PEIEMH: Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.
PEMAR: Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos.
PEPAC: Plan Estratégico de la PAC.
PEPP: Programa de compras de emergencia por la pandemia.
PERTE: Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica.
PES: Servicios Públicos de Empleo (en inglés: Public Employment Services).
PGRI: Planes de Gestión del Riesgo de Inundación.
PIA: Plan Individual de Atención.
PIB: Producto Interior Bruto.

PIIN: posición de inversión internacional neta.
PIRLS: Progress in International Reading Literacy Study (Estudio Internacional de Progreso en Comprensión Lectora).
PISA: Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE.
PNACC: Plan Nacional de Adaptación frente al Cambio Climático.
PNC: pensiones no contributivas de jubilación e invalidez.
PNCCA: Programa Nacional de Control de Contaminación Atmosférica.
PNIEC: Plan Nacional Integrado de Energía y Clima.
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PPA: Acuerdos de compra de energía a largo plazo (en inglés: Power Purchase Agreement).
PPC: Política Pesquera Común.
PREE: Programa de rehabilitación energética para edificios.
PRTR: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
PTI: Plan de Transversalización de la Igualdad de Género.
PVAA: Plan de Vivienda en Alquiler Asequible.
PVP: precio de venta al público.
Pymes: pequeñas y medianas empresas.
RAI: Renta Activa de Inserción.
RCI: sectores residencial, comercial e institucional.
RDRCA: Registro de Contratos Alimentarios.
RECAPI: Reserva Estratégica basada en las Capacidades Nacionales de Producción Industrial.
RED: Instrumento de Flexibilidad y Estabilización del Empleo.
REE: Red Eléctrica de España.
REGCON: Registro de Convenios Colectivos, Acuerdos Colectivos de Trabajo y Planes de Igualdad.
REPower EU: Plan de la Comisión Europea para «poner fin a la dependencia de la Unión Europea con respecto a los combustibles fósiles rusos».
RETA: Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.
RETECH: Redes Territoriales de Especialización Tecnológica.
RLT: Representación Legal de los Trabajadores.
RMI: Renta Mínima de Inserción.
RTE-T: Reglamento de la Red Transeuropea de Transporte.
SAAD: Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.
SAREB: Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria.
SEEPROS: Sistema Europeo Integrado de Estadísticas de Protección Social.
SEIASA: Sociedad Mercantil Estatal de Infraestructuras Agrarias.
SEPE: Servicio Público de Empleo Estatal.
SEPES: Entidad Pública Empresarial de Suelo.

SIAE: Sistema de Información de Atención Especializada.
SIAP: Sistema de Información de Atención Primaria.
SIIU: Sistema Integrado de Información Universitaria.
SILC: Statistics on Income and Living Conditions (Estadísticas sobre ingresos y condiciones de vida).
SIMA-FSP: Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje-Fundación del Sector Público.
SISAAD: Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.
SISPE: Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo.
SMI: Salario Mínimo Interprofesional.
SNE: Sistema Nacional de Empleo.
SNS: Sistema Nacional de Salud.
SOVI: Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez.
SPA: Sistema Pesquero Alimentario.
SPC: Comité consultivo deL EPSCO en protección social (en inglés: Social Protection Committee).
SPE-UE: Red Europea de Servicios Públicos de Empleo.
SPI: Sector Público Institucional.
SST: salud y seguridad en el trabajo.
STEM: ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (en inglés: Science, Technology, Engineering and Mathemathics).
SVB: Silicon Valley Bank.
TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
TGSS: Tesorería General de la Seguridad Social.
TIC: tecnologías de la información y la comunicación.
TIE: tarjeta de identificación de extranjero.
TIMSS: Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias (en inglés: Trends in International Mathematics and Science Study).
TLTRO: operaciones de financiación a más largo plazo con objetivo específico (en inglés: Targeted Longer-Term Refinancing Operations).
TPI: Instrumento de Protección de la Transmisión (en inglés: Transmission Protection Instrument).
TPV: Terminal Punto de Venta.
TV: tasa de variación.
TWh: Teravatio hora.
UATAE: Unión de Asociaciones de Trabajadores Autónomos y Emprendedores.
UBS: Unión de Bancos Suizos.
UE: Unión Europea.
UEM: Unión Económica y Monetaria.

UGT: Unión General de Trabajadores.
UNCTAD: ONU-Comercio y Desarrollo (en inglés: United Nations-Trade and Development).
UPTA: Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos.
VAB: Valor Añadido Bruto.
VADAPES: Vulnerabilidad y desarrollo de estrategias de Adaptación al cambio climático en los recursos pesqueros y los ecosistemas marinos asociados.
VEC: vehículo eléctrico y conectado.
WEF: Foro Económico Mundial (en inglés: World Economic Forum).
ZBE: zonas de bajas emisiones.

PRESENTACIÓN

Antón Costas
Presidente del Consejo Económico y Social

Un año más, el Consejo Económico y Social de España (CES) cumple con su obligación legal de aprobar, publicar y presentar al Gobierno y a la sociedad española su *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2023*.

El CES es la única alta institución del Estado que existe en España en la que, de forma permanente, agentes sociales y empresariales de todos los sectores de la economía española dialogan y acuerdan sobre los grandes retos socioeconómicos y laborales de nuestro país. Como ocurre con los dictámenes y los informes del CES, esta Memoria 2023 es el resultado del diálogo y acuerdo que se lleva a cabo en el seno de la institución por los sesenta consejeros y consejeras que, junto con el presidente, componen el Pleno del CES: veinte en representación de las principales organizaciones sindicales (UGT, CCOO, CIG y ELA); veinte en representación de las principales organizaciones empresariales (CEOE y CEPYME); y otros catorce que son la suma de la representación de las principales organizaciones del sector agrario (ASAJA, COAG y UPA), del sector marítimo-pesquero (ARVI, FNCP y APROMAR), del sector de la economía social (CEPES) y de las organizaciones de consumidores designadas por el Consejo de Consumidores y Usuarios (CECU, HISPACOOP, OCU y FUCI). A ellos se unen seis consejeros independientes, expertos en el ámbito socioeconómico y laboral.

La Comisión de Trabajo encargada de la elaboración de esta Memoria 2023, presidida por el consejero José Ignacio Conde Ruiz, ha celebrado 17 reuniones, entre el 1 de diciembre de 2023 y el 24 de mayo de 2024. Los ponentes de los capítulos fueron los consejeros Rafael Muñoz de Bustillo Llorente (capítulo I), Pedro Fernández Alén (capítulo II), y José Manuel Morán Criado (capítulo III). Fue aprobada por el Pleno del CES del 29 de mayo de 2024. La Memoria 2023 representa, por tanto, el diagnóstico compartido por la amplia mayoría de consejeros y consejeras sobre la evolución y la situación de la economía, el mercado laboral y la sociedad española en el año 2023. Es, por decirlo así, el máximo común divisor compartido por el conjunto del Pleno del CES.

La Memoria es una fotografía de la evolución de la economía, el mundo laboral y la sociedad española a lo largo de 2023, así como una previsión sobre su comportamiento para 2024. Posiblemente es el documento en el que toda persona interesada

en conocer la evolución de la economía, el mercado de trabajo, el diálogo social y la sociedad española puede encontrar una mayor amplitud de datos, diagnósticos y propuestas sobre la realidad socioeconómica y laboral de nuestro país. Con el valor añadido, ya señalado, de que esos diagnósticos y propuestas son compartidos por los principales agentes sociales y empresariales.

Al contenido tradicional de sus tres capítulos: capítulo I, Panorama económico; capítulo II, Empleo y relaciones laborales; y capítulo III, Condiciones de vida, protección e inclusión social; en esta ocasión, la Memoria 2023 incorpora en cada uno de ellos el análisis de un tema destacado: los impactos económicos, laborales y sociales del cambio climático.

* * *

Me gustaría resaltar tres aspectos que, a mi juicio, emergen de la lectura de esta Memoria 2023, tanto acerca de la evolución de la economía, el mundo laboral y la sociedad española durante 2023 como sobre su futuro a medio plazo.

El primero es que, con una tasa de crecimiento del PIB del 2,5 por 100 y una fuerte creación de empleo, **la economía española ha continuado en 2023 disfrutando de la primavera económica** que se inició en 2021 cuando, contra los pronósticos que anunciaban una inmediata recesión, sorprendió con un fuerte crecimiento de la actividad y del empleo. Tanto la inercia de la propia economía y del mercado de trabajo como algunas señales de cambio en la política monetaria del BCE apuntan a la continuidad de esta doble senda de crecimiento de la actividad y del empleo en 2024. Por decirlo así, en 2024 la economía española levantará un poco el pie del acelerador, pero no pisará el freno.

Pero el sol de esta primavera económica no calienta a todos por igual. El capítulo III identifica algunos rasgos preocupantes en la evolución de las condiciones de vida. Uno de ellos es que, a pesar de la puesta en marcha de importantes y novedosas medidas de política social, la desigualdad y la pobreza han continuado creciendo en España. Especialmente lacerante es la evolución de la pobreza infantil. Es moralmente inaceptable que aproximadamente un tercio de nuestra infancia esté en situación de pobreza. España ostenta la inaceptable primacía de liderar el *ranking* de pobreza infantil en la Unión Europea. Más allá del problema moral que implica, la pobreza infantil y juvenil constituyen un despilfarro de dinamismo e innovación para el futuro del país. Si la mejor métrica para medir el futuro de un país es ver cómo trata a su infancia, no vamos bien. Es necesario emprender una fuerte inversión en la infancia que cierre esta cicatriz y ofrezca a toda nuestra infancia un futuro de esperanza. Los beneficios no los disfrutarán únicamente ellos, sino el dinamismo económico y la innovación del conjunto del país.

Junto con la persistencia de la pobreza, otro rasgo que empaña el buen comportamiento de la economía y del mercado laboral en 2023 y sus perspectivas para los

años venideros es el del aún muy elevado número de personas que deseando trabajar, y estando en condiciones de hacerlo, no encuentran un empleo digno. La pleamar del crecimiento no eleva por igual a todos los barcos varados en la arena del desempleo de larga duración. Los datos que ofrece la Memoria 2023 señalan que la probabilidad de encontrar empleo por parte de las personas que llevan dos o más años en el paro se desploma dramáticamente. Pero hay soluciones. El reciente informe del CES sobre formación dual en España ofrece evidencia muy consistente acerca de la capacidad que tiene la formación dual, no solo la profesional y la universitaria, sino también la formación para el empleo, para hacer de celestina capaz de emparejar la demanda de las personas que buscan un buen empleo con la de las empresas que buscan buenos trabajadores. En tiempos de bonanza, hay que poner el foco en los colectivos sociales que siempre lo tienen más difícil.

El segundo comentario que me sugiere la lectura de la Memoria 2023 es que en ella aparecen algunos **datos que apuntan a la aparición de un cambio estructural alentador en el comportamiento y en la composición sectorial de la economía y del empleo**. Tradicionalmente, la economía española ha mostrado un comportamiento maniaco depresivo: crecía fuertemente en las etapas de expansión, y se desplomaba con dramática intensidad y duración en las etapas de recesión. Además, en las etapas de expansión, el crecimiento venía acompañado de fuertes desequilibrios macroeconómicos y de la balanza de pagos. Este comportamiento bipolar parece estar cambiando. En esta nueva etapa, el crecimiento viene acompañado por la reducción de los desequilibrios macroeconómicos y por una mejora sorprendente de la balanza de pagos; es decir, de la capacidad competitiva internacional de la economía. Especialmente esperanzador es el comportamiento de los servicios no turísticos de alto valor añadido. Algo está cambiando para bien en la economía.

Los datos del capítulo II de esta Memoria 2023 sobre la composición del nuevo empleo que crea la economía apuntan también a un cambio estructural en la misma dirección. Por edades, en el empleo, de los grupos que más crecen es el de los más jóvenes, seguido por el de los mayores de 55 años. Por otro lado, aumenta el empleo femenino. Además, un porcentaje importante del nuevo empleo es de calidad, con un aumento de los contratos fijos y a tiempo completo. Algo está cambiando también en la composición y la calidad del empleo.

Pero el capítulo III de la Memoria 2023, sobre condiciones de vida, identifica algunos rasgos que pueden obstaculizar y aun llegar a estrangular la continuidad de esta mejora en la calidad del crecimiento y del empleo. Uno de ellos es el problema de la vivienda. La extrema escasez de vivienda de alquiler social y asequible existente en España, además de ser un problema social de primera magnitud que limita la emancipación de los jóvenes y la creación de hogares y el aumento de la natalidad, puede convertirse en un cuello de botella estrangulador del crecimiento. Por un lado, impide la movilidad y reduce la disponibilidad de mano de obra que sufren algunos

sectores de la economía española, como es el caso del turismo, en la medida en que los salarios no permiten acceder a una vivienda en los lugares donde hay oferta de empleo. Por otro lado, al reducir la capacidad de la renta disponible de las familias, los elevados precios de la vivienda disminuyen el consumo agregado de la economía y limitan el crecimiento.

Reducir la pobreza y mejorar las condiciones de acceso a la vivienda, así como a otros bienes públicos como la salud, no es solo una cuestión de equidad o justicia social, sino que es también un requisito necesario para mejorar la eficiencia y el dinamismo de la economía.

La tercera reflexión que me sugiere la lectura de la Memoria 2023 está relacionada con las **causas que están detrás de este buen comportamiento de la economía y el empleo** en la etapa postcovid. Para explicar este buen comportamiento, los organismos y los economistas que se dedican a la predicción económica hablan de las «sorpresas positivas». En realidad, esas sorpresas no lo son tanto si tenemos en cuenta dos hechos. Por un lado, la **gestión de la política económica de la crisis del COVID** en comparación con la respuesta que se le dio a la crisis financiera y de la deuda de 2008-2010. Por otro, la importancia que ha tenido **el diálogo social**.

La comparación entre la historia de las dos crisis de 2008-2010 y de 2020-2021 ofrece enseñanzas útiles. La política de austeridad que se aplicó en la crisis de 2008-2010 hizo recaer el coste de la crisis financiera y de deuda sobre los trabajadores y sus familias y sobre las empresas. El resultado fue una recesión que duró cinco años y que provocó una destrucción masiva de empleo y tejido empresarial, así como el aumento dramático de la desigualdad y la pobreza. Las rápidas e innovadoras medidas que se aplicaron para hacer frente a la crisis pandémica con, por ejemplo, las medidas de mantenimiento del empleo mediante los ERTE y el apoyo a las familias y a las pymes permitieron que los efectos sobre la actividad económica y el empleo fuesen contenidos y que se haya mantenido la confianza en el futuro de las familias y las empresas. La enseñanza es clara: cuando existen reglas justas de reparto de los costes de las crisis, las recesiones son cortas y con daños limitados en la actividad y el empleo y las recuperaciones son rápidas y sostenidas.

Por su parte, la capacidad de diálogo social, que se analiza en el capítulo II de esta Memoria 2023, ha permitido que, a pesar de turbulencias políticas, se haya mantenido la confianza de las familias y las empresas. Si bien, el diálogo tripartito, entre los agentes sociales y el gobierno, ha experimentado una cierta sequía en 2023 en relación con los dos años anteriores, el diálogo bipartito, entre las organizaciones sindicales y empresariales, ha seguido dando frutos importantes. Uno de ellos ha sido el nuevo Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (V AENC), que ha permitido una recuperación de los salarios, a la vez que ha dado estabilidad y firmeza a las decisiones empresariales y de las familias. El diálogo social en España es un patrimonio inmaterial de la sociedad y de la economía española que es necesario

preservar como oro en paño. Más necesario aún cuando aumenta la incertidumbre geoeconómica y política.

Déjenme hacer una última y breve referencia al tema destacado que se incluye en esta Memoria 2023, que analiza en cada capítulo los impactos económicos, laborales y sociales del cambio climático. La lectura de estos apéndices a los capítulos I, II y III, me ha permitido ser más consciente de que los impactos del cambio climático para la economía, el empleo y la sociedad española son más intensos, más rápidos y más graves de lo que, *a priori*, podría pensarse. Es voluntad del CES seguir prestando atención a este tema.

* * *

La *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España* es una obra colectiva. Por ello, quiero agradecer a todas las personas que participan en el proceso de elaboración su excelente trabajo. En primer lugar, como ya señalé al principio, al presidente de la Comisión y a los tres ponentes del documento; también a los consejeros y consejeras que han formado parte de dicha Comisión. Así como a todos los miembros del Pleno que la han debatido y aprobado.

El agradecimiento a los comparecientes que han participado en las diferentes reuniones de trabajo de la Comisión para exponer su opinión en temas de los que son expertos: María Jesús Otero Aparicio, Jesús Lahera Forteza y Olga Cantó Sánchez.

Por último, y de forma importante, el agradecimiento al personal de la Dirección del Área de Estudios y Análisis del CES, que a su conocimiento experto en cada una de las materias abordadas en la Memoria 2023 unen un oficio nada frecuente como es el de ser capaz de sintetizar las diferentes opiniones expresadas por los consejeros y consejeras a lo largo de las reuniones de la Comisión en documentos de trabajo que alcanzan el consenso. Un agradecimiento que quiero hacer extensivo a todo el personal de la institución que con su dedicación y eficacia hacen posible que el CES pueda llevar a cabo las tareas que legalmente tiene encomendadas.

Antón Costas
Presidente del Consejo Económico y Social

CAPÍTULO I
PANORAMA ECONÓMICO

Introducción

El balance del ejercicio 2023 para la economía española puede calificarse de positivo. A pesar de la elevada incertidumbre a nivel mundial, la debilidad en el crecimiento de los principales socios comunitarios y el endurecimiento de la política monetaria, la economía española logró avanzar un 2,5 por 100, superando todas las previsiones.

El dinamismo de la actividad impulsó la ocupación y permitió reducir la tasa de paro hasta el 12,2 por 100 de la población activa. El déficit público cayó hasta el 3,6 por 100 del PIB, una cota todavía elevada pero que indica la continuidad en el proceso de consolidación fiscal. La tasa media de inflación para el conjunto del año se situó en el 3,5 por 100, casi cinco puntos por debajo de la registrada el año anterior, dejando atrás las tensiones inflacionistas.

Algo más de dos terceras partes del crecimiento se apoyó en la demanda interna alentada por esa menor inflación, el dinamismo del empleo o el crecimiento de la población. Consumo público y privado constituyeron el motor de la actividad, frente a una inversión que, sin embargo, continuó sin remontar. La otra tercera parte del crecimiento fue explicada por la demanda externa, gracias a las exportaciones de servicios y al estancamiento de las importaciones de bienes tras la crisis energética.

Desde la perspectiva de la oferta, el sector servicios lideró el crecimiento impulsado por el buen comportamiento tanto del turismo como de los servicios no turísticos. La industria, que sigue a la espera de una nueva ley, consiguió cerrar el ejercicio en niveles de producción prepandémicos, mientras que los sectores de la construcción y primario todavía no los han alcanzado. De hecho, fue un ejercicio especialmente complicado para el sector agrario por la escasez de precipitaciones y las altas temperaturas registradas en el año, el segundo más cálido de la serie histórica, solo por detrás de 2022.

Los buenos resultados de la economía española en 2023 coexisten con la persistencia de desequilibrios macroeconómicos como el nivel de deuda externa y pública o la tasa de desempleo que, aun habiéndose reducido, sigue siendo la más elevada de la Unión Europea.

De todo ello da cuenta este primer capítulo, que además recoge los factores que condicionan la marcha de la economía en el corto y medio plazo, destacando el grado de ejecución de los fondos *Next Generation EU* y los riesgos climáticos. Estos últimos son tratados trasversalmente como tema especial en la presente Memoria. En concreto, el capítulo primero presta especial atención al impacto macroeconómico del cambio climático y a su incidencia sectorial y concluye que cualquier estrategia de lucha contra el cambio climático debe contar con la participación de los agentes económicos y sociales.

1. Panorama económico

1.1. ECONOMÍA INTERNACIONAL Y EUROPEA

1.1.1. Contexto internacional

En 2023 la economía mundial creció un 3,2 por 100[1], tres décimas por debajo del año anterior. Sin embargo, esta desaceleración mejoró el pesimismo de las previsiones iniciales, ya que el tono restrictivo de la política monetaria global no afectó a la fortaleza del empleo, dando lugar a un aterrizaje suave de la economía. De esta forma, la economía mundial demostró su capacidad de adaptación frente a la *policrisis* generada por la sucesión de *shocks* de los últimos años, desde la pandemia de COVID-19, la invasión de Ucrania por parte de Rusia, la escalada inflacionista y el consiguiente viraje del tono monetario. En el último trimestre del año se añadió el estallido de la guerra entre Israel y Hamás en Gaza, una fuente de incertidumbre para la actividad y los precios energéticos de extenderse el conflicto en Oriente Próximo. Además, se perfilan actualmente algunas debilidades que pueden lastrar el desempeño económico inmediato, como los niveles crecientes de deuda pública y su coste, la baja inversión o el potencial avance del proteccionismo como reacción a los riesgos geopolíticos, y retos como la necesidad de acelerar la doble transición o el auge de la inteligencia artificial.

Madurez del tono restrictivo monetario e implicaciones regionales

El repunte inflacionista experimentado desde mediados de 2021 abrió paso a un cambio de tono, más restrictivo, en la política monetaria de las principales economías mundiales con la excepción destacada de Japón. Así, los bancos centrales se centraron en atajar rápidamente el *shock* inflacionista, a pesar de no poder discernir inicialmente con exactitud qué parte provenía de la demanda y qué parte de la oferta, para cuya amortiguación resultaban más eficaces las políticas regulatorias o medidas sectoriales de mayor alcance y plazo[2]. De esta forma, la mayoría de bancos centrales han conjugado el aumento de los tipos de interés oficiales con la reducción del exceso de liquidez mediante la disminución de sus balances.

El regreso de la inflación a niveles más moderados a lo largo de 2023[3] demostró la efectividad de esta política monetaria, apoyada en una implementación predecible y gradual que ancló las expectativas de inflación sin una ralentización intensa en términos de actividad y empleo. También se mantuvo la estabilidad del sistema financiero, excepción hecha de algunas turbulencias bancarias en la primera parte del año que fueron eficazmente neutralizadas (cuadro 1).

1 FMI (2024): *World Economic Outlook. Steady but slow: resilience and divergence*, abril.
2 Memoria CES 2022, pág. 41.
3 El epígrafe 1.4 de este capítulo profundiza en esta cuestión.

CUADRO 1. RIESGO BANCARIO EN UN ENTORNO MONETARIO RESTRICTIVO: *SILICON VALLEY BANK* Y SU ONDA EXPANSIVA

La quiebra del *Silicon Valley Bank* (SVB) en marzo de 2023, su contagio a otros bancos regionales estadounidenses y su onda expansiva en Europa ilustra las dificultades que enfrenta el sector bancario ante un escenario de aumento de los tipos de interés tras un período largo de tipos bajos.

SVB, decimosexto banco del país, era una entidad relativamente pequeña con 200 mil millones de dólares en activos. Casi la totalidad de los depósitos de empresas y privados no estaba asegurada por la *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC), que garantiza depósitos de hasta 250.000 dólares.

La mayor parte de su cartera de activos estaba invertida en bonos del Tesoro estadounidense y valores respaldados por hipotecas a largo plazo y de bajo rendimiento. En el escenario de tipos de interés altos, el precio de mercado de los títulos de renta fija a largo plazo disminuye.

Ante el riesgo de descalce de plazos, el SVB decidió reestructurar el activo de su balance, vendiendo títulos a largo plazo para comprar títulos a corto plazo de mayor rendimiento. Ello, unido a una oferta pública de acciones con el objetivo de recapitalizar el banco, provocó una salida masiva de depósitos.

La quiebra del SVB desencadenó una estampida contra otros bancos regionales (*Signature Bank, First Republic Bank*). Ante esta situación, la Reserva Federal invocó una excepción de «riesgo sistémico» para garantizar todos los depósitos del SVB y de cualquier otro banco que pudiera suponer un riesgo sistémico.

A pesar de estas medidas de encapsulamiento, la crisis del SVB se dejó sentir en la caída de las cotizaciones en bolsa de bancos en EE.UU., Japón o Europa. Precisamente, el efecto más significativo tuvo lugar en Crédit Suisse. La autoridad bancaria suiza inyectó una línea de liquidez (54 mil millones de euros) y promovió la absorción del banco por parte de UBS.

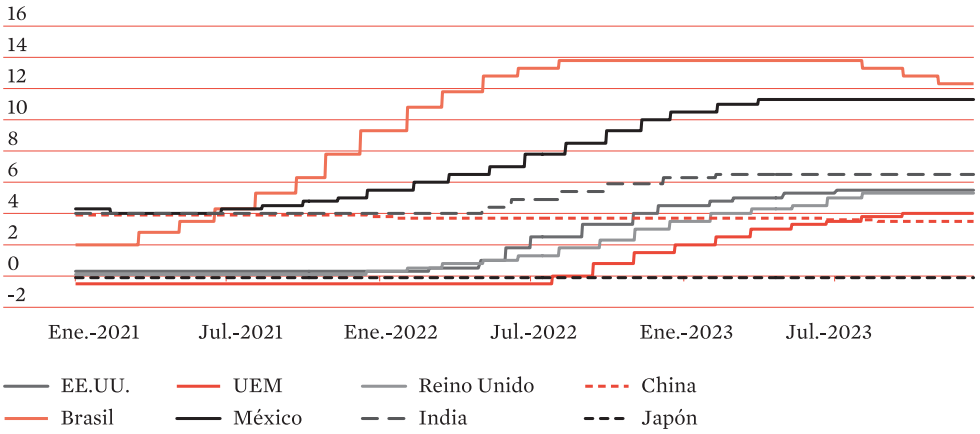
Fuente: elaboración propia a partir de E. Feás *et al.* (2023): «La caída del SVB: ¿son todos los bancos sistémicamente grandes?», *Real Instituto Elcano*, ARI 21/2023.

Sin embargo, el perfil de la política monetaria no fue uniforme a nivel global (gráfico 1). A lo largo del año, la pausa en las alzas de tipos oficiales por parte de los principales bancos centrales de las economías avanzadas consolidó la expectativa de que el ciclo de endurecimiento monetario había tocado techo. No obstante, a la espera de reducciones en los tipos oficiales, el escenario vigente de tipos elevados retrajo el crédito bancario, que disminuyó y se volvió más restrictivo[4].

En las economías emergentes, y tras consolidar la tendencia a la baja de la inflación, algunos bancos centrales iniciaron la reducción de sus tipos de interés oficiales (Brasil, Chile). Sin embargo, el mantenimiento del tono restrictivo en las economías desarrolladas perfila algunas dificultades para las emergentes, dado el acceso más limitado a los mercados internacionales de capitales, el encarecimiento del endeudamiento público denominado en moneda extranjera, la depreciación de sus divisas y el mayor riesgo de sostenibilidad de la deuda pública. Respecto a esto último, el coste del servicio de la deuda no ha dejado de aumentar en relación a los ingresos fiscales en los países en

4 FMI (2024): *World Economic Outlook Update*, enero, pág. 10 y FMI (2023): *Global Financial Stability Report*, octubre.

GRÁFICO 1. TIPOS DE INTERÉS OFICIALES, 2021-2023
(Porcentaje)



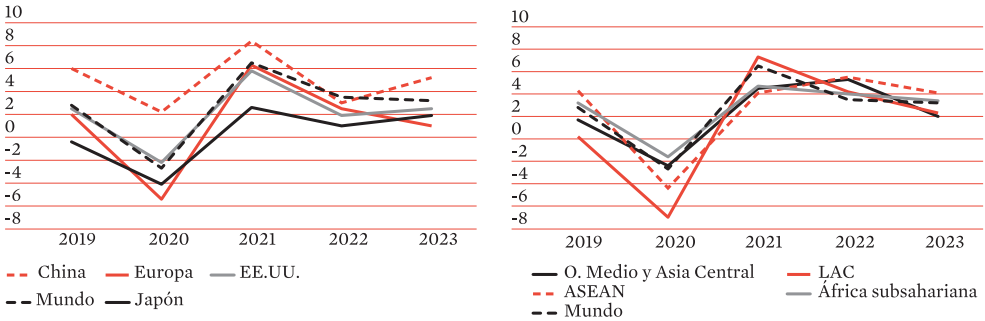
Fuente: elaboración propia a partir de Banco de España (2023): *Informe trimestral y proyecciones macroeconómicas de la economía española. Cuarto Trimestre.*

vías de desarrollo y donde la recuperación postpandemia ha sido más débil. Frente a estos riesgos, cabría esperar avances por la vía de las exportaciones, más competitivas dado el precio relativo de las divisas[5].

Dentro de la evolución globalmente positiva de la economía mundial, existieron diferencias regionales significativas (gráfico 2). Estados Unidos registró un crecimiento anual del 2,5 por 100 debido a la fortaleza del consumo privado, sostenido en el vigor del empleo y el ajuste del exceso de ahorro heredado de la pandemia, así como al aumento del gasto público, que resultó en un incremento

Evolución económica de las principales regiones

GRÁFICO 2. TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB REAL EN LAS PRINCIPALES ECONOMÍAS Y REGIONES, 2019-2023
(Porcentaje)



Fuente: FMI.

5 UNDESA (2024): *World Economic Situation and Prospects 2024*, enero.

considerable del déficit (–6,3 por 100 del PIB)[6]. Por otro lado, el peso sustancial de la deuda empresarial e hipotecaria denominada a tipo fijo resguardó a hogares y empresas de la transmisión del impacto de los tipos de interés elevados.

En China (cuyo crecimiento anual fue del 5,2 por 100), el repunte de la actividad a principios de año tras el abandono de las políticas de COVID cero se diluyó gradualmente, lastrado por las incertidumbres sobre la sostenibilidad en el sector inmobiliario (aplazamiento de las obligaciones de pago de algunos de los principales promotores y consiguiente endurecimiento de su acceso a la financiación)[7], y a pesar de las medidas de apoyo fiscal impulsadas por el gobierno. La desaceleración china, entendida como no retorno al vigor del crecimiento anterior a la pandemia (7,7 por 100 en promedio durante la década 2010-19), impactó significativamente sobre sus socios comerciales (directos y terceros países que venden con destino final en China) y también se trasladó al precio de las materias primas, que acusaron la menor demanda, especialmente desde el sector de la construcción. Estas debilidades se han contrarrestado con un tono acomodaticio de la política monetaria y bajadas en los tipos de interés que, sin embargo, contribuyeron a reducir las entradas de capitales desde el exterior y a depreciar la divisa.

La UE-27 y la zona euro presentaron una de las evoluciones regionales más átonas, al crecer tan solo un 1,1 y un 0,8 por 100, respectivamente, con respecto al año anterior[8]. La mayor exposición europea a los efectos de la invasión rusa de Ucrania sobre los precios de la energía y el consumo de los hogares explican este mal desempeño, lastrado fundamentalmente por la evolución de Alemania (–0,3 por 100) y donde España (2,5 por 100) presentó el mejor registro entre las grandes economías de la región.

En Japón, el desempeño robusto de la primera mitad del año abrió paso a un perfil más modesto en la segunda parte de 2023, hasta anotar un crecimiento anual del 1,9 por 100. El banco central mantuvo su política monetaria acomodaticia, a pesar de registrar una tasa de inflación todavía por encima del objetivo y a la que el gobierno respondió con renovados subsidios al precio de los suministros.

América Latina creció un 2,3 por 100, significativamente por debajo del registro del año anterior. La moderación de la demanda interna, causada por los efectos acumulados de la política monetaria restrictiva y la pérdida de poder adquisitivo de los hogares en un contexto de elevada inflación, explicaron la desaceleración.

El Asia emergente presentó el mejor desempeño regional a nivel mundial (5,6 por 100), fundamentalmente gracias al impulso de la India, responsable de las tres

6 El dato corresponde al año fiscal en Estados Unidos, esto es, de octubre de 2022 a septiembre de 2023.

7 Banco de España (2023): «La desaceleración de la actividad del sector inmobiliario en China y sus potenciales canales de transmisión domésticos e internacionales», *Informe de Estabilidad Financiera*, otoño, págs. 65-70 (recuadro 1.1).

8 La evolución económica en la Unión Europea y la zona euro se tratan con mayor profundidad en el epígrafe 1.1.2.

cuartas partes del PIB regional. En Oriente Medio y el Norte de África se registró una importante desaceleración del crecimiento (2,0 por 100, frente al 5,6 por 100 del año anterior), en la que influyeron negativamente los recortes en la producción de petróleo, así como la caída de la exportación de servicios turísticos en el último trimestre del año. Por último, África subsahariana (3,4 por 100) experimentó una desaceleración significativa de la actividad respecto a los años posteriores a la pandemia.

Impulso industrial y verde como vector de reconfiguración de la economía internacional

A principios de 2023 entraron en vigor la mayor parte de las provisiones incluidas en la *Inflation Reduction Act* (IRA) estadounidense, cuyo objetivo es promover la producción y adopción de energías limpias, así como impulsar la industria en el país (cuadro 2).

La IRA, como previamente la *CHIPS Act*, es indisociable de los esfuerzos de Estados Unidos por reducir su dependencia comercial y tecnológica de China, que ya había iniciado la carrera hacia la reducción de la dependencia tecnológica y el desarrollo industrial de alto contenido tecnológico (*Made in China 2025*). Sin embargo, el contenido y dotación presupuestaria de la IRA crean incentivos muy potentes para la redirección de las cadenas de suministro global en torno a Estados Unidos y países cercanos. Por este motivo, algunos países y regiones han mostrado su inquietud ante el posible impacto negativo de la IRA en términos de desarrollo de las economías verdes domésticas, deslocalización de la actividad a los Estados Unidos, reconfiguración de las cadenas de suministro y relaciones comerciales.

CUADRO 2. ASPECTOS CLAVE DE LA *INFLATION REDUCTION ACT*

La IRA supone la inversión pública de 369 mil millones de dólares durante los próximos diez años. Se trata de una cuantía estimada, puesto que los subsidios introducidos por la IRA no contemplan un tope.

Objetivo: reducir los gases de efecto invernadero netos en EE.UU. en 2030 en un 31-44 por 100 con respecto a los niveles de 2005 a partir de tres pilares:

- Vehículo eléctrico: créditos fiscales de 7.500 dólares por la compra de vehículos eléctricos por parte de particulares y empresas. La desgravación se aplica sobre vehículos cuyo ensamblaje final se haya producido en EE.UU. o en países con tratado de libre comercio (Canadá y México), y que garanticen la procedencia local de las baterías y materias primas.
- Subsidios a la producción mediante tecnologías limpias, que disfrutan de bonificaciones adicionales si las materias primas son de procedencia estadounidense.
- Subsidios a la producción de electricidad verde y la captura de CO_2, independientemente de la fuente energética de origen (neutralidad tecnológica).

Hasta agosto de 2023, se han anunciado proyectos para la producción mediante tecnologías limpias por valor de 84 mil millones de dólares.

Además, la IRA impone requisitos al empleo en los proyectos de producción verde subsidiables. Entre estos, la garantía de niveles salariales acordes a los aplicables a los proyectos financiados o apoyados por el gobierno federal (*prevailing wages*, según la *Davis-Bacon Act*) y la condición de emplear a estudiantes de formación profesional como parte de su aprendizaje.

Fuente: elaboración propia.

En este contexto, la Unión Europea definió en febrero de 2023 su propia respuesta a la IRA, el Plan Industrial para el Pacto Verde y la Ley sobre la industria de cero emisiones netas (*Net-zero Act*) como iniciativa derivada para impulsar la fabricación de tecnologías limpias en la región[9]. El paquete se sustenta en la simplificación regulatoria y la reducción de plazos para el desarrollo de proyectos, la mejora del acceso a la financiación por la vía de criterios verdes en la contratación pública o la adquisición de competencias. También se contempla la concesión de subsidios a través del Fondo Europeo para la Soberanía Estratégica, destinado a financiar políticas industriales, y de un Fondo de Innovación, centrado en financiar el desarrollo de tecnologías limpias innovadoras. Además, las inversiones en apoyo de la transición verde siguen contando (hasta el final de 2025) con la posibilidad de apoyo público compatible con la normativa europea de ayudas de Estado[10]. En la misma línea, otros países (Japón, Corea del Sur) han respondido a la IRA con el anuncio de subsidios a la producción de energías limpias.

Más allá de las consideraciones geopolíticas no menores asociadas a estas iniciativas, cabe destacar en positivo la oportunidad de que las principales regiones económicas y, en el caso de Estados Unidos y China, también las más contaminantes, coincidan en colocar la transición ecológica en el centro de las políticas económicas e industriales.

Comercio internacional: resiliencia en un marco de fragmentación y menor dinamismo

En 2023, el comercio internacional manifestó una evolución débil, ya que el volumen de los intercambios se contrajo un 0,1 por 100 con respecto al año anterior[11]. En términos nominales se produjo una contracción mayor, del 5,0 por 100, en buena parte debida al descenso de los precios de los bienes y servicios intercambiados con respecto a los elevados niveles de 2022. Por sectores, frente a la caída en el comercio de bienes, los servicios tuvieron un desempeño positivo, sustentado en el vigor de la exportación de servicios turísticos en contraste con la caída de los de transporte. De hecho, estos últimos sufrieron los efectos que en el tráfico marítimo está teniendo la crisis de los dos principales canales mundiales: el de Suez (principal vía de comunicación de Europa con Asia), afectado por los ataques de los rebeldes hutíes y el de Panamá, por la sequía que asola a Centroamérica. Con todo, el dinamismo de los servicios fue moderándose en la segunda mitad del año.

Aunque modesto, este desempeño del comercio internacional demostró la resiliencia del sistema global de intercambios, al superar el pesimismo de las previsiones iniciales y sortear las tensiones y tendencia a la fragmentación comercial vigentes.

9 COM (2023) 62 final.
10 C/2023/1188, Modificación del Marco Temporal de Crisis y Transición relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía tras la agresión contra Ucrania por parte de Rusia.
11 UNCTAD (2024): *Global Trade Update*, marzo.

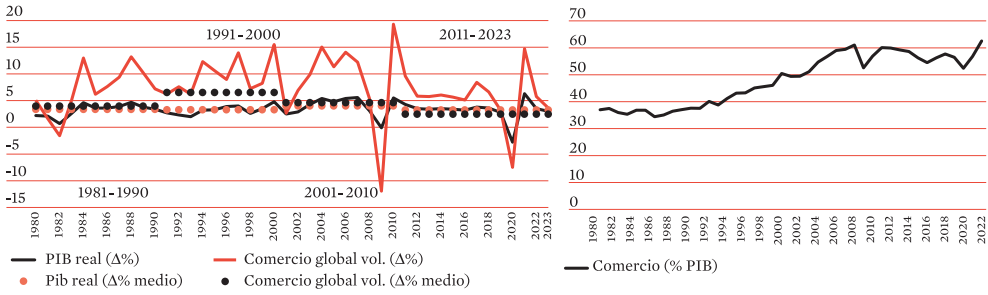
Asimismo, 2023 marcó un regreso a una cierta normalidad en la actividad comercial, tras el ajuste en la composición de los intercambios después del auge en la demanda de bienes en detrimento de los servicios durante el COVID-19, la caída de los fletes y la adaptación a los efectos más disruptivos de la guerra en Ucrania y las sanciones. No obstante, en lo que llevamos de siglo se observa una pérdida paulatina del dinamismo comercial, con tasas de crecimiento de los intercambios más modestas y menos elásticas al incremento del PIB mundial (gráfico 3)[12].

Junto a otros factores como el peso creciente de los servicios no comerciables en las economías, el menor dinamismo comercial refleja el replanteamiento de las relaciones comerciales sobre la base de consideraciones de autonomía estratégica, y con un recurso creciente al intervencionismo. Esta tendencia está motivada por un contexto de creciente rivalidad geoestratégica a nivel global, la necesidad de garantizar el suministro de bienes e inputs esenciales, la respuesta a las disrupciones provocadas por la guerra en Ucrania y la anticipación a los posibles impactos de otros conflictos, la voluntad de limitar la exposición al riesgo de inflación en productos clave, la participación en la competición internacional en el campo de las tecnologías disruptivas o los esfuerzos por revitalizar la cohesión social a nivel doméstico.

De esta forma, y frente al posible coste económico global de este replanteamiento[13], ha cristalizado progresivamente una configuración de los intercambios basada en la disminución de riesgos (*derisking*) y la preferencia por socios comerciales afines (*friendshoring*) (gráfico 4, izquierda). En esta línea, 2023 marcó un nuevo hito en el proceso de fragmentación comercial, al registrarse el primer descenso en el volumen de comercio bilateral entre Estados Unidos y China después de años de antagonismo.

GRÁFICO 3. CRECIMIENTO DEL COMERCIO Y DEL PIB MUNDIALES Y PESO DEL COMERCIO SOBRE EL PIB, 1980-2023

(Tasas de crecimiento anual y porcentaje)



Fuente: Banco Mundial y FMI.

12 UNDESA (2024): *World Economic Situation and Prospects 2024*, pág. 26.

13 La OMC estima que la fragmentación del comercio mundial en torno a dos bloques rivales reduciría el PIB real global en un 5,4 por 100; Métivier, J. *et al.* (2023): «International trade cooperation's impact on the world economy», *WTO Working Paper ERSD-2023-02.*

Otro aspecto relevante para el comercio global radica en las implicaciones de la transición verde, sustanciada hasta el momento en iniciativas que incluyen subsidios a la producción e inversión verde, así como «requisitos de contenido doméstico»[14]. En este sentido, para las perspectivas del comercio global resultará clave conjugar equilibradamente el objetivo de impulso a la adaptación productiva al reto climático, con el de minimización de distorsiones y trabas al comercio que profundicen en la fragmentación comercial e impacten negativamente en los participantes más débiles del sistema global de intercambios.

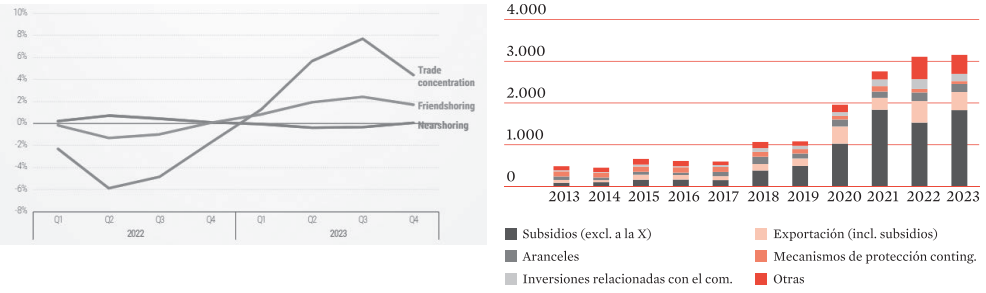
Atonía de la inversión extranjera directa

La inversión extranjera directa (IED) aumentó un 3 por 100 con respecto a 2022 aunque, una vez descontados los flujos canalizados a través de las economías europeas de conducto (Países Bajos, Luxemburgo), se registró un descenso del 18 por 100[15]. A pesar de tal debilidad, estas cifras mejoraron las expectativas iniciales, una vez superadas las previsiones de recesión global y habida cuenta del escenario de tipos de interés elevados.

Las economías desarrolladas fueron las principales beneficiarias de los fondos de IED, mientras que China y los países de la ASEAN registraron descensos significativos. Las entradas en Latinoamérica se mantuvieron estables, aunque cabe destacar el importante ascenso del valor de la IED y los proyectos de nueva planta en México, consolidado como polo de atracción para la inversión extranjera, en parte por el efecto del *nearshoring*.

La debilidad de la IED durante el año confirma su tendencia descendente a lo largo de la última década y media y que se ha configurado como uno de los elementos

GRÁFICO 4. ALINEACIÓN POLÍTICA DEL COMERCIO BILATERAL Y RESTRICCIONES COMERCIALES
(Porcentajes y cifras absolutas)



Nota: los incrementos son con respecto al primer trimestre de 2022 y se refieren al comercio de bienes únicamente. La afinidad o distancia política de los socios comerciales está basada en un índice de cercanía geopolítica construido según el patrón de voto de cada país en Naciones Unidas. El índice de concentración comercial se calcula mediante el índice de Herfindahl.

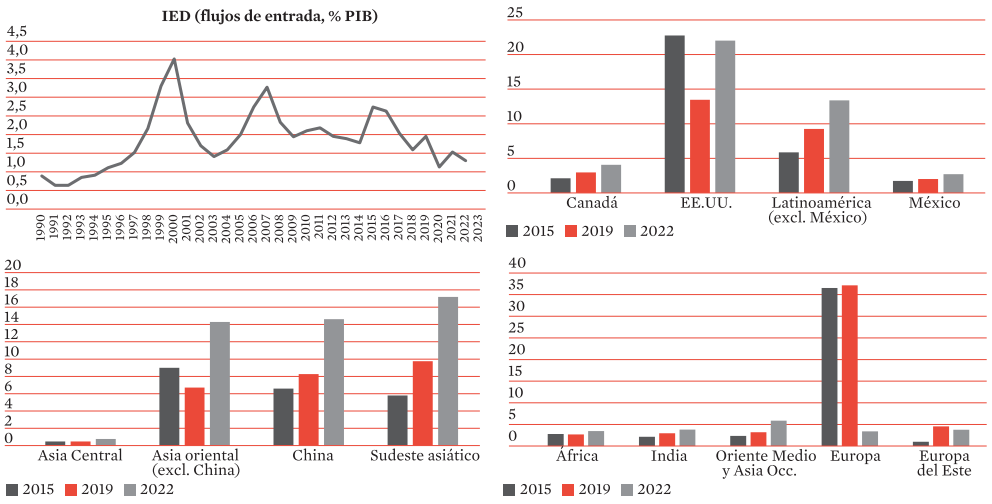
Fuente: Global Trade Alert y UNCTAD, *Global Trade Update*, *op. cit.*

14 Kaufman, N.; S. Saha y C. Bataille (2023): «Green industrial policy will drive decarbonization, but at what cost to trade?», *Finance and Development*, junio, FMI, págs. 22-25.

15 UNCTAD (2024): *Investment Trends Monitor*, issue 46, enero.

GRÁFICO 5. FLUJOS DE ENTRADA DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y COMPOSICIÓN POR PAÍSES, 1980-2022

(Porcentaje sobre el PIB y porcentaje de cada país sobre el total mundial)



Nota: el dato de Europa corresponde a 2021, que marca el punto más bajo de la serie para la región.
Fuente: UNCTAD.

característicos del actual fenómeno de desaceleración de la globalización (*slowbalization*) (gráfico 5).

Además, apunta a un elemento adicional, como es la concentración de los flujos de IED en torno a países geopolíticamente cercanos, en la misma línea que lo constatado en los flujos comerciales[16]. Por ahora, la evolución del peso de los flujos de IED recibidos por cada país o región ofrece algún indicio acerca de este proceso (por ejemplo, el incremento del peso de la IED recibida en EE.UU., México y Canadá), relacionado con el auge de las políticas industriales nacionales y de autonomía estratégica. El FMI ha alertado sobre el coste económico global que acarrea la redirección de la IED en base a consideraciones no estrictamente económicas, así como sobre el especial perjuicio que ello produce para los países emergentes y en desarrollo[17].

Inteligencia artificial: auge de una megatendencia con una dimensión geopolítica relevante

El potencial transformador de la IA y, específicamente, la de tipo generativo concentra una atención global cada vez mayor y pone a prueba la preparación de países y regiones frente a aspectos como la calidad de su infraestructura digital y sistemas de innovación, las capacidades y cualificación de las personas trabajadoras, la eficacia de

16 FMI (2023): *Geoeconomic fragmentation and foreign direct investment, World Economic Outlook, April 2023: A Rocky Recovery*, IMF.

17 Esta mayor debilidad se debería a la mayor dependencia de la IED procedente de países con los que no mantienen una cercanía política estrecha o explícita.

su marco regulatorio o las cuestiones éticas suscitadas. Por otro lado, la IA plantea implicaciones geopolíticas de primer orden debidas a la naturaleza dual de esta tecnología, puesto que a su impacto sobre la actividad económica y los mercados añade una dimensión relativa a la seguridad nacional. Por este motivo, los elementos centrales del desarrollo y adopción de la IA reflejan fielmente las tensiones entre bloques y regiones económicas, en las cuales también juega un papel importante la incertidumbre asociada a la evolución de una tecnología viva y en pleno avance.

Un primer elemento de rivalidad radica en las necesidades de componentes físicos para el desarrollo de la IA. La competencia global por la adquisición de componentes básicos (chips, semiconductores) para la fabricación de unidades de procesamiento gráfico (GPUs) está provocando un exceso de demanda exacerbado por la expectativa de restricciones cada vez mayores, dada su naturaleza estratégica, en los mercados internacionales de estos componentes, dominados por los EE.UU. y Taiwán, frente a una rezagada China[18].

Sin embargo, las ventajas actuales en el suministro de componentes podrían verse alteradas por la transición de la IA desde su fase inicial de aprendizaje de datos a la de inferencia de modelos de lenguaje de gran tamaño. Este segundo estadio de la IA requiere menos intensidad y sofisticación computacional y, por tanto, una menor dependencia de componentes básicos.

Otro elemento crítico para el aprendizaje y funcionamiento de los sistemas de IA es el suministro de energía. Aunque los centros de procesamiento de datos han demostrado hasta ahora una elevada eficiencia energética, tanto el mayor consumo de energía de las GPU como la expansión general prevista para la IA van a traducirse en necesidades de suministro eléctrico cada vez más elevadas. Los recursos hídricos necesarios para el enfriamiento de los centros de procesamiento de datos constituyen otra importante restricción, de forma que las posibilidades de acceso a fuentes de energía segura y asequible van a ser clave, como en el desarrollo de cualquier otra tecnología, para el posicionamiento de países y regiones en la carrera global por la IA[19].

Finalmente, los datos constituyen un insumo clave para el entrenamiento de algoritmos cada vez más precisos. Hasta el momento, los datos abiertos de la red han satisfecho el volumen de datos requerido para alimentar modelos de lenguaje de gran tamaño cada vez más amplios. Sin embargo, el desarrollo a corto plazo de la IA generará una demanda de datos de calidad superior, tanto públicos como privados. Ante esta perspectiva, cada vez más países optan por regular el control,

18 Las GPU han tomado el relevo a las CPU (unidades de procesamiento central) como la opción de *hardware* más idóneo para el estado actual de desarrollo de la IA, dada su capacidad de simultanear un mayor número de tareas de computación aritmética y lógica.

19 VV.AA. (2023): «Geopolitics of Artificial Intelligence», *Lazard Geopolitical Advisory*, Research Brief 175, Octubre, pág. 16.

almacenamiento y circulación entre operadores de los datos producidos dentro de sus fronteras[20]. De esta manera, se vislumbra el reto de alcanzar un equilibro estable entre las dimensiones de privacidad e innovación, de seguridad y apertura o entre soberanía y cooperación.

Frente a estos elementos de fondo, en los últimos meses se han producido avances normativos que reflejan las distintas aproximaciones y prioridades de cada región en torno a la IA[21]. En la primavera de 2024 entrará en vigor en la Unión Europea la Ley de IA, de vocación integral y con la que la Unión Europea persigue liderar la dimensión ética de la IA y la protección de las personas frente a sus riesgos. Por ello, el foco de la norma recae en la clasificación de los sistemas de IA según su riesgo e impacto sobre los derechos fundamentales, de forma que se prohíben las aplicaciones de riesgo «inaceptable» (por ejemplo, la identificación biométrica en tiempo real). También se obliga a los operadores a definir, monitorear y mitigar el riesgo de los sistemas que puedan plantear amenazas significativas, así como a informar sobre posibles incidentes. Asimismo, se requiere que los sistemas de IA mantengan registros de uso transparentes y con supervisión humana[22].

Por su parte, Estados Unidos introdujo en octubre de 2023 una Orden Ejecutiva sobre *IA segura y confiable*. Con el objetivo de promover una «innovación responsable», se responsabiliza a las empresas de notificar el desarrollo de modelos que supongan cualquier riesgo significativo para la seguridad nacional, el funcionamiento de los mercados o la salud pública. Asimismo, la Orden encarga a las agencias federales el diseño de estándares de comprobación de la seguridad de los sistemas y el desarrollo de criterios para la autentificación y marcaje del contenido generado por IA.

En línea con los enfoques anteriores, China señala a los operadores de IA como responsables del control de los sistemas y establece el marcaje obligatorio de contenido. Sin embargo, la aproximación china diverge sustancialmente en cuanto control ejercido sobre los contenidos de la IA, al exigir su conformidad con los valores del régimen y tolerar el control y *rating social* de las personas usuarias de los sistemas[23].

Frente a estos enfoques individuales, recientemente se han producido algunas iniciativas encaminadas a gestionar la dimensión global de la IA. En octubre de

20 Entre 2017 y 2021, el número de leyes, regulaciones y políticas gubernamentales que exigen que la información digital se almacene en un país específico se duplicó con creces hasta alcanzar 144. N. Cory and L. Dascoli (2021): «How Barriers to Cross-Border Data Flows Are Spreading Globally, What They Cost and How to Address Them», *Information Technology & Innovation Foundation*, julio 2021.

21 PrometehEUs Network (2023): *Artificial Intelligence: Opportunities, risks and regulation*, noviembre 2023, págs. 48 y ss.

22 Partiendo del marco general de la Ley de IA, la Comisión Europea lanzó en enero de 2024 un paquete con medidas para apoyar el desarrollo y acceso a la IA por parte de pymes y *start-ups*; COM (2024) 28 final *Impulso a las empresas emergentes y la innovación en inteligencia artificial fiable.*

23 Cohen, J.; G. Lee y L. Greenbaum (2023): «The generative world order: AI, geopolitics, and power». *Goldman Sachs, Office of Applied Innovation at Goldman Sachs*, 14 de diciembre.

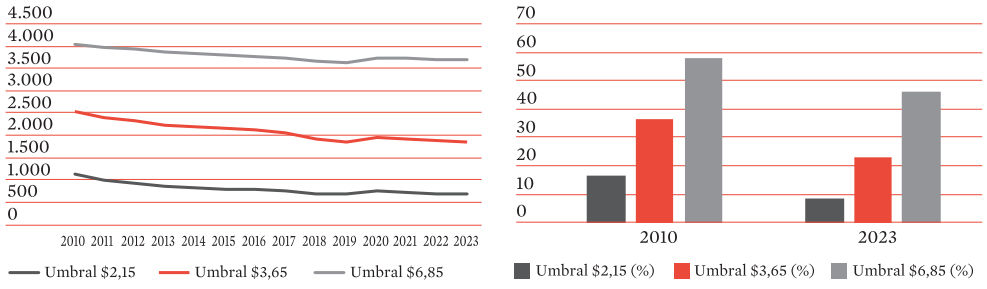
2023, el foro temático sobre IA impulsado por el G7 (proceso de Hiroshima) acordó principios rectores, de carácter voluntario, para guiar a los operadores hacia una IA segura, protegida y fiable. Tales principios se interpretan como paso previo a un futuro código de conducta internacional. En noviembre, la primera cumbre global sobre Seguridad en la IA, auspiciada por el Reino Unido, se comprometió a promover mayores niveles de cooperación internacional en la gestión de los riesgos existenciales asociados a la IA[24].

Pobreza y desigualdad global tras los estragos de la pandemia

El año 2023 devolvió los niveles de pobreza global a los registros anteriores a la pandemia. Tras décadas de disminución, la pandemia supuso un punto de inflexión para la pobreza global y un alejamiento a priori irreversible de la meta de erradicación de la pobreza extrema comprometida en los ODS para 2030[25] (gráfico 6).

Una parte significativa de la pobreza extrema en los países en desarrollo está relacionada con la crisis en la garantía alimentaria, cuyo progreso se ha estancado en el periodo 2020-2023. De esta forma, 571 millones de personas (el 7,2 por 100 mundial), viven en situación de pobreza alimentaria[26], en un ascenso relacionado con el encarecimiento de los alimentos, la depreciación de divisas en los países importadores o la caída de rentas en algunas de las regiones más afectadas por la crisis alimentaria y que todavía no alcanza los niveles prepandémicos. A ello cabe añadir cómo la crisis

GRÁFICO 6. PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA EN EL MUNDO, 2010-2023
(Millones y porcentaje sobre el total)



Fuente: N. Yonzan *et al.* (2023): «Poverty is back to pre-covid levels globally, but not for low-income countries», *World Bank Data Blog*.

24 *The Bletchley Declaration by Countries Attending the AI Safety Summit*, 1-2 November 2023. Los riesgos existenciales de la IA son aquellos derivados de un progreso sustancial, autónomo y altamente avanzado de la IA y que pudieran suponer un riesgo para la humanidad o catástrofe global.

25 Según la definición de Naciones Unidas, la pobreza extrema hace referencia a las personas que viven por debajo del umbral de 2,15 $/día, según la PPA de 2017. Adicionalmente, se definen umbrales de pobreza superiores, que son los reflejados en el gráfico 6.

26 Definida como la imposibilidad de hacer frente a la ingesta alimentaria mínima de 2.100 kcal adulto/día, que es la cantidad recomendada por la FAO. Development Initiatives (2023): *Food poverty: Key findings and trends 2000–2023. Factsheet*. Diciembre.

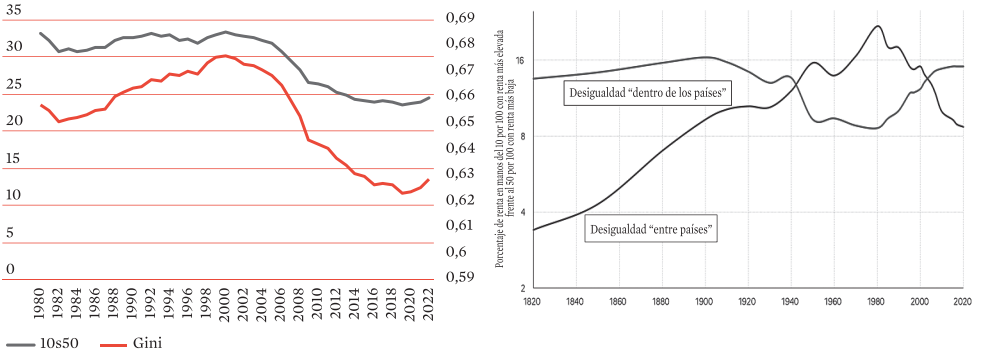
climática se erige en un riesgo cada vez más significativo para la garantía alimentaria, al suponer un vector de empobrecimiento global con un impacto relativamente mayor sobre los países en desarrollo por sus efectos sobre la productividad agrícola, la salud de las personas con problemas de acceso a atención sanitaria o la mayor exposición de esos países a fenómenos meteorológicos extremos y desastres naturales[27].

Desde un enfoque pluridimensional del bienestar humano, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) arroja igualmente un balance escasamente positivo[28]. En este sentido, y aunque el IDH global ya regresó en 2022 (y así se mantiene en la proyección de 2023) a la senda de ascenso que había interrumpido la pandemia, la recuperación está siendo desigual. Esto es, se concentra en los países más desarrollados, mientras que gran parte de los países menos desarrollados permanecen por debajo de los valores correspondientes a 2019[29].

Además de la pobreza, otra dimensión relevante de la distribución de recursos a nivel global tiene que ver con la desigualdad. En este caso, la pandemia y los años posteriores a la misma provocaron un viraje en la tendencia de descenso mantenida desde principios de este siglo. El impacto económico de la pandemia, relativamente más elevado sobre los grupos de población más vulnerable y singularmente en aquellos países donde no se introdujeron amortiguadores sociales, explica este repunte

GRÁFICO 7. DESIGUALDAD GLOBAL Y SU COMPOSICIÓN, 1980-2022

(Porcentaje de renta en manos del 10 por 100 con renta más elevada frente al 50 por 100 con renta más baja —eje izquierdo— e índice de Gini —derecho—)



Nota: renta después de impuestos y repartida de forma equivalente dentro de los hogares.
Fuente: *World Inequality Database* y L. Chancel (autor principal), T. Piketty, E. Saez y G. Zucman (2023): *World Inequality Report 2022*, World Inequality Lab.

27 A. Nishio (2021): «When poverty meets climate change: A critical challenge that demands cross-cutting solutions», *World Bank blogs. Development and a Changing Climate*, 5 de noviembre.

28 El Índice de Desarrollo Humano, elaborado por el PNUD, integra la medición del bienestar en términos de renta per cápita, nivel educativo y esperanza de vida.

29 UNDP (2024): *Human Development Report 2023-2024, Breaking the gridlock. Reimagining cooperation in a polarized world*, pág. 29.

mantenido hasta 2022, último año disponible de la serie (gráfico 7 izquierda). Para el periodo posterior a 2020 todavía no es posible descomponer la desigualdad global, por lo que se desconoce si el peso de la desigualdad «dentro de los países» sigue al alza y empujando la desigualdad global, frente a la reducción del peso de las inequidades «entre países» (gráfico 7 derecha).

Perspectivas económicas: previsiones y riesgos

Las previsiones de los organismos internacionales para 2024 apuntan al mantenimiento de los niveles de crecimiento del año precedente, tanto a nivel global (3,2 por 100) como en las principales regiones económicas. Sin embargo, este pronóstico convive con la expectativa de desaceleración de algunas economías clave como EE.UU., China o Japón, mientras que se espera un mayor dinamismo en la zona euro (cuadro 3).

No obstante, distintos riesgos y factores podrían afectar a esta evolución. En primer lugar, podrían producirse aumentos en el precio del petróleo si se materializara el riesgo de regionalización de la guerra entre Israel y Hamás en Gaza. Por el momento, el ya mencionado repunte de la crisis en el Mar Rojo está perturbando el transporte de mercancías a través del canal de Suez, que concentra casi un tercio del tráfico global de contenedores. En este sentido, el encarecimiento de fletes y seguros puede suponer un factor adicional de retracción del comercio internacional, ya bastante debilitado. Por su parte, la continuidad y potencial aumento de la intensidad de la guerra en Ucrania podría encarecer materias primas y alimentos, provocar un endurecimiento de las sanciones o, incluso, aumentar las necesidades de cooperación defensiva entre los países aliados.

CUADRO 3. PREVISIONES DE CRECIMIENTO DEL PIB, 2024
(Porcentaje)

	2022	2023	2024
Global	**3,5**	**3,2**	**3,2**
Avanzadas	**2,6**	**1,6**	**1,7**
Estados Unidos	2,1	2,5	2,7
Zona euro	3,4	0,4	0,8
Japón	1,0	1,9	0,9
Reino Unido	4,3	0,1	0,5
Emergentes y en desarrollo	4,1	4,3	4,2
China	3,0	5,2	4,6
India	7,2	7,8	6,8
Latinoamérica y Caribe	4,1	2,3	2,0
África subsahariana	4,0	3,4	3,8

Fuente: FMI, *World Economic Outlook*, abril 2024.

Asimismo, en 2024 se sustanciará con mayor claridad cuáles son los países y regiones ganadoras y perdedoras en los procesos, anteriormente analizados, de fragmentación del comercio internacional y la IED en torno a bloques afines, así como los efectos de la reconfiguración de las cadenas de valor global a medida que se consoliden las políticas industriales y de autonomía estratégica y sus impactos.

También cabrá prestar atención a la sostenibilidad de la carga de la deuda en los países emergentes más vulnerables, especialmente si no se materializa a corto plazo la expectativa de reducción de tipos de interés oficiales en las principales economías avanzadas[30].

La garantía alimentaria también puede verse afectada negativamente por el ascenso de riesgos climáticos y las tensiones en la oferta mundial de grano, especialmente tras el abandono de Rusia del acuerdo que permitía la exportación segura de grano desde Ucrania al resto del mundo y el auge de la demanda china, a medida que incide en su política de priorización del abastecimiento alimentario (*Food Silk Road*).

Los resultados del ciclo electoral de los próximos meses (elecciones al Parlamento europeo, las presidenciales en Estados Unidos, así como los comicios en economías emergentes como la India o México), van a perfilar de manera decisiva estos aspectos clave para la evolución económica mundial. A este respecto, el clima de polarización que previsiblemente envolverá a algunos de estos procesos electorales deberá hacer frente a riesgos potenciales de desinformación o *deepfakes*.

1.1.2. Unión Europea

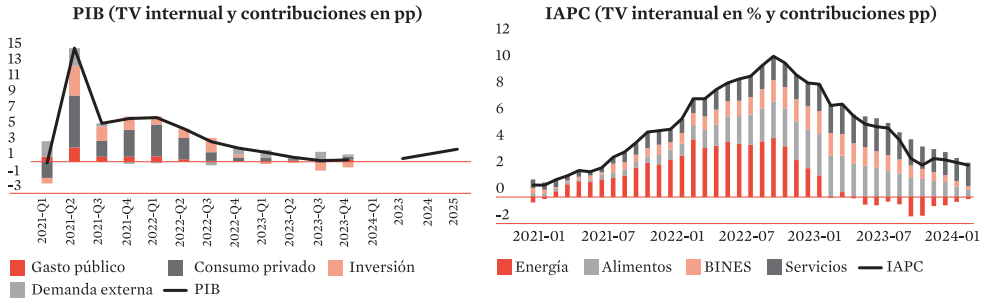
La Unión Europea registró en 2023 una situación de estancamiento en un contexto de intensa reducción de la inflación. La política económica se centró a corto plazo en equilibrar el tono restrictivo de la política monetaria y el tono menos expansivo de la política fiscal, mientras que, a medio y largo plazo, la atención recayó en alcanzar un acuerdo sobre un nuevo marco fiscal, continuar desplegando el *Next Generation EU* y abordar los desafíos de futuro, principalmente, la revisión de la política industrial y las transiciones verde y digital.

Evolución socioeconómica del año 2023 y previsiones a corto plazo

La economía europea experimentó a lo largo de 2023 una desaceleración continuada, después de haber recuperado el impulso tras la pandemia y de que el impacto de la guerra en Ucrania sobre la actividad hubiese sido menor del esperado inicialmente, aunque su mayor exposición frente a otras economías haya reflejado una mayor atonía.

30 Al respecto, cabe señalar el ascenso de tipos anunciado por el banco central de Japón en marzo de 2024. Este ascenso, que sitúa el tipo oficial al 0,1 por 100, supone un vuelco a la política monetaria del país tras ocho años de tipos negativos. Aunque la medida debe interpretarse dentro del marco específico de la política monetaria japonesa, está por ver si pudiera representar un indicio de una nueva ola de repuntes de tipos en otras economías desarrolladas.

GRÁFICO 8. CRECIMIENTO DEL PIB E INFLACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA, 2019-2024



Nota: los datos anuales de PIB para el periodo 2024-2025 corresponden a las previsiones de primavera de la Comisión Europea.
Fuente: Eurostat y Comisión Europea, *Previsiones de primavera 2024*, 15 de mayo de 2024.

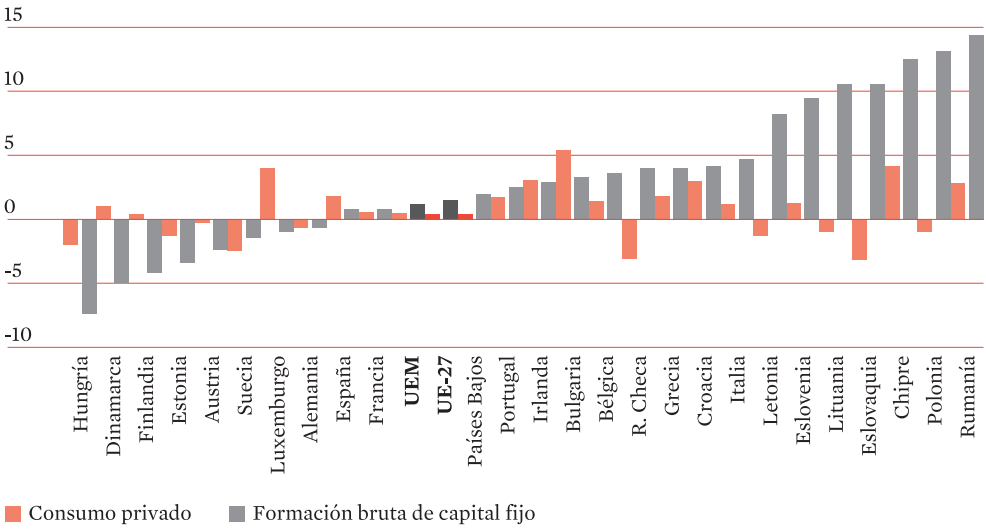
Las dificultades para recuperar y mantener el poder adquisitivo de los hogares después de la fuerte caída experimentada en los dos años previos, el endurecimiento de la política monetaria, la retirada progresiva de las ayudas fiscales antiinflacionistas y la atonía de la demanda externa condicionaron la evolución del PIB a lo largo de 2023, que cerró tanto en la Unión Europea como en la zona euro con un crecimiento interanual de cuatro décimas, tres puntos por debajo del crecimiento del año anterior (gráfico 8).

Esta situación se agudizó en el segundo semestre del año con un estancamiento de la actividad y tasas de crecimiento mínimas. Una inflación elevada y heterogénea entre Estados miembros (cuadro 4), y el contexto de mayores tipos de interés a causa del endurecimiento monetario impactó en la situación financiera de familias y empresas dificultando el proceso de recuperación de la actividad. El consumo privado, que creció cuatro décimas en el año, pero sobre todo la inversión, que cayó dos puntos y medio respecto al año anterior, están detrás de esta evolución. En el caso de la inversión, no obstante, la evolución agregada no refleja las grandes disparidades existentes entre Estados miembros (gráfico 9).

En todo caso, la caída no fue mayor gracias a la evolución a la baja de la inflación, inicialmente en respuesta a la caída de los precios energéticos, que se extendió al resto de la cesta a lo largo del año, y que se reflejó en una desaceleración continuada con tasas de variación a final de año del índice general por debajo el 3 por 100. Esto permitió que el consumo privado repuntase ligeramente a final de año.

Asimismo, el mercado laboral comunitario se mantuvo sólido, con resultados favorables en un contexto de subida sostenida de los salarios. La creación de empleo se mantuvo en crecimiento en el entorno del 1 por 100 mientras que la tasa de desempleo se situó en mínimos históricos, del 6,1 por 100 en la Unión Europea y del 6,6 por 100 en la zona euro a finales de 2023, así como en la mayoría de Estados miembros, reflejando la resiliencia de los mercados de trabajo europeos.

GRÁFICO 9. VARIACIÓN DEL CONSUMO Y LA INVERSIÓN POR ESTADOS MIEMBROS*, 2023
(Tasa de crecimiento interanual)



* No se ha incluido la referencia a Malta por ser un valor atípico en el caso de la inversión en el conjunto de Estados miembros con una caída del 22 por 100, mientras que el consumo creció un 7,7 por 100.
Fuente: Eurostat.

En cuanto a la situación de las finanzas públicas, dos factores contrapuestos, por un lado, una coyuntura económica menos favorable y un mayor gasto en concepto de intereses y, por otro, la retirada progresiva de las medidas temporales adoptadas, condicionaron su evolución a lo largo de 2023. El déficit público en términos del PIB se situó en el 3,5 y 3,6 por 100, respectivamente, en la Unión Europea y en la zona euro. Por su parte, la ratio de deuda sobre el PIB disminuyó en 2023, hasta situarse en el 82,9 por 100 en la Unión y en el 90 por 100 en la zona euro, si bien la carga de la deuda puede verse condicionada a largo plazo por el tono de la política monetaria y las turbulencias en los mercados financieros.

Con carácter general, la atonía de la actividad se observó en buena parte de los Estados miembros (cuadro 4): hasta ocho países de la zona euro estaban en situación de recesión técnica en 2023, como reflejan las tasas anuales de crecimiento negativas, donde destacan Estonia (–3 por 100) e Irlanda (–3,2 por 100), pero también Austria y Finlandia e incluso Alemania con un crecimiento negativo de tres décimas, que impactó, dado su peso, en la evolución del agregado para el conjunto de la Unión. Esta situación contrasta con la evolución de otras economías como España, Grecia o Portugal con tasas de crecimiento iguales o superiores al 2 por 100.

La evolución diferencial de los precios y el impacto asimétrico de la misma en función de las peculiaridades de la estructura productiva y las dependencias comerciales de cada Estado miembro, así como las decisiones de política económica en cada uno

de ellos, condicionó, sin duda, la evolución de la actividad en los Estados miembros. Además, la desaceleración de la inflación no fue tan acusada en algunos de ellos que registraron, todavía en 2023, tasas por encima del 6 por 100 (cuadro 4).

CUADRO 4. INDICADORES MACROECONÓMICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, 2023-2025
(En porcentajes)

Estados miembros	Variación del PIB %			Inflación media* % en tasa interanual			Desempleo % población activa			Déficit público* % PIB			Deuda pública % PIB		
	2023	2024	2025	2023	2024	2025	2023	2024	2025	2023	2024	2025	2023	2024	2025
Alemania	−0,3	0,1	1,0	6,0	2,4	2,0	3,1	3,1	3,1	−2,5	−1,6	−1,2	63,6	62,9	62,2
Austria	−0,8	0,3	1,6	7,7	3,6	2,8	5,1	5,3	5,1	−2,7	−3,1	−2,9	77,8	77,7	77,8
Bélgica	1,4	1,3	1,4	2,3	4,0	2,3	5,5	5,6	5,4	−4,4	−4,4	−4,7	105,2	105,0	106,6
Chipre	2,5	2,8	2,9	3,9	2,4	2,1	6,1	5,6	5,4	3,1	2,9	2,9	77,3	70,6	65,4
Croacia	3,1	3,3	2,9	8,4	3,5	2,2	6,1	5,8	5,6	−0,7	−2,6	−2,6	63,0	59,5	59,1
Eslovaquia	1,6	2,2	2,9	11,0	3,1	3,6	5,8	5,4	5,2	−4,9	−5,9	−5,4	56,0	58,5	59,9
Eslovenia	1,6	2,3	2,6	7,2	2,8	2,4	3,7	3,7	3,6	−2,5	−2,8	−2,2	69,2	68,1	66,4
España	2,5	2,1	1,9	3,4	3,1	2,3	12,2	11,6	11,1	−3,6	−3,0	−2,8	107,7	105,5	104,8
Estonia	−3,0	−0,5	3,1	9,1	3,4	2,1	6,4	7,4	6,9	−3,4	−3,4	−4,3	19,6	21,4	24,6
Finlandia	−1,0	0,0	1,4	4,3	1,4	2,1	7,2	7,4	7,2	−2,7	−3,4	−2,8	75,8	80,5	82,4
Francia	0,7	0,7	1,3	5,7	2,5	2,0	7,3	7,7	7,8	−5,5	−5,3	−5,0	110,6	112,4	113,8
Grecia	2,0	2,2	2,3	4,2	2,8	2,1	11,1	10,3	9,7	−1,6	−1,2	−0,8	161,9	153,9	149,3
Irlanda	−3,2	1,2	3,6	5,2	1,9	1,8	4,3	4,4	4,4	1,7	1,3	1,2	43,7	42,5	41,3
Italia	0,9	0,9	1,1	5,9	1,6	1,9	7,7	7,5	7,3	−7,4	−4,4	−4,7	137,3	138,6	141,7
Letonia	−0,3	1,7	2,6	9,1	1,6	2,0	6,5	6,5	6,3	−2,2	−2,8	−2,9	43,6	44,5	46,3
Lituania	−0,3	2,0	2,9	8,7	1,9	1,8	6,9	7,0	6,9	−0,8	−1,8	−2,2	38,3	38,9	41,6
Luxembrugo	−1,1	1,4	2,3	2,9	2,3	2,0	5,2	5,8	5,7	−1,3	−1,7	−1,9	25,7	27,1	28,5
Malta	5,6	4,6	4,3	5,6	2,8	2,3	3,1	3,0	2,9	−4,9	−4,3	−3,9	50,4	52,0	52,6
Países Bajos	0,1	0,8	1,5	4,1	2,5	2,0	3,6	3,9	4,0	−0,3	−2,0	−2,1	46,5	47,1	48,4
Portugal	2,3	1,7	1,9	5,3	2,3	1,9	6,5	6,5	6,4	1,2	0,4	0,5	99,1	95,6	91,5
UEM (20)	**0,4**	**0,8**	**1,4**	**5,4**	**2,5**	**2,1**	**6,6**	**6,6**	**6,5**	**−3,6**	**−3,0**	**−2,8**	**90,0**	**90,0**	**90,4**
Bulgaria	1,8	1,9	2,9	8,6	3,1	2,6	4,3	4,3	4,0	−1,9	−2,8	−2,9	23,1	24,8	24,6
Dinamarca	1,9	2,6	1,4	3,4	2,0	1,9	5,1	5,6	6,0	3,1	2,4	1,4	29,3	26,5	25,1
Hungría	−0,9	2,4	3,5	17,0	4,1	3,7	4,1	4,5	4,0	−6,7	−5,4	−4,5	73,5	74,3	73,8
Polonia	0,2	2,8	3,4	10,9	4,3	4,2	2,8	3,0	2,9	−5,1	−5,4	−4,6	49,6	53,7	57,7
República Checa	−0,3	1,2	2,8	12,0	2,5	2,2	2,6	2,8	2,9	−3,7	−2,4	−1,9	44,0	45,2	45,5
Rumanía	2,1	3,3	3,1	9,7	5,9	4,0	5,6	5,5	5,5	−6,6	−6,9	−7,0	48,8	50,9	53,9
Suecia	−0,2	0,2	2,1	5,9	2,0	1,8	7,7	8,4	8,2	−0,6	−1,4	−0,9	31,2	32,0	31,3
UE-27	**0,4**	**1,0**	**1,6**	**6,4**	**2,7**	**2,2**	**6,1**	**6,1**	**6,0**	**−3,5**	**−3,0**	**−2,9**	**82,9**	**82,9**	**83,4**

*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 como capacidad o necesidad de financiación de las Administraciones Públicas en porcentaje del PIB.
Fuente: Comisión Europea, *Previsiones económicas de primavera*, 15 de mayo de 2024.

Las previsiones de primavera de la Comisión Europea reflejan para 2024, tras el estancamiento generalizado de 2023, un escenario de recuperación alentado por un crecimiento mejor de lo previsto a principios de año y la continuidad en la reducción de la inflación. El crecimiento del PIB será del 1 por 100 en la Unión Europea y del 0,8 por 100 en la zona euro en respuesta, principalmente, al crecimiento del consumo privado, impulsado por el crecimiento de los salarios reales y del empleo y el aumento de la renta disponible, mientras que la inversión seguirá débil, aunque se espera que se recupere a lo largo del año en un contexto de mejora de las condiciones de financiación.

En cuanto a la inflación, la Comisión prevé que continúe su desaceleración, aunque la retirada de las medidas antiinflacionistas de los Estados miembros o las perturbaciones comerciales en el Mar Rojo puedan frenar dicha evolución a la baja. En todo caso, se espera que la inflación se mantenga en 2024 ligeramente por encima del objetivo de estabilidad de precios del BCE, del 2 por 100, aunque un mayor tensionamiento del conflicto en Oriente Próximo podría reflejarse con más intensidad en los niveles de actividad y en los precios energéticos.

Las previsiones están sujetas a incertidumbre principalmente, en el ámbito interno, por una reducción de la inflación más lenta de lo previsto o el impacto de las medidas de saneamiento fiscal adoptadas por los Estados miembros, y en el ámbito externo, por las tensiones geopolíticas (duración de la guerra en Ucrania y conflicto en Oriente Próximo) y la persistencia de la inflación en Estados Unidos. La Comisión hace referencia también a los riesgos asociados al cambio climático que lastran cada vez más las perspectivas económicas, lo cual hace necesario reflexionar sobre el impacto de estos riesgos, como precisamente se plantea en el tema destacado elegido por el Consejo en este año.

Política económica de la Unión Europea en 2023 y retos de futuro

La política económica de la Unión Europea se centró a lo largo de 2023 en continuar desplegando, tanto en el marco comunitario como en los Estados miembros, distintas medidas para afrontar las consecuencias en familias y empresas del *shock* inflacionista. Por su parte, el BCE continuó imprimiendo un tono restrictivo a la política monetaria con nuevas subidas de los tipos de interés a lo largo del año.

Además, cobró fuerza el debate sobre la reforma de las reglas fiscales con el objetivo de su aprobación antes de acabar el año, que finalmente se aprobó a principios de 2024. El marco fiscal resultante supone una nueva etapa para la gobernanza económica de la Unión Europea, con la que se pretende conjugar el objetivo de sostenibilidad fiscal y la flexibilidad para lograrlo con la necesidad de reforzar la capacidad financiera para poder hacer frente a sus prioridades estratégicas de inversión.

La política monetaria del BCE

El BCE continuó en 2023 con el tono restrictivo de su política monetaria, principalmente, a través de la subida de los tipos de interés. Hasta septiembre, subió los tipos

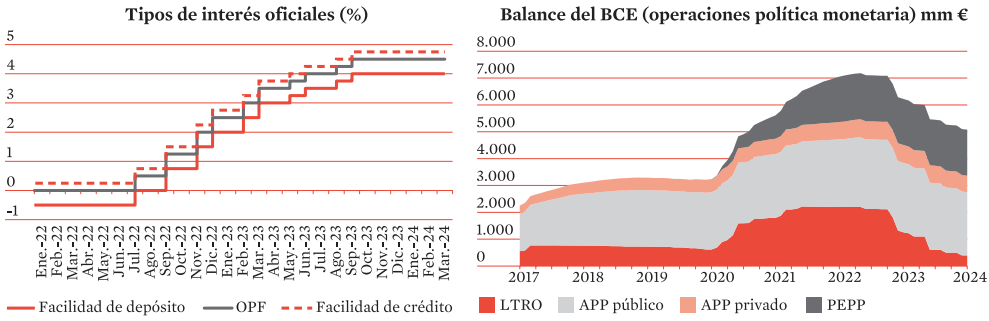
en seis ocasiones, un total de 200 puntos básicos, que situaron el tipo de interés de las operaciones principales de financiación en el 4,5 por 100, el de la facilidad de depósito en el 4 por 100 y el de la facilidad de crédito en el 4,75 por 100 (gráfico 10).

Aunque a final de año la inflación en el área euro se situaba ya por debajo del 3 por 100, el hecho de que estuviese más de un punto por encima del objetivo de estabilidad de precios del BCE, en torno al 2 por 100, le llevó a mantener los tipos en los niveles señalados anteriormente a la espera de que se confirmase la tendencia desinflacionista. El mantenimiento de los tipos de interés sin variación durante un periodo suficientemente largo contribuye, según el BCE, a devolver la inflación a su objetivo, en torno al 2 por 100. Por otro lado, dado que la transmisión de la política monetaria se produce con cierto retardo, los aumentos de tipos de interés llevados a cabo en 2023 han continuado frenando la demanda y restringiendo las condiciones de financiación en 2024.

De hecho, en los primeros meses de 2024, el BCE ha mantenido un discurso en el que reconocía que la inflación, incluso la subyacente, se había venido reduciendo, pero que al mismo tiempo las presiones inflacionistas internas eran intensas y seguía habiendo una elevada incertidumbre. En su última reunión de abril de 2024 señalaba de forma específica que las presiones respondían en ese momento a los incrementos en los precios de los servicios, en un contexto de moderación progresiva en el crecimiento de los salarios y de absorción por parte de las empresas del incremento de costes laborales en sus beneficios[31].

Esta incertidumbre sobre la evolución de los precios y la posibilidad de que la tendencia desinflacionista se atenuase, ha llevado al BCE a afianzar su estrategia de «dependencia de los datos» para determinar el nivel de restricción y la duración apropiados, así como el momento de dar un giro a la misma en función de la confianza en el proceso de desinflación. Así, las decisiones se toman en función de tres factores: las perspectivas de inflación a partir de los datos económicos y financieros, la dinámica de la inflación subyacente y la eficacia e intensidad de la transmisión de la política monetaria.

GRÁFICO 10. LA POLÍTICA MONETARIA DEL BCE



Fuente: BCE.

31 BCE, *Decisiones de política monetaria*, 11 de abril de 2024.

En todo caso, la cuestión es lograr un equilibrio entre el tono adecuado de la política monetaria en un contexto de desaceleración de la inflación[32] y el riesgo de mantener durante un largo periodo de tiempo los tipos de interés en los niveles actuales (invariables desde septiembre de 2023), máxime considerando los diferenciales de inflación existentes en el área.

Además, el BCE continuó con el proceso de normalización de su balance, mediante la disminución de las carteras de activos por operaciones de política monetaria del programa de compras de activos públicos (APP), una vez que desde marzo de 2023 se habían suspendido las reinversiones, mientras que en lo que se refiere al Programa de compras de emergencia por la pandemia (PEPP), las reinversiones del principal que vaya venciendo se mantendrán hasta finales de 2024. Asimismo, han disminuido las carteras vinculadas a las TLTRO, con un aumento de las devoluciones[33] (los últimos 390.000 millones de euros vencen en 2024). Todo ello ha llevado a una reducción progresiva del balance del BCE, que alcanzó a finales de 2023 los 6,9 billones de euros, un billón menos que el año anterior.

El riesgo de que la reducción de la cartera de activos públicos del BCE pudiera provocar un aumento de los intereses de la deuda soberana se ha logrado evitar con el Instrumento para la protección del BCE (TPI, por sus siglas en inglés), creado en 2022, y cuyo objetivo era contrarrestar dinámicas de mercado no deseadas y desordenadas que pudiesen ser una amenaza para la transmisión de la política monetaria en la zona euro. Las primas de riesgo se han mantenido en niveles estables y de ahí que, hasta el momento, no haya sido necesario activar el TPI.

Por otra parte, en marzo de 2024, el BCE publicó las conclusiones de la revisión de su marco operativo, que supone cambios en el modo de proporcionar liquidez por parte del banco central en un contexto de reducción gradual de la liquidez existente en el sistema bancario. A partir de ahora, el ajuste en el tipo de interés de la facilidad de depósito será la referencia para la orientación de la política monetaria, y el diferencial de este con el tipo de interés de las operaciones principales de financiación se reducirá a 15 puntos básicos desde septiembre de 2024. La liquidez se apoyará principalmente en las operaciones principales de financiación (OPF) y en las operaciones de financiación a más largo plazo (tres meses), y en una fase posterior, se podrán introducir las operaciones estructurales de financiación a plazo más largo y una cartera estructural de valores.

32 Aunque en un primer momento, el repunte inflacionista tuvo su origen en factores de oferta, en su mayor parte por el aumento del coste de materias primas importadas, también los factores de demanda influyeron en la evolución de los precios de algunos bienes y servicios en respuesta a la propia recuperación de la actividad y al impulso del consumo tras la pandemia. Para un mayor detalle véase Informe CES 2/2023, *La gobernanza de la Unión Europea. Presidencia española 2023*, págs. 35-40.

33 Tanto devoluciones por vencimientos como reembolsos anticipados impulsadas desde 2023 por los cambios en las condiciones de cálculo del coste de la financiación acorde al nuevo escenario de tipos.

Cambio de tono en la política fiscal de la Unión Europea

Tras el impulso fiscal de los años anteriores, la orientación de la política fiscal se hizo menos expansiva en 2023, en consonancia con la necesidad de reducir los niveles de déficit y deuda públicos en una senda sostenible y creíble, y progresivamente ir eliminado las medidas que se habían adoptado en los años previos para mitigar las repercusiones económicas y sociales del mayor coste energético y su impacto en la inflación.

De hecho, el coste de las medidas de apoyo de emergencia adoptadas para mitigar las repercusiones económicas y sociales de los mayores precios de la energía y su impacto en la inflación siguió siendo elevado en 2023; según estimaciones de la Comisión Europea, un 1 por 100 del PIB de la zona euro, algo menos del 1,3 por 100 de 2022[34]. No obstante, muchos Estados miembros comenzaron a suprimir gradualmente parte de estas medidas y otras terminarán de eliminarse en 2024. En todo caso, algunos Estados miembros como Finlandia, Estonia, Eslovaquia o Polonia mantuvieron un importante impulso fiscal a corto plazo que se reflejó en peores registros de déficit respecto al año anterior.

Así, aunque la gran mayoría de Estados miembros hizo esfuerzos por reducir en 2023 sus ratios de déficit y deuda sobre el PIB, todavía diez Estados miembros tenían un déficit mayor al 3 por 100 y en trece la deuda pública superaba el límite establecido del 60 por 100, y cinco de ellos superaban el 100 por 100 del PIB, destacando Italia cerca del 140 por 100 y Grecia por encima del 160 por 100.

Por otro lado, tal y como la Comisión Europea había anunciado en marzo de 2023[35], a finales de año quedó desactivada la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento por la que se había suspendido la aplicación de las reglas fiscales, lo que abría un nuevo escenario de cara a 2024 coincidiendo con la tramitación para la aprobación del nuevo marco de gobernanza fiscal.

La reforma del marco de gobernanza fiscal

Durante 2023, se intensificó el trabajo para lograr un acuerdo sobre la reforma del marco de gobernanza económica de la Unión Europea antes de finalizar el año. La propuesta de la Comisión Europea presentada en 2022[36] dio paso, tras el diálogo con el Consejo, a la propuesta legislativa[37]. Después de intensas negociaciones, el Consejo logró el acuerdo, bajo la presidencia española, a finales de 2023 y, posteriormente, en febrero de 2024 se alcanzó un pacto definitivo con el Parlamento Europeo. A finales de abril, se produjo la entrada en vigor de las reglas fiscales.

34 Recomendación (UE) del Consejo de 12 de abril de 2024 sobre la política económica de la zona del euro.
35 Comisión Europea, *Orientaciones de la política presupuestaria para 2024: promover la sostenibilidad de la deuda y un crecimiento sostenible e inclusivo*, COM (2023) 141 final, de 8 de marzo.
36 *Comunicación sobre las orientaciones para una reforma del marco de gobernanza económica de la Unión Europea*, COM (2022) 583 final, 9 de noviembre de 2022.
37 COM (2023) 240 final; COM (2023) 241 final y COM (2023) 242 final.

El nuevo esquema de gobernanza, enmarcado en el Semestre Europeo, se apoya en los planes fiscales y estructurales de los Estados miembros, que recogerán sus compromisos en materia fiscal, de reformas y de inversiones. Los planes tendrán un horizonte temporal de cuatro años, ampliable a siete en función de distintos criterios. Los Gobiernos elaborarán los planes —los primeros para el periodo 2025-2028 antes del 20 de septiembre de 2024—, que serán informados, en su caso, por las instituciones fiscales independientes nacionales, y después serán evaluados por la Comisión, y finalmente aprobados por el Consejo antes de su puesta en marcha. En el caso de los Estados cuya deuda supere el 60 por 100 del PIB o el déficit exceda del 3 por 100 del PIB, se establecen una serie de reglas para garantizar que durante el periodo de cuatro años (o hasta siete si se aprueba su extensión) se produzca un ajuste fiscal que rebaje esas ratios. El impacto sobre la economía de la Unión Europea de la restricción impuesta por la aplicación de las reglas fiscales podría ser, al menos a corto plazo, negativo dados los datos de déficit y deuda sobre el PIB existentes a finales de 2023.

Como ha señalado el CES en su reciente informe sobre la gobernanza económica de la Unión Europea[38], las reglas fiscales son necesarias en una unión monetaria para coordinar la política fiscal de los Estados, propiciar políticas fiscales prudentes y evitar que los desequilibrios individuales afecten a la estabilidad del conjunto. Por ello, el acuerdo era necesario, tras cuatro años con las reglas suspendidas, para trasladar a los mercados un mensaje de unidad, estabilidad y solvencia en un contexto geopolítico dominado por la incertidumbre.

El CES también señala que el nuevo esquema supone un avance respecto al marco de supervisión fiscal hasta ahora vigente porque lo simplifica bastante, se focaliza en el medio plazo, favorece la implicación de los Estados al tener en cuenta las características de cada país y permite conciliar mejor la sostenibilidad fiscal y el crecimiento al dar más margen fiscal a los países más endeudados para que realicen inversiones y reformas. Sin embargo, no resuelve del todo los principales problemas de los que adolecía el sistema anterior: la complejidad, la prociclicidad y la desprotección de la inversión. Además, la reforma ha dejado de lado el debate sobre la necesidad de crear instituciones presupuestarias supranacionales de calado y permanentes, incrementando la capacidad presupuestaria de la Unión Europea, lo que permitiría afrontar los retos externos e internos e impulsar y desarrollar políticas en los ámbitos que demandan actuaciones conjuntas. El presupuesto comunitario, inferior al 2 por 100 del PIB de la Unión Europea, difícilmente puede dar respuesta a estos desafíos, máxime en un contexto de competencia global y donde otros países, como Estados Unidos y China, sí cuentan con capacidad de actuación.

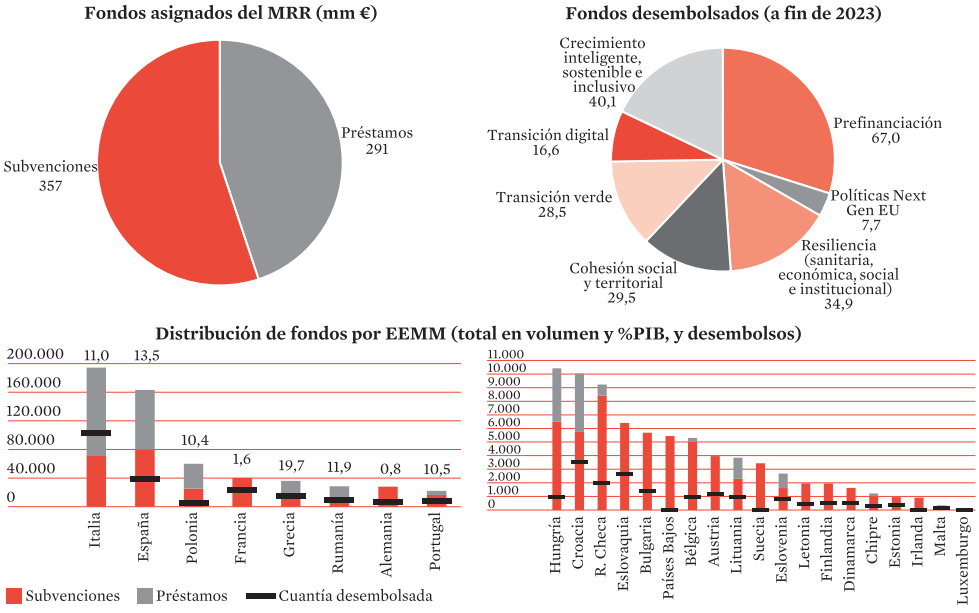
38 Informe CES 2/2024, *La gobernanza económica de la Unión Europea*.

Evaluación intermedia del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

Precisamente, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) tiene como objetivo movilizar la inversión privada a través de una inversión pública potente, lo que impulsará el crecimiento potencial y la competitividad y contribuirá a las transiciones verde y digital, así como a reforzar la resiliencia social y económica.

A finales de 2023 finalizó el plazo establecido para que los Estados miembros solicitasen los importes en concepto de préstamos del MRR que todavía no habían solicitado. Esto supuso la modificación de los planes de recuperación iniciales, incluyendo una reprogramación de las actuaciones acorde a los nuevos fondos solicitados (gráfico 11). Aunque no todos los Estados miembros solicitaron préstamos, como Francia, sí han debido presentar modificaciones de los planes originales para incluir, al menos, el Capítulo *REPowerEU*[39]. Incluyendo las subvenciones adicionales y los préstamos solicitados hasta 2023, la dotación efectiva del MRR asciende a 648.000 millones de euros (el 55 por 100 subvenciones y el 45 por 100 restante créditos).

GRÁFICO 11. FONDOS DEL MRR Y DISTRIBUCIÓN POR ACTUACIONES Y ESTADOS MIEMBROS
(Importes asignados en volumen y % PIB y desembolsos)



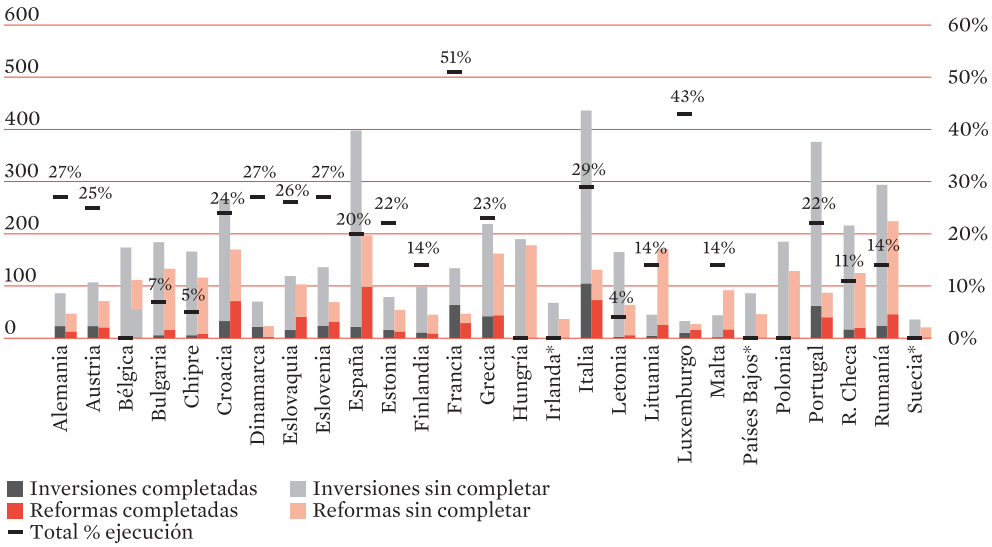
Fuente: Comisión Europea, *Recovery and Resilience Scoreboard*.

39 Atendiendo a la reforma del Reglamento del MRR de marzo de 2023, al cierre de esta Memoria, un total de 23 Estados miembros habían incluido ya en sus planes el capítulo *REPowerEU* como respuesta al *shock* energético.

A finales de 2023 se habían realizado desembolsos por un total de 224.319 millones. Del total, Francia e Italia han recibido la mayor cuantía en desembolsos, más de un 50 por 100 de los fondos asignados, seguidos de Eslovaquia, Estonia y Grecia, que habían recibido en torno al 40 por 100. España, por su parte, ha recibido casi una cuarta parte.

Por su parte, en febrero de 2024, la Comisión Europea publicó la evaluación intermedia del MRR[40] donde recogía los progresos registrados y las enseñanzas extraídas (gráfico 12). La Comisión concluye que el MRR es un instrumento esencial, tanto en su diseño inicial, por haber ofrecido una respuesta conjunta, solidaria e innovadora a los efectos de la pandemia, a través de la emisión de deuda mancomunada y con

GRÁFICO 12. RESULTADOS DE EJECUCIÓN DEL MRR A FINALES DE 2023



Algunos logros destacados (Indicadores comunes)
Ahorro de 28 millones de MWH/año en consumo de energía primaria.
9 millones de personas beneficiadas por medidas de protección contra desastres naturales.
8,7 millones de personas participantes en acciones de educación y formación.
308 millones de ciudadanos beneficiados de la mejora de la digitalización de los servicios públicos.
5,6 millones de viviendas con acceso a internet a través de redes de alta capacidad.
5,8 millones de jóvenes entre 15-29 años beneficiarios de apoyos en educación, formación y empleo.
2 milones de empresas han recibido algún tipo de apoyo.

* EEMM que no han solicitado todavía desembolsos. Donde no se indica porcentaje de ejecución es porque todavía no se han remitido datos de ejecución.
Fuente: Comisión Europea, *Recovery and Resilience Scoreboard.*

40 El Reglamento del MRR disponía que la Comisión debía presentar al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones una evaluación intermedia de la aplicación del Mecanismo, a más tardar el 20 de febrero de 2024. También hablaba de una evaluación *ex post* en 2028, con una evaluación global del Mecanismo y su impacto, una vez que se ejecuten por completo las medidas contempladas en los planes de recuperación. Comisión Europea, *Fortalecer la Unión Europea mediante reformas e inversiones ambiciosas*, COM (2024) 82 final de 21 de febrero de 2024.

un enfoque orientado a resultados, como en su flexibilidad para adaptarse a los retos sobrevenidos posteriormente como la subida de los precios de la energía a consecuencia de la guerra en Ucrania, el *shock* inflacionista y los cuellos de botella en las cadenas de suministro (recuadro 1). Pero, además, se destaca que no ha buscado ser

RECUADRO 1. EVALUACIÓN INTERMEDIA DEL MRR

Valoración general del Mecanismo

Herramienta eficaz sin precedentes, en escala y ambición, con doble enfoque, a corto plazo (recuperación de la pandemia) y a largo plazo (resiliencia e impulso de la competitividad).
Instrumento ágil. Su puesta en marcha marcó el camino de la recuperación de la Unión Europea tras la pandemia con la aprobación de los planes en la mayoría de EEMM e implementación rápidas.
Naturaleza innovadora del MRR: enfoque de resultados sujeto al logro de hitos y objetivos.
Coherencia con las prioridades de la Unión Europea y las recomendaciones del Semestre Europeo.
Flexible, permitiendo incorporar nuevas medidas ante nuevos desafíos.

Aspectos positivos destacados

Amplio apoyo de los EEMM y otras partes interesadas. Los pagos sobre la base de los avances y los resultados alcanzados aportan previsión y responsabilidad de los EEMM y de la Comisión.
Los desembolsos rápidos reflejan el apoyo a los EEMM en los momentos de crisis.
La combinación de inversiones y reformas fortalece las economías de cara al futuro.
El plan ha sido decisivo para los países que contaban con menor margen fiscal.
Contribución a la cohesión territorial dentro de la Unión Europea al concentrar y distribuir mayor volumen de recursos en los países de menor renta, más vulnerables y más afectados por la pandemia.
El MRR ha tenido un papel catalizador de las reformas estructurales.
Sinergias entre el MRR y el resto de fondos de la Unión Europea, en especial, los de la política de cohesión.

Sugerencias de mejora, con vistas a mejorar el ritmo de ejecución

Fomentar una mayor implicación de las autoridades regionales y locales, la sociedad civil y los interlocutores sociales en el diseño e implementación de las medidas de los planes nacionales.
Mayor flexibilidad en el diseño y la ejecución de los planes nacionales para asegurar una adecuada implementación.
Mayor esfuerzo en mejorar las capacidades administrativas de los Estados miembros y de las instituciones encargadas de la implementación.
Refuerzo de los mecanismos de transparencia durante la implementación.
Necesidad de ajustes en los sistemas de reporte y control del MRR. El marco de auditoría y control es complejo y afecta a la velocidad de implementación.

Fuente: Comisión Europea, *Fortalecer la Unión Europea mediante reformas e inversiones ambiciosas*, COM (2024) 82 final de 21 de febrero de 2024 y EY, *Resumen de los elementos principales de la evaluación intermedia sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*, febrero de 2024.

una respuesta inmediata a circunstancias coyunturales, sino que ha incorporado una perspectiva estratégica y visión de futuro (componentes para la transición verde y digital y reformas estructurales) que busca hacer a la Unión Europea más resiliente y posicionarla en mejores condiciones para enfrentar la competencia internacional.

El cambio de paradigma experimentado a nivel mundial en la política industrial también ha ido calando en la Unión Europea. Hasta hace pocos años, el bloque comunitario entendía que la mejor política industrial era aquella que incidía en la mejora del marco general de la actividad, pero tras años de pérdida de peso de la industria en el conjunto de la actividad y ante la evidencia de la vulnerable posición de Europa en la carrera tecnológica global respecto a las principales potencias industriales, y en un marco de rápidas transformaciones tecnológicas al que se añade el desafío climático, el enfoque ha cambiado a favor de apoyar de manera firme y coordinada a la industria comunitaria[41].

Desafíos de futuro: revisión de la política industrial europea, transformación digital y transición verde

En este contexto, la aprobación en 2022 de la Ley de Reducción de la inflación de los Estados Unidos (IRA, por sus siglas en inglés), generó fricciones en las relaciones transatlánticas, a las que la Unión Europea respondió con el Plan Industrial del Pacto Verde para la era *net*-zero[42], que la Comisión Europea presentó en febrero de 2023 y que suponía una nueva revisión de su estrategia industrial. Incluía una Ley de Industria de cero emisiones netas, una Ley sobre materias primas críticas para Europa y una reforma del mercado eléctrico con el objetivo de asegurar mayor independencia en el ámbito energético[43].

La necesidad de una política industrial común se ha hecho, además, más evidente ante la flexibilización temporal del marco de ayudas de estado y el riesgo que supone de fragmentación del mercado interior y de profundización de la divergencia económica entre Estados miembros. De ahí que se abogue por avanzar hacia un modelo de ayudas supranacional que permita competir con otros bloques a nivel internacional, que vele por la cohesión y vincule la actividad económica al territorio.

Contar con las mismas reglas del juego se extiende también a la estrategia comercial de la Unión Europea. Su falta está provocando fricciones comerciales, que parecen haberse exacerbado por la necesidad de acelerar la descarbonización de la economía europea, de luchar contra el cambio climático y de proteger la biodiversidad. A este respecto, el CES viene insistiendo desde hace tiempo en la necesidad

41 Informe CES 2/2024, *La gobernanza económica de la Unión Europea*.
42 COM (2023) 62 final.
43 *Proposal on establishing a framework of measures for strengthening Europe's net-zero technology products manufacturing ecosystem (Net Zero Industry Act)*, COM (2023) 161. *Proposal establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials,* COM (2023) 160. *Proposal for a Regulation amending Regulations (EU) 2019/943 and (EU) 2019/942 as well as Directives (EU) 2018/2001 and (EU) 2019/944 to improve the Union's electricity market design*, COM (2023) 148 final.

de garantizar la coherencia entre los objetivos medioambientales y digitales con la política comercial comunitaria, en la conveniencia de acompañar esas transformaciones con políticas redistributivas, industriales y laborales que mitiguen el impacto sobre determinados grupos sociales, trabajadores y/o empresas y faciliten su adaptación, siempre desde el diálogo social, y en la necesidad de continuar trabajando a favor de la revitalización de instituciones que permitan gestionar los retos globales desde una perspectiva multilateral, como es el caso de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

En el ámbito digital, cabe destacar que en 2023 entró en vigor la Ley europea de Chips[44] que concentra sus esfuerzos en reafirmar la competitividad y la resiliencia de Europa en las tecnologías y aplicaciones de semiconductores esenciales para la doble transición y para reforzar el liderazgo tecnológico en este ámbito. Asimismo, se alcanzaron distintos acuerdos políticos, como la Ley de Datos que finalmente entró en vigor a principios de 2024 y supone desbloquear los datos industriales, optimizando su accesibilidad y uso, y fomentando un mercado europeo de la nube competitivo y fiable, los elementos clave de la propuesta de Marco para una Identidad Digital Europea, la Ley de Ciberresiliencia o la Ley de Inteligencia artificial.

Por otro lado, la Comisión Europea continúa intentando que la seguridad económica de la Unión Europea no se vea comprometida por la acelerada geopolítica industrial. En junio de 2023, presentó una estrategia concreta y en enero de 2024 varias propuestas para mantener el dinamismo económico en torno a tres vectores[45]: propiciar el partenariado o asociación, promover la competitividad de la Unión Europea a partir del fortalecimiento del mercado único y de la inversión en capacidades investigadoras, tecnológicas e industriales y proteger la seguridad económica de la Unión Europea a través del refuerzo de las políticas y herramientas existentes al tiempo que plantear otras nuevas que permitan evaluar el comportamiento de la actividad productiva y detectar los riesgos para la seguridad económica.

1.2. LA ECONOMÍA ESPAÑOLA EN 2023 Y PERSPECTIVAS

La economía española volvió a sorprender en 2023 con un avance del PIB del 2,5 por 100 que, a pesar de situarse más de tres puntos porcentuales por debajo del registro del año anterior, consiguió superar todas las previsiones, en un contexto de endurecimiento de la política monetaria, de debilidad de la economía europea, y de elevada incertidumbre a nivel mundial por los conflictos bélicos en Ucrania y Palestina.

44 Reglamento (UE) 2023/1781 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023 por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de semiconductores y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/694 (Reglamento de chips) (Texto pertinente a efectos del EEE).

45 JOIN (2023) 20 final, Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, *Estrategia Europea de Seguridad Económica. Advancing European economic security: an introduction to five new iniciatives*, COM (2024) 22 final.

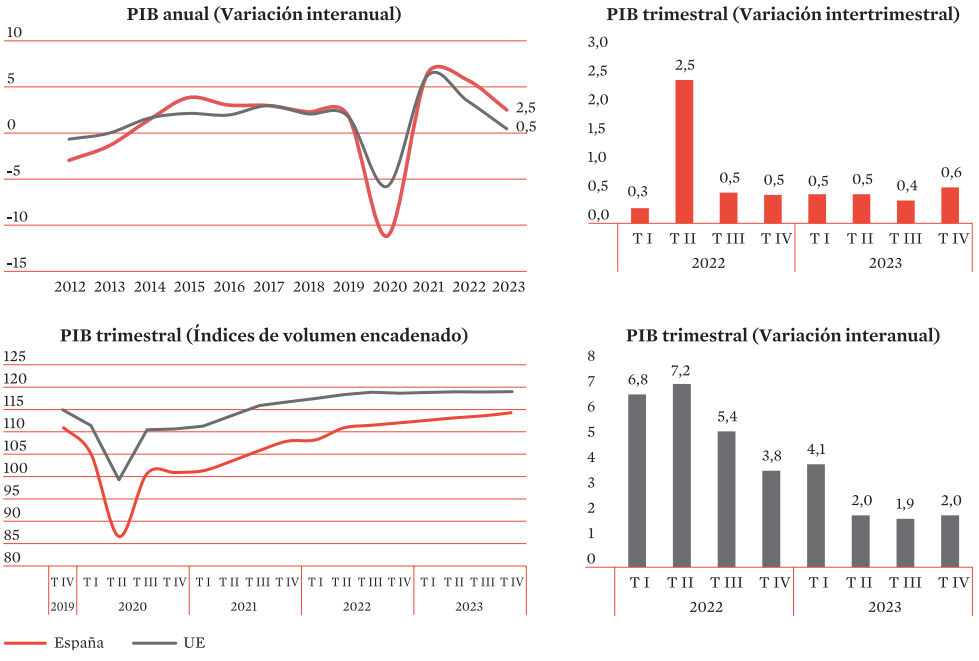
Además, tras la última revisión de la contabilidad nacional anual llevada a cabo por el INE, se constató la recuperación de los niveles prepandemia ya en el tercer trimestre de 2022, situándose actualmente la economía española entre las más dinámicas de la Unión Europea.

En todo caso, la elevada incertidumbre va a seguir marcando la marcha de la economía en el corto plazo, principalmente por factores geopolíticos (impacto de los conflictos bélicos en la producción y precio de la energía y de las tensiones en el Mar Rojo sobre el transporte comercial), la debilidad de los principales socios comerciales de la Unión Europea y de la economía china y, en el ámbito interno, la inestabilidad política, o el grado de ejecución de los fondos *Next Generation EU* y su impacto en la economía real.

1.2.1. La economía española en 2023

Tras los intensos crecimientos registrados los años que siguieron a la recesión de 2020, en 2023 el PIB recuperó tasas más moderadas, con un incremento en el conjunto del año del 2,5 por 100, según la contabilidad nacional trimestral de España (gráfico 13). La ocupación, por su parte, aumentó un 3,2 por 100 en términos de empleo equivalente a tiempo completo, reduciéndose la tasa de paro hasta el 12,2 por 100 de la población activa (cuadro 5).

GRÁFICO 13. EVOLUCIÓN DEL PIB



Fuente: INE, Contabilidad Nacional Trimestral de España y Eurostat.

CUADRO 5. CUADRO MACROECONÓMICO, 2019-2023

(Tasas de variación anual, en porcentaje)

Conceptos	2019	2020	2021	2022	2023
PIB y agregados de la demanda					
PIB a precios de mercado	2,0	–11,2	6,4	5,8	2,5
Consumo final	1,3	–8,3	6,0	3,4	2,3
Hogares	0,9	–12,4	7,2	4,8	1,8
AAPP	1,9	3,6	3,4	–0,2	3,8
Formación bruta de capital fijo	4,5	–9,0	2,8	2,4	0,8
Activos fijos materiales	5,3	–10,3	1,7	2,1	1,0
Viviendas y otros edificios y construcciones	7,2	–9,2	0,4	2,6	2,3
Maquinaria, bienes de equipo y sistemas de armamento	2,0	–12,6	4,4	1,9	–1,6
Recursos biológicos cultivados	10,7	3,0	–6,6	–14,1	4,7
Productos de la propiedad intelectual	0,6	–2,7	7,7	3,8	–0,3
Exportación de bienes y servicios	2,2	–20,1	13,5	15,2	2,3
Bienes	0,8	–8,6	9,3	4,5	–1,6
Servicios	5,3	–44,2	27,5	48,6	12,0
Importación de bienes y servicios	1,3	–15,0	14,9	7,0	0,3
Bienes	–0,1	–11,2	15,0	5,4	–0,3
Servicios	7,5	–30,9	14,5	15,3	3,7
Demanda nacional (aportación al crecimiento del PIB en pp)	1,6	–9,0	6,6	2,9	1,7
Demanda externa (aportación al crecimiento del PIB en pp)	0,4	–2,2	–0,2	2,9	0,8
Precios y costes					
Deflactor del PIB	1,4	1,1	2,7	4,1	5,9
IPC (medio anual)	0,7	–0,3	3,1	8,4	3,5
IPC (diciembre)	0,8	–0,5	6,5	5,7	3,1
Coste laboral unitario	3,8	8,2	1,1	0,9	6,0
Mercado de trabajo					
Empleo (EPA)	2,3	–2,9	3,3	3,6	3,1
Tasa de paro (% de población activa) (EPA)	14,1	15,5	14,9	13,0	12,2
Empleo equivalente a tiempo completo (CNTR)	3,3	–6,5	7,1	3,7	3,2
Horas trabajadas (CNTR)	1,4	–11,0	7,2	3,9	1,9
Productividad por ocupado (equivalente a tiempo completo)	–1,3	–5,0	–0,6	2,0	–0,7
Productividad por hora efectivamente trabajada	0,6	–0,2	–0,8	1,8	0,6
Remuneración por asalariado (empleo asalariado equivalente a tiempo completo)	2,5	2,8	0,4	2,9	5,2
Saldo balanza de bienes y servicios (BP) (% PIB)	2,9	1,4	1,0	1,2	4,1
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de la economía (% PIB)	**2,4**	**1,1**	**1,7**	**1,5**	**3,7**
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de las AAPP (% PIB)	**–3,1**	**–10,1**	**–6,7**	**–4,7**	**–3,6**
Deuda bruta de las AAPP (% PIB)	**98,2**	**120,3**	**116,8**	**111,6**	**107,7**
Pro memoria					
PIB nominal (millones de euros)	**1.245.513**	**1.119.010**	**1.222.290**	**1.346.377**	**1.461.889**

Fuente: INE y Banco de España.

Sin embargo, el esperado impacto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) sobre la economía española continúa retrasándose, tal y como señala la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) en su informe de abril de 2024[46], donde volvía a revisar a la baja sus estimaciones para 2023 y 2024, hasta situarlas, respectivamente, en 0,8 y 1,6 puntos sobre el nivel de PIB respecto a un escenario sin Plan. Cabe señalar a este respecto que, según las previsiones del Gobierno, será a partir de 2024 cuando las inversiones iniciales comiencen a materializarse y los efectos del PRTR se trasladen a la economía real[47], mientras que el Banco de España prevé su impacto máximo sobre el nivel de PIB en los años 2025 y 2026[48].

Nuevas revisiones de la contabilidad nacional

Desde el estallido de la pandemia, el INE ha venido manifestando las dificultades a las que se ha enfrentado en la elaboración de sus productos estadísticos, como consecuencia en un primer momento de las medidas adoptadas para combatir los efectos del COVID-19 sobre la salud pública y sobre la actividad económica y el empleo y, posteriormente, por la guerra en Ucrania y su impacto en los mercados energéticos, el comercio internacional o la evolución de los precios. En consecuencia, las revisiones realizadas en la contabilidad nacional están siendo de magnitudes superiores a lo habitual; la última de ellas, de septiembre de 2023, arrojó crecimientos del PIB en 2021 y 2022 del 6,4 por 100 y del 5,8 por 100, respectivamente, frente al 5,5 por 100 estimado inicialmente para ambos ejercicios[49]. Se trata de una importante corrección de la evolución del PIB, más coherente con los resultados mostrados en los últimos años por otros indicadores como el empleo o la recaudación fiscal[50], lo que, además, habría supuesto el adelanto de la recuperación de los niveles de PIB prepandemia al tercer trimestre de 2022.

Mayor crecimiento de la economía española respecto a sus socios comunitarios

Por otra parte, las nuevas estimaciones de crecimiento sitúan a España en mejor posición respecto de sus socios de la Unión Europea, de forma que, si bien es cierto que tardó más en recuperarse de los efectos de la pandemia (por su mayor especialización en las actividades de servicios más afectadas por las restricciones, como el turismo, la restauración, hostelería o transporte), en los dos últimos años ha registrado tasas de crecimiento superiores en más de dos puntos porcentuales al promedio de la Unión Europea (gráfico 13). Paradójicamente, también por su estructura productiva,

46 AIReF, *Informe 2/24 sobre los presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas 2024*, 11 de abril de 2024.

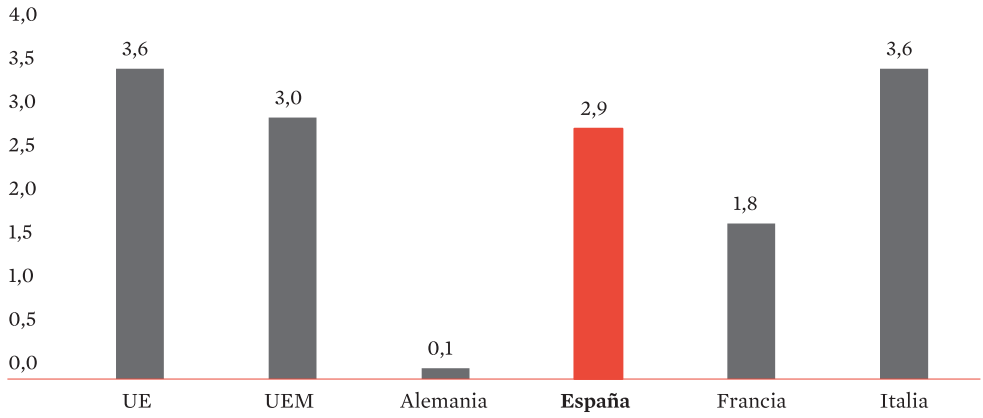
47 Ministerio de Hacienda, *Plan Presupuestario 2024*, 15 de octubre de 2023.

48 Banco de España, *Informe trimestral y proyecciones macroeconómicas de la economía española. Primer trimestre de 2024*, marzo de 2024.

49 En 2024 se llevará a cabo, de forma coordinada entre todos los Estados miembros de la Unión Europea, la Revisión Estadística de la Contabilidad Nacional de España (RE-2024) —la última se realizó en 2019—, a fin de actualizar las fuentes y métodos de estimación empleados en su compilación.

50 Véase Memoria CES 2022.

GRÁFICO 14. PIB EN ESPAÑA Y OTROS PAÍSES DE LA UE
(Variación entre los cuartos trimestres de 2019 y 2023)



Fuente: Eurostat.

el impacto de la crisis energética habría sido menor en España, por su menor exposición al gas ruso, una mayor utilización de las energías renovables, la denominada «excepción ibérica» o el menor peso de la industria. En consecuencia, la recuperación mostrada por la economía española a finales de 2023 (en relación al cuarto trimestre de 2019) sería mayor que la registrada por grandes economías como la alemana o la francesa, similar a la de la zona euro, pero inferior al promedio de la Unión Europea (gráfico 14).

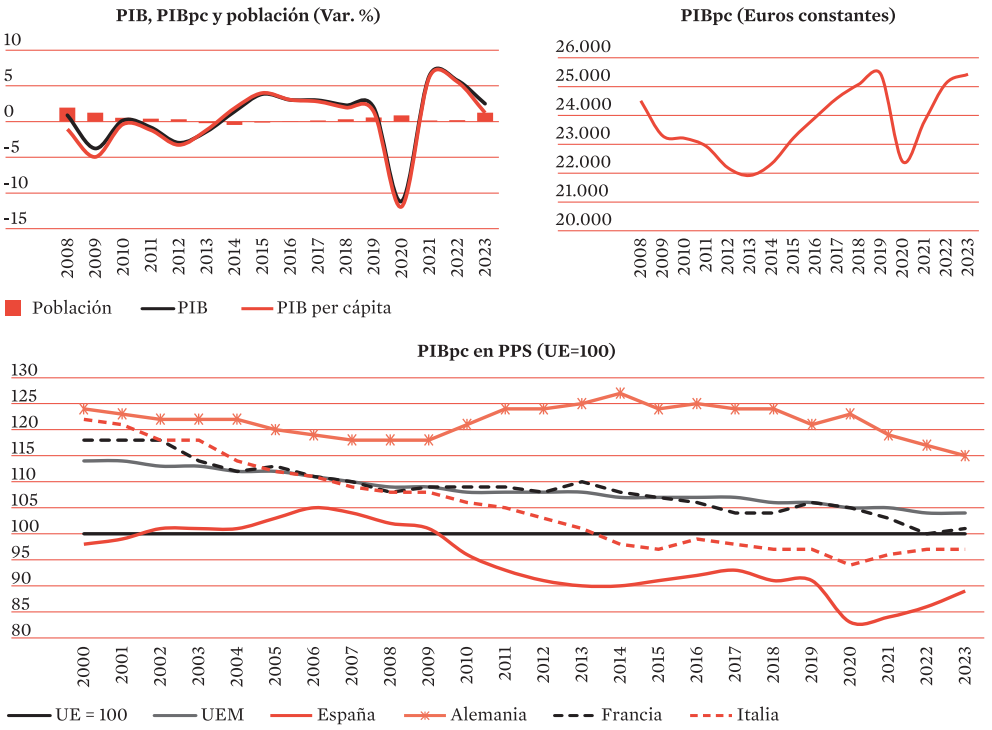
Además, la economía española se habría visto especialmente favorecida por la recuperación del turismo internacional y por un mayor crecimiento de su población (del 1,3 por 100, frente al 0,4 por 100 registrado de media en la Unión Europea). Cabe recordar que, desde la recesión de 2009, la población se había mantenido prácticamente estancada en España, con avances muy reducidos e, incluso, negativos en algunos ejercicios, de manera que el aumento registrado en 2023 gracias a la inmigración, que permitió superar la barrera de los 48 millones de personas, habría tenido un impacto positivo en las cifras de actividad y empleo y en la creación de nuevos hogares, contribuyendo con ello al avance de la demanda interna.

Sin embargo, este mayor dinamismo de la población, unido a un PIB que se desacelera respecto a los años anteriores, explica que el PIB per cápita, medido en términos constantes[51], haya aumentado únicamente un 1,2 por 100 en 2023, manteniéndose todavía por debajo del nivel de 2019 (gráfico 15). Además, aunque se ha reducido ligeramente la brecha con la Unión Europea, la renta por

El PIB per cápita aún no ha recuperado el nivel precovid

51 Se ha aproximado el valor del PIB per cápita en términos constantes, a través del cociente entre el PIB a precios constantes y la población a 1 de enero.

GRÁFICO 15. PIB PER CÁPITA



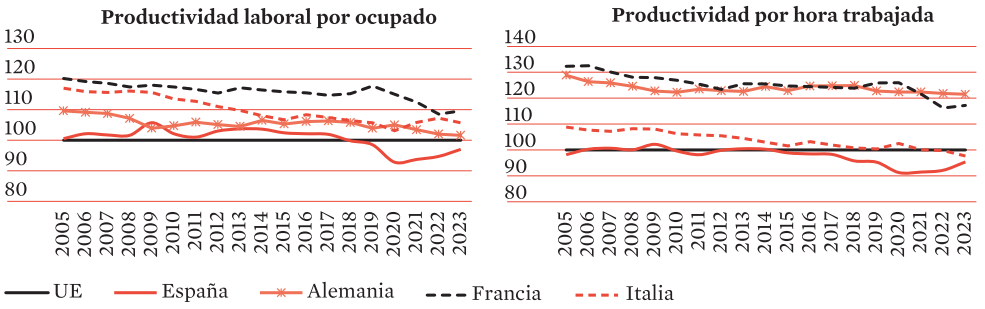
Notas:
1. Los datos del PIB y del PIB per cápita están valorados a precios constantes.
2. Los datos de población se refieren al 1 de enero.
Fuente: elaboración propia a partir de INE, Contabilidad Nacional Trimestral de España y Estadística Continua de Población y Eurostat.

habitante en España, en paridad de poder adquisitivo, representaba todavía en 2023 el 89 por 100 de la media comunitaria y el 86 por 100 del promedio de la zona euro. Los bajos resultados de la economía española en términos de productividad y las menores tasas de empleo[52], explicarían sus dificultades para converger con los niveles de PIB per cápita de los países más desarrollados de su entorno.

La productividad laboral, tanto por ocupado como por horas trabajadas, se ha situado tradicionalmente por debajo de los niveles de las principales economías de la zona euro, aunque en los años más recientes tiende a converger hacia la media europea (gráfico 16). De hecho, parece haber cambiado su tradicional perfil contracíclico —contrario al registrado por la mayor parte de economías avanzadas—, en el que la productividad laboral aumentaba con la destrucción de empleo en las recesiones y disminuía en las fases expansivas, con la creación de empleo.

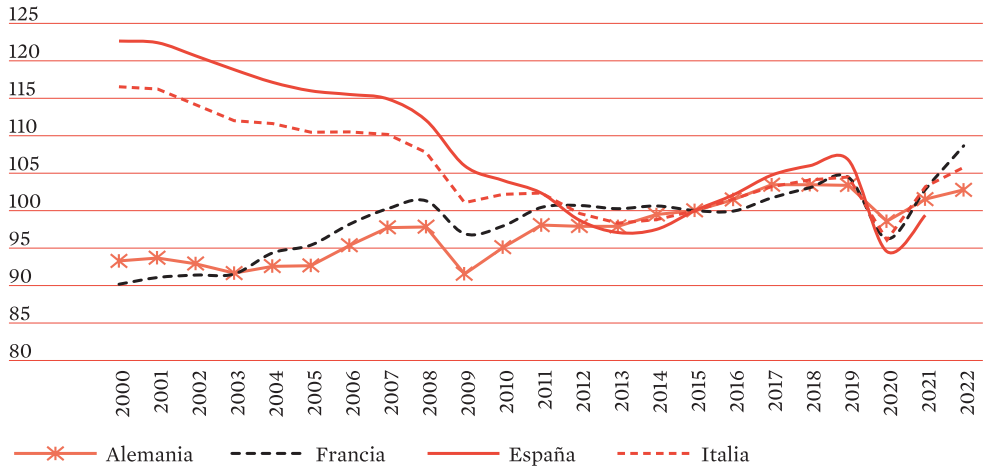
52 La tasa de empleo en España en 2023 se situó en el 70,7 por 100, frente al 75,4 por 100 de media en la Unión Europa.

GRÁFICO 16. PRODUCTIVIDAD LABORAL
(Índice UE=100)



Fuente: Eurostat.

GRÁFICO 17. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD DEL CAPITAL
(Índice, 2015=100)



Fuente: Eurostat.

Por su parte, la trayectoria de la productividad del capital habría seguido en España una tendencia decreciente que, en general, no se aprecia en el resto de las grandes economías europeas, y que podría explicarse por la especial incidencia que tuvo en la economía española la burbuja inmobiliaria. No obstante, a partir de 2015 la productividad del capital en España muestra una evolución muy similar a la registrada por el resto de países considerados.

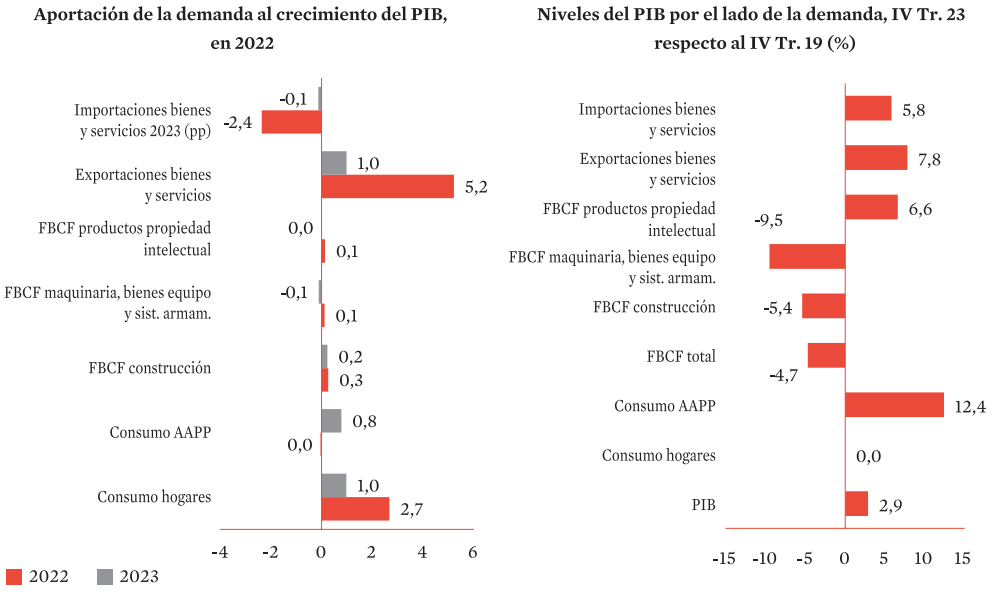
La demanda interna, motor del crecimiento en 2023

Mientras que en 2022 la contribución al crecimiento del PIB de la demanda interna y la externa fue similar (2,9 puntos cada una de ellas), en 2023 el crecimiento se sustentó principalmente en el componente interno que, alentado por la reducción de las tasas de inflación, el dinamismo del empleo o el crecimiento de la población aportó 1,7 puntos al avance del PIB. La demanda externa, por su parte, contribuyó con ocho décimas, gracias al buen comportamiento de las exportaciones de servicios y al estancamiento de las importaciones, frente al retroceso mostrado por las exportaciones de bienes (cuadro 5).

El gasto en consumo, tanto de hogares como de Administraciones públicas, fue el elemento de la demanda interna que más aportó al crecimiento del PIB en 2023, frente a la atonía mostrada por la inversión, que sigue sin recuperarse. No en vano, la formación bruta de capital fijo es el único componente de la demanda que todavía se sitúa por debajo del nivel precovid, concretamente un 4,7 por 100 (gráfico 18).

En el extremo opuesto se sitúa el gasto en consumo público, que en el cuarto trimestre de 2023 superaba en un 12,4 por 100 el nivel del mismo periodo de 2019, debido al importante esfuerzo realizado por las Administraciones en los últimos años para proteger las rentas de hogares y empresas, en un primer momento por los efectos de la pandemia y, posteriormente, por el fuerte incremento de precios derivado de la guerra en Ucrania. De hecho, en 2023 fue el único componente de la demanda que

GRÁFICO 18. PIB POR EL LADO DE LA DEMANDA



Fuente: INE, Contabilidad Nacional Trimestral de España.

aceleró su ritmo de crecimiento, aportando ocho décimas al crecimiento del PIB, tras un avance interanual del 3,8 por 100.

Por su parte, el gasto en consumo de los hogares recuperó el nivel previo al estallido de la pandemia en el cuarto trimestre de 2023, registrando en el conjunto del año un avance del 1,8 por 100, que le permitió contribuir al crecimiento del PIB con un punto porcentual. El mayor dinamismo lo mostró el gasto en bienes de consumo duraderos, con un crecimiento del 7,8 por 100, en un contexto en el que, a pesar del endurecimiento de la política monetaria, el crédito al consumo asociado a la financiación de este tipo de bienes se mantuvo robusto. Cabe señalar al respecto el buen comportamiento mostrado por las matriculaciones de automóviles[53] (aunque se mantiene todavía por debajo de los niveles prepandemia), cuya demanda había estado contenida en los últimos años debido a diferentes factores como la incertidumbre regulatoria, la pandemia, las interrupciones de las cadenas de suministros, el encarecimiento del combustible o la transición hacia el vehículo eléctrico.

El gasto en consumo resistió a la inflación y a la subida de tipos de interés

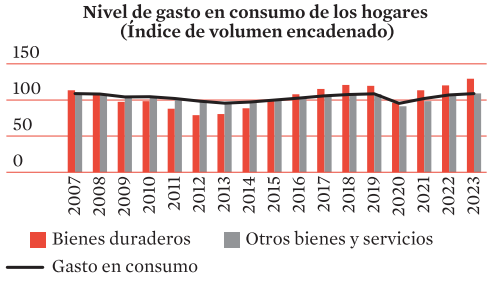
Aunque el consumo privado se desaceleró algo más de tres puntos porcentuales respecto al año anterior, mostró una notable resistencia al aumento de los tipos de interés (diez subidas consecutivas hasta alcanzar el 4,5 por 100 en septiembre de 2023) y al todavía elevado nivel de precios, a pesar del proceso desinflacionista. De hecho, en términos de volumen se situó, como se acaba de señalar, al mismo nivel de finales de 2019, e incluso de 2007, año previo a la crisis financiera. Y, además, el gasto en consumo se satisfizo mayoritariamente con producción interior, en tanto que las importaciones de bienes y servicios prácticamente se estancaron (0,3 por 100).

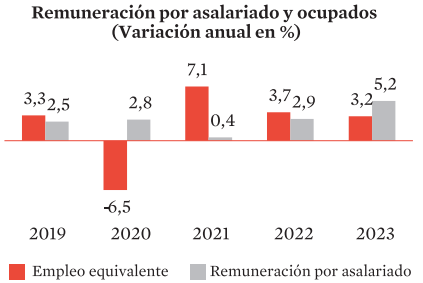
El determinante del consumo que mejor explica su comportamiento en 2023 es el aumento de la renta disponible (tanto por el dinamismo del empleo como de los salarios), habiendo contribuido también positivamente la mejora de la confianza del consumidor, el aumento de la riqueza (real y financiera), y el mantenimiento del acceso al crédito al consumo (gráfico 19).

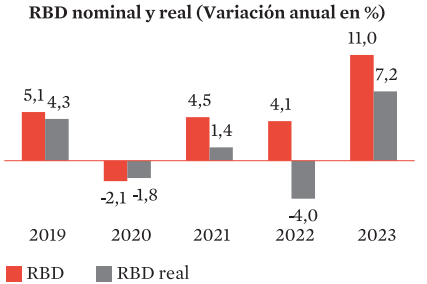
Efectivamente, la renta disponible de los hogares creció un 11 por 100 en términos nominales, frente al 4,1 por 100 del año anterior y, descontando el IPC, el aumento de la renta bruta disponible real fue del 7,2 por 100, lo que supone el mayor crecimiento de las últimas décadas. Los principales impulsores: el dinamismo del empleo, con un avance superior al 3 por 100, y el aumento de la remuneración media por asalariado en un 5,2 por 100, después de que el V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (AENC) 2023-2025 estableciera una subida salarial del 4 por 100 en 2023. Además, el hecho de que el crecimiento salarial superara a la inflación (que se desaceleró cerca

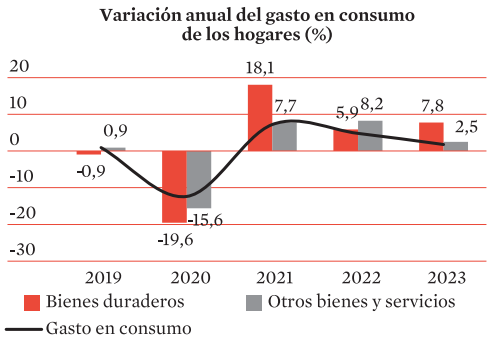
53 Según datos de ANFAC, las matriculaciones de turismos crecieron un 17 por 100 en 2023, tras la caída del 5 por 100 registrada el año anterior.

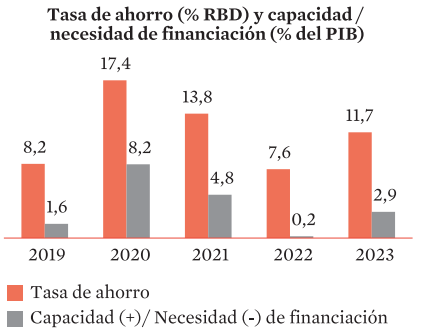
GRÁFICO 19. GASTO EN CONSUMO DE LOS HOGARES Y SUS DETERMINANTES

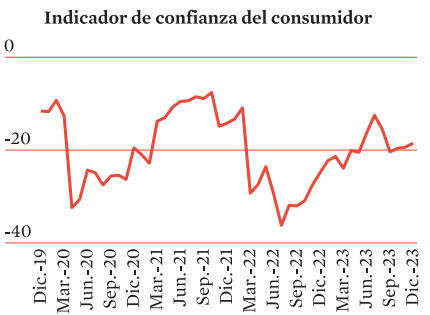












Nota: la renta bruta disponible real se ha deflactado con el IPC.
Fuente: elaboración propia a partir de INE, Contabilidad Nacional Trimestral de España y Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales, Comisión Europea, *Indicador de confianza del consumidor*, y Banco de España, *Cuentas Financieras de la Economía Española*.

de cinco puntos porcentuales, hasta el 3,5 por 100 de media anual) permitió que los hogares recuperaran parte de la importante pérdida de poder adquisitivo registrada en 2022.

Otros factores que impulsaron la renta de las familias fueron el aumento del número de hogares como consecuencia del crecimiento de la población, o el avance de las prestaciones sociales, impulsadas por la revalorización de las pensiones en un 8,4 por 100. Por otra parte, cabe señalar la contribución de las medidas de política económica implementadas desde 2022 con el objetivo de mitigar el impacto del aumento de la inflación, como las subvenciones al transporte público, las bajadas de determinados impuestos, el aumento de las prestaciones para los colectivos más vulnerables (Ingreso Mínimo Vital y pensiones no contributivas), o el cheque de apoyo a familias vulnerables[54].

La confianza de los consumidores, medida a través del indicador que elabora la Comisión Europea, mejoró también en 2023, tras el importante deterioro registrado el año anterior en el contexto del episodio inflacionista. Además, la fortaleza del mercado de trabajo y el aumento del peso de la contratación indefinida habrían seguido favoreciendo la disminución de la probabilidad de perder el empleo percibida por los trabajadores y, con ello, el aumento del gasto en consumo[55].

Un volumen importante de la renta bruta disponible de los hogares se destinó nuevamente a ahorro, como refleja el gap entre su tasa de crecimiento y la del gasto en consumo. Así, la tasa de ahorro se situó en el 11,7 por 100 de la renta bruta disponible, frente al 7,6 por 100 registrado el año anterior y el 4,3 por 100 de 2019. Los hogares mantienen todavía, por tanto, un elevado nivel de ahorro extraordinario, acumulado en gran parte durante la pandemia, el cual, según el Banco de España, apenas se ha destinado a la adquisición de bienes y servicios[56].

En este contexto, los hogares vieron incrementada en 2023 su capacidad de financiación hasta el 2,9 por 100 del PIB, que materializaron en activos financieros —aumentando con ello su riqueza financiera—, y en desapalancarse[57]. En lo que respecta a la adquisición de activos financieros, la subida de tipos de interés propició una recomposición de las carteras en busca de rentabilidad que les permitiera amortizar parte de la pérdida de poder adquisitivo sufrida con el aumento de la inflación. Así, se redujo el efectivo disponible y los depósitos a la vista, en favor de productos con mayor remuneración, como los depósitos a plazo, las letras del Tesoro o los fondos de inversión.

54 Véase capítulo III de esta Memoria.

55 Martínez-Carrascal, C., *El dinamismo reciente del mercado laboral y su impacto sobre el consumo de los trabajadores*. Banco de España, Boletín económico 2023/T3.

56 Alves P. y Martínez-Carrascal, C., *La evolución y el destino del ahorro extraordinario acumulado por los hogares españoles desde el inicio de la pandemia*. Banco de España, Boletín económico 2023/T2.

57 Banco de España, *Informe de la situación financiera de los hogares y las empresas*, segundo semestre de 2023.

Por otra parte, en 2023 continuó el desapalancamiento de los hogares, tanto por amortización de deuda hipotecaria, como por efecto del alza de la inflación sobre las rentas nominales, que permitió que la ratio de deuda se redujera 5,4 puntos porcentuales en un año, hasta situarse en 46,9 por 100 del PIB.

El endurecimiento de la política monetaria habría tenido, por tanto, un impacto limitado en el conjunto de hogares, aunque con importantes diferencias en función de su nivel de renta[58] y endeudamiento, teniendo en cuenta, además, que los préstamos a tipo variable suponen alrededor del 70 por 100 del saldo vivo de las hipotecas de los hogares. En todo caso, el Banco de España considera que la transmisión de la subida de los tipos de interés oficiales al pago por intereses de los préstamos vivos de los hogares a tipo variable se habría completado prácticamente a finales de 2023. Prevé, además, un descenso gradual del pago por intereses en 2024 y su estabilización en 2025, en niveles, no obstante, superiores a los vigentes con anterioridad al inicio de las subidas en julio de 2022[59].

Finalmente, otro de los determinantes del gasto en consumo de los hogares que mejoró en 2023 fue la riqueza real, gracias al crecimiento registrado por el precio de la vivienda en un 4 por 100 en el conjunto del año, según el índice de precios de la vivienda publicado por el INE.

A pesar del dinamismo de la actividad económica, la inversión se mantuvo débil a lo largo de 2023, con un avance interanual del 0,8 por 100, que la sitúa todavía un 3,5 por 100 por debajo del nivel de 2019[60]. Por componentes, solo creció la construcción, frente a un retroceso de la inversión en maquinaria, bienes de equipo y sistemas de armamento y el estancamiento de los productos de la propiedad intelectual (gráfico 20). En este contexto, el esfuerzo inversor, entendido como la formación bruta de capital fijo en porcentaje del PIB, se redujo ocho décimas respecto al año anterior hasta situarse en el 19,3 por 100.

La inversión sigue sin remontar

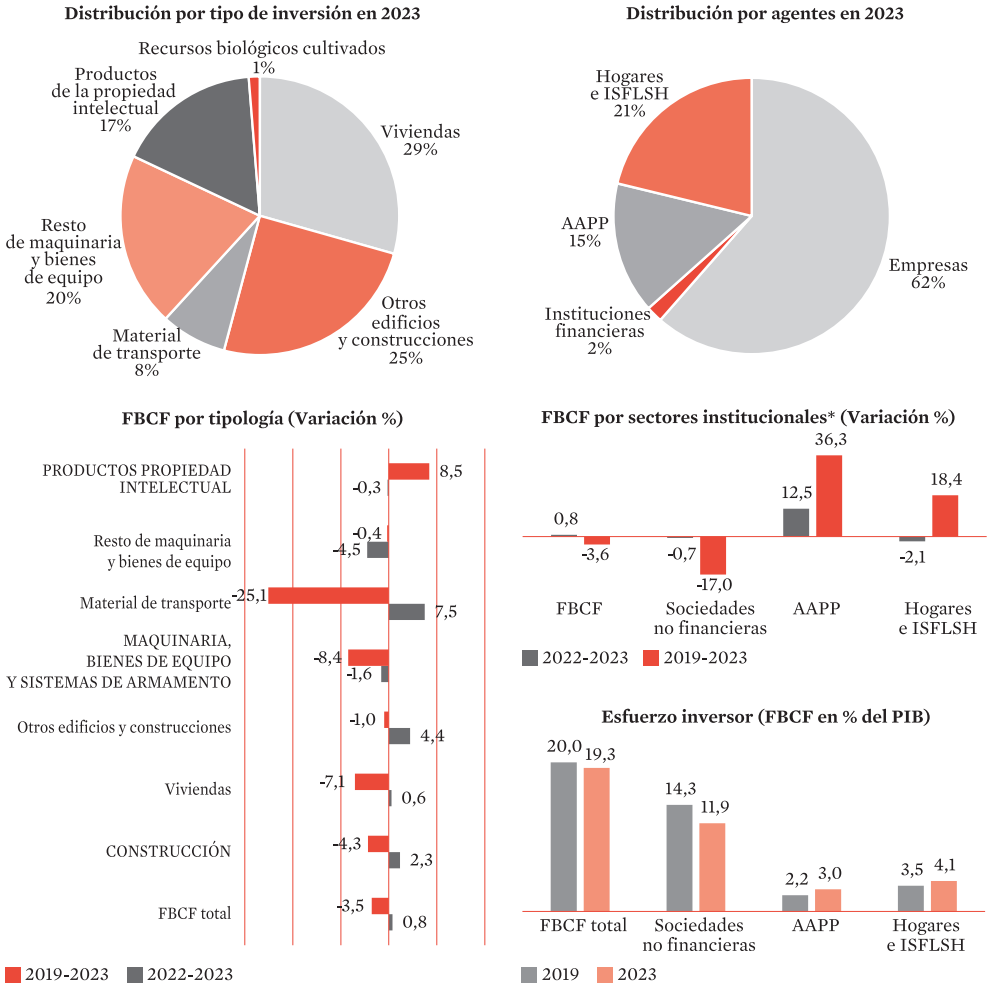
Con relación a 2019, el peor desempeño lo muestra la inversión en material de transporte, que cae un 25 por 100, lastrada en gran medida por las incertidumbres que atraviesa la industria del automóvil en el contexto del proceso de transición energética. Le sigue la inversión en vivienda, que permanece un 7 por 100 por debajo del periodo prepandemia, mientras que la FBCF en productos de propiedad intelectual lo supera en un 8,5 por 100.

Cabe destacar la favorable trayectoria mostrada en las últimas décadas por la inversión en intangibles, que pasa de representar el 9 por 100 de la inversión realizada en 2008, al 17 por 100 en 2023, con un avance de la FBCF en I+D del 41 por 100 y del

58 Véase capítulo III de esta Memoria.
59 Banco de España, *Informe de la situación financiera de los hogares y las empresas*, segundo semestre de 2023.
60 Si en lugar del dato anual se consideran los cuartos trimestres, la caída es del 4,7 por 100.

GRÁFICO 20. FBCF POR TIPOLOGÍA Y AGENTE INVERSOR

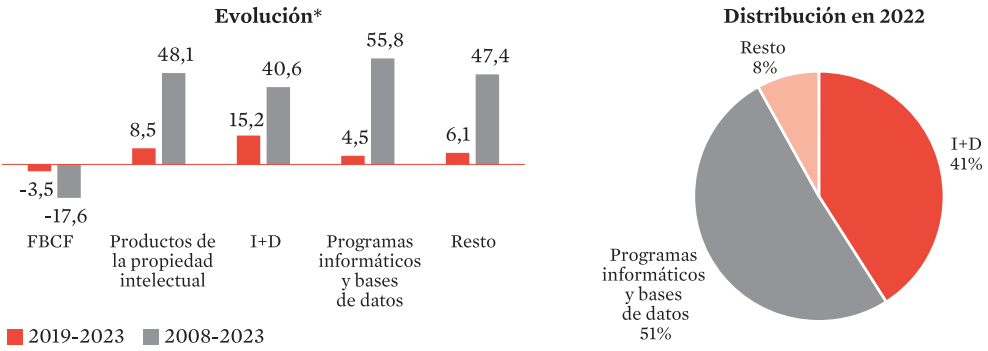
(En porcentaje)



Nota: se ha optado por excluir del análisis la inversión realizada por las instituciones financieras, en tanto que solo representan el 2 por 100 del total, así como la inversión en recursos biológicos cultivados, que suponen el 1 por 100.
* Para determinar la tasa de variación de la inversión por sectores institucionales se ha deflactado la serie que publica el INE a precios corrientes, mediante el deflactor de la FBCF.
Fuente: elaboración propia a partir de INE, Contabilidad Nacional Trimestral de España y Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales.

56 por 100 la correspondiente a programas informáticos y bases de datos (gráfico 21). Se trata, además, del único componente que mejoró durante la pandemia, gracias en gran medida a las inversiones realizadas en digitalización para el desarrollo del teletrabajo y el comercio online, así como en I+D médica y farmacéutica, poniendo de relieve su mayor resistencia a la evolución del ciclo económico y, por tanto, su papel estabilizador.

GRÁFICO 21. INVERSIÓN EN PRODUCTOS DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
(En porcentaje)



* Los datos de inversión en I+D, programas informáticos y resto, se refieren a 2022.
Fuente: elaboración propia a partir de INE, Contabilidad Nacional Anual y Contabilidad Nacional Trimestral de España.

Atendiendo a los agentes inversores, las empresas son las que más han reducido su nivel de inversión en los últimos años: un 0,7 por 100 en 2023 y un 17 por 100 respecto a 2019. En consecuencia, su participación sobre la inversión total cae 10 puntos porcentuales, hasta el 62 por 100 y su esfuerzo inversor 2,5 puntos, hasta situarse en el 12 por 100 del PIB. Desde la irrupción de la pandemia en 2020 han sido varios los elementos que han afectado negativamente a la formación bruta de capital fijo de las sociedades no financieras, algunos de los cuales ya se habrían superado, mientras que otros permanecen. Entre los primeros, cabe destacar la caída de la demanda global durante la fase más crítica de la pandemia, una elevada incertidumbre, o las disrupciones en las cadenas globales de valor, con escasez de suministros y problemas en el transporte de mercancías, el encarecimiento de la energía y de otras materias primas.

Por su parte, los factores que explicarían en mayor medida la evolución de 2023 serían la subida de tipos de interés —con el consiguiente endurecimiento de las condiciones financieras, las mayores dificultades de acceso a la financiación y el incremento de los gastos financieros de las empresas—; la debilidad de la economía europea; o la persistencia de elevados niveles de incertidumbre en diversos ámbitos, que van desde la geopolítica (especialmente, aunque no solo, por los conflictos bélicos en Palestina y Ucrania), a la situación de inestabilidad política que atraviesa España. Además, los fondos *Next Generation EU* no estarían teniendo todavía el impacto tractor esperado sobre la inversión privada. De hecho, con datos de ejecución del PRTR a 31 de marzo de 2024, las convocatorias resueltas a favor de empresas suponían todavía solo un 45 por 100 del importe total de las convocatorias iniciadas[61].

61 Como se expone más adelante, en el epígrafe 1.6. *Desarrollo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Desempeño en los retos digital y ecológico*, las convocatorias iniciadas solo representan compromisos y, de ellas, únicamente se habrían ejecutado algo más de la mitad, que es lo que habría llegado a la economía real. Teniendo esto en cuenta y, de acuerdo con la herramienta de visualización

Otro elemento que ha podido influir en el comportamiento reciente de la inversión empresarial estaría relacionado con el grado de utilización de la capacidad productiva en la industria que, según datos de Eurostat, en 2023 se situaba en el 76,9 por 100, frente al 80,3 por 100 de 2019.

En todo caso, la situación económica de las empresas habría mejorado en el último año, situándose ya los márgenes empresariales en niveles próximos a los observados antes de la pandemia, aunque con una elevada heterogeneidad sectorial. Además, si bien se produjo una caída de la renta disponible de las empresas y de su nivel de ahorro (del 4,3 por 100, en ambos casos) como consecuencia del aumento de la carga financiera asociada a las subidas de los tipos de interés (con un aumento del pago por intereses del 170 por 100 interanual) y del mayor coste fiscal [por el aumento del pago de impuestos sobre la renta de las sociedades (21 por 100) y de cotizaciones sociales (3,8 por 100)], las empresas siguieron generando capacidad de financiación (el 2,2 por 100 del PIB), y redujeron su ratio de endeudamiento, hasta situarlo en el 64,8 por 100 del PIB, el menor registro desde 2002[62].

En el caso de los hogares, la inversión descendió un 2,1 por 100 en 2023, debido fundamentalmente al impacto de la subida de tipos de interés sobre el acceso al crédito hipotecario. No obstante, acumula un crecimiento del 18,4 por 100 desde 2019, que habría propiciado un aumento del esfuerzo inversor de los hogares hasta el 4 por 100 del PIB, lejos, en todo caso, del 9,7 por 100 de 2007, año previo al estallido de la burbuja inmobiliaria.

Finalmente, cabe llamar la atención sobre el avance registrado por la inversión de las Administraciones públicas (12,5 por 100 en 2023 y un 36,3 por 100 respecto a 2019), que propició un aumento de su esfuerzo inversor de ocho décimas desde el periodo prepandemia, hasta situarse en el 3 por 100 del PIB. A pesar de ello, la inversión pública aún no se habría recuperado de los recortes llevados a cabo durante el proceso de consolidación presupuestaria iniciado en España en el año 2010, que redujo el esfuerzo inversor público desde el 5,2 por 100 de 2009, al 2 por 100 en 2016, con la consiguiente pérdida de dotación física de capital público.

La evolución descrita por la inversión muestra, por tanto, un dinamismo de las Administraciones públicas desde el inicio de la pandemia, que contrasta con la debilidad de la inversión empresarial, que no acaba de remontar pese al importante volumen de fondos procedentes de la Unión Europea. Cabe esperar que, a medida que vaya materializándose la ejecución de los proyectos de inversión del PRTR y disipándose el elevado nivel de incertidumbre que sigue marcando el contexto económico nacional e internacional, revierta esta situación. Afrontar las transiciones verde y digital, y

de datos ELISA, las convocatorias resueltas a 31 de marzo de 2024 a favor de microempresas, pymes, grandes empresas y UTEs ascendían a 27.695,3 millones de euros, el 44,4 por 100 del total de convocatorias iniciadas (62.398 millones de euros).

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

mejorar la productividad de la economía española requieren de un importante esfuerzo inversor por parte de las empresas, especialmente en maquinaria y bienes de equipo y en intangibles.

Además, es necesario que la estrategia fiscal que finalmente se establezca para corregir el déficit en el medio plazo sea compatible con el mantenimiento de unas adecuadas dotaciones de inversiones públicas productivas. Tal y como señaló el CES en su Informe 1/2020, *La inversión pública en España. Situación actual y prioridades estratégicas*, es preciso revertir la incipiente descapitalización en infraestructuras y en equipamientos sociales que provocó la caída de la inversión pública tras la crisis financiera, en aras de alcanzar un desarrollo económico sostenible y resiliente, y mejorar la cohesión social y la vertebración territorial.

El sector exterior contribuye al crecimiento

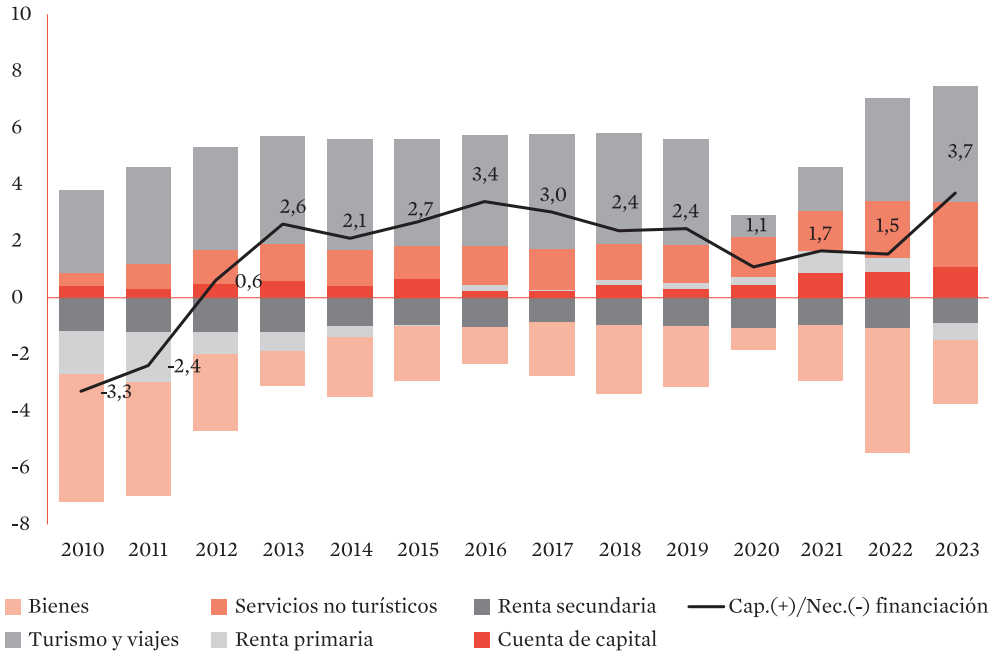
A pesar del complejo contexto internacional y de la desaceleración del crecimiento mundial, en particular de los principales socios comunitarios, los resultados del sector exterior español contribuyeron positivamente al crecimiento de la economía española durante 2023, respondiendo de 0,8 puntos del avance del PIB. La capacidad de financiación de la economía aumentó hasta un 3,7 por 100 del PIB, 2,2 puntos más que en 2022, de modo que se consolida el cambio estructural iniciado en 2012 en el que España viene mostrando de manera sistemática capacidad de financiación (gráfico 22).

De hecho, el superávit en el comercio de bienes y servicios, que se viene registrando de manera interrumpida desde 2011, registró en 2023 el valor máximo de la serie histórica, al combinar una reducción del déficit en el comercio de bienes con una ampliación del superávit en el comercio de servicios, tanto turísticos como no turísticos.

Sin embargo, el comercio de mercancías registró un saldo negativo de 2,2 por 100 del PIB, la mitad que en 2022. La mejora de la balanza energética, gracias a la fuerte caída de las importaciones tanto en volumen como en precios, explicó alrededor del 70 por 100 de la reducción de déficit en el comercio de bienes. En efecto, el déficit de la balanza energética se redujo 19.500 millones de euros corrientes —dos terceras partes corresponden en exclusiva a la corrección del saldo en el comercio del gas—, alejando las tensiones que en 2022 provocó el conflicto en Ucrania en los intercambios de este hidrocarburo.

También se redujo el déficit del comercio de productos no energéticos. El descenso de las importaciones compensó sobradamente la caída de las exportaciones afectadas por la desaceleración de los principales socios comerciales europeos. Los principales sectores de exportación fueron, en 2023, los bienes de equipo, alimentación, bebidas y tabaco, productos químicos y sector automóvil. En concreto, se redujeron las exportaciones de medicamentos o de electricidad, por lo que parece que el dinamismo mostrado por ambas rúbricas en 2022 tuvo un carácter más bien coyuntural.

GRÁFICO 22. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN Y CONTRIBUCIONES, 2010-2023
(% del PIB)

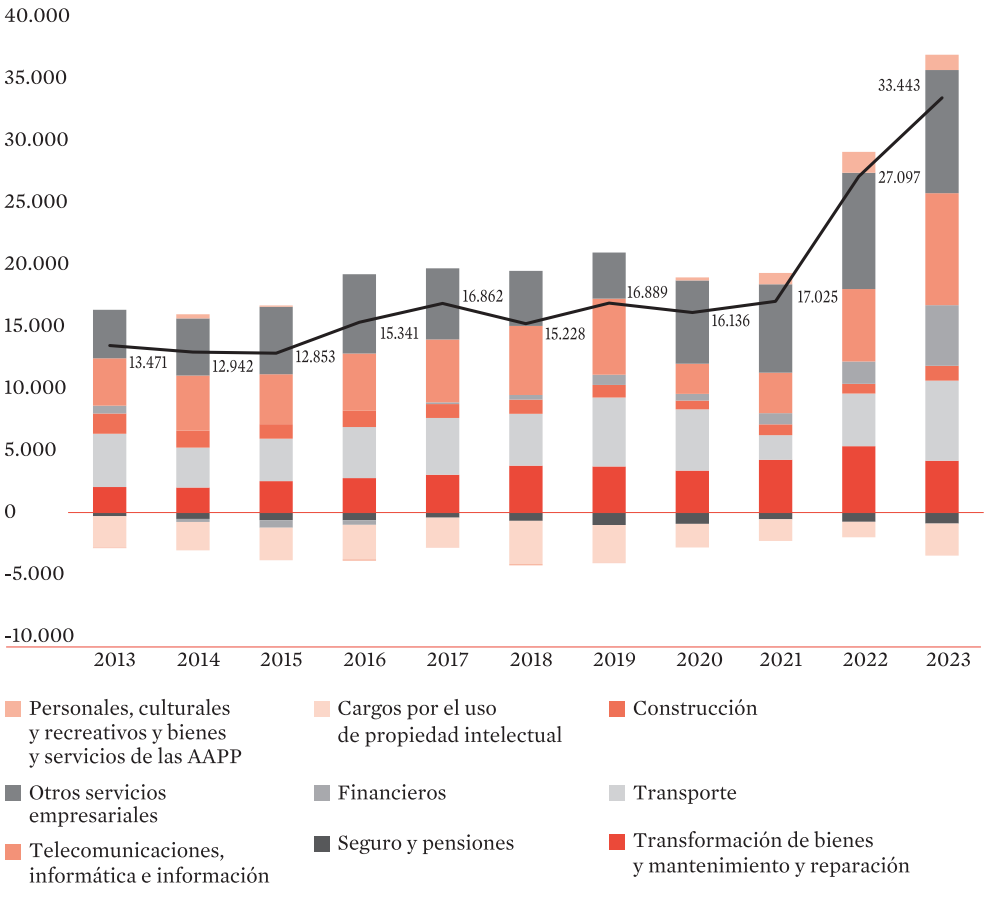


Fuente: Banco de España.

Por otra parte, como viene siendo habitual desde 2012, el impacto del déficit comercial en bienes en las cuentas externas fue amortiguado por los buenos resultados del comercio de servicios, cuyo superávit alcanzó el 6,4 por 100 del PIB en 2023. Dos terceras partes de ese superávit correspondió a la balanza de turismo, que creció un 13,8 por 100 respecto a 2022, confirmando la recuperación del sector, tal y como se analiza más adelante, mientras que el superávit del comercio de servicios no turísticos respondió de la otra tercera parte, con un 2,3 por 100 del PIB, el valor más alto de la serie.

Y es que el saldo positivo del comercio de los servicios no turísticos, que lleva creciendo de manera constante desde hace más de una década, pone de manifiesto que la economía española es crecientemente competitiva a escala internacional en la provisión de algunos servicios diferentes del turismo, en concreto en Otros servicios a empresas (asesoría económica/jurídica, consultoría técnica o estudios/investigación de mercados) y en Telecomunicaciones, informática e información. En efecto, desde la crisis financiera, el saldo comercial de los servicios no turísticos es positivo, destacando dos momentos de aceleración de su superávit: el primero entre 2010 y 2012, cuando pasó de representar el 0,5 del PIB al 1,2 por 100, y el segundo, y más reciente, entre 2021 y 2023, cuando ha pasado del 1,4 al 2,3 por 100 del PIB.

GRÁFICO 23. SALDO COMERCIAL SERVICIOS NO TURÍSTICOS. PRINCIPALES RÚBRICAS. 2013-2023
(En millones)



Fuente: Banco de España.

En concreto, en 2023, aunque aminoró el ritmo de crecimiento frente a 2022, el saldo del comercio de los servicios no turísticos aumentó un 23,4 por 100. Dentro de ellos, los más dinámicos fueron los servicios Financieros, cuyo saldo neto positivo creció un 169,9 por 100, explicando el 49 por 100 del avance del saldo de los servicios no turísticos en 2023, y los servicios de Telecomunicaciones, informática e información, que, con un crecimiento de su saldo positivo neto del 54,7 por 100, respondió de prácticamente otra mitad de los buenos resultados de este tipo de servicios. Resulta, asimismo, reseñable el avance del saldo positivo del sector transporte por su importancia en el saldo total.

Este favorable comportamiento de la balanza de bienes y servicios permitió alcanzar un saldo positivo de la balanza por cuenta corriente 3,5 veces superior al de 2022, aunque las rentas primarias y secundarias disminuyeran. Por su parte, la cuenta de

capital aumentó nuevamente su superávit gracias a los flujos de España con la Unión Europea, en concreto, a los percibidos a través del programa *Next Generation EU*. Como resultado de todo lo anterior, a cierre de 2023, la capacidad de financiación de la economía española alcanzó los 51,4 mil millones, frente a los 20,7 de 2022.

Por su parte, la cuenta financiera mostró un saldo[63] de 49,3 miles de millones de euros en diciembre de 2023, correspondiendo casi el 90 por 100 al saldo positivo de la Otra inversión (es decir, préstamos y depósitos). La Inversión de cartera, materializada en valores negociables no incluidos en reservas ni en inversión directa, contribuyó también al saldo positivo (con 3,7 mm) mientras que el saldo de la inversión directa fue prácticamente nulo.

Todo lo anterior llevó a mejorar la posición inversora internacional neta (PIIN) hasta un valor de –52,8 por 100 del PIB; aun así, la deuda externa sigue constituyendo uno de los principales desequilibrios macroeconómicos de España, como se expone más adelante.

Si bien en 2023 se despejaron los problemas que habían afectado a los resultados de las cuentas externas en 2022, el debilitamiento de las perspectivas económicas en Europa, sobre todo para Alemania (segundo socio comercial de España y tercer país emisor de turistas), junto a las tensiones geopolíticas y a los potenciales problemas de abastecimiento que podrían derivarse del agravamiento de las tensiones en Oriente Próximo o la sequía en el canal de Panamá afectan las perspectivas del sector exterior para 2024.

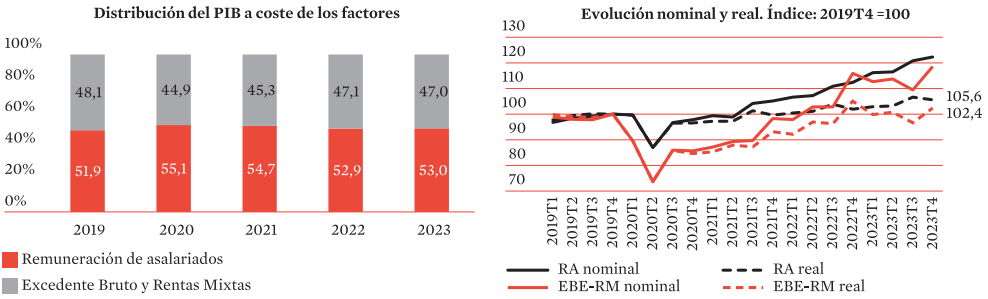
En todo caso, el continuo crecimiento de la base exportadora (un 1,7 por 100 en 2023 hasta alcanzar casi 44.000 empresas exportadoras regulares), junto a la mejora de la competitividad nominal frente a la UE-27, —gracias, principalmente, al menor avance del IPC en España frente a los socios comunitarios— son factores que permitirán a la economía española sortear en mejores condiciones los retos que se desprenden de sus relaciones comerciales internacionales, marcados por el avance de actitudes proteccionistas por parte de las grandes potencias mundiales y por la dependencia española del exterior a la hora de enfrentarse a la doble transición (digital y ecológica), con una fuerte concentración en China como proveedor.

Evolución de los agregados de la renta y distribución factorial

A diferencia de lo ocurrido en 2022, en 2023 la Remuneración de los asalariados creció más que el agregado Excedente bruto-Rentas mixtas —8,8 por 100 frente a 8,4 por 100— y aumentó una décima su peso en el PIB a coste de los factores, hasta el 53 por 100 (1,1 puntos de PIB por encima del dato de 2019). Aunque con altibajos, en términos reales ambos agregados de la renta superaron en el cuarto trimestre de 2023 el nivel que tenían en el cuarto trimestre de 2019, antes de la pandemia, aunque en mayor grado la remuneración de asalariados que el excedente (gráfico 24).

63 Variación neta de activos menos variación neta de pasivos (excluido Banco de España).

GRÁFICO 24. EVOLUCIÓN DE LOS AGREGADOS DE LA RENTA, 2019-2023



Fuente: INE, Contabilidad Nacional.

El aumento de la Remuneración de los asalariados se explica en parte por la creación de empleo asalariado, que siguió creciendo a buen ritmo, aunque menos que en 2022 (3,4 por 100 en equivalencia a tiempo completo frente al 4,3 por 100), pero sobre todo por el notable incremento de la remuneración media por asalariado, del 5,2 por 100, muy superior al 2,9 por 100 registrado en 2022, lo que refleja el mayor dinamismo al alza tanto de las cotizaciones sociales como, sobre todo, de los salarios, que se vieron impulsados por el V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva alcanzado por los agentes sociales. No obstante, el incremento nominal de la remuneración media no compensó en ningún trimestre el aumento de los precios medido por el deflactor del PIB, que fue muy notable y superior al de 2022, de manera que, en términos reales, se volvieron a registrar caídas sistemáticas de la remuneración media por asalariado.

Principales desequilibrios macroeconómicos

En el contexto del Semestre Europeo 2024 y, de acuerdo con el Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico (PDM), la Comisión Europea concluyó en 2023, a partir de los indicadores del Informe sobre el Mecanismo de Alerta 2024[64], que España seguía experimentando desequilibrios macroeconómicos relacionados con elevados niveles de deuda exterior y pública y con altas tasas de desempleo (cuadro 6). En consecuencia, en marzo de 2024 se publicó el examen exhaustivo para la economía española[65], donde se llevaba a cabo una evaluación económica de los desequilibrios.

El principal desequilibrio de la economía española en el ámbito externo sigue siendo la posición de inversión internacional neta (PIIN), que en 2023 se situaba en el –52,8 por 100 del PIB, frente al umbral del –35 por 100 establecido por Comisión Europea. No obstante, en la última década se ha corregido de manera significativa, con la excepción del repunte de 2020, y previsiblemente continuará haciéndolo en los próximos años, según las estimaciones de la Comisión, gracias a los continuos superávits registrados

64 *Informe sobre el Mecanismo de Alerta 2024,* COM (2023) 902 final. Estrasburgo, 21 de noviembre de 2023.

65 Comisión Europea. *In-Depth Review 2024. Spain.* Institutional paper 272/ marzo de 2024.

CUADRO 6. DESEQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS DE ESPAÑA: AVANCES Y DESAFÍOS
(Indicadores y umbrales del Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos)

			Umbrales	2019	2020	2021	2022	2023
Desequilibrios externos y competitividad	Saldo balanza por cuenta corriente (% del PIB)	Promedio 3 años	−4% / 6%	2,3	1,5	1,2	0,7	1,3
	Posición de inversión internacional neta	% del PIB	−35%	−72,8	−84,9	−71,0	−60,2	−52,8
	Tipo de cambio efectivo real (42 socios comerciales, deflactor IAPC)	% variación en 3 años	±5% (UEM) y ±11% (no UEM)	1,9	1,0	−0,7	−0,5	−0,8
	Cuota de exportación (en % de export mundiales)	% variación en 5 años	−6%	2,1	−7,4	−12,1	−7,8	–
	CLU nominal (2010 = 100)	% variación en 3 años	±9% (UEM) y ±12% (no UEM)	5,9	15,2	13,8	10,8	7,7
Desequilibrios internos	Índice de precios de la vivienda deflactado (2015=100)	% variación anual	6%	4,1	2,1	1,4	0,8	−0,2
	Flujo del crédito al sector privado consolidado	% del PIB	14%	1,5	4,8	3,0	0,3	–
	Deuda del sector privado consolidada	% del PIB	133%	129,0	147,9	137,7	123,4	111,6
	Deuda bruta del sector público	% del PIB	60%	98,2	120,3	116,8	111,6	107,7
	Tasa de desempleo	Promedio 3 años	10%	15,5	15,0	14,8	14,4	13,3
	Pasivos totales sector financiero, no consolidado	% variación interanual	16,5%	1,7	10,5	6,3	−4,5	–
Indicadores de empleo	Tasa de actividad (% población 15-64 años)	Variación en 3 años en p.p.	−0,2pp	−0,4	−1,7	0,0	0,2	2,3
	Tasa de desempleo larga duración (% población activa 15-74 años)		0,5pp	−4,2	−2,7	−0,2	−0,3	−0,8
	Tasa de desempleo juvenil (% población activa 15-24 años)		2pp	−11,9	−0,3	0,5	−2,7	−9,8

Las cifras sombreadas se refieren a los indicadores que superan los umbrales de referencias y constituyen, por tanto, los desequilibrios macroeconómicos.
Fuente: *Macroeconomic imbalance procedure. Scoreboard indicators.*

por la balanza por cuenta corriente. En todo caso, en un contexto económico como el actual, de elevada incertidumbre global, el nivel actual de la PIIN supone un riesgo para la economía española ante posibles perturbaciones adversas o cambios en la confianza de los inversores. Es necesario, por tanto, 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.

Entre los desequilibrios internos, destaca la deuda bruta del sector público. El aumento registrado por el endeudamiento público durante la crisis sanitaria para mitigar los efectos de la pandemia en la actividad y el empleo, unido a la profunda caída del PIB en 2020, se tradujo en un incremento de la ratio de deuda pública sobre PIB de cerca de 25 puntos porcentuales, hasta alcanzar el 120,3 por 100 del PIB, el doble

del umbral del 60 por 100. En los años más recientes, gracias al descenso del déficit, al fuerte aumento de los precios, y a la recuperación de la actividad económica, se habría reducido hasta situarse en el 107,7 por 100 en 2023. Sin embargo, este nivel de deuda supone un riesgo para la economía española ante la posibilidad de un aumento de la volatilidad de los mercados financieros. Además, la situación actual de tipos de interés más elevados implica una vulnerabilidad para la sostenibilidad de las finanzas públicas, dado el elevado endeudamiento que tendrá que ser refinanciado a unos tipos significativamente más elevados.

Finalmente, en lo que respecta a la tasa de desempleo, cabe destacar la notable corrección que ha tenido lugar en la última década, desde el 26 por 100 del año 2013, al 12,2 por 100 en 2023, si bien, el promedio de los últimos tres años supera todavía, en 3,3 puntos, el umbral del 10 por 100. Otros indicadores utilizados por la Comisión, como la tasa de desempleo de larga duración o la tasa de paro juvenil, no constituyen actualmente, bajo sus parámetros, desequilibrios para la economía española. En todo caso, la tasa de desempleo en España es todavía la más elevada de la Unión Europea, lo que hace necesario seguir incidiendo en su reducción, en aras de contribuir al crecimiento potencial de la economía y la productividad, favorecer la reducción de los niveles de desigualdad y mejorar la cohesión social.

1.2.2. Previsiones de la economía española en el corto plazo

De acuerdo con las previsiones de los principales organismos e instituciones nacionales e internacionales, la economía española mostrará en los próximos años un crecimiento algo más moderado, aunque sostenido y superior al de la mayor parte de los estados de la Unión Europea. Tanto las previsiones macroeconómicas del Gobierno presentadas en abril de 2024 y avaladas por la AIReF, como las del Banco de España o las previsiones de primavera de la Comisión Europea, ofrecen resultados muy similares, situando el crecimiento del PIB en el entorno del 2 por 100 en 2024 y en el 1,9 por 100 en 2025, frente al 2,5 por 100 de 2023 (cuadro 7). Todas ellas, además, habrían mejorado respecto de sus estimaciones previas, en un contexto en el que los últimos datos disponibles, referentes al primer trimestre de 2024, avanzan un crecimiento del PIB del 0,7 por 100 en tasa intertrimestral y del 2,4 por 100 respeto al mismo trimestre del año anterior.

El empleo, por su parte, seguirá mostrando un notable dinamismo en los próximos años, aunque con un crecimiento algo más moderado, ligeramente por encima del 2 por 100, en línea con la evolución de la actividad económica. Además, el aumento de la población se verá reflejado en un nuevo crecimiento de la población activa, que contribuirá a reducir la tasa de paro hasta el entorno del 11 por 100 en 2025.

Ante estas proyecciones de crecimiento de la actividad y el empleo, y con la eliminación gradual de las medidas dirigidas a atenuar el aumento de los precios energéticos, se espera que el déficit de las Administraciones públicas siga disminuyendo hasta alcanzar en 2024 el objetivo del 3 por 100, situándose algo por debajo en 2025.

CUADRO 7. PREVISIONES ECONÓMICAS PARA ESPAÑA, 2024-2025
(Tasa de variación anual, en porcentaje)

	Gobierno abril-24		Comisión Europea mayo-24		Banco de España marzo-24	
	2024	2025	2024	2025	2024	2025
PIB real	2,0	1,9	2,1	1,9	1,9	1,9
Consumo privado	2,4	2,1	2,1	1,9	2,3	1,9
Consumo público	1,3	1,0	1,8	1,3	1,2	1,7
Formación bruta de capital fijo	2,8	4,0	1,9	2,9	0,4	2,7
Exportaciones de bienes y servicios	1,7	3,1	1,6	2,4	1,7	3,0
Importaciones de bienes y servicios	2,7	3,9	1,3	2,4	2,1	3,4
Deflactor del PIB	3,5	2,8	3,3	2,3	2,9	2,2
IAPC	–	–	3,1	2,3	2,7	1,9
Empleo (miles de personas)	2,4	1,7	2,1	1,3	–	–
Empleo (horas efectivamente trabajadas)	1,4	1,5	–	–	1,8	1,1
Tasa de paro (% de la población activa)	11,2	10,7	11,6	11,1	11,6	11,5
Capacidad (+)/necesidad (-) de financiación de la economía (% PIB)	2,4	2,6	3,7	3,8	3,4	3,5
Capacidad (+)/necesidad (-) de financiación de las AAPP (% PIB)	–3,0	–2,5	–3,0	–2,8	–3,5	–3,5
Deuda pública (% PIB)	105,5	104,1	105,5	104,8	106,5	107,2

Fuente: Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, *Actualización de previsiones macroeconómicas y fiscales 2024-2025*, abril de 2024, Comisión Europea, *Previsiones Económicas de Primavera*, mayo de 2024 y Banco de España, *Proyecciones macroeconómicas de la economía española (2024-2026)*, marzo de 2024.

La ligera desaceleración prevista por el PIB en 2024 y 2025 vendrá explicada fundamentalmente por un menor avance del gasto en consumo de las Administraciones públicas y por la menor aportación de la demanda exterior. En el caso del gasto en consumo público, las previsiones se mueven en una horquilla entre el 1,2 por 100 estimado por el Banco de España y el 1,8 por 100 de la Comisión, aunque en todos los casos se prevé una sensible desaceleración respecto al avance de 2023 (3,8 por 100), que previsiblemente continuará en 2025.

En cuanto al sector exterior, las exportaciones de bienes y servicios se desacelerarán ligeramente en 2024 (por la todavía debilitada demanda procedente de la zona euro), para ganar impulso en 2025, ante la esperada reactivación de la economía europea y el buen comportamiento que seguirán mostrando los servicios, tanto turísticos como no turísticos. Las importaciones, por su parte, acelerarán su ritmo de crecimiento durante el periodo considerado en línea con el dinamismo de la demanda interna. En este contexto, la economía española continuará manteniendo capacidad de financiación, situándose en 2024 entre el 2,4 por 100 del PIB previsto por el Gobierno y el 3,7 por 100 que estima la Comisión.

Por su parte, todas las previsiones apuntan a una aceleración del gasto en consumo de los hogares y de la formación bruta de capital fijo. En el caso del consumo privado, el avance (de entre el 2,1 y el 2,4 por 100 en 2024 y el 2 por 100 en 2025) respondería

a diversos factores como el crecimiento de la población y del empleo, el aumento de la renta disponible real de los hogares (tras un nuevo descenso de la inflación), la atenuación del impacto negativo de las subidas de tipos de interés sobre las decisiones de gasto, o la solidez financiera de los hogares y el mantenimiento de un nivel de ahorro todavía elevado.

La inversión será el componente de la demanda interna que más crezca, de acuerdo con todas las previsiones, alentada por la mejora de los niveles de confianza, la solidez financiera de las empresas y, especialmente, por el mayor despliegue de los proyectos del PRTR. Sin embargo, las estimaciones sobre el ritmo de avance varían sustancialmente. Mientras que el Gobierno apunta a un crecimiento de la FBCF del 2,8 por 100 en 2024, el Banco de España lo sitúa en el 0,4 por 100 y un 1,9 por 100 la Comisión. Y para 2025, el Gobierno estima un crecimiento del 4 por 100, frente a una tasa algo inferior al 3 por 100 en el caso del Banco de España y la Comisión Europea.

Finalmente, se espera que la inflación mantenga la senda descendente del último año y se vaya aproximando al objetivo de medio plazo del Banco Central Europeo, del entorno del 2 por 100. En concreto, el Banco de España prevé una inflación, medida a través del índice armonizado de precios de consumo (IAPC), del 2,7 por 100 en 2024 y del 1,9 por 100 en 2025, aunque según las estimaciones de la Comisión se situaría algo por encima: en el 3,1 y el 2,3 por 100, respectivamente.

Estas previsiones están sujetas a diversas fuentes de riesgos a la baja para el crecimiento y al alza para la inflación. La principal sigue siendo el alto nivel de incertidumbre geopolítica a nivel global, ante el riesgo de que un recrudecimiento de los conflictos bélicos en Ucrania y Palestina pudiera provocar un nuevo tensionamiento de los mercados energéticos y, con ello, un avance de la inflación, problemas en el comercio internacional (por un repunte del transporte marítimo y cuellos de botella en las cadenas globales de suministros), o un deterioro de los mercados financieros internacionales. Además, el riesgo de nuevos aumentos de los niveles de precios globales podría derivar en un endurecimiento adicional de la política monetaria.

Persisten riesgos a la baja para el crecimiento

Otros factores estarían relacionados con la debilidad de la economía de la zona euro, especialmente de Alemania, y con la posibilidad de una desaceleración de la economía china mayor de lo previsto. Y, en el ámbito interno, con la inestabilidad política, la posibilidad de que el ritmo de ejecución de los proyectos del PRTR y su impacto real sobre la actividad económica sea inferior a lo previsto, o que el plan de consolidación fiscal que se implemente en España para corregir el déficit público, una vez reactivadas las reglas fiscales europeas, pueda afectar a la demanda interna en mayor medida de lo estimado.

1.3. EVOLUCIÓN DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS

De acuerdo con la contabilidad nacional trimestral del INE, todas las grandes ramas de actividad, salvo el sector primario, contribuyeron nuevamente al avance del PIB en 2023, aunque lo hicieron a un ritmo inferior al de 2022. El sector servicios continuó liderando el crecimiento con una tasa media anual del 3,2 por 100, gracias al buen comportamiento tanto del turismo como de los servicios no turísticos, aunque quedó lejos del 8,0 por 100 registrado el ejercicio anterior.

De hecho, a finales de 2023 solo el VAB del sector servicios habría logrado alcanzar y superar el nivel de antes del COVID-19 (gráfico 25). La industria se quedaría cerca, aunque las manufacturas sí habrían conseguido superarlo. No obstante, tanto el sector primario como la construcción todavía se encontraban a 16,0 y 10,6 puntos porcentuales del nivel prepandemia, respectivamente. Por su parte, el empleo medido en términos de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo[66] logró superar los niveles anteriores a la pandemia en todas las ramas, salvo para el sector primario.

1.3.1. Sector primario

Efectivamente, en 2023 el VAB del sector primario (que comprende las actividades de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca) medido en términos constantes descendió un 2 por 100, y aunque no llegó a tasas positivas de crecimiento, dejó atrás el aciago año 2022 cuando cayó un 19,8 por 100. Además, la ocupación en el sector registró una caída interanual del 2,8 por 100, confirmando la tendencia que viene registrando desde hace años[67].

Un año especialmente complicado para el sector agrario

En 2023 la adversa meteorología provocó graves pérdidas en el sector agrario, afectando especialmente a los cultivos de secano. De hecho, fue un año definido por AEMET como «extremadamente cálido», con una temperatura media en la España peninsular de 15,2 ºC (1,3 ºC sobre la media del periodo de referencia 1991-2020), y el segundo más cálido desde el comienzo de la serie en 1961, detrás de 2022. La precipitación media alcanzó los 536,6 l/m^2 (un 84 por 100 respecto al valor normal en 1991-2020), y fueron frecuentes los episodios meteorológicos extremos[68]. Todo ello ha marcado un año caracterizado por un empeoramiento de los indicadores de «sequía prolongada y escasez coyuntural de agua», alcanzando la extensión geográfica en situación de sequía prolongada al 17,1 por 100 del territorio nacional[69].

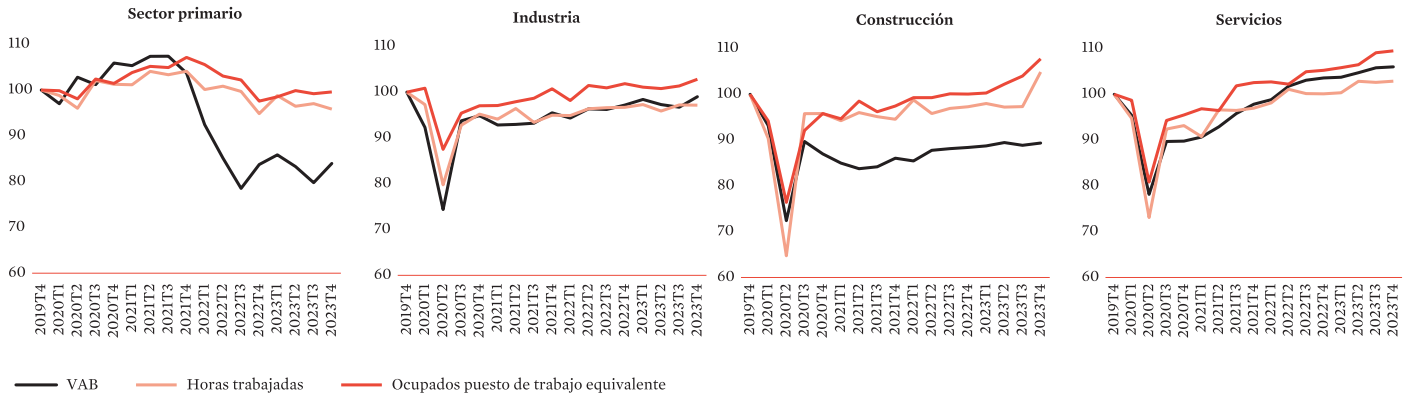
66 Esta es la medida de empleo que ofrece la Contabilidad Nacional Trimestral del INE. Para una aproximación a la evolución del empleo a través de la Encuesta de Población Activa, véase el capítulo II de la presente Memoria.

67 INE, Contabilidad Nacional Trimestral, PIB a precios corrientes (datos ajustados de estacionalidad y calendario) y empleo medido en puestos de trabajo equivalentes (para más detalle sobre el empleo ver Capítulo 2 de esta Memoria).

68 Miteco-AEMET, Avance Climático Nacional de 2023.

69 Miteco, Situación respecto a Sequía prolongada y Escasez coyuntural (a 31 de diciembre de 2023).

GRÁFICO 25. VAB Y EMPLEO POR SECTORES, 2019-2023



Fuente: elaborado a partir de INE, Contabilidad Nacional Trimestral (datos provisionales IV trimestre) (4T2019=100).

El sector agrario es uno de los más afectados por los efectos de la crisis climática en España, que repercute muy negativamente en la renta e incluso en la viabilidad de agricultores y ganaderos, debido por un lado a pérdidas en la producción y, por otro, a la caída de la competitividad frente a otros países europeos, cuyas producciones a medio plazo podrían verse beneficiadas.

Por su impacto sobre los resultados del sector, destaca la caída de los cereales respecto al año anterior, tanto en valor (–51,9 por 100) como en producción (–34,8 por 100), la del aceite de oliva, cuyo valor se retrajo un 29,6 por 100 registrando una disminución en la cosecha del 58,6 por 100 (que se reflejó en un aumento de los precios del 70,1 por 100), y la del vino y mosto, que descendió un 16,4 por 100 en valor y el 21,1 por 100 en producción, debido sobre todo a la corta vendimia registrada[70]. Pero también se ha visto negativamente afectado el regadío (que con un 22 por 100 de la superficie total cultivada supone el 65 por 100 de la producción final vegetal), teniendo en cuenta que el 13,4 por 100 de la superficie agraria destinada a cereal, el 31,4 por 100 de la de aceite o el 42,4 por 100 de la orientada a producción vinícola era de regadío en 2023[71]. En 2023 se movilizó una inversión público-privada de 745,4 millones de euros en el marco del PRTR, alcanzándose diversos acuerdos de colaboración entre el MAPA y la Sociedad Mercantil Estatal de Infraestructuras Agrarias (SEIASA), orientados a la mejora de la eficiencia y sostenibilidad, y a la modernización de los regadíos. Desde el reconocimiento de los cambios ya realizados por el sector hacia una mayor eficiencia en el uso del agua, dado que actualmente el 56 por 100 del riego se realiza por goteo, estas obras se orientan hacia un ahorro del consumo hídrico en torno al 10 por 100, el impulso en la utilización de aguas no convencionales (desaladas y depuradas) y un mejor aprovechamiento del recurso mediante la adopción de sistemas de precisión e incorporación de nuevas tecnologías. En esa línea el Gobierno ha aprobado un Programa de Ayudas al regadío en el marco del PERTE Digitalización del Ciclo del agua[72].

Hay que recordar, además, las ayudas de carácter excepcional y urgente en respuesta al agravamiento de las condiciones del sector ante la continuidad del conflicto bélico en Ucrania y los efectos de la sequía, gestionados por el FEGA y dirigidos a cultivos de secano y frutales[73].

Este ha sido también el año de mayor siniestralidad en el campo en los 43 años de registro del seguro agrario, alcanzando los 1.241 millones euros (un 56 por 100 superior

70 MAPA, Renta Agraria 2023 (2ª estimación, marzo 2024).

71 MAPA, Encuesta sobre Superficies y Rendimientos Cultivos. Encuesta de Marco de Áreas de España. Resultados provisionales 2023.

72 Orden TED/918/2023, de 21 de julio.

73 Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia agraria y de aguas en respuesta al agravamiento de las condiciones del sector primario derivado del conflicto bélico en Ucrania y de la sequía (...) y Real Decreto-ley 5/2023, de 20 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y otras situaciones de vulnerabilidad (...).

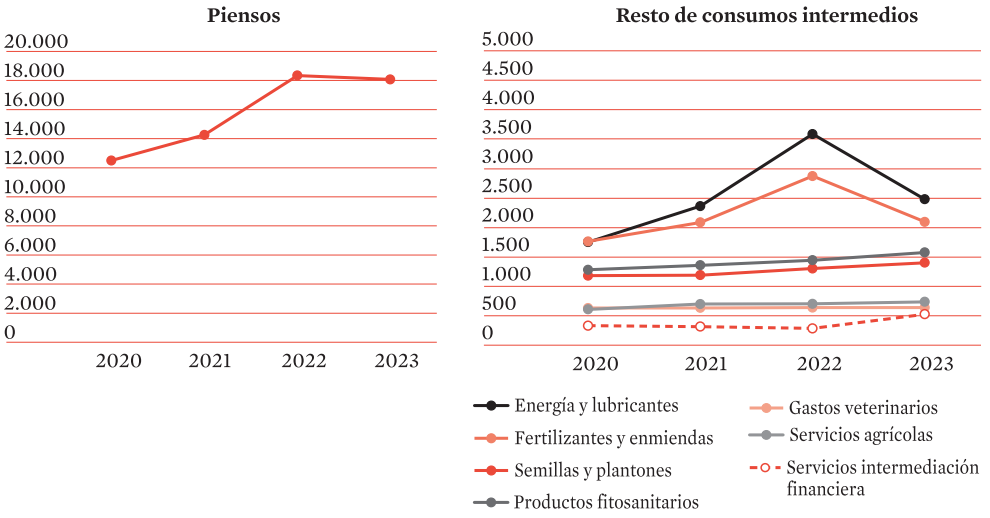
respecto a 2022), representando la superficie siniestrada (3,5 millones ha) casi el 60 por 100 de la asegurada[74]. Todas estas circunstancias han conllevado la adopción de medidas urgentes en materia agraria y de aguas[75].

Pese a todo, la renta agraria correspondiente a 2023 alcanzó los 32.433,4 millones euros en términos corrientes, que supone un aumento interanual del 12,8 por 100 respecto al año anterior (si bien la deflactada alcanzaba 13.370,15 millones de euros en términos reales, con un aumento interanual del 7,3 por 100)[76]. El repunte de la producción de la rama agraria (8,8 por 100), debido sobre todo a la producción animal que aumentó un 13,3 por 100 (apoyado en el porcino y la leche), y la caída del precio de los consumos intermedios (–5,6 por 100), especialmente los correspondientes a energía y lubricantes (–30,8 por 100), y fertilizantes y enmiendas (–29,8 por 100), están detrás de este resultado. Así, los consumos intermedios han experimentado un descenso de 1.454,1 millones de euros, ocasionado por una bajada en los precios, fundamentalmente de la energía y fertilizantes, que corrigen en parte los aumentos de años anteriores (gráfico 26).

Por su parte, el sector ganadero aumentó su valor en 3.246,4 millones de euros, aportando 11,3 puntos a la variación de la renta. Como se ha señalado, la producción animal aumentó un 13,3 por 100 en valor, reflejado en un repunte de los precios del 15,9 por 100

GRÁFICO 26. CONSUMOS INTERMEDIOS 2020-2023

(Valores corrientes a precios básicos en millones de euros)



Fuente: MAPA, Cuentas Económicas de la Agricultura (Renta Agraria: Macromagnitudes Agrarias).

74 Agroseguro, «La siniestralidad del seguro agrario marca récord histórico en 2023» (2024).

75 Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia agraria y de aguas en respuesta a la sequía y agravamiento de las condiciones del sector primario derivado del conflicto bélico en Ucrania y las condiciones climatológicas (...).

76 MAPA, Evolución de Macromagnitudes Agrarias 2023 (2ª estimación).

(especialmente de los correspondientes a productos animales, que alcanzó un 23,6 por 100) y una caída del volumen producido del 2,2 por 100 (3,5 por 100 en el caso de la producción porcina).

El sector afrontó también la puesta en marcha de la reforma de la PAC (2023-2027), detallada en el Plan Estratégico de la Política Agrícola Común (PEPAC 2023-2027)[77]. El PEPAC persigue mejorar la renta de las explotaciones para facilitar su viabilidad y resiliencia, aumentar el nivel de ambición ambiental y climática (vía reducción del uso de fitosanitarios, fertilizantes y antimicrobianos, y aumento de superficie agricultura ecológica), mejorar la orientación de las ayudas hacia las pequeñas y medianas explotaciones familiares, o impulsar inversiones, innovación y formación, facilitando la incorporación de personas jóvenes y reduciendo la brecha de género.

En este primer año de aplicación de la nueva PAC se confirma la efectividad de algunas medidas, como el pago redistributivo de ayuda a explotaciones de mediano y pequeño tamaño, aunque no tanto de otras, como el aumento de pago complementario a jóvenes y mujeres, que no ha supuesto incremento en el número de solicitudes (recuadro 2). En 2023 han continuado ejecutándose los programas de desarrollo rural 2014-2022, siendo posible su ejecución hasta su cierre en 2025, por lo que la mayoría de las comunidades autónomas no planificaron ninguna ejecución con cargo al PEPAC. En todo caso, las consultas al sector han dado pie a la realización de algunas modificaciones al PEPAC de índole técnica, orientadas a facilitar su comprensión y aportar seguridad jurídica a las personas titulares de explotaciones agrícolas[78].

Las circunstancias climáticas mencionadas junto a las nuevas exigencias de la PAC han tensionado al sector agrario, pese a los ajustes técnicos fruto de su implementación en 2023, provocando movilizaciones en toda Europa, incluida España, a principios de 2024. Entre las propuestas trasladadas al sector desde instituciones europeas destaca la exención parcial relativa a la obligación de mantener en barbecho el 7 por 100 de las tierras arables[79], junto a la retirada de la propuesta del Reglamento de uso sostenible de los fitosanitarios, cuyo objetivo es reducir su uso a la mitad en 2030 en el conjunto de la Unión Europea.

Desde el 30 de junio de 2023 se encuentra operativo el Registro de Contratos Alimentarios (RDRCA), regulado por el Real Decreto 1028/2022, de 20 de diciembre.

77 Entrada en vigor el 1 de enero de 2023.

78 Real Decreto 1177/2023, de 27 de diciembre, por el que se modifican reales decretos para aplicación en España de la PAC (RD 1045/2022, Real Decreto 1048/2022, Real Decreto 1049/2022, y Real Decreto 1054/2022, todos ellos de 27 de diciembre).

79 Reglamento de Ejecución (UE) 2024/587 de la Comisión, de 12 de febrero de 2024, por el que se establece una excepción al Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo respecto a la aplicación de la norma en materia de buenas condiciones agrarias y ambientales de la tierra (...).

RECUADRO 2. BALANCE DEL PRIMER AÑO DE APLICACIÓN DE LA REFORMA DE LA PAC

1. Sostenibilidad económica: 622.061 solicitudes presentadas en 2023, un 4 por 100 menos que en 2022, equivalente a 22,3 millones de hectáreas (menos explotaciones solicitantes, mayor tamaño medio: de 34,3 ha en 2022 a 35,7 ha en 2023). La **ayuda básica a la renta** alcanza 22 millones ha, unas 300.000 más que la superficie declarada de pago básico y régimen de pequeños agricultores en 2022. El 55 por 100 de solicitudes corresponde a jóvenes agricultores y el 19 por 100 a nuevos agricultores, similar al periodo anterior. Se establece **pago redistributivo** a las primeras hectáreas de todas las explotaciones, para favorecer a explotaciones pequeñas y medianas, que en 2023 beneficiará a algo más de 11 millones ha.

2. Sostenibilidad social: asignación de 2 por 100 del presupuesto al **pago complementario a jóvenes** agricultores y agricultoras, número de solicitudes en 2023 (22.750) un 5 por 100 inferior al de 2022. Ese año ninguna comunidad autónoma había previsto ejecución de la intervención de establecimiento de jóvenes agricultores en el marco FEADER (objetivo: incorporar a 16.528 jóvenes agricultores en 2023-2029). **Ayudas asociadas**: para el olivar con dificultades específicas y alto valor medioambiental la superficie solicitada fue un 23 por 100 inferior a la planificada; para el vacuno extensivo, el número de animales subvencionables fue superior a lo esperado (importe unitario publicado un 6 por 100 inferior al planificado). En resto de sectores, el número de animales solicitados fue inferior a lo planificado.

3. Sostenibilidad ambiental: **ecorregímenes** (remuneración a explotaciones que realicen prácticas agrícolas o ganaderas beneficiosas para el clima y el medio ambiente), la acogida a nivel nacional alcanza el 87 por 100, con 19.105.887 ha solicitadas. **Compromisos ambientales y climáticos de desarrollo rural, ayudas a zonas natura 2000 y con limitaciones naturales:** solicitud de 4,1 millones ha bajo compromisos medioambientales y climáticos en el marco FEADER (7 por 100 más que la superficie planificada); la intervención relativa a producción ecológica registró solicitudes por encima de la planificación, con 2 millones ha; y solicitud de cerca de 5,5 millones ha de ayudas a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas (28 por 100 sobre la superficie planificada).

Fuente: elaborado a partir del Balance del Primer año de aplicación de la Reforma PAC (MAPA, 2023).

Hasta esa fecha, la Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA) ha desempeñado diversas actuaciones de control contempladas en el Programa General de Vigilancia, Programa de Indicios y Programa de Comprobación de Denuncias, siendo publicadas trimestralmente las sanciones firmes en vía administrativa y/o judicial, en aplicación de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria[80].

80 Información disponible en la página web https://www.aica.gob.es/ley-de-la-cadena/

Acuerdos de pesca y ayudas al sector

A mediados de diciembre de 2023, el Consejo de Ministros de Agricultura y Pesca de la Unión Europea, alcanzó un acuerdo pesquero que conseguía una cuota histórica para la merluza sur, mitigaba el recorte para la flota del Mediterráneo (del 9,5 por 100 de los días de captura propuesto por la Comisión Europea, al 6 por 100 a cambio del uso de medidas voluntarias como la mejora de selectividad, que evita la captura de juveniles, o paradas espacio-temporales), y fijaba las cuotas plurianuales en nueve pesquerías, dotando de estabilidad la actividad empresarial pesquera. En ese marco, hay que destacar el acuerdo alcanzado entre los estados costeros del Atlántico Norte (NEAFC), en el que participan la Unión Europea, Reino Unido, Noruega, Islas Feroe, Islandia y Groenlandia, que recoge cuotas de dos especies importantes para España, la caballa y la bacaladilla.

En noviembre de 2023 el CES aprobó un informe sobre la pesca extractiva, la acuicultura y la industria transformadora españolas (Informe CES 3/2023), que subraya la importancia del sistema pesquero alimentario español (SPA) por su aportación al desarrollo, al empleo, al mantenimiento y creación de actividades económicas en la cadena de suministro, y a la conservación de las tradiciones culturales de los territorios en los que se asienta, así como por su papel estratégico en el abastecimiento de alimentos saludables. Ante el deterioro experimentado por el SPA en los últimos años, el informe recoge múltiples propuestas para que el sector pueda abordar los retos a los que se enfrenta en el marco del Pacto Verde Europeo y la Política Pesquera Común (PPC), desde la necesaria adaptación a la Ley 5/2023 de Pesca sostenible e investigación pesquera y al resto del marco regulador[81] (recuadro 3).

RECUADRO 3. RETOS DE FUTURO Y PROPUESTAS DE ACTUACIÓN PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA PESQUERO ALIMENTARIO ESPAÑOL

Mejorar la viabilidad económica del SPA a través de la mejora de su competitividad

Propuestas: apuesta por la I+D+i, reducción de costes operativos de energía para agilizar la transición energética, facilitar acceso a recursos FEMPA 2021-2027, permitir el acceso de la industria a las ayudas de transformación, reducción de cargas administrativas y simplificación de procedimientos.

81 Ley 5/2023, de 17 de marzo, de Pesca sostenible e investigación pesquera; Real Decreto 1044/2022, de 27 de diciembre, de ordenación de la flota pesquera; Real Decreto 502/2022, de 27 de junio, por el que se regula el ejercicio de la pesca en los caladeros nacionales; Resolución de 10 de febrero de 2022, conjunta de la DG Biodiversidad, Bosques y Desertificación y DG de Pesca Sostenible, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de enero de 2022, por el que se adopta el Plan Nacional para la reducción de capturas accidentales en la actividad pesquera. La ordenación y gestión de la acuicultura es competencia de las comunidades autónomas. La constitución de empresas mixtas está regulada en la Ley 3/2001, de 28 de marzo, de Pesca marítima del Estado (art. 64). Programa para España del Fondo Europeo Marítimo de Pesca y Acuicultura (FEMPA) 2021-2027.

RECUADRO 3. RETOS DE FUTURO Y PROPUESTAS DE ACTUACIÓN PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA PESQUERO ALIMENTARIO ESPAÑOL (*continuación*)

Promover mayor consumo de productos de la pesca y la acuicultura

Propuestas: recuperar la dieta mediterránea, mejorar el conocimiento social de estos productos impulsando la comunicación y la información hacia los consumidores, impulsar campañas de promoción, incorporar la educación alimentaria en los planes de estudio de Primaria y Secundaria, regulación de denominaciones comerciales en productos de imitación.

Mejorar el comercio exterior de los productos de la pesca y la acuicultura españoles

Propuestas: avanzar desde la Unión Europea en sistema de certificación de capturas que garantice la legalidad y sostenibilidad de productos importados; reforzar facultades de autoridades de control y vigilancia de importaciones; fomentar internacionalización del SPA y alcanzar un marco competitivo equilibrado entre los productos de la pesca y la acuicultura importados de terceros países y los procedentes de los Estados miembros que garantice el cumplimiento de las exigencias que imperan en el mercado interior.

Fomentar la participación equilibrada de las mujeres en todas las actividades del SPA

Propuestas: ampliar protocolos de no discriminación y medidas de conciliación, impulsar planes de igualdad en las empresas, ofrecer programas de mentoría para acceso a procesos de promoción interna.

Asegurar el relevo generacional

Propuestas: mejorar programas educativos y de formación continua en el sector, aumentar oferta de prácticas remuneradas, impulsar títulos de formación profesional específicos de SPA, garantizar oferta formativa homogénea en el territorio nacional, impulsar oferta formativa en modalidad mixta u online, impulsar la integración de títulos académicos y profesionales, garantizar transición ágil de la formación al mundo laboral, atraer talento jóven mediante campañas de promoción.

Construir un sistema integrado de relaciones laborales en la pesca extractiva

Propuestas: alcanzar un convenio colectivo marco que englobe todas las artes de pesca y caladeros españoles, garantizar que los productos importados cumplen condiciones laborales equivalentes, implementar el registro de jornada a bordo de buques pesqueros, mejorar la retribución de los trabajadores, mejorar la divulgación de los avances en condiciones laborales y en materia salarial, mejorar la seguridad en el trabajo, modernizar la flota para mejorar habitabilidad y reducir riesgos laborales, en el marco del diálogo social.

Garantizar suministro a población (autonomía alimentaria estratégica) de alimentos procedentes de SPA

Propuestas: impulsar el desarrollo de mecanismos de actuación rápida ante situaciones extremas, mejorar la lucha contra competencia desleal en el comercio exterior, reforzar la cooperación con terceros países, priorizar la integración de productos pesqueros y acuícolas en estrategias y políticas de seguridad alimentaria europea.

RECUADRO 3. RETOS DE FUTURO Y PROPUESTAS DE ACTUACIÓN PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA PESQUERO ALIMENTARIO ESPAÑOL (*continuación*)

Reforzar la sostenibilidad de productos de la pesca y la acuicultura para alcanzar los ODS de la Agenda 2030 y la Gobernanza de los Océanos, y favorecer la sostenibilidad del sistema alimentario

Propuestas: mantener el apoyo a sostenibilidad de pesca y acuicultura, mejorar la ordenación pesquera para recuperar poblaciones piscícolas, mejorar la gestión de pesquerías en base a información científica para evitar sobrepesca, intensificar la lucha contra pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, aumentar la inversión española en actividades de vigilancia y control, adaptar el tamaño de la flota a las posibilidades de pesca y optar a posibilidades de reciclaje profesional, impulsar el desarrollo de artes de pesca innovadoras y selectivas para reducir capturas no deseadas, impulsar el uso de TIC para optimizar la pesca, fomentar el valor comercial de capturas incidentales, apoyar la transición verde y digital en explotaciones acuícolas, fomentar la diversificación y sostenibilidad de la acuicultura e impulsar servicios ambientales asociados, mejorar la eficiencia energética de la industria transformadora, apoyar la financiación para reducir el consumo de energía, adaptar puertos e infraestructuras terrestres para facilitar la transición energética, compatibilizar la pesca y acuicultura con energías renovables, impulsar la pesca artesanal, impulsar las capturas de especies en niveles bajos de cadena trófica y promover su consumo, promover hábitos de consumo sostenibles y saludables, reducir la pérdida y desperdicio de alimentos.

Descarbonizar la flota

Propuestas: avanzar en la descarbonización de la flota de pesca extractiva y la acuicultura promoviendo el uso de combustibles y energías renovables, abordar un plan de renovación de la flota pesquera europea, promover la construcción de buques energéticamente eficientes y que utilicen técnicas de pesca más selectivas, impulsar desde las instituciones europeas el apoyo institucional y medidas de financiación y crediticias mediante la creación del fondo de emergencia que aceleren la descarbonización, el definir año base de referencia de reducción de emisiones GEI que no penalicen al sector pesquero y reconozcan los esfuerzos realizados desde 1990, impulsar una estrategia holística que encuentre sinergias entre los eslabones de la cadena.

Alcanzar una transición energética justa

Propuestas: acompañar la transición de medidas compensatorias para los sectores afectados, impulsar la implicación de todos los niveles de Gobierno en el proceso.

Optimizar la gestión y coordinación administrativa en la gobernanza del SPA

Propuestas: agrupar la gestión y coordinación de lo relacionado con la pesca, la acuicultura y asuntos marítimos en una nueva Secretaría de Estado, hacer valer la relevancia de España como primera potencia pesquera y aumentar su peso en las instituciones europeas, impulsar el desarrollo local participativo como herramienta de dinamización del territorio. En este sentido, impulsar la función de la Red Española de Grupos de Pesca.

Fuente: elaboración propia a partir del Informe CES 3/2023, *La pesca, la acuicultura y la industria transformadora en España. Retos para su sostenibilidad.*

1.3.2. Industria

La industria cerró el ejercicio con un crecimiento medio anual de su VAB del 1,9 por 100, con un comportamiento muy desigual a lo largo del año, desde un avance del 4,3 por 100 en el primer trimestre en términos interanuales, a un crecimiento del 1,9 por 100 en el cuarto. Dentro de la industria, las manufacturas manifestaron un empuje por encima de la media, con un crecimiento del VAB del 3,3 por 100 de media anual, aunque en términos interanuales compartiría también el mismo perfil de desaceleración en los dos trimestres centrales del año. Y ello a pesar de que el retroceso de los pedidos internacionales, en un marco de moderación del crecimiento de los principales socios comerciales, el efecto de la subida de los tipos de interés sobre la demanda interna y la continua incertidumbre geopolítica afectan negativamente a las expectativas sobre la evolución de la actividad[82].

Retroceso del IPI

El deterioro de las expectativas sí tuvo reflejo sobre la evolución del Índice de Producción Industrial (IPI), de manera que el valor de la producción industrial registró un descenso medio anual del 0,7 por 100, frente al avance del 2,8 por 100 el año anterior. La caída del valor de la producción de los bienes intermedios, de la energía y de los bienes de consumo duradero explican esa bajada. Por su parte, la producción de bienes de consumo no duradero y los bienes de equipo avanzaron durante el ejercicio, siendo el crecimiento para estos últimos de un 4,5 por 100, confirmando el dinamismo que la producción de los bienes de equipo viene registrando desde 2021, año de recuperación tras la pandemia.

Atendiendo a las ramas de producción manufacturera, aumentaron los valores de producción de las ramas de vehículos a motor, de otro material de transporte, de fabricación de maquinaria y equipo, de producción de material y equipo eléctrico, de fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos, de productos farmacéuticos y de reparación e instalación de maquinarias. En todos los casos (salvo para el farmacéutico y el de material y equipo eléctrico) el ritmo de crecimiento fue superior al de 2022. El resto de las ramas sufrieron retrocesos, destacando los de las industrias de la madera, de confección de prendas de vestir, de artes gráficas, de productos minerales no metálicos o del cuero y el calzado que superaron un 9 por 100 de caída.

A la espera de una nueva Ley de Industria

España no ha sido ajena a los debates que, sobre todo desde la aprobación de la *Inflation Reduction Act* estadounidense, han ido ganado vigor en torno a la política industrial y el papel de los Estados en las decisiones productivas. A lo largo de 2023 se sucedieron las reflexiones sobre cómo recuperar y fortalecer la industria española,

82 El Indicador de Clima Industrial, principal indicador sintético que recoge las expectativas del sector sobre la evolución de la actividad obtenido de la Encuesta de Coyuntura Industrial elaborada por el Ministerio de Industria y Turismo, lleva en terreno negativo desde mediados de 2022.

haciéndose eco de los nuevos planteamientos sobre política industrial, tanto en clave global como europea.

Los debates consideraron un gran número de cuestiones importantes para fortalecer la competitividad de la industria, tales como, la simplificación y eliminación de barreras administrativas, el impulso a tecnologías necesarias para la descarbonización del sector, las políticas para fomentar la innovación y digitalización de la industria, las medidas para adecuar la oferta formativa a las necesidades del sector o el modo de movilizar la inversión privada más allá de la que impulsa el Plan de recuperación, entre otras. También se debatió sobre cómo conseguir que las ayudas a la industria sean más eficientes, mejoren la resiliencia de la economía y permitan controlar las dependencias industriales estratégicas sin menoscabar la necesidad de lograr una industria más productiva, sostenible y competitiva.

En 2023, el CES contribuiría al debate sobre la política industrial a través de su Dictamen sobre el Anteproyecto de la nueva Ley de Industria, Dictamen 2/2023, donde, entre otras cuestiones, subrayó la necesidad de desplegar políticas y estrategias a favor de la industria desde el diálogo y la concertación social (recuadro 4). De hecho, el CES lamentaba que la ley adoleciera de ambición y precisión, por ejemplo, de cara a desarrollar nuevas capacidades industriales. En todo caso, el Anteproyecto no fue aprobado antes de acabar la legislatura.

Resulta urgente que la actualización de la Ley de Industria vea la luz lo antes posible en 2024 —no solo porque estaba comprometida en el PRTR, sino también porque dado el actual entorno geopolítico industrial resulta clave para asegurar la competitividad en los mercados globales— y que lo haga garantizando el diálogo social y la participación de los agentes sociales de acuerdo con las bases del Pacto por la Industria. Está previsto que la nueva ley proporcione nuevos instrumentos de política industrial como los denominados Proyectos de Interés Estratégico Estatal, la ventanilla única digital, un Consejo Estatal de Política Industrial, un nuevo mecanismo para la gestión de procesos de reindustrialización, y una Reserva Estratégica basada en las Capacidades Nacionales de Producción Industrial (RECAPI).

Mientras tanto, desde la puesta en marcha del Plan de Recuperación, parece que las únicas iniciativas de transformación de la industria española son los propios PERTEs, con sus ventajas e inconvenientes, destacando entre estos últimos la debilidad del diálogo social en su implementación, problema que comparte España con otros Estados miembros[83]. Es previsible que el PERTE VEC (de impulso del vehículo eléctrico y conectado), el agroalimentario, el de Microchips y semiconductores y el de descarbonización industrial impacten en la evolución del sector a medida que vaya avanzándose en su ejecución. En todo caso, cabe recordar que para que los fondos y

83 En el apartado «Desempeño en los retos de largo plazo. El papel de los fondos de recuperación europeos», dentro de este mismo Capítulo, se ofrece una visión más completa de la ejecución de los diferentes PERTEs.

RECUADRO 4. PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL CES AL ANTEPROYECTO DE LEY DE INDUSTRIA

- Se valora positivamente la iniciativa por su carácter **imprescindible** para el despliegue de las políticas y estrategias a favor de la industria. Aunque podría haber sido más ambiciosa y precisa.
- El Consejo lamenta que el esfuerzo de **diálogo y concertación** con los agentes económicos y sociales en torno a la política industrial no se haya tenido en cuenta. De hecho, ha echado en falta la mención expresa a la participación de los agentes sociales, así como al diálogo social y la negociación colectiva, como mecanismos de articulación y consenso imprescindibles en el ámbito industrial. Además, ha subrayado la necesidad de tomar en consideracion las Bases del Pacto de Estado por la Industria de junio de 2022.
- Asimismo, considera que la **creación y el mantenimiento de empleos estables y de calidad** en la industria deberían formar parte de los fines de la futura ley, así como la necesaria formación y cualificación de las personas trabajadoras en entornos industriales, con especial atención a la recualificación y reciclaje que permita la adaptación del empleo a los nuevos modelos productivos industriales.
- También ha echado en falta una referencia al **desarrollo de nuevas capacidades industriales**, a pesar del compromiso declarado de aumentar el peso de la actividad industrial en el conjunto de la economía española hasta el 20 por 100 del PIB en 2025
- Faltan herramientas concretas para fomentar el desarrollo y crecimiento de las **pequeñas y medianas empresas industriales** y la diversificación de las fuentes de **financiación**.
- La futura ley debería incidir en mayor medida tanto en la **reducción de cargas** administrativas y regulatorias como en la simplificación de los procedimientos administrativos.
- Se valoran positivamente las medidas específicas para las **industrias intensivas en energía**, pero deberían abrir el foco más allá de la electrointensiva.
- La futura norma debería buscar que los ecosistemas industriales contribuyan a una **mayor cohesión territorial y económica** y que en el fomento de su **internacionalización** se asegure que la actividad y el empleo en España se mantienen.
- En cuanto a los procesos de **reindustrialización**, se considera que lo importante es evitar tal situación, contemplando la concertación social como herramienta de prevención, haciendo una mejor integración con los PERTEs y su filosofía transformadora.

Fuente: elaboración propia a partir del Dictamen 2/2023, sobre el Anteproyecto de Ley de Industria. Aprobado en sesión ordinaria del Pleno de 25 de enero de 2023.

los PERTE se usen de manera eficiente debe haber más y mejor información pública, mayor difusión de su impacto y, por supuesto, más diálogo social[84].

84 Eurofound (2022), *Involvement of social partners in the national recovery and resilience plans, Publications Office of the European Union, Luxembourg.*

1.3.3. Energía

Tras la crisis energética que comenzó en 2021, que alcanzó su máxima expresión a lo largo de 2022 registrando niveles de precios sin precedentes, el sector habría vuelto gradualmente a una relativa normalidad en 2023, con precios de la electricidad y de gas que cada vez se aproximan más a los niveles históricos prepandemia.

Balance eléctrico en 2023

A lo largo del año se fue normalizando el mercado eléctrico, de manera que en promedio para 2023 el precio del mercado mayorista eléctrico alcanzó los 87,1 euros/MWh frente a los 167 euros/MWh de 2022[85]. La relajación del precio del gas que, salvo en el mes de enero y en algún momento puntual en octubre, se situó todo el año por debajo de los 50 euros/MWh (el precio medio en 2023 fue de 39 euros/MWh, frente a los 98 euros/MWh de 2022)[86], junto a los mayores umbrales exigidos para su activación hicieron que el mecanismo conocido como «excepción ibérica» (RDL 10/2022) no fuera aplicado desde febrero de 2023. Este mecanismo decayó el 31 de diciembre de 2023[87].

Además de esta normalización de los precios, tres rasgos definieron el balance eléctrico de 2023: la continuidad en el descenso de la demanda interna de energía eléctrica, el *sorpasso* de las energías renovables en el *mix* de generación y el mantenimiento de un saldo exportador, por segundo año consecutivo, del sistema eléctrico español.

En efecto, para el conjunto del año, la demanda de electricidad volvió a caer respecto al ejercicio anterior, un 2,3 por 100, hasta alcanzar 244,7 TWh. La menor demanda de electricidad, en un contexto de mayor actividad económica y de menores precios, sugiere una ruptura con su tradicional carácter procíclico. Este desacoplamiento del consumo de energía eléctrica respecto al avance del PIB tiene múltiples causas: las medidas de ahorro y eficiencia energética, el aumento del autoconsumo y la menor demanda de la industria dada su lenta recuperación y sus esfuerzos de descarbonización, entre otros.

De nuevo, la demanda fue cubierta en su totalidad por generación propia. Un 50,3 por 100 procedió de fuentes renovables, gracias tanto a la recuperación de la generación hidráulica —que aumentó en algo más de un 40 por 100 respecto al ejercicio anterior, respondiendo de un 9,5 por 100 de la generación— como de la generación solar fotovoltaica —que aceleró su contribución al conjunto del *mix* hasta alcanzar el 14 por 100, cuatro puntos más que en 2022 y más de diez respecto al nivel prepandemia—. También aumentó la generación eólica y la solar térmica. El mayor peso de la generación renovable y la caída de la realizada a base de carbón y de ciclos combinados

85 https://www.omie.es/es/market-results/interannual/daily-market/daily-prices?scope=interannual
86 https://www.mibgas.es/
87 El Consejo de la Unión Europea de diciembre de 2023 no aprobó su prórroga más allá del 31 de diciembre de 2023, pero sí mantuvo el tope comunitario de 180 euros/MWh para el precio del gas, las compras conjuntas y la aceleración de la concesión de permisos para proyectos de energía renovable.

explican gran parte del descenso de las emisiones de CO_2 de la producción eléctrica en 2023 (un 27,9 por 100), de modo que el sector recupera su senda descarbonizadora tras el atípico ejercicio 2022.

Finalmente, cabe reseñar que el sistema eléctrico mantuvo un saldo exportador neto, aunque más moderado que en 2022, dado el contexto de relativa normalización de los mercados. España exportó 13,9 TWh en 2023 y, por segundo año consecutivo, fue exportador neto con todos y cada uno de los socios comerciales en electricidad, incluso con Francia, con quien siempre había venido manteniendo una relación deficitaria.

Hidrocarburos

En los mercados de hidrocarburos, la situación fue algo más convulsa por las fluctuaciones registradas en los mercados internacionales a lo largo del año. Aunque desde mediados de 2022 los precios del barril de petróleo habían comenzado a contenerse, las tensiones geopolíticas y las decisiones de recortar la producción por parte de la OPEP+ provocaron un repunte en los precios sobre todo a partir del verano, lo que ha dificultado la vuelta al nivel de precios precrisis.

El comportamiento de los precios a lo largo de 2023 revela dos tendencias reseñables: primera, que a pesar del descenso en los precios (PVP) tanto para la gasolina de 95 I.O. como para el gasóleo de automoción respecto al ejercicio 2022, sus niveles siguen siendo muy superiores a los existentes antes de la pandemia y, segunda, que los precios de ambos tipos de combustibles continúan estando muy próximos, cuando hasta 2022, el precio del gasóleo era sistemáticamente más barato que la gasolina (entre otras razones, porque el Impuesto Especial de Hidrocarburos que soporta es inferior). Esta atípica situación deriva de la conjunción de varios factores, siendo la guerra en Ucrania uno de los más relevantes, puesto que Rusia es el principal proveedor de este hidrocarburo para Europa. A medio plazo, otros elementos más estructurales como la pérdida de capacidad europea de refino (no así en España) y las mayores exigencias medioambientales resultarán determinantes para la evolución de los precios.

En términos comparados, España es uno de los mercados con mayor penetración del diésel, no solo en automoción o transporte sino también en el sector primario o la industria, de modo que este mayor encarecimiento relativo afecta a la competitividad. La vulnerabilidad específica para España que se deriva de esta situación es un componente más a favor de descarbonización de la economía, más allá del evidente beneficio medioambiental.

Principales avances normativos

Desde el punto de vista normativo destacó, en el ámbito comunitario, el acuerdo político provisional para reformar la configuración del mercado de la electricidad de la Unión Europea alcanzado bajo la Presidencia española del Consejo[88], cuestión que había

88 La propuesta forma parte de una reforma más amplia del diseño del mercado de la electricidad de la Unión Europea, que también incluye un reglamento centrado en mejorar la protección de la Unión

generado un intenso debate desde el inicio de la crisis energética[89]. El objetivo de la reforma es estabilizar los mercados eléctricos a largo plazo mediante acuerdos de compra de energía a largo plazo (PPA), una mayor generalización de los llamados contratos por diferencia (CfD), así como un incremento de la liquidez de los mercados a plazo. Asimismo, busca mejorar la protección a las personas consumidoras, acelerar la implantación de fuentes de energía renovables, ofrecer una electricidad más asequible a la ciudadanía de la Unión Europea y mejorar la competitividad industrial. El acuerdo incorpora a los mecanismos de capacidad[90] como elemento estructural de la configuración del mercado e introduce una posible excepción a la aplicación del límite de emisiones de CO_2 para los mecanismos ya autorizados, siempre debidamente justificada, lo que en el caso español abre una vía para que las plantas de combustibles fósiles puedan acceder a este tipo de ayudas, cuestión clave para las situadas en territorios insulares.

Asimismo, destacó la adopción en octubre de 2023 de una nueva Directiva sobre Fuentes de Energía Renovables[91] para, en coherencia con el *REPowerEU*, aumentar la cuota de energías renovables en el consumo total de energía de la Unión Europea hasta el 42,5 por 100 de aquí a 2030 (con un complemento indicativo adicional del 2,5 por 100 para poder alcanzar el objetivo del 45 por 100).

El establecimiento de objetivos comunitarios más ambiciosos en penetración de renovables y, en general, para la descarbonización del sector, tanto en el plan *Fit for 55* como en su revisión por el *REPowerEU,* junto al impulso dado por el PRTR a la transición energética ha exigido una revisión del Plan Nacional de Energía y Clima para modificar las proyecciones y los compromisos de cara al periodo 2024-2030. Sus elementos principales se abordarán en el tema destacado de la presente Memoria, pero es necesario subrayar aquí que la revisión del Plan trata de acelerar la integración de las energías renovables, fijando nuevos objetivos sectoriales más ambiciosos. Además, prevé la agilización de los permisos para los proyectos de energía renovables y revisa la sostenibilidad de la producción de energía a partir de biomasa.

1.3.4. Construcción

Para el conjunto del año, el crecimiento del VAB de la construcción solo alcanzó un 1,9 por 100, siete décimas menos que el ejercicio anterior, con una pérdida de dinamismo en

Europea contra la manipulación del mercado mediante una mejor supervisión y transparencia (REMIT) cuyo acuerdo se alcanzó el pasado 16 de noviembre de 2023.

89 Véanse Memorias CES 2021 y 2022.

90 Los mecanismos de capacidad son una herramienta regulatoria para conseguir la seguridad del suministro —esencial para los sistemas con una elevada participación de energías renovables—, de modo que incentiva el despliegue de tecnologías que aporten firmeza y flexibilidad al sistema eléctrico como: ciclos combinados, almacenamiento o la respuesta de la demanda (ej: mecanismo de interrumpibilidad).

91 Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo.

los trimestres centrales del año. Aunque el balance resulta coherente con la moderación del crecimiento del conjunto de la economía, resulta sorprendente que este sector no refleje el impulso proveniente del Plan de Recuperación, cuando es el principal beneficiado de la demanda inducida por el gasto total del mismo[92].

En 2023 descendieron el número de licencias de obra nueva para edificación, tanto en el segmento de uso no residencial, como en el residencial; en este último caso, fiel reflejo del retroceso de la compraventa de viviendas, que se vio afectada sobre todo por el endurecimiento de la financiación hipotecaria. Ambas actividades acusan tanto la subida de los tipos de interés como la elevada incertidumbre sobre la evolución económica general, y en el caso del segmento de vivienda, su trayectoria a medio plazo dependerá también de los posibles efectos de la nueva ley de vivienda[93] o del anunciado mayor impulso a la vivienda pública, entre otros.

Según datos del Colegio de Arquitectos recabados por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, en 2023, los visados de dirección de obra para reforma y/o restauración de edificios descendieron un 3,6 por 100 en número y aumentaron un 5,0 por 100 en términos de presupuestos de ejecución material. De entre ellos, los visados destinados a la reforma de edificios de viviendas descendieron tanto en número como en presupuesto, 6,3 y 3,5 por 100 respectivamente, siguiendo la tendencia a la baja de los últimos cinco años e indicando el escaso impacto del Plan de Recuperación a la hora de fomentar la rehabilitación energética integral de edificios de viviendas[94]. En sentido contrario, el Plan sí podría estar detrás del aumento del 7,6 por 100 en el número de visados de dirección de obra para reforma y/o restauración de edificios destinados a otros usos diferentes de viviendas.

Por su parte, la licitación pública retrocedió en 2023, tras dos ejercicios de fuerte recuperación pospandémica, y lo hizo tanto en el segmento de edificación pública como en el de obra civil. Las licitaciones por parte de la Administración central (que responde de casi un 40 por 100 del total) avanzaron un 31,6 por 100, pero no fue suficiente para compensar el descenso de las licitaciones de las administraciones autonómicas y de las locales[95]. Por organismos, los mayores avances se dieron en las licitaciones gestionadas por el Ministerio de Transportes Movilidad y Agenda Urbana, tanto en obra nueva como en mantenimiento y rehabilitación, para carreteras, puertos y aeropuertos.

Sin embargo, se esperaba un comportamiento más dinámico de este sector para 2023 de la mano del PRTR. De hecho, sumando los efectos directos y de arrastre

92 Fernández Cerezo, A.; Moral-Benito, E. y Quintana, J. (2023): «El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y su impacto macroeconómico desde una perspectiva sectorial». *Boletín Económico* 2023/T1. Banco de España.

93 Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la vivienda.

94 Los proyectos de rehabilitación energética de edificios que requieren visados de dirección de obra suelen contemplar actuaciones como equipamientos, envolventes y cubiertas. Otras actuaciones de menor escala o pequeñas reformas (como un mejor aislamiento térmico gracias a cambios de las ventanas) no necesitan visados y por tanto no quedan recogidas en estas estadísticas.

95 SEOPAN, *Licitación Pública de Obra*, diciembre 2023 (provisional).

resultantes de la plena ejecución de los fondos, se habían llegado a calcular aumentos de más del 3 por 100 anual del VAB de la construcción[96].

Costes de producción todavía en niveles altos

Según datos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana[97], los costes de producción del sector de la construcción aumentaron un 1,4 por 100, 11,8 puntos menos del avance de 2022, resultado de conjugar el descenso de precios de algunas materias primas con tensiones en otras (gráfico 27).

Así, por ejemplo, el acero redujo su precio en 2023 en un 15,5 por 100, tras haber alcanzado niveles récord a mediados de 2022. También bajaron los precios de los tubos de cobre, los de plástico, los productos sintéticos y los explosivos[98].

Pero este retroceso en los precios no fue generalizado, de hecho, el resto de materiales de construcción continuaron al alza durante 2023, destacando las subidas del cemento (20,7 por 100) y del hormigón (14,9 por 100). El coste de la mano de obra creció un 5,2 por 100 respecto a 2022, dos puntos y medio más que el avance del ejercicio anterior. Se observa, además, que algunas partidas de materiales diversos de la construcción relacionados con proyectos de transición energética y digitalización, ligados al PRTR, han experimentado subidas reseñables, sobre todo en el último ejercicio como es el caso de los radiadores y calderas (9,1 por 100) o de la fibra de vidrio (12,4 por 100).

Tensiones en la contratación pública

El encarecimiento de los costes y la falta de mecanismos de revisión de precios, unidos a la poca flexibilidad para el cumplimiento de los plazos, comprometen el equilibrio económico-financiero de los contratos públicos. Todo ello eleva el riesgo de que las licitaciones queden desiertas por la inviabilidad económica de los proyectos, circunstancia que puede estar detrás del aumento del uso de medios propios por parte de la Administración para acometer las obras, un mecanismo previsto *a priori* para actuar solo de manera excepcional[99].

A medio plazo, dado el desarrollo sincronizado de los planes de inversión para la transformación ecológica y digital o para impulsar la autonomía estratégica en muchas economías, es probable que esa mayor demanda se traduzca en tensiones en costes. Sería conveniente, por tanto, reflexionar sobre cómo evitar que dichas tensiones puedan afectar al logro de los objetivos industriales y de transformación en la medida en que una parte importante de los proyectos se canalizan a través de la contratación pública.

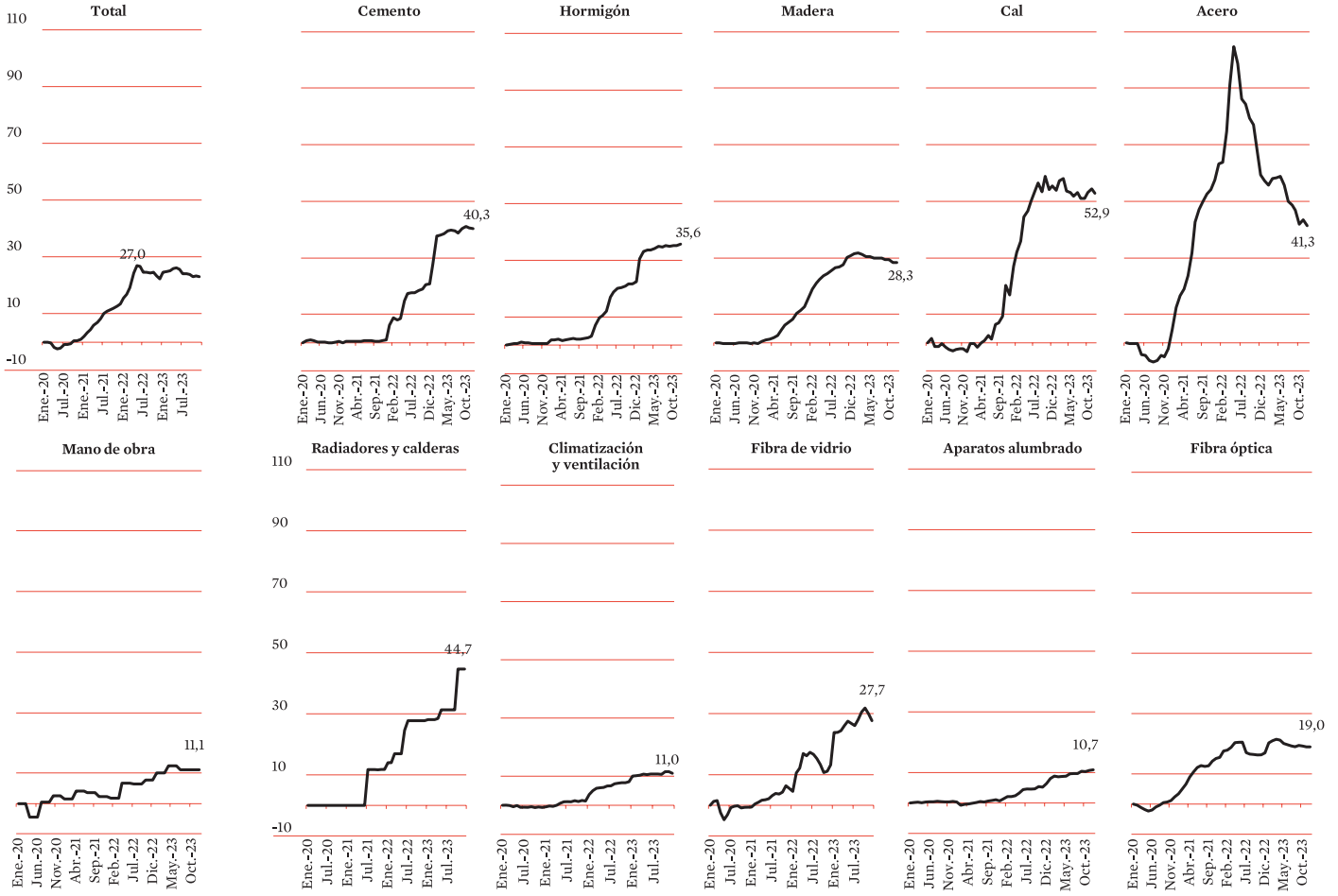
96 Fernández Cerezo, A. *et al.* (2023) *op. cit.*

97 Índice de precios y materiales diversos de la construcción (Base 100 = enero 2015).

98 El precio de los tubos de cobre descendió un 5,1 por 100, los de plástico un 4,2 por 100, los productos sintéticos un 4,2 por 100 y los explosivos un 0,2 por 100.

99 De acuerdo con el informe *La publicidad de los encargos a medios propios*, elaborado por la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), entre 2021 y 2022 el uso de medios propios para obras aumentó un 77 por 100 (en número de encargos) con encargos de importes cada vez más elevados. De ellos, los destinados a «obras» aumentaron un 112 por 100.

GRÁFICO 27. VARIACIÓN DE LOS COSTES DE PRODUCCIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN RESPECTO A ENERO 2020



Nota: en ese mismo periodo el IPC aumentó un 16,6 por 100.
Fuente: elaboración propia a partir de Índice de precios y materiales diversos de la construcción del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

1.3.5. Servicios

El VAB del sector servicios aumentó un 3,2 por 100, y aunque moderó su crecimiento respecto a 2022 (en 4,8 puntos), lideró el crecimiento de las grandes ramas de actividad. Solo la rama de servicios inmobiliarios retrocedió respecto al año anterior, destacando el dinamismo de las ramas de servicios artísticos y recreativos, financieros y de seguros, de servicios de información y comunicaciones y de comercio, transporte y hostelería.

Nuevamente la distribución comercial minorista se benefició del empuje del consumo de los hogares, con un incremento de las ventas en productos de alimentación, descontada la inflación, y en equipamiento personal que, desde la salida de la pandemia, crece a ritmos de dos dígitos. La cifra de negocios de todos los modos de distribución se vio impulsada por el tirón del consumo, destacando, frente a 2022, la recuperación de las ventas de las empresas unilocalizadas y las de las grandes cadenas. La corrección en el precio de los combustibles repercutió en un descenso de la cifra de negocios de las estaciones de servicio.

La consolidación de la recuperación del turismo permitió cerrar un año de niveles récord en diferentes variables. Así, el número de turistas internacionales alcanzó por primera vez los 85 millones, un 18,7 por 100 más que en 2022 y un 1,9 por 100 por encima de 2019, año previo a la pandemia[100]. También se alcanzaron valores máximos en las cifras de gasto turístico, con valores superiores en un 24,7 por 100 respecto al ejercicio anterior, y un 18,2 por 100 por encima del valor prepandemia, lo que permitió avances tanto en el gasto medio por turista como en gasto turístico diario[101]. Reino Unido consolidó su liderazgo como país emisor —con más de 17,3 millones turistas, un 14,6 por 100 más que en 2022—, seguido de Francia y Alemania (cuadro 8). Cataluña fue la principal comunidad de destino del turismo internacional, seguida de Baleares y de Canarias.

Año de récord en el turismo

En clave interna, el turismo doméstico se benefició del empuje del consumo de los hogares destinado principalmente a gastos en servicios, como se ha señalado anteriormente. Hasta el tercer trimestre de 2022, los viajes aumentaron un 6,7 por 100, destacando la recuperación de las salidas al extranjero.

Las perspectivas del sector turismo para 2024 vendrán marcadas por el mantenimiento de la estabilidad geopolítica española frente a los tradicionales destinos competidores, así como por la evolución de la renta disponible tanto en España como, sobre todo, en los países europeos, principales emisores de turistas para el sector español. Aunque se prevé una moderación del crecimiento de la zona euro y del Reino Unido, el proceso desinflacionista y la recuperación de la renta disponible real resultarán favorables para el turismo español.

100 INE, Estadística de Movimientos Turísticos en Fronteras (FRONTUR).
101 INE, Encuesta de Gasto Turístico (EGATUR).

CUADRO 8. ENTRADA DE TURISTAS EXTRANJEROS POR PROCEDENCIA Y DESTINO, 2023

	Núm.	tasa de variación 2019-2023	tasa de variación 2022-2023
Total	85.169.050	2,0	18,9
Alemania	10.989.659	–1,5	12,5
Bélgica	2.758.684	9,2	9,8
Francia	11.768.264	5,6	16,6
Irlanda	2.476.105	13,7	18,5
Italia	4.849.748	7,0	20,9
Países Bajos	4.320.630	17,3	10,1
Países Nórdicos	4.795.675	–13,3	11,8
Portugal	2.802.774	15,4	16,0
Reino Unido	17.262.287	–4,2	14,2
Suiza	2.002.197	10,5	21,0
Resto de Europa	7.895.219	22,6	20,0
Estados Unidos	3.835.884	15,4	36,9
Resto de América	4.634.740	23,0	30,3
Resto del mundo	4.777.183	–15,5	68,4

	Núm.	tasa de variación 2019-2023	tasa de variación 2022-2023
Total	85.169.050	2,0	18,9
Andalucía	12.190.565	1,4	21,8
Baleares	14.424.512	5,4	9,2
Canarias	13.950.687	6,1	13,2
Cataluña	18.182.612	–6,2	22,4
Comunidad Valenciana	10.474.167	9,8	21,6
Madrid	7.846.067	2,7	29,7
Otras CCAA	8.100.440	–0,1	22,7

Fuente: INE, Estadística de movimientos turísticos en frontera.

Más a largo plazo, el sector se enfrenta al tradicional desafío de reducir su estacionalidad. Un aplanamiento de las temporadas permitiría reducir la sobrecapacidad en las actuales temporadas bajas y ofrecer una mayor estabilidad en el empleo, aspectos que redundarán en una mayor productividad sectorial. Asimismo, el sector debe aprovechar las ventajas que le ofrece la transición digital y adaptarse al cambio climático. La Estrategia de Turismo Sostenible de España 2030, todavía en fase de elaboración, podría ser una buena oportunidad para apuntalar las ventajas competitivas del turismo español desde una perspectiva más sostenible tanto social como medioambiental.

Después del excepcional año 2022, la relajación en los mercados de la energía y el crecimiento del sector turismo continuaron impulsando los servicios de transporte, de modo que su cifra de negocios[102] aumentó un 3,0 por 100, solo dos décimas menos que en el ejercicio anterior Destacó el crecimiento de las ventas en el transporte por ferrocarril (11,6 por 100) gracias al incremento de usuarios tanto en larga y media distancia como en la alta velocidad, que podría estar ligado a las ayudas puestas en marcha para fomentar el uso del transporte ferroviario de personas (cuadro 9), sobre todo para media distancia y cercanías. Registraron aumentos de la cifra de negocios por encima

Continúa el dinamismo de los transportes y de los servicios de no mercado

102 Cifra de negocios de la rúbrica transporte y alojamiento en los Indicadores actividad del sector servicios del INE.

de la media tanto el transporte aéreo, respondiendo a la pujanza del turismo, como el marítimo, pese a que este último moderó bastante su ritmo de avance respecto a 2022 por el impacto que las tensiones en los principales canales marítimos internacionales ejercieron sobre la actividad, como se ha señalado anteriormente.

En parte relacionado con el turismo, pero sobre todo vinculado al ocio en general, destacó el avance mostrado por las actividades artísticas, recreativas y otros servicios, que con un crecimiento del 8,9 por 100, respondieron de un 14 por 100 del incremento del PIB en 2023. También resulta reseñable el empuje mostrado por otros servicios no turísticos, en particular los servicios de información y comunicaciones que, aunque moderaron el ritmo de crecimiento frente a los dos últimos ejercicios, su VAB aumentó un 5,6 por 100 en 2023, aportando 2,3 décimas de punto al crecimiento del PIB (2,5 por 100), o los servicios financieros y de seguros, que crecieron un 6,1 por 100, aportando 2,1 décimas a dicho crecimiento.

Finalmente, en cuanto a los servicios de no mercado —esto es, los prestados por las Administraciones públicas, la educación y la sanidad— avanzaron, en coherencia con la evolución del empleo público a lo largo del año, un 3,1 por 100 en 2023 frente a la caída del 0,2 por 100 del ejercicio anterior. Su crecimiento explicó por sí solo casi medio punto porcentual de la subida del PIB en 2023.

1.4. INFLACIÓN

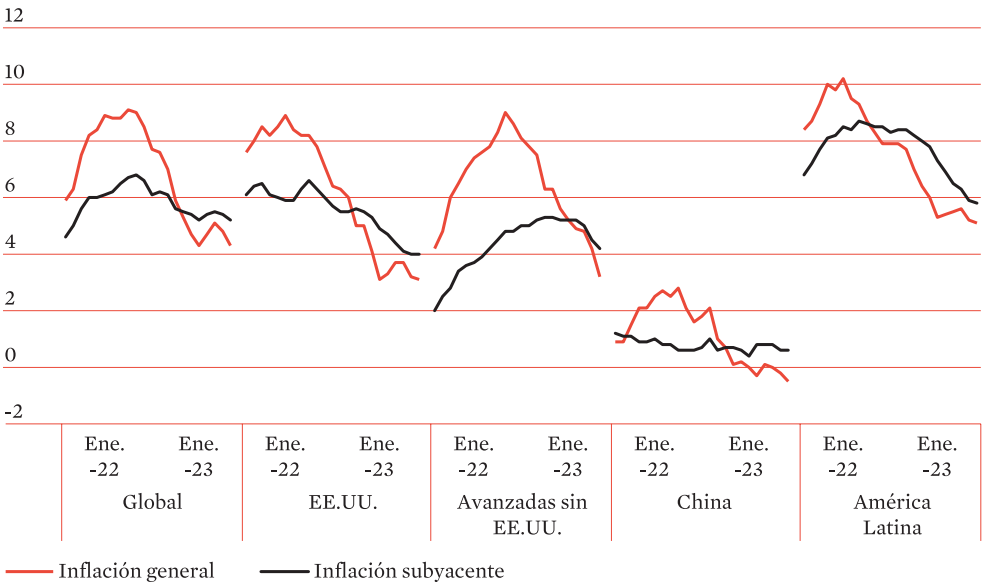
Tras el repunte inflacionista experimentado desde mediados de 2021, las tasas de inflación confirmaron en 2023 su vuelta a niveles más moderados, dejando atrás el *shock* inflacionista vivido en los dos años previos.

Así, los precios redujeron su crecimiento de forma acusada a lo largo de 2023 en todas las economías como respuesta a la caída en los precios de la energía, la normalización en las cadenas de suministro y las menores tensiones en algunos mercados de materias primas (gráfico 28). Los precios del gas, después de cierta volatilidad durante el primer semestre, se mantuvieron en niveles moderados mientras que, por su parte, los precios del petróleo se situaron en torno a los 80 dólares/barril de media, y si bien los anuncios de recortes en la producción durante el verano y, sobre todo, las expectativas en torno al conflicto en Oriente Próximo han generado cierta volatilidad en los últimos meses, hasta el momento no se han traducido en aumentos de precios[103].

Esta evolución a la baja de los precios también se reflejó en las tasas de inflación subyacente a nivel mundial, aunque de forma menos intensa y significativa, reflejando una mayor persistencia por el comportamiento de los precios de algunos componentes, en particular, de los servicios.

103 Véase para un mayor detalle, el apartado relativo a la economía internacional en este mismo capítulo.

GRÁFICO 28. EVOLUCIÓN DE LA INFLACIÓN A NIVEL GLOBAL, 2022-2023
(Índice general y subyacente en porcentaje)



Fuente: Banco de España, «Informe trimestral y proyecciones macroeconómicas de la economía española», *Boletín Económico* 2023/T4, diciembre de 2023.

1.4.1. Evolución de la inflación en España

Rápida desinflación en 2023 también en España

Siguiendo la tendencia registrada a nivel global, la inflación se redujo también en España de forma intensa en 2023. El máximo del 10,8 por 100 que el Índice de precios al consumo (IPC) había alcanzado en agosto de 2022 fue el punto de inflexión, a partir del cual se inició una senda desinflacionista que se afianzó a lo largo de 2023 (gráfico 29), constatando la moderación de las tasas de inflación en respuesta, principalmente, al abaratamiento de los precios de la energía.

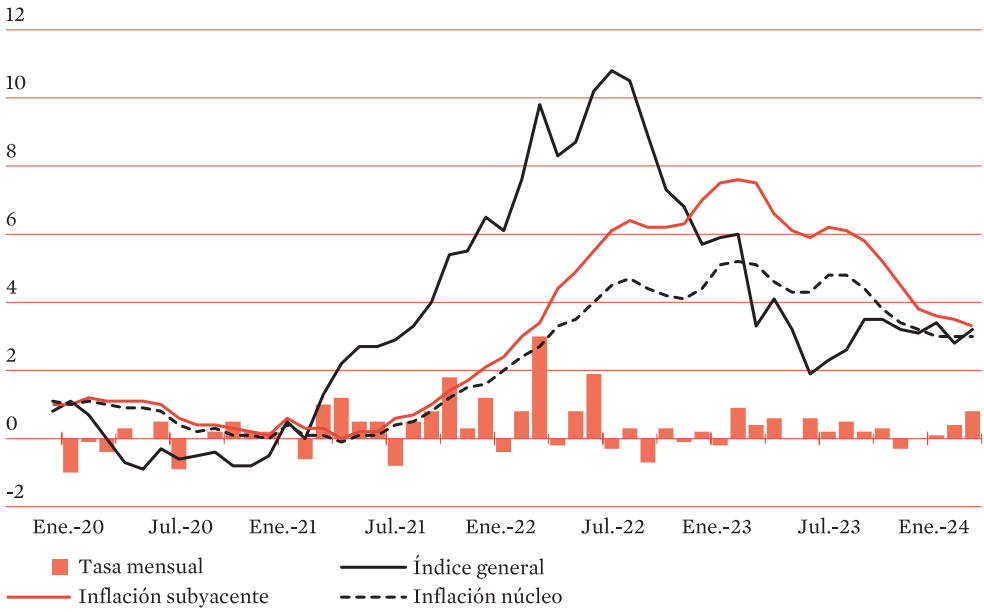
A principios de año, la evolución de la inflación estuvo condicionada al alza por la supresión del descuento a los combustibles y la eliminación del IVA superreducido para los alimentos básicos, y a la baja por la rebaja del IVA en otros alimentos[104]. También al impacto derivado de los cambios metodológicos aplicados al cálculo del IPC[105], cuyo

104 El Banco de España estimó en su momento, un aumento de 0,7 pp y una reducción de 0,2 pp en la tasa de inflación de enero. Véase Banco de España, Informe trimestral en *Boletín Económico* 2/2023.

105 Como ya se señaló en la Memoria CES 2022, desde enero de 2023 el IPC incorpora dos novedades metodológicas para mejorar la calidad del indicador y adecuarlo a la normativa europea: la ampliación de la cobertura de los mercados del gas y de la electricidad al incorporar el mercado libre de ambos (hasta ahora solo se recogía el mercado regulado) y el cambio de fuente para la obtención de la estructura de ponderaciones que pasaba a ser la Contabilidad Nacional. Como resultado, los componentes más volátiles del IPC, energía y alimentos frescos perdían peso en favor de los servicios, lo que se reflejaba

GRÁFICO 29. EVOLUCIÓN DE LA INFLACIÓN

(TV interanual y mensual del IPC general y TV interanual de índices subyacentes, en porcentaje)



Nota: ae incluyen dos índices subyacentes: el clásico, que excluye del índice general la energía y los alimentos no elaborados, y el núcleo que incluye todos los alimentos.

Fuente: INE.

resultado fue un menor efecto deflacionista de la caída de los precios energéticos. Desde marzo, cobró fuerza el efecto base negativo de los menores precios de la energía en un contexto de desaparición de los *shocks* de oferta, tanto por las menores tensiones en los mercados de materias primas como por la normalización de las cadenas globales de suministros, lo que se tradujo en tasas de inflación menores, registrando incluso una tasa del 1,9 por 100 en junio, la más baja desde principios de 2021. Sin embargo, durante el verano, los precios aumentaron ligeramente, manteniendo desde entonces una evolución más sostenida que podría indicar cierta ralentización en la desinflación. La inflación cerró en diciembre con una tasa en términos interanuales del 3,1 por 100, 2,6 puntos porcentuales inferior a la de un año antes, siendo la media en el conjunto del año del 3,5 por 100, casi cinco puntos por debajo de la registrada el año anterior.

En los primeros meses de 2024, la inflación se ha mantenido en torno al 3 por 100, siendo el dato más reciente al cierre de esta Memoria, en abril de 2024, del 3,3 por 100. La inflación subyacente, por su parte, ha continuado su evolución descendente, registrando un 2,9 por 100 en abril.

en el mayor peso de la inflación subyacente. Estos cambios han limitado en los primeros meses de 2023 el efecto deflacionista negativo de la caída en los precios energéticos. Véase INE, Principales características del IPC base 2021, 30 de enero de 2023.

Factores detrás de esta evolución desinflacionista

Además del abaratamiento de los precios energéticos y del efecto base a la baja, señalados anteriormente, esta evolución refleja también el impacto de las medidas de política económica adoptadas. Por un lado, el endurecimiento de la política monetaria y la transmisión de las subidas de los tipos de interés a la actividad económica con el objetivo de moderar la demanda y anclar las expectativas de inflación[106]. Y, por otro, las medidas adoptadas para minimizar las consecuencias del aumento de la inflación sobre familias (por la pérdida de poder adquisitivo) y empresas (mayor coste de producción y menor competitividad), y cuyos efectos han tenido un carácter limitado, en función del horizonte de vigencia de estas, que se analiza en un apartado posterior. Asimismo, la apreciación del euro registrada desde finales de 2022, y no exenta de cierta volatilidad, contribuyó a una menor inflación por la desaceleración en los precios de los bienes importados.

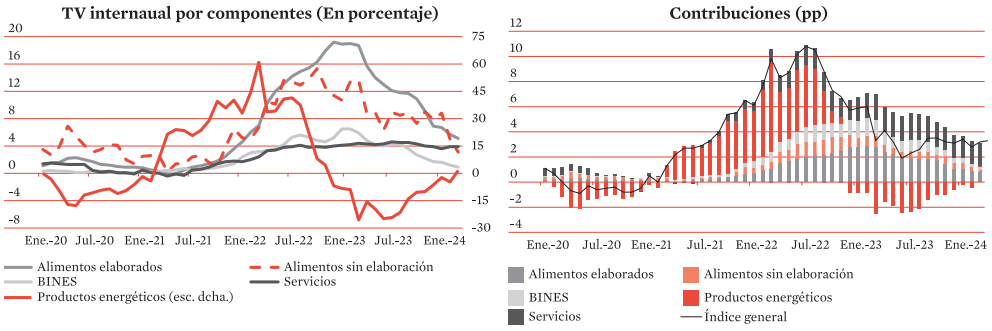
La mayor parte de la cesta de consumo reflejó esta evolución a la baja (gráfico 30). Los precios de los productos energéticos cayeron casi un 16 por 100 de media en 2023 y explican, como ya se ha señalado, la intensa caída del índice general. En cambio, los precios de los alimentos mantuvieron crecimientos elevados todavía durante gran parte de 2023 siendo solo en el último trimestre cuando empezaron a dar signos de ralentización. De hecho, aunque en diciembre alcanzaron una variación del 7,3 por 100, la media anual fue similar a la del año anterior, casi un 12 por 100. Los alimentos frescos acusaron más rápidamente la desaceleración con un crecimiento medio anual del 9,3 por 100 mientras que los elaborados se mantuvieron muy elevados durante la primera mitad del año, por encima de los registrados el año anterior y solo empezaron a flexionar a la baja a final de año con un crecimiento en diciembre del 6,9 por 100. El crecimiento medio fue del 13,5 por 100.

Por su parte, los precios de los bienes industriales no energéticos (BINES) empezaron a registrar crecimientos menores especialmente desde el verano, una vez que los menores precios de las materias primas se trasladaron a la cadena de producción, alcanzando de media en el año un crecimiento del 4,2 por 100. En cambio, los precios de los servicios se mantuvieron elevados gran parte del año, ligeramente por encima del 4 por 100, sin que pueda constatarse todavía un cambio de tendencia.

Precisamente, los precios de los servicios son los que desde mediados de 2023 explican gran parte de la evolución del índice general (casi dos terceras partes). De hecho, mientras que, durante la primera mitad del año, eran los precios de la energía los que estaban detrás de la desaceleración, desde final de verano, son los componentes subyacentes y, especialmente los servicios, los responsables de la evolución de la inflación.

106 Véase para un mayor detalle el apartado de Unión Europea en lo referente a la política monetaria del BCE.

GRÁFICO 30. EVOLUCIÓN POR GRUPOS DE CONSUMO

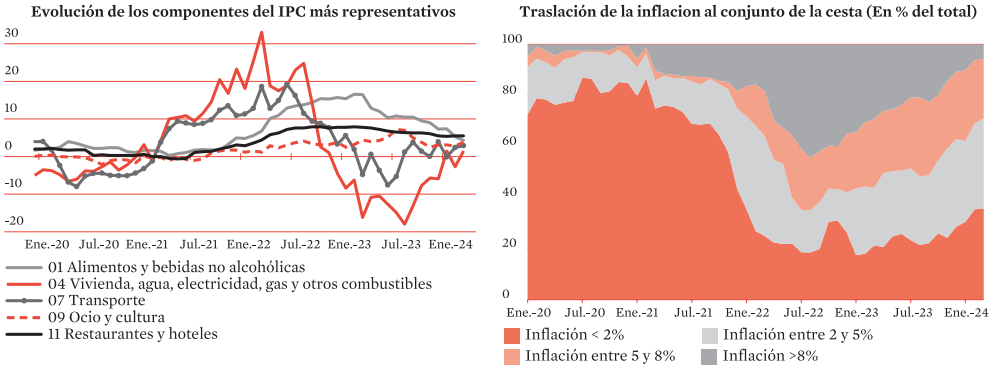


Fuente: INE.

Analizando la evolución de los precios de los distintos componentes del IPC (gráfico 31) se constata que los alimentos y los servicios al alza (reflejados en los componentes de alimentos y bebidas no alcohólicas, restaurantes y hoteles y ocio y cultura) y la energía a la baja (en los componentes de vivienda y suministros y transporte) condicionaron la evolución del índice general en 2023. Los mayores incrementos de precios se registraron en alimentos y bebidas no alcohólicas, de media un 11,8 por 100, seguido de restaurantes y hoteles, con un crecimiento del 6,9 por 100, mientras que la caída de los precios energéticos se transmitió, principalmente al componente de vivienda y suministros, que cayó en el año un 10,8 por 100 de media.

Esta tendencia desinflacionista se constata también al observar la filtración de la caída de los precios energéticos al proceso productivo a través de la evolución de los precios del conjunto de la cesta (gráfico 31). Así, a finales de 2023, dos terceras partes de los precios tenían una inflación menor al 5 por 100, y casi la mitad de ellos inferior al 2 por 100. Además, solo un 10 por 100 de los precios tenían una inflación superior al 8 por 100, cuando un año antes habían sido casi la mitad.

GRÁFICO 31. GENERALIZACIÓN DE LA INFLACIÓN



Fuente: INE.

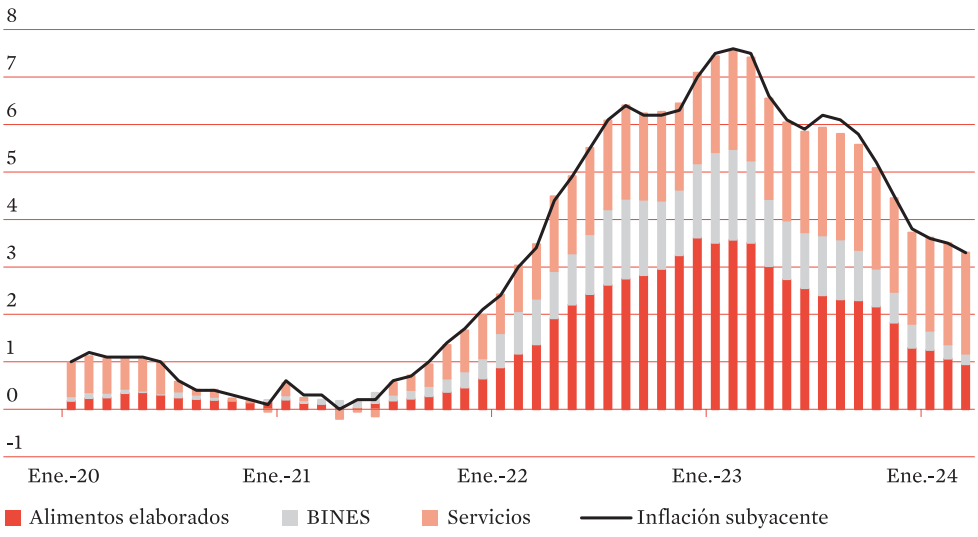
Persistencia de la inflación subyacente

La evolución por componentes y grupos de consumo anterior permite concluir que, a pesar de la intensa reducción de la inflación registrada durante 2023, algunos componentes han mostrado cierta persistencia. Todo ello se ha reflejado en la evolución de la inflación subyacente, que excluye del índice general los componentes más volátiles, energía y alimentos no elaborados y, que, aunque también se redujo de forma importante en 2023, lo hizo con menor intensidad que el índice general. De hecho, en marzo alcanzó su crecimiento máximo, el 7,6 por 100, y fue a partir de entonces cuando inició una senda de desinflación que se frenó durante los meses de verano ante una mayor demanda turística, y que se aceleró de nuevo a final de año cerrando con una tasa del 3,8 por 100 en diciembre.

Esta evolución más lenta de la inflación subyacente es consecuencia de que la generalización de la inflación al conjunto de la cesta que se había producido en el año anterior no se revirtió con la misma intensidad en todos ellos. Pero, además, refleja la existencia de cierto retardo en la transmisión de las subidas de tipos a las decisiones de consumo, sobre todo en un contexto de normalización de la composición de la demanda, más orientada a servicios que a bienes. Todo ello se ha traducido en una mayor persistencia de precios más elevados diferencialmente en los servicios.

De ahí que si en la primera mitad del año fue la contribución de los precios de los alimentos elaborados la que explicó casi la mitad de la evolución del índice subyacente (gráfico 32), el menor crecimiento de estos precios por una parte y, por otra, la fortaleza

GRÁFICO 32. EVOLUCIÓN DE LA INFLACIÓN Y CONTRIBUCIONES
(TV interanual y contribuciones en pp)



Fuente: INE.

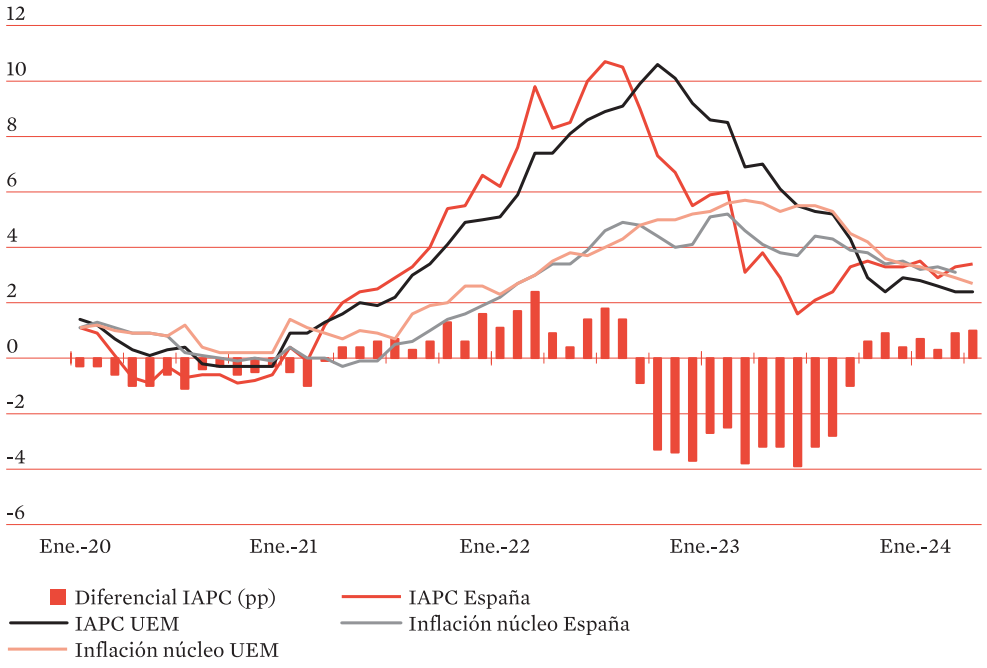
de la demanda de servicios, fueron los responsables de la evolución en la segunda mitad, explicando, además, los precios de estos últimos más del 50 por 100 de la evolución del índice subyacente; todo ello con una aportación más limitada de los precios de los bienes industriales no energéticos.

Por otra parte, el seguimiento de otro indicador de inflación subyacente utilizado también habitualmente, la denominada «inflación núcleo»[107] y que excluye los precios de la energía y los del conjunto de alimentos, confirma esta evolución a la baja de forma prácticamente generalizada en toda la cesta de consumo, sobre todo desde el fin del verano. A final de año, la tasa de inflación de este indicador se situó en el 3,2 por 100 (gráfico 29).

Desinflación más intensa que en la zona euro

En términos del Índice armonizado de precios al consumo (IAPC), los precios también registraron una evolución descendente en España, además, de forma más pronta e intensa que en la zona euro (gráfico 33). De hecho, en España la flexión a la baja se inició en agosto de 2022 y en junio de 2023 se registraba ya un crecimiento mínimo del 1,6 por 100 (después del 10 por 100 alcanzado

GRÁFICO 33. ÍNDICE ARMONIZADO DE PRECIOS AL CONSUMO



Nota: para la medición del índice subyacente, se utiliza el índice núcleo que utiliza el BCE como referencia de inflación subyacente, y que excluye del índice general la energía y los alimentos.
Fuente: Eurostat.

107 De hecho, es la referencia principal utilizada por el BCE para analizar la inflación subyacente.

un año antes), mientras que en la zona euro la desinflación se inició en octubre y hasta noviembre de 2023 no se alcanzó el mínimo del 2,4 por 100. Todo ello ha resultado en un diferencial negativo durante gran parte del año de casi cuatro puntos porcentuales, favorable a España.

La evolución de este diferencial de precios con la zona euro responde, como ya se observó en 2022 con el incremento de precios, al mayor peso comparativo que tienen en la cesta de consumo española algunos componentes cuyos precios han registrado una importante caída (electricidad, carburantes y combustibles y alimentos) y han acusado más rápida e intensamente la misma. Por otra parte, las medidas específicas ante el *shock* inflacionista adoptadas en España frente a otros países, como la «excepción ibérica», influyeron en gran medida en 2022 en la evolución del diferencial, pero no tanto en 2023. De hecho, desde febrero de 2023 no fue necesario volver a activarlo y al acabar el año la Unión Europea acordó el fin del mecanismo.

En el último trimestre del año, el diferencial se tornó positivo, al ser el IAPC en España mayor al de la zona euro, encontrando cierta resistencia a bajar del entorno del 3,5 por 100.

Atendiendo al indicador subyacente que excluye la energía y todos los alimentos y que recoge el núcleo de la inflación, se constata como en el caso de España este se redujo también más rápidamente que en la zona euro en los meses centrales del año, resultando un diferencial negativo en torno a dos puntos, pero a final de año se han situado en un nivel similar, del 3,5 por 100 en España y del 3,4 por 100 en la zona euro.

Desde finales de 2023 parecía confirmarse la tendencia desinflacionista[108] y aunque las tasas de inflación estaban todavía por encima del objetivo de estabilidad de precios del BCE en torno al 2 por 100, el debate, como se ha analizado anteriormente en el apartado relativo a la política monetaria, se centraba en cómo lograr un equilibrio entre el tono de la política monetaria en el contexto de desaceleración de la inflación y el riesgo que para el crecimiento económico y la generación de empleo suponía mantener los tipos de interés en niveles elevados durante un largo periodo de tiempo[109].

Expectativas de inflación y previsiones a corto plazo

En este contexto, la evolución de las expectativas de inflación a corto plazo se ha convertido en un indicador relevante para la dinámica de la inflación, sobre todo, desde que los *shocks* inflacionarios empezaron a remitir a finales de 2022. Así, la trayectoria de los precios ha estado determinada cada vez más por estas expectativas a

108 La transmisión de la política monetaria se produce con cierto retardo, por lo que todavía es esperable que los aumentos de tipos de interés durante 2023 tengan impacto en la economía en 2024.

109 Aunque el origen inicial de la inflación en España estuvo en los factores de oferta (inflación importada), también surgieron presiones por la vía de la demanda, principalmente en el comportamiento de los precios de algunos bienes (industriales) y servicios que respondían a la recuperación de la actividad y el impulso del consumo tras la pandemia. Véase Memoria CES 2022, capítulo I, tema especial sobre inflación.

corto plazo[110]. Por ello, la transparencia y credibilidad de la política monetaria y una estrategia de comunicación clara y eficaz es fundamental para la formación de las expectativas de inflación.

En este sentido, el BCE considera necesario mantener ancladas las expectativas, y si bien la mayoría de los indicadores de inflación subyacente reflejan una desaceleración progresiva y las proyecciones de crecimiento para el conjunto de la zona euro son moderadas a corto plazo, las presiones inflacionistas internas todavía siguen siendo intensas. Esto unido a la incertidumbre sobre la evolución de los precios por las tensiones geopolíticas ha llevado a que las expectativas de inflación se mantengan todavía en niveles elevados. De ahí que el BCE haya adoptado una «estrategia de dependencia de los datos», de forma que las decisiones de política monetaria se tomarán en función de los datos existentes en cada momento.

El análisis del deflactor del PIB[111], que recoge la presión sobre los precios de los bienes y servicios internos, contribuye a analizar el grado de persistencia de la inflación a partir de las fuerzas que influyen en su evolución. En este sentido, el deflactor del PIB se mantuvo en niveles superiores al 6 por 100 durante gran parte de 2023 y solo empezó a dar signos de moderación en el último trimestre. La evolución del deflactor refleja su proximidad a la evolución del índice subyacente y, por tanto, confirma la persistencia de este.

Evolución del deflactor del PIB

La descomposición del deflactor del PIB en sus componentes en términos de rentas o retribución de los distintos factores que intervienen en el proceso productivo doméstico[112] permite, por otra parte, analizar la presión que las rentas de los distintos agentes participantes han tenido en la evolución del deflactor en 2023 y la existencia en su caso de efectos de segunda ronda.

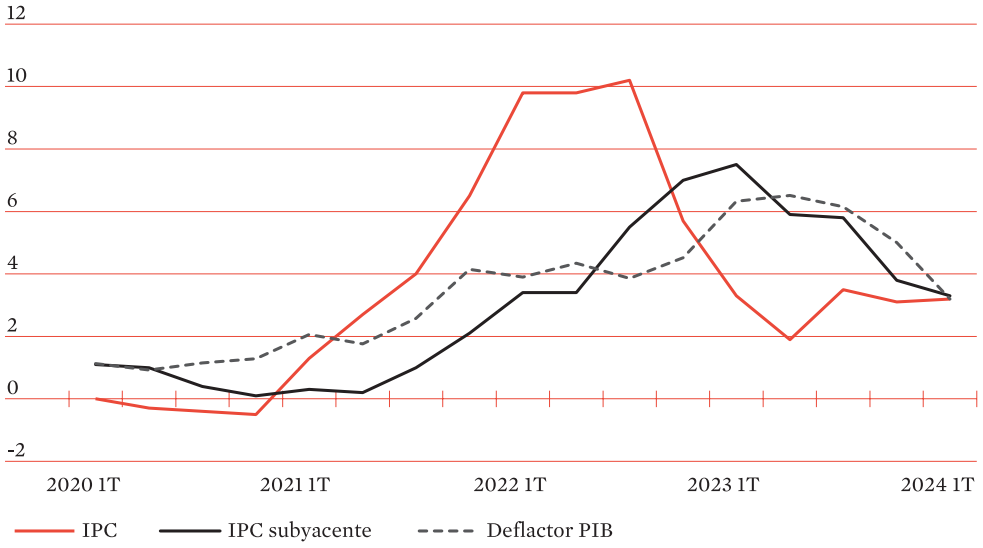
A este respecto, si bien durante los dos primeros trimestres de 2023 la contribución del agregado Excedente bruto de explotación (EBE) y Rentas mixtas al aumento del deflactor fue mayor al aporte de la Remuneración de asalariados, a partir del tercer trimestre la situación cambió siendo el aumento de este último el componente que

110 A este respecto, se distingue en la formación de expectativas retrospectiva, es decir, a partir de la experiencia presente o pasada en relación con la inflación sobre todo cuando la información sobre las perspectivas de inflación es escasa y la comunicación de los bancos centrales no es clara o carece de credibilidad, y la formación de expectativas prospectiva, cuando se apoya en una gama más amplia de información sobre las condiciones económicas futuras, incluida la actuación y la estrategia de comunicación de los bancos centrales. Véase FMI, *World Economic Outlook 2023 Navigating Global Divergences*, octubre.

111 El deflactor del PIB es un indicador de la inflación que refleja los precios del valor añadido incorporado a los bienes y servicios finales producidos en el interior del país. Excluye, por tanto, la producción importada e incluye la producción nacional de bienes y servicios finales de consumo e inversión, así como la producción de bienes intermedios exportados.

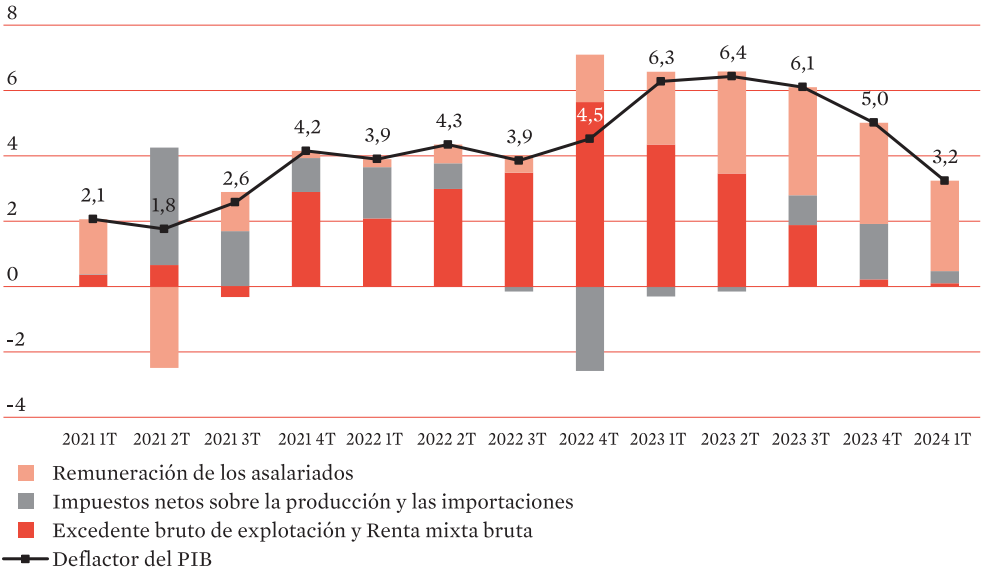
112 En términos de Contabilidad Nacional, se descompone en la Remuneración de los asalariados y el Excedente bruto de explotación y las Rentas mixtas, a las que se suman los impuestos sobre la producción y las importaciones netos de subvenciones para obtener los precios de mercado.

GRÁFICO 34. IPC GENERAL, SUBYACENTE Y DEFLACTOR DEL PIB, 2021-2024



Nota: se ha tomado el IPC del último mes de cada trimestre.
Fuente: INE.

GRÁFICO 35. DESCOMPOSICIÓN DEL DEFLACTOR DEL PIB POR RENTAS, 2021-2024



Fuente: INE, Contabilidad Nacional.

más contribuyó al crecimiento del deflactor, seguido de los impuestos netos sobre la producción. De hecho, en el cuatro trimestre, el crecimiento del deflactor se explicaba en dos terceras partes por la remuneración de asalariados y en una tercera parte por los impuestos netos sobre la producción.

En perspectiva anual, la Remuneración de asalariados aportó un 50 por 100 al crecimiento del deflactor del PIB en 2023 (del 5,9 por 100 respecto al año anterior), mientras que el EBE y Rentas mixtas aportaron un 40 por 100.

En efecto, de acuerdo con el Observatorio de márgenes empresariales del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, Banco de España y Agencia Tributaria, los márgenes sobre ventas —que permiten analizar la traslación de los costes de producción a los precios de venta[113]— aumentaron durante 2023 hasta alcanzar los niveles previos a la pandemia en el cuarto trimestre, principalmente por la normalización de los precios energéticos. Pero su evolución revela importantes diferencias sectoriales. Así, por ejemplo, en el conjunto de la cadena agroalimentaria los márgenes sobre ventas aumentaron levemente, gracias a los de la agricultura (los únicos que superan el nivel prepandemia) y a los de la industria agroalimentaria. Mientras que los márgenes del comercio de alimentos descendieron, encadenando caídas desde 2021.

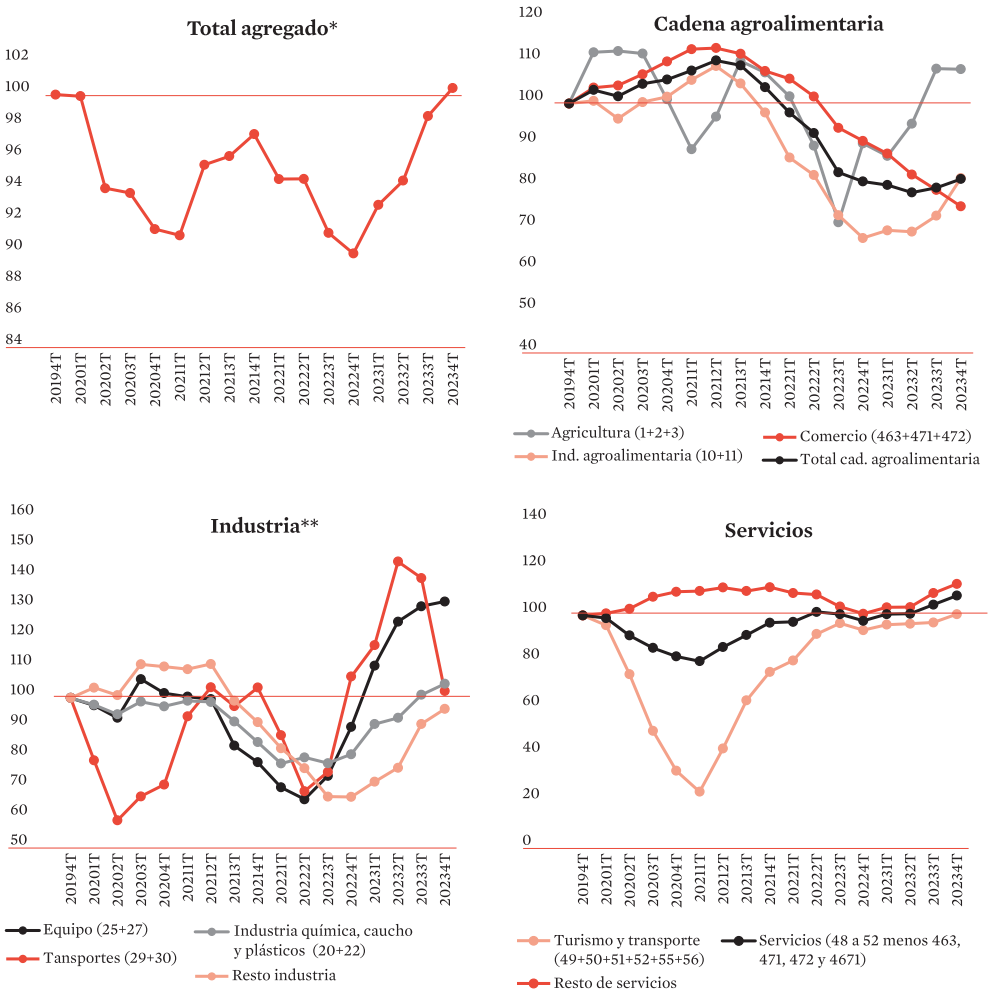
Los márgenes sobre ventas se recuperan, pero con diferencias sectoriales

Lo mismo sucede con la industria, cuyo margen sobre ventas terminaría el ejercicio algo por encima del nivel prepandemia, pero con considerables diferencias entre las ramas de actividad, siendo las industrias químicas y la de bienes de equipo las que impulsaron la recuperación de los márgenes. En los servicios, los márgenes sobre ventas aumentaron, aunque los ligados al turismo y al transporte lo hicieron de manera más moderada.

Finalmente, los márgenes sobre ventas del refino y la distribución de derivados del petróleo, que venían retrocediendo desde el tercer trimestre de 2022, repuntaron a finales de ejercicio recuperando niveles prepandemia, mientras que los de suministro de gas y electricidad aumentaron.

113 Tal y como expone el Observatorio de márgenes empresariales en su nota metodología núm. 1: Los márgenes empresariales se miden como una ratio entre el resultado de explotación de las empresas (EBE o REB) y otra magnitud, i) ventas (o valor de la producción, en la Contabilidad Nacional) y ii) Valor Añadido Bruto (VAB). Cada uno de estos dos indicadores de márgenes tiene un contenido informativo diferente: i) el margen sobre ventas es útil para analizar la traslación de los costes de producción a los precios de venta y ii) el margen sobre VAB es útil para analizar el reparto de excedentes entre factor capital y factor trabajo. Este último análisis se ha recogido anteriormente en el subapartado dedicado a la evolución de las rentas.

GRÁFICO 36. MÁRGENES EMPRESARIALES SOBRE VENTAS. DETALLE SECTORIAL
(Resultado de Explotación bruto sobre Ventas, suma móvil 4 trimestres, 2019T4=100)



* Excluye sectores energéticos (CNAE 19, 35 y 4671)
** Excluye ramas agroalimentaria y energética.
Fuente: Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, Banco de España y Agencia Tributaria. Observatorio de márgenes empresariales, segundo semestre 2023 (publicado el 26 abril 2024).

1.4.2. Impacto de las medidas adoptadas para frenar la inflación

El repunte inflacionista llevó a la puesta en marcha en 2022 de políticas de gran calado dirigidas a contener la inflación y a amortiguar sus efectos sobre las empresas, los trabajadores y la ciudadanía en general.

Por un lado, el BCE dio un giro a su política monetaria con el aumento de los tipos de interés y la normalización de su balance. Como se da cuenta en un apartado previo, esta situación continuó a lo largo de 2023 con seis nuevas subidas consecutivas de los

tipos de referencia del BCE hasta septiembre, y aunque la desaceleración de la inflación supuso un freno a estas subidas, todavía no se plantea un horizonte de bajadas a corto plazo. En todo caso, la política monetaria ha supuesto el endurecimiento de las condiciones financieras existentes para familias y empresas, con efectos importantes reflejados, sobre todo en el comportamiento del crédito hipotecario y la inversión empresarial. En todo caso, el impacto en los hogares es desigual, ya que depende, entre otros factores, de su nivel de endeudamiento y del tipo de deuda, así como de sus tenencias de activos. A este respecto, por ejemplo, el impacto de las subidas de tipos ha sido más acusado en los hogares endeudados con préstamos a tipo de interés variable[114], si bien la aprobación del Código de Buenas Prácticas Hipotecarias ha permitido una reestructuración viable de las deudas hipotecarias de los hogares en situación de vulnerabilidad[115]. Por otro lado, las familias han empleado diferentes estrategias para adaptar sus decisiones de consumo, ahorro y oferta laboral al repunte en los precios, con carácter general, buscando mejores alternativas de compra y reduciendo los niveles de ahorro y de gasto[116].

Por otra parte, el mecanismo de «excepción ibérica» adoptado en España en el marco de los cambios regulatorios llevados a cabo en el sector energético[117] y que actuaba como ajuste para minorar el coste del gas a las centrales eléctricas que lo usan como combustible con el objetivo de reducir el precio de la electricidad en el mercado mayorista, y así amortiguar el impacto de las subidas de los precios del gas sobre los precios de la luz, ha tenido un impacto positivo sobre el recibo de la luz de familias y empresas, contribuyendo también a la evolución de la inflación. No obstante, desde febrero de 2023 no fue necesario activarlo y la Unión Europea acordó su fin a final de año.

Ya en el ámbito nacional, durante 2023 continuaron vigentes muchas de las medidas de índole fiscal adoptadas el año anterior (cuadro 9), cuyo coste fiscal suponía en torno a 15.000 millones de euros (1 por 100 del PIB)[118]. Aunque algunas de ellas mantenían su vigencia hasta finales de 2023, otras que expiraban el 30 de junio fueron prorrogadas hasta final de año y actualizadas a través del Real Decreto-ley 5/2023[119],

114 Hernández de Cos, P. (2023), *Inflación y distribución de la renta de los hogares*, 30 de agosto de 2023.

115 Un mayor detalle al respecto se recoge en el apartado relativo a la vivienda en el capítulo III.

116 Martínez Carrascal, C. (2024), «La reacción de los hogares ante el repunte de los precios en España y en la Unión Europea». *Boletín Económico*, Banco de España, 2024/T1, núm. 7.

117 Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo, por el que se establece con carácter temporal un mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista. El mecanismo fue modificado por el Real Decreto-ley 17/2022 para permitir a las instalaciones de cogeneración renunciar a su régimen retributivo y acogerse a las compensaciones del mecanismo de ajuste. Para un mayor detalle sobre el funcionamiento del mecanismo, véase Memoria CES 2022, págs. 167-169.

118 La estimación del gasto en las medidas antiinflacionistas de carácter fiscal para el periodo 2021-2025 estaba en torno a los 40.000 millones de euros, casi un 3 por 100 del PIB.

119 Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea. Convalidado el 26 de julio de 2023.

CUADRO 9. MEDIDAS ADOPTADAS EN EL CONTEXTO INFLACIONARIO

Foco de la medida	Situación actual tras última modificación normativa	Fecha inicio	Vencimiento esperado	Norma reguladora	En precios	Carácter focalizado	Redistributivos/ Paliativos	Fiscal
Electricidad	Había bajado del 21 al 5% (pequeños consumidores) y sube al 10%. Se mantiene siempre que precio medio mensual > 45€/MWh	01/07/2021	31/12/2024 condicionado a precio medio mensual	RDL 12/2021, 29/2021, 6/2022, 11/2022, 20/2022 y 8/2023	x	No		Ingresos –
	Vuelta del 0,5% al 2,5 en 1T 2024, al 3,8% en el 2T 2024. Inicialmente vuelta al 5,11% original a partir del 30 de junio 2024	01/09/2021	30/06/2024 Retirada gradual	RDL 17/2021, 29/2021, 6/2022, 11/2022 y 8/2023	x	No		Ingresos –
	Se recupera el Impuesto sobre generación eléctrica (7%) que estaba suspendido, con minoración de la BI un 50% en 1T 2024 y un 25% en 2T 2024	01/07/2021	30/06/2024 Recuperación gradual	RDL 12/2021, 29/2021, 6/2022, 11/2022 y 20/2022 y 8/2024	x	No		Ingresos –
	Consumidores electrointensivos: Reducción 80% peajes acceso a la red	01/04/2022	30/06/2024	RDL 6/2022, 20/2022, 5/23 y 8/2024	x	Sí		Ingresos –
	Mecanismo de minoración de la retribución de la producción de energía eléctrica con tecnologías no emisoras de gases de efecto invernadero	15/09/2021	31/12/2023	RDL 17/2021, 6/2022, 10/2022, 18/2022	x	Sí		Ingresos –
	Bono social de electricidad: Prorrogan descuentos sobre tarifa regulada para consumidores vulnerables (de entre 60-80%) y temporal para hogares con renta baja (40%)	01/10/2022	30/06/2024	RDL 18/2022 y 8/2024	x	Sí	x	Gastos –
Gas	Aumento del IVA gas natural, pellets y madera para calefacciones del 5% al 10% en 1T 2024 (gas) y resto hasta 30 junio. Después tipo original del 21%	01/07/2021	30/06/2024 Retirada gradual	RDL 17/2022, 20/2022 y 8/2023	x	No		Ingresos –
	Mecanismo ibérico de desacople del precio del gas natural, aunque prácticamente no se ha activado desde febrero debido a la caída del precio del gas	15/06/2022	31/12/2023	RDL 10/2022	x	No		
	Nueva tarifa de último recurso de gas natural para comunidades de propietarios	20/10/2022	30/06/2024	RDL 18/2022 y RDL 8/2023	x	No		Gastos –
	Tarifa de último recurso de gas natural: se mantiene límite máximo del 15% en las revisiones trimestrales de enero y marzo de 2024	01/10/20222	30/06/2024	RDL 18/2022 y 8/2024	x	No		Gastos –

CUADRO 9. MEDIDAS ADOPTADAS EN EL CONTEXTO INFLACIONARIO

(Continuación)

Foco de la medida	Situación actual tras última modificación normativa	Fecha inicio	Vencimiento esperado	Norma reguladora	En precios	Carácter focalizado	Redistributivos/ Paliativos	Fiscal
Carburantes y combustibles	Congelación del precio máximo del butano y propano: prorrogado solo primer semestre de 2024	01/07/2022	30/06/2024	RDL 11/2022, 20/2022, 5/2023 y 8/2024	x	No		
	Bonificación carburante para hogares y profesionales del transporte	01/04/2022	30/06/2023	RDL 11/2022	x	No		Gastos –
	Extensión bonificación al carburante para profesionales del transporte por carretera de viajeros y mercancías	01/01/2023	31/12/2023	RDL 20/2022 y 5/2023	x	No		
	Transporte colectivo urbano e interurbano: transferencias a CCAA y EELL que ofrezcan bonificaciones de al menos el 50%, y al menos el 20% a su cargo	01/09/2022	31/12/2024	RDL 11/2022 y 20/22, 5/2023 y 8/2023	x	No		Gastos –
	Transporte regular viajeros autobús competencia AGE: gratuidad abonos	01/09/2022	31/12/2024	RDL 20/2022 y RDL 8/2023	x	No		Gastos –
	Transporte por carretera de viajeros y mercancías: ayudas directas	01/09/2022	31/12/2023	RDL 20/2022 y 5/2023	x	Sí		Gastos –
	Transporte por carretera de viajeros y mercancías: bonificación carburante	01/09/2022	31/12/2023	RDL 20/2022 y 5/2023	x	No		Gastos –
	Ayuda extraordinaria autopistas peaje para limitar subida al 4%	01/09/2022	31/12/2023	RDL 20/2022	x	No		Gastos –
	Bonificación del 100% abonos y títulos multiviaje del transporte público colectivo terrestre para Canarias y Baleares (ayuda directa)	01/01/2024	31/12/2024	RDL 8/2023	x	No		Gastos –
	Transporte ferroviario de personas: gratuidad o bonificación títulos multiviaje	01/09/2022	31/12/2024	RDL 20/2022, 4/2023 y RDL 8/2023	x	No		Gastos –
	Transporte marítimo puertos extrapeninsulares Estado: bonificación tasas portuarias	01/04/2022	31/12/2023	RDL 6/2022	x	Sí		Gastos –
	Transporte marítimo líneas interés público: ayudas directas	01/09/2022	31/12/2023	RDL 20/2022	x	Sí		Gastos –
	Ayudas directas para paliar costes del gasóleo a armadores de barcos de pesca y explotaciones agrícolas	01/04/2022	31/12/2023	RDL 6/2022, 14/2022 y 5/2023	x	Sí		Gastos –
Alimentos	Rebaja IVA ciertos alimentos básicos (del 10 al 5% y del 4 al 0%)	01/01/2023	30/06/2024	RDL 20/2022, 5/2023 y 8/2023	x	No		Ingresos –
Medidas sectoriales	Sector agrícola en respuesta a sequía y crisis de Ucrania (ayudas directas)		31/12/2023	RDL 4/2023				Gastos –
	Incentivos fiscales a la compra de vehículos eléctricos		31/12/2024	RDL 4/2023				Gastos –

CUADRO 9. MEDIDAS ADOPTADAS EN EL CONTEXTO INFLACIONARIO

(Continuación)

Foco de la medida	Situación actual tras última modificación normativa	Fecha inicio	Vencimiento esperado	Norma reguladora	En precios: Carácter focalizado	En precios: Redistributivos/ Paliativos	En precios: Fiscal
Otras medidas con impacto fiscal	Gravámenes extraordinarios sobre ciertas empresas energéticas y entidades de crédito	29/12/2022	31/12/2024	L 38/2022 y RDL 8/2023		x	Ingresos +
	Impuesto temporal solidaridad grandes fortunas > 3M€	29/12/2022	31/12/2024	L 38/2022 y RDL 8/2023		x	Ingresos +
	Aumento 15% pensiones no contributivas	01/04/2022	31/12/2023	RDL 20/2022		x	Gastos –
	Aumento 15% Ingreso Mínimo Vital	01/04/2022	31/12/2023	RDL 11/2022 y 20/2022		x	Gastos –
	Ayuda 200 euros a personas de bajos ingresos sin otras prestaciones	01/07/2022	30/06/2023	RDL 20/2022		x	Gastos –
	Deducción rentas trabajo, rebaja autónomos, rebajas regionales	01/01/2023	Permanente			x	Ingresos –
	Tope incremento alquileres	01/04/2022	31/12/2023	RDL 6/2022		x	
Otras medidas	Suspensión de los procedimientos de desahucio y lanzamiento para hogares vulnerables sin alternativa habitacional		31/12/2024	RDL 19/2022, 5/2023 y RDL 8/2023			
	Prohibición de cobro de comisiónes por amortización anticipada o paso a tipo fijo de los préstamos hipotecarios a tipo variable		31/12/2024	RDL 19/2022 y RDL 8/2023			
	Nuevo Código de Buenas Prácticas hipotecarias: aumento del umbral de renta familiar de 3,5 veces a 4,5 veces el IPREM (38.000 euros).		31/12/2024	RDL 19/2022 y RDL 8/2023			
	Garantía de suministros básicos: prohibición de suspender por impago u otros motivos los suministros de electricidad, gas y agua (vulnerables).		30/06/2024	RDL 8/2021, 11/2022 y 8/2024			

Fuente: elaboración propia a partir de De la Fuente, A. (2023 y 2024): «Situación económica y respuesta a la crisis de Ucrania», *Boletín FEDEA* núm. 23, julio 2023 y núm. 25, febrero de 2024 y Banco de España (2023), *Informe anual 2022*.

ante la incertidumbre sobre la duración de la guerra de Ucrania y la persistencia de las presiones al alza sobre los precios de los alimentos, las materias primas y los bienes intermedios. Se buscaba con ello continuar protegiendo a los colectivos más afectados y vulnerables. No se prorrogaron, sin embargo, el cheque de 200 euros para personas de renta baja ni la prórroga extraordinaria por seis meses de los contratos de arrendamiento que fuesen venciendo, a solicitud del inquilino y en las mismas condiciones. Además, se incluyeron medidas de apoyo al sector agrícola para paliar los problemas derivados de la crisis de Ucrania y la sequía e incentivos para la adquisición de vehículos eléctricos y la instalación de infraestructuras de recarga. Todo ello supuso que la reducción prevista del gasto en 2024 por la supresión de las medidas antiinflacionistas fuese menor de lo previsto, estimándose todavía en ese año un gasto atribuible a estas medidas en torno a 5.000 millones de euros[120].

A final de año, en un contexto de desaceleración de la inflación, y dado que gran parte de las medidas finalizaba su vigencia, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 8/2023[121], que recogía la retirada total o gradual de algunas de las medidas vigentes y la extensión de otras hasta parte o finales de 2024. La incertidumbre existente por el conflicto en Oriente Próximo y otras tensiones geopolíticas, pero también los posibles efectos rebote sobre los precios a consecuencia de una retirada abrupta de la mayor parte de las medidas y su impacto en los colectivos más vulnerables, estaban detrás de ello. Como novedad, el Real Decreto-ley 8/2023 incluyó ayudas directas con el fin de garantizar la gratuidad de los abonos multiviaje en el transporte colectivo terrestre en Canarias y Baleares.

Con el fin de no provocar una retirada abrupta de las medidas vigentes y evitar un repunte de la inflación en enero de 2024, se optó por mantener algunas medidas todo el año como las ayudas para reducir los precios del transporte público colectivo y los tributos que gravan los ingresos de ciertas entidades financieras y empresas energéticas, y temporalmente otras adoptadas para aliviar los mayores precios de la energía y los alimentos básicos (rebajas impositivas) que, en su mayor parte, se mantienen durante el primer semestre de 2024. Además, las ayudas sectoriales, más allá de las vinculadas al transporte, decayeron a finales de 2023.

Independientemente de su impacto presupuestario, que se trata más adelante, la mayor parte de estas medidas han presentado un carácter relativamente generalizado y han afectado a la totalidad o a una gran parte de la población. Según estimaciones del Banco de España, en términos de su coste presupuestario, entre un 80 y 85 por 100 del impacto presupuestario de las medidas tenía un carácter generalizado, (como, por ejemplo, la rebaja del IVA de la electricidad y del gas, la rebaja del IVA de los alimentos

120 Para un mayor detalle, véase el apartado 1.5 en este mismo capítulo.

121 Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía. Convalidado el 10 de enero de 2024.

y la bonificación al precio de los carburantes, así como de algunas subvenciones a ciertos sectores), en lugar de estar focalizado en los colectivos más vulnerables. Entre los efectos más destacados, se pueden señalar las rebajas de IVA que, al propiciar un mayor ahorro como porcentaje del gasto total en determinados productos, han beneficiado especialmente a los hogares de renta baja (que tienen una mayor propensión al consumo de estos) o la bonificación a los carburantes, que habría beneficiado en mayor medida a los hogares de renta alta.

A este respecto, surge el debate sobre la idoneidad de utilizar medidas más focalizadas o medidas más generalistas. Por un lado, se constata que la adopción de medidas focalizadas en los hogares vulnerables podría haber logrado niveles de protección similares a los alcanzados con las medidas desplegadas, pero con menor coste presupuestario y evitando distorsiones en las señales de precios[122]. Por otro, sin embargo, la aplicación de medidas no focalizadas ha permitido una mayor inmediatez para ofrecer una respuesta urgente al incremento de precios, y contar con un respaldo social y parlamentario que ha facilitado su puesta en marcha. En todo caso, con carácter general, todos los países han utilizado ambos tipos de medidas en mayor o menor medida.

Toda vez que a lo largo de 2023 se ha constatado una desaceleración de la inflación, se puede concluir sobre las medidas adoptadas a lo largo del periodo que su puesta en marcha de forma ágil contribuyó a contener la escalada del IPC y su impacto social e impulsar la actividad[123].

1.5. FINANZAS PÚBLICAS

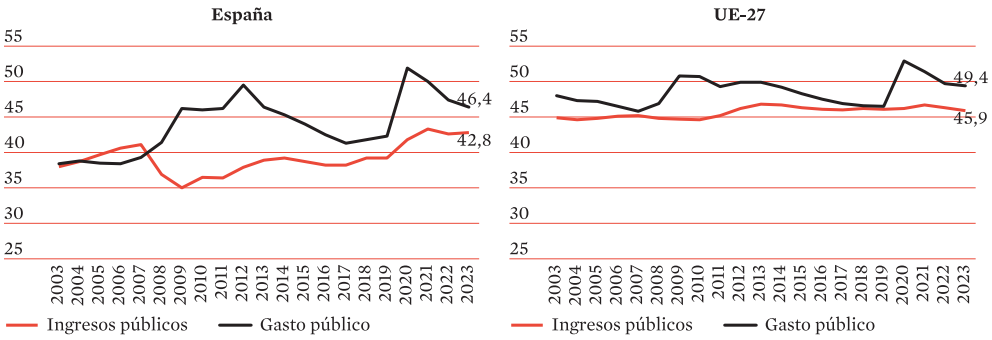
En 2023 continuó el proceso de consolidación fiscal iniciado en 2021, con un descenso del déficit público de 1,1 puntos porcentuales de PIB, que fue posible porque los ingresos públicos aumentaron más que el gasto público (9,0 frente a 6,4 por 100). En términos de PIB, el gasto público se redujo hasta el 46,4 por 100 y los ingresos públicos aumentaron hasta el 42,8 por 100, unas cotas que en ambos casos siguen siendo inferiores a las del promedio de la Unión Europea (gráfico 37).

A pesar de este nuevo descenso del déficit, el indicador se situó todavía en una cota relativamente elevada (3,6 por 100 del PIB), lo que provocó un nuevo aumento de la deuda pública en términos absolutos, aunque menor que en los ejercicios precedentes y sustancialmente inferior al del PIB nominal, lo que permitió rebajar en 3,9 puntos la ratio deuda pública/PIB, hasta el 107,7 por 100. Se trata de unos resultados mejores de lo inicialmente previsto desde diversas instancias, incluido el propio Gobierno, que se logró gracias al dinamismo de la actividad, del empleo, de las rentas de los agentes económicos, y a pesar del coste fiscal de las medidas de ingresos y gastos adoptadas

122 García-Miralles, Esteban (2023): «Medidas de apoyo frente a la crisis energética y al repunte de la inflación: un análisis del coste y de los efectos distribucionales de algunas de las actuaciones desplegadas según su grado de focalización». *Boletín Económico* - Banco de España, 2023/T1, 15.

123 Banco de España, *Informe Anual 2022*.

GRÁFICO 37. INGRESOS Y GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA Y LA UE-27
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat.

para mitigar los efectos de la inflación que, según estimaciones de la AIReF, ascendió a 12.509 millones en 2023 (0,9 por 100 del PIB). Con todo, la consolidación fiscal de los tres últimos ejercicios no ha permitido corregir totalmente el deterioro fiscal derivado de la respuesta del sector público a la crisis COVID, siendo que la deuda pública se sitúa todavía 9,5 puntos de PIB por encima de la cota registrada en 2019.

En cuanto a la evolución de los principales componentes del gasto, el consumo público creció un 6,3 por 100, por debajo del crecimiento del PIB. Aproximadamente el 80 por 100 del consumo público lo realizan las Administraciones territoriales, e incorpora la remuneración de los asalariados públicos, que creció un 5,5 por 100, los consumos intermedios, que aumentaron un 7,5 por 100, y del gasto en trasferencias sociales en especie, que se incrementó un 6,7 por 100 y que engloba el gasto en medicamentos dispensados en farmacias y en servicios concertados de educación, sanidad y servicios sociales. Por otro lado, el gasto en prestaciones sociales aumentó un 10,1 por 100, en gran medida por el aumento del gasto en pensiones derivado de su revalorización un 8,5 por 100 para compensar la inflación, del aumento de las pensiones mínimas un 15 por 100 y del efecto sustitución.

Por su parte, la FBCF volvió a registrar un crecimiento notable (16,4 por 100), no así las ayudas a la producción (subvenciones y transferencias de capital) que acusaron una notable caída, reflejo de la retirada de ayudas sectoriales desplegadas para combatir el aumento de los precios energéticos. Por último, el gasto por intereses volvió a crecer de forma notable (13,1 por 100), tanto por el aumento de la deuda como por el repunte de los tipos de interés de las nuevas emisiones derivado del giro restrictivo de la política monetaria del BCE (cuadro 10).

CUADRO 10. LAS CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 2019-2023

	Millones de euros					% PIB					Variación %				
	2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023	20/19	21/20	22/21	23/22	23/19
Ingresos públicos	**488.536**	**467.572**	**529.208**	**574.095**	**625.661**	**39,2**	**41,8**	**43,3**	**42,6**	**42,8**	**–4,3**	**13,2**	**8,5**	**9,0**	**28,1**
Cotizaciones sociales	160.656	162.191	171.687	180.222	196.931	12,9	14,5	14,0	13,4	13,5	1,0	5,9	5,0	9,3	22,6
Impuestos indirectos	143.017	126.702	146.917	160.706	165.973	11,5	11,3	12,0	11,9	11,4	–11,4	16,0	9,4	3,3	16,1
Impuestos directos	129.124	125.348	143.485	164.758	182.834	10,4	11,2	11,7	12,2	12,5	–2,9	14,5	14,8	11,0	41,6
Resto ingresos	55.739	53.331	67.119	68.409	79.923	4,5	4,8	5,5	5,1	5,5	–4,3	25,9	1,9	16,8	43,4
Gasto público	**526.652**	**580.771**	**611.470**	**637.831**	**678.820**	**42,3**	**51,9**	**50,0**	**47,4**	**46,4**	**10,3**	**5,3**	**4,3**	**6,4**	**28,9**
Consumo público	234.928	246.346	259.513	274.233	291.627	18,9	22,0	21,2	20,4	19,9	4,9	5,3	5,7	6,3	24,1
Remuneración de asalariados	134.769	140.609	148.103	154.894	163.376	10,8	12,6	12,1	11,5	11,2	4,3	5,3	4,6	5,5	21,2
Consumos intermedios	64.525	66.403	71.543	79.101	85.007	5,2	5,9	5,9	5,9	5,8	2,9	7,7	10,6	7,5	31,7
Transferencias sociales en especie	32.728	33.582	35.918	37.886	40.432	2,6	3,0	2,9	2,8	2,8	2,6	7,0	5,5	6,7	23,5
Otros	2.906	5.752	3.949	2.352	2.812	0,2	0,5	0,3	0,2	0,2	97,9	–31,3	–40,4	19,6	–3,2
Inversión pública (FBCF)	27.169	29.614	33.575	37.271	43.386	2,2	2,6	2,7	2,8	3,0	9,0	13,4	11,0	16,4	59,7
Prestaciones sociales	196.887	228.629	227.488	229.155	252.278	15,8	20,4	18,6	17,0	17,3	16,1	–0,5	0,7	10,1	28,1
Ayudas a la producción	21.883	34.543	43.407	41.471	34.205	1,8	3,1	3,6	3,1	2,3	57,9	25,7	–4,5	–17,5	56,3
Subvenciones	12.435	21.418	17.878	26.965	21.507	1,0	1,9	1,5	2,0	1,5	72,2	–16,5	50,8	–20,2	73,0
Transferencias de capital	9.448	13.125	25.529	14.506	12.698	0,8	1,2	2,1	1,1	0,9	38,9	94,5	–43,2	–12,5	34,4
Intereses	28.361	25.120	26.175	31.809	35.967	2,3	2,2	2,1	2,4	2,5	–11,4	4,2	21,5	13,1	26,8
Resto gastos	17.424	16.519	21.312	23.892	21.357	1,4	1,5	1,7	1,8	1,5	–5,2	29,0	12,1	–10,6	22,6
Saldo fiscal	**–38.116**	**–113.199**	**–82.262**	**–63.736**	**–53.159**	**–3,1**	**–10,1**	**–6,7**	**–4,7**	**–3,6**	**–**	**–**	**–**		**–**
Administración central	–18.750	–85.710	–73.684	–41.176	–30.431	–1,5	–7,7	–6,0	–3,1	–2,1	–	–	–		–
Seguridad Social	–15.860	–28.263	–11.746	–5.896	–8.211	–1,3	–2,5	–1,0	–0,4	–0,6	–	–	–		–
Comunidades autónomas	–7.337	–1.984	–245	–15.119	–13.254	–0,6	–0,2	0,0	–1,1	–0,9	–	–	–		–
Entidades locales	3.831	2.758	3.413	–1.545	–1.263	0,3	0,2	0,3	–0,1	–0,1	–	–	–		–
Deuda pública	**1.223.355**	**1.345.786**	**1.428.133**	**1.502.799**	**1.573.754**	**98,2**	**120,3**	**116,8**	**111,6**	**107,7**	**10,0**	**6,1**	**5,2**	**4,7**	**28,6**
PIB nominal	*1.245.513*	*1.119.010*	*1.222.290*	*1.346.377*	*1.461.889*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*–10,2*	*9,2*	*10,2*	*8,6*	*17,4*

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Los ingresos públicos siguen mostrando un gran dinamismo

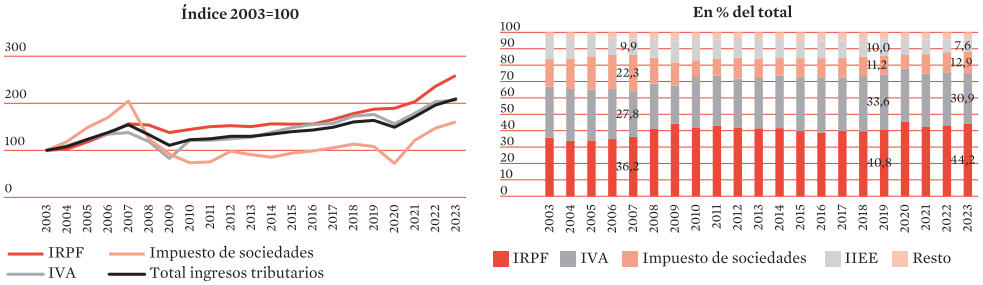
Por el lado de los ingresos públicos, el mantenimiento de un notable crecimiento por tercer año consecutivo, que en 2023 superó al del PIB, fue gracias al empuje de los impuestos directos (11 por 100) y las cotizaciones sociales (9,3 por 100), no así de los impuestos indirectos, que moderaron mucho su crecimiento (3,3 por 100). El notable dinamismo de los ingresos que se observa desde 2021 explica que la presión fiscal, o sea, la suma de los impuestos y las cotizaciones sociales en porcentaje del PIB, se sitúe desde entonces en cotas históricamente elevadas: 37,3 por 100 en 2023 frente al 34,7 por 100 de 2019.

En cuanto a las principales figuras tributarias, los datos en términos de caja que ofrece la AEAT (gráfico 38) indican que los ingresos por IRPF, el principal impuesto, crecieron en 2023 un 9,9 por 100 gracias al aumento de las rentas del trabajo, que se vieron impulsadas por el empleo, por las subidas de los salarios y las pensiones, y por el aumento del tipo efectivo derivado de dichas subidas. La aportación de las rentas del capital mobiliario también fue significativa, por el crecimiento de los dividendos y los intereses de cuentas bancarias, aunque su peso dentro del impuesto es relativamente bajo. Estos buenos resultados del IRPF se obtuvieron a pesar del coste recaudatorio de las medidas de alivio fiscal adoptadas, entre las que destacan las dirigidas a compensar la inflación, como el aumento de la reducción estatal por rendimientos del trabajo dirigido a las rentas bajas (1.726 millones) y los cambios introducidos por las comunidades vía elevación de los mínimos familiares, deflactación de la tarifa, introducción de nuevas deducciones o ampliación de las existentes (1.677 millones).

Con todo, el Banco de España (BE) calcula que el 70 por 100 del incremento del tipo medio efectivo del IRPF en 2023, que según sus estimaciones habría pasado del 12,8 al 14,7 por 100, se debe a la *progresividad en frío*, esto es, a la falta de actualización plena a la inflación de los parámetros que determinan la cuota tributaria (básicamente mínimos familiares, deducciones en la base y escala de gravamen). Asimismo, el BE calcula que el efecto de la progresividad en frío explicaría la mitad del incremento de la recaudación del IRPF en términos de PIB registrada entre 2019 y 2023, un fenómeno que, por otro lado, habría provocado «una reducción de la desigualdad de la renta en la medida en que supone un incremento generalizado de los tipos medios efectivos a lo largo de toda la distribución de la renta. Dado que el IRPF tiene un diseño progresivo, mayores tipos medios a lo largo de la distribución suponen mayor redistribución. No obstante, si bien la capacidad redistributiva del impuesto se ve incrementada, su progresividad, esto es, la diferencia entre los tipos medios efectivos de rentas altas y bajas, disminuye ligeramente»[124].

124 Banco de España (2024): *Informe anual 2023*, págs. 69 y ss.

GRÁFICO 38. EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS, 2003-2023
(En términos de caja)



Fuente: AEAT.

Por su parte, la recaudación del impuesto de sociedades (IS) aumentó un 9,0 por 100, reflejo sobre todo del gran dinamismo de los beneficios, aunque también influyeron en el resultado dos cambios normativos: la limitación de la compensación de bases imponibles negativas en los grupos consolidados y la aplicación del tipo mínimo del 15 por 100, que conjuntamente supusieron unos ingresos adicionales de 1.694 millones de euros. No obstante, y a diferencia del resto de impuestos, la recaudación del IS sigue sin recuperar los niveles anteriores a la crisis financiera de 2008.

En contraste con la evolución de los impuestos directos, los ingresos por IVA aumentaron solo el 1,9 por 100 en 2023, a pesar de que el gasto sujeto al impuesto aumentó el 7,1 por 100, lo que se explica fundamentalmente por el impacto de los cambios normativos y de gestión que tuvieron un coste recaudatorio conjunto de 3.097 millones de euros, básicamente por el efecto diferencial respecto a 2022 de la rebaja de tipos en energía y alimentos básicos, pero también por la nueva regulación sobre aplazamientos y la existencia de devoluciones extraordinarias.

Por último, cabe destacar la introducción en 2023 de dos impuestos nuevos: el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, que generó ingresos por valor de 623 millones de euros; y el impuesto especial sobre envases de plásticos no reutilizables[125], de carácter indirecto, que recaudó 591 millones. Además, en 2023 entraron en vigor dos nuevos gravámenes temporales configurados como prestaciones patrimoniales temporales de naturaleza no tributaria: uno sobre las empresas energéticas que ha recaudado 1.645 millones de euros, y otro sobre las entidades financieras, que ha generado ingresos por valor de 1.264 millones.

El impacto recaudatorio diferencial en 2023 de las diferentes medidas de ingresos aprobadas se sintetiza en el cuadro 11. El balance conjunto arroja una pérdida recaudatoria de 433 millones de euros en términos de caja. A ello habría que sumar el coste

125 Se trata de un impuesto que pretende reducir el consumo de plástico de un solo uso para cumplir con la Directiva (UE) 2019/904 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

CUADRO 11. MEDIDAS DE INGRESOS: IMPACTO RECAUDATORIO DIFERENCIAL EN 2023
(En términos de caja)

IRPF	**–3.841**
Incremento de la reducción por rendimientos del trabajo	–1.726
Cambio de mínimos, tarifa y deducciones en las CCAA	–1.677
Medidas excepcionales rendimientos estimación objetiva agraria	–166
Ampliación deducción por maternidad	–128
Deducción por rehabilitación de vivienda	–104
Aumento gastos de difícil justificación (estimación directa)	–49
Aumento reducción general rendimiento neto (estimación objetiva)	–38
Modificación límite aportaciones a sistemas de previsión social	74
Cambio en la regulación de los aplazamientos	–33
Otras medidas	6
Impuesto de sociedades	**2.645**
Limitación compensación de pérdidas en grupos	1.098
Tipo mínimo 15%	596
Ingresos y devoluciones extraordinarios	992
Cambio en la regulación de los aplazamientos	–86
Otras medidas	45
IVA	**–3.097**
Rebaja tipo IVA alimentación	–1.703
Rebaja tipo IVA electricidad	–514
Rebaja tipo IVA gas natural, madera y pellets	–214
Rebaja tipo IVA prod. higiene femenina y anticonceptivos	–21
Ingresos y devoluciones extraordinarios	–421
Cambio en la regulación de los aplazamientos	–285
Otras medidas	61
Impuestos especiales	**591**
Impuesto especial sobre envases de plástico no reutilizables	591
Otros impuestos	**360**
Impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas	623
Canon por utilización de aguas continentales	81
Impuesto sobre transacciones financieras	32
Impuesto sobre determinados servicios digitales	7
Ingresos y devoluciones extraordinarios	–383
Prestaciones patrimoniales	**2.909**
Prestación patrimonial temporal entidades financieras	1.264
Prestación patrimonial temporal empresas energéticas	1.645
Total impactos normativos y de gestión	**–433**

Fuente: AEAT y AIReF.

recaudatorio de las medidas adoptadas por las diferentes comunidades autónomas en el ejercicio de su autonomía tributaria[126].

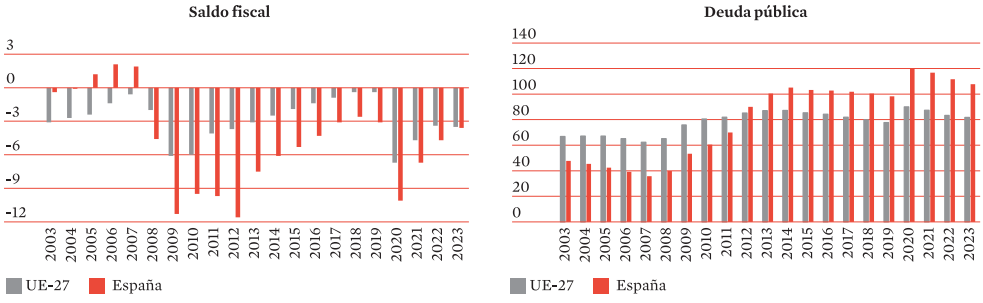
Como ya se ha comentado, el diferencial de crecimiento de los ingresos frente a los gastos en un contexto de crecimiento económico permitió reducir un año más el déficit público hasta el 3,6 por 100 del PIB, en línea con la media de la Unión Europea (3,5 por 100), e impulsó una nueva reducción de la ratio de deuda pública hasta el 107,7 por 100 del PIB, una cota en todo caso superior a las registrada de media en la Unión Europea (81,7 por 100) (gráfico 39).

La ratio de deuda pública se reduce, pero sigue en niveles muy altos

La evolución de la deuda pública española en las últimas dos décadas muestra que, partiendo de unas finanzas públicas saneadas, a raíz de la crisis financiera se produjo un deterioro sistemático del indicador de referencia durante más de un lustro hasta cotas superiores al 100 por 100 del PIB. Solo a partir de 2012 esta tendencia pudo reconducirse gracias al giro expansivo de la política monetaria del BCE que, a través de bajadas de los tipos de interés y de una decidida política de compras de títulos de deuda pública, impulsó la recuperación económica y propició la reducción del coste medio de la deuda pública española, permitiendo con ello estabilizar la carga financiera y favorecer la sostenibilidad de la deuda, aunque a costa de un aumento considerable del peso del Banco de España como tenedor de deuda pública.

La crisis pandémica y la decidida respuesta fiscal condujeron en 2020 a un fuerte repunte de la ratio de deuda pública, pero la expansión coordinada fiscal y monetaria, permitió una rápida recuperación económica que evitó la escalada del indicador y propició la reducción del coste de la deuda. Sin embargo, en 2022 el giro

GRÁFICO 39. SALDO FISCAL Y DEUDA PÚBLICA EN ESPAÑA Y LA UE-27, 2003-2023



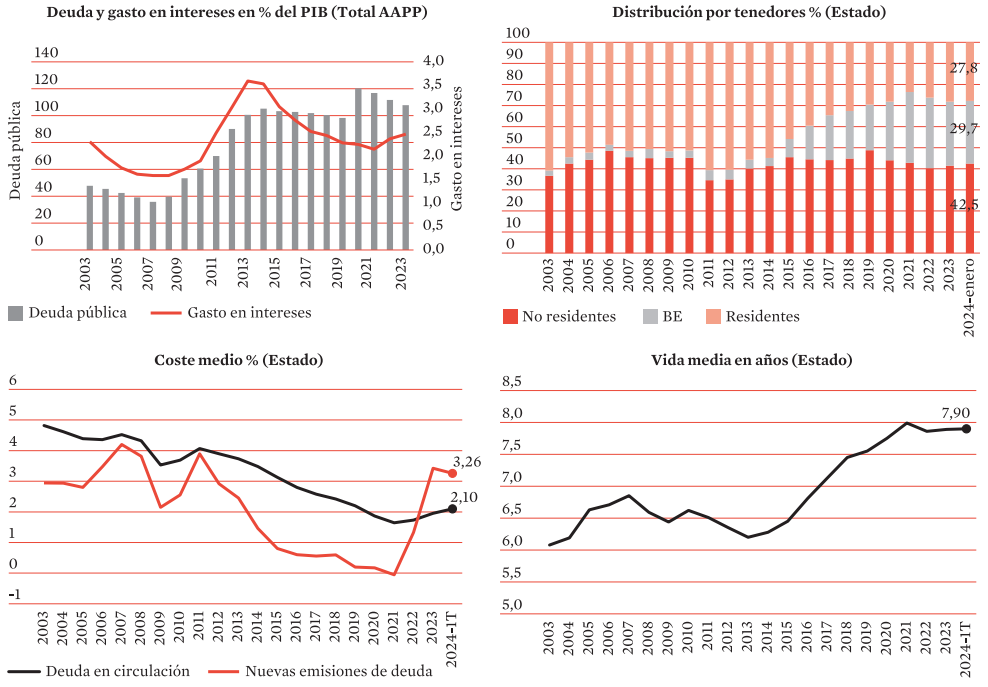
Fuente: Eurostat.

126 Para un análisis detallado de las medidas adoptadas por las diferentes comunidades autónomas con efecto en 2023 véase Registro de Economistas Asesores Fiscales del Consejo General de Economistas (REAF-CGE): *Panorama de la Fiscalidad Autonómica y Foral 2024*.

restrictivo de la política monetaria para combatir la inflación ha impulsado con fuerza al alza el coste de la deuda, que de encontrarse en terreno negativo en 2021 ha escalado hasta el 3,3 por 100 para las nuevas emisiones del Estado. Con todo, la elevada vida media de la cartera de deuda (casi 8 años), que hace que la traslación de los mayores tipos de emisión se produzca de forma gradual, junto al fuerte crecimiento de la economía, ha posibilitado que la carga financiera medida como porcentaje del PIB haya crecido de forma muy moderada. En concreto, el gasto en intereses de la deuda del conjunto de Administraciones públicas se situó en 2023 en el 2,5 por 100 del PIB, una cota solo ligeramente superior a la registrada en 2019, que fue del 2,3 por 100 (gráfico 40).

No obstante, la persistencia en el tiempo de una política monetaria restrictiva, junto con la reducción de la deuda soberana del balance del Banco de España —que sigue teniendo el 30 por 100 de la deuda del Estado—, plantea un reto a medio plazo para la sostenibilidad de las finanzas públicas españolas si no se consigue mantener una senda de crecimiento de la actividad y el empleo sostenida en el tiempo.

GRÁFICO 40. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA: PRINCIPALES INDICADORES, 2003-2023



Fuente: Banco de España y Tesoro público.

La nuevas reglas fiscales europeas obligan a España a intensificar el proceso de consolidación fiscal

Como se ha explicado más arriba, la reciente reforma del marco de gobernanza económica de la Unión Europea plantea un nuevo esquema centrado en el diseño, aplicación y evaluación continua de planes fiscales y estructurales nacionales a medio plazo, que formará parte del sistema de supervisión multilateral del Semestre europeo. Los planes contendrán los compromisos de cada Estado en materia fiscal, de reformas y de inversiones, y aunque todos los países tienen la obligación de presentarlos, en el caso de los Estados cuya deuda supere el 60 por 100 del PIB o su déficit exceda el 3 por 100 del PIB, se establecen una serie de reglas fiscales de obligado cumplimiento para garantizar que, durante el periodo del plan, que puede ser de hasta 7 años, se produce un ajuste fiscal que rebaje sustancialmente esas ratios[127]. Aunque tras la pandemia se iniciaron procesos de consolidación fiscal de forma generalizada, siguen siendo muchos los Estados que superan los mencionados límites, entre ellos España (gráfico 41).

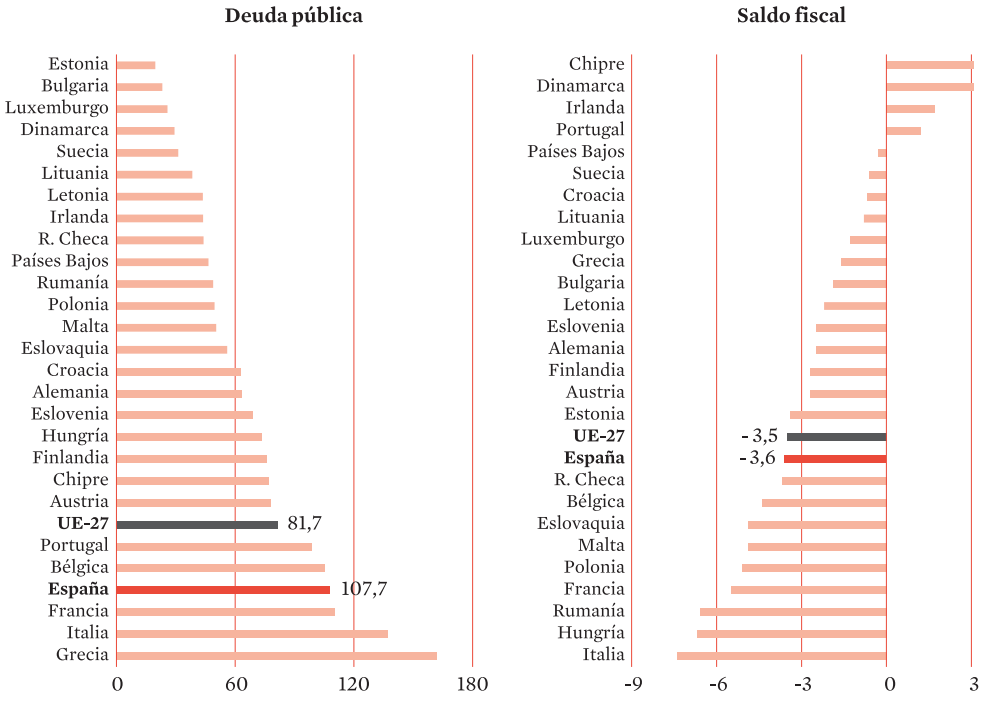
Para los países más endeudados como España, las nuevas reglas fiscales obligan a mantener el esfuerzo de consolidación fiscal a partir de 2025, lo que debería hacerse sin menoscabar el crecimiento de la actividad y el empleo.

La senda concreta de ajuste a la que se enfrenta España en los próximos años no se conocerá hasta que el Consejo apruebe su plan fiscal-estructural que el Gobierno presentará en septiembre de 2024 previa negociación con la Comisión. En todo caso, la mayor o menor intensidad del ajuste dependerá de diversos factores, como la duración del periodo del plan (que puede alargarse hasta los 7 años); de que se logre sortear la apertura de un procedimiento por déficit excesivo, que incorpora reglas más estrictas, dado que el Gobierno prevé alcanzar la cota del 3 por 100 de déficit en 2024; del efecto que puedan tener las reformas e inversiones que se están acometiendo sobre el crecimiento del PIB a medio plazo y también de la metodología que finalmente se acuerde para realizar el análisis de sostenibilidad de la deuda al que se ancla todo el sistema, y que reviste una enorme complejidad no exenta de controversia.

No obstante, desde diversas instancias se han aventurado estimaciones de la magnitud del ajuste fiscal, vía aumento de ingresos y/o reducción del gasto público en términos de PIB potencial, que deberá acometer España a medio plazo para cumplir con las nuevas reglas. Así, la AIReF calcula que España se verá obligada a realizar un ajuste fiscal de 0,64 puntos de PIB anuales durante el periodo 2025 a 2028 o, si se aprovecha el margen de siete años, de 0,43 puntos anuales entre 2025 y 2031[128]. En la misma línea, el Banco de España estima un ajuste fiscal estructural promedio de 0,5 puntos del PIB anuales en el caso de que el plan se extienda a siete años[129].

127 Para un análisis detallado del nuevo pacto fiscal véase Informe CES 2/2024, *La gobernanza económica de la Unión Europea*.
128 AIReF, Observatorio de la deuda, febrero 2024.
129 Banco de España (2024): *Informe anual 2023*.

GRÁFICO 41. DEUDA Y DÉFICIT PÚBLICOS EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE EN 2023
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat.

1.6. DESARROLLO DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

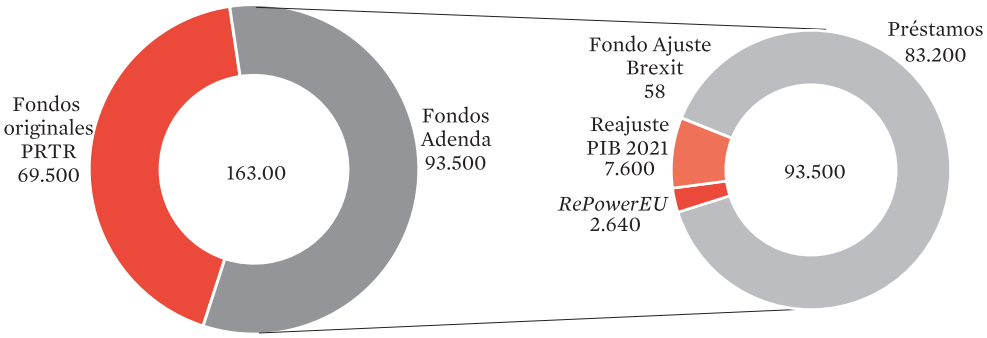
La Adenda al PRTR: más fondos y necesidad de reprogramación

La principal novedad en 2023 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) fue la aprobación por el Ecofin, en octubre de 2023, de la Adenda que el Gobierno había presentado en mayo que recogía la solicitud de préstamos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y planteaba nuevas actuaciones. La aprobación daba paso, tras una valoración favorable por parte de la Comisión Europea[130], a la segunda fase en la implementación del PRTR. La Adenda añade 93.500 millones de euros a la dotación inicial, resultando un total de 163.000 millones de euros movilizados por el PRTR en España (gráfico 42).

130 Comisión Europea, *Proposal for a Council implementing decision amending Implementing Decision (EU) of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Spain*, COM (2023) 576 final, 2 de octubre. Ratificación por el ECOFIN el 17 de octubre de 2023.

GRÁFICO 42. FONDOS DEL PRTR (TRAS LA ADENDA)

Fondos totales del PRTR (1ª y 2ª fases)



Fondos asignados a los PERTE

	PRTR inicial 1ª fase	Adenda 2ª fase				
PERTE	**Transferencias**	**Transferencias adicionales**	**Préstamos**	**REPOWER**	**Total**	**Total**
Chip	275	1.225,0	10.750,0		11.975,0	12.250,0
ERHA	6.600	1.556,6		2.640,0	4.196,6	10.797,0
VEC	2.870	250,0	1.000,0		1.250,0	4.120,0
Digitalización del ciclo el agua	430	1.250,0	1.805,0		3.055,0	3.485,0
Descarbonización industrial	450	1.020,0	1.700,0		2.720,0	3.170,0
Economía de los cuidados	766,3	1.000,0			1.000,0	1.766,0
Salud de vanguardia	810,1	500,0	330,0		830,0	1.640,0
Industria agroalimentaria	747	150,0	460,0		610,0	1.357,0
Aeroespacial	590,7	100,0	240,0		340,0	931,0
Economía circular	192	600,0			600,0	792,0
Nueva economía de la lengua	323,5		401,0		401,0	725,0
Naval	150					150,0
Total	**14.205,0**	**7.652,0**	**16.686,0**	**2.640,0**	**26.978,0**	**41.182,0**

Fuente: Gobierno de España, Adenda. Segunda fase del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Reino de España. Impulso a la industrialización estratégica, septiembre de 2023.

De los nuevos fondos, 83.200 millones de euros corresponden a los créditos previstos por el MRR que España no había solicitado todavía, siendo los 10.300 millones de euros restantes transferencias (7.600 por el reajuste del PIB en 2021, 2.640 del *REPowerEU* para el refuerzo de medidas para la transición energética[131] y 58 procedentes del Fondo de Ajuste del Brexit). El plazo de amortización de los prestamos será de 30 años.

La Adenda ha supuesto también una reprogramación de actuaciones, tanto con la actualización de algunos hitos y objetivos como con la modificación e inclusión de

131 El nuevo capítulo de *REPowerEU* añade retos adicionales como la necesidad de mejorar los procedimientos de concesión de permisos (*permitting*) para plantas de energía renovable o la gestión de los nuevos instrumentos financieros.

nuevas medidas en la línea de mantener el esfuerzo de transformación del Plan de recuperación. Así, se han comprometido 179 hitos y objetivos nuevos, que se suman a los 416 iniciales. Aunque para todos ellos el plazo de cumplimiento se mantiene en el tercer trimestre de 2026, en algunos programas vinculados a la sostenibilidad y aquellos derivados de los préstamos, se ha admitido que el cumplimiento se producirá cuando se transfiera la financiación y no necesariamente cuando se haya completado la ejecución.

Una parte importante de los fondos adicionales (todas las transferencias y una quinta parte de los créditos) se han destinado al refuerzo de los PERTE, que ha visto casi triplicada su dotación inicial. El grueso de los créditos (66.473 millones de euros) se canalizará mediante diferentes instrumentos de inversión (cuadro 12), y los 50 millones de euros restantes se destinarán a un programa de inversiones horizontal orientado a la adquisición de habilidades y competencias.

CUADRO 12. INSTRUMENTOS PARA EL FOMENTO DE LA INVERSIÓN

Nombre del instrumento	Destino de los recursos	Importe (m€)	Organismo gestor
Facilidad ICO-Verde	Transporte sostenible, eficiencia energética, energías renovables, descarboniazación industrial, gestión del agua y economía circular	22.000	ICO
Facilidad ICO-Empresas y Emprendedores	Crecimiento empresarial, con un comportamiento específico para el sector turístico de 1.000 m€	8.150	ICO
Facilidad ICO- Promoción vivienda social en alquiler	Incrementar el parque de vivienda en alquiler social o asequible	4.000	ICO
Fondo para escalar las *startups* tecnológicas *Next Tech*	Proyectos digitales innovadores de alto impacto en *scale-ups*	4.000	ICO
Fondo Spain audiovisual HUB	Incentivos a la inversión privada y financiación de proyectos en el sector audiovisual y de contenidos multimedia e interactivos	1.712	ICO
Fondo de Resiliencia Autonómica	Inversiones sostenibles en vivienda social y regeneración urbana, transporte y turismo sostenible, economía de los cuidados, transición energética y gestión del agua y residuos	20.000	BEI
Instrumento de ciberresiliencia y seguridad	Inversiones productivas en defensa, seguridad, aeronaútica y espacio	1.000	SEPIDES
Fondo de Coinversión	Atracción de recursos de fondos soberanos e inversores institucionales extranjeros	2.000	COFIDES
Fondos de apoyo a la solvencia de empresas estratégicas afectadas por COVID	Recapitalizasción y refuerzo de la solvencia	1.020	SEPI y COFIDES
Instrumentos de apoyo a pymes	Inversión de pymes en proyectos innovadores y ligados con el PERTE economía de la lengua	912	CERSA y ENISA
Fondo de impacto social	Proyectos de impacto social y medioambiental	400	COFIDES
Fondo de incentivos fiscales	Inversión verde de empresas y hogares	483	

Fuente: Gobierno de España, Adenda. Segunda fase del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Reino de España. Impulso a la industrialización estratégica, septiembre de 2023.

A finales de febrero de 2024 el Consejo de Ministros aprobó la puesta en marcha, bajo la gestión del ICO, de cinco facilidades por valor de 40.000 millones de euros, cuyo objetivo es financiar proyectos de inversión que favorezcan la doble transición verde y digital en las empresas, impulsar el sector audiovisual y las tecnologías disruptivas y aumentar el parque de vivienda social pública en alquiler. Estas facilidades se desplegarán a través de distintos instrumentos financieros (líneas de préstamos bancarios, préstamos directos, adquisición por el ICO de bonos e inversiones en capital o cuasi capital). Asimismo, en abril aprobó el marco normativo que regulará el Fondo de Coinversión.

Dado que Italia y España eran los países con un mayor volumen de fondos asignados, también son los que a marzo de 2024 habían recibido ya una mayor cuantía de fondos. Esta cuantía, que en el caso de España asciende a 38.420 millones de euros, supone tan solo un 23,6 por 100 del volumen total asignado, y es menor en comparación a otros países, como Francia o Italia (cuyos desembolsos superan ya el 50 por 100) o Portugal (35 por 100) [132]. Ello responde, principalmente, a la inclusión reciente de los nuevos fondos de la Adenda cuya ejecución todavía no se ha iniciado[133], pero también a la evaluación pendiente de la solicitud del cuarto desembolso solicitado por el Gobierno en diciembre (en torno a 10.000 millones de euros)[134].

El ritmo de ejecución a mitad de periodo

Con el fin de conocer el ritmo de ejecución y el impacto del PRTR es necesario acudir a la información sobre las subvenciones y licitaciones llevadas a cabo en el periodo para materializar las inversiones. Ya desde la puesta en marcha del Plan se había constatado la importancia de contar con algún tipo de herramienta que de forma centralizada y transparente ofreciese toda la información relativa a las convocatorias vinculadas al PRTR, tanto de la AGE como de las comunidades autónomas y corporaciones locales. De hecho, su inexistencia se ha señalado recurrentemente como una de las principales debilidades del Plan, entre otros, por este Consejo[135].

Pero, en abril de 2024, tres años después del inicio del Plan, el Gobierno presentó la herramienta «ELISA»[136] de acceso público centralizado al conjunto de datos sobre

132 Para un mayor detalle sobre el ritmo de ejecución por Estados miembros y la evaluación intermedia del MRR de la Comisión, véase en este mismo capítulo, el apartado relativo a Unión Europea.

133 Francia no ha solicitado préstamos e Italia los solicitó desde el principio.

134 Dentro de los 61 hitos y objetivos vinculados al mismo, está la reforma del nivel asistencial de la protección por desempleo recogida en el Real Decreto-ley 7/2023 que no fue convalidado y que, por tanto, no se ha alcanzado. Los mecanismos articulados por la Comisión para casos de incumplimiento plantean la posibilidad de reducción de la cuantía del desembolso o un retraso del pago solicitado. Véase Comisión Europea, *Recovery and Resilience Facility: Two years on a unique instrument at the heart of the EU's green and digital transformation*, COM (2023) 99 final, 21 de febrero.

135 Memoria CES 2021.

136 La herramienta de visualización de datos ELISA, accesible en la web del planderecuperación.gob.es, permite hacer un seguimiento de las convocatorias de licitaciones y subvenciones, así como de su resolución, tanto de los fondos gestionados directamente por la AGE, como de los transferidos a las

licitaciones, subvenciones y ayudas del PRTR desagregados a nivel territorial y con detalle de adjudicatorios que, a partir de ahora, se espera facilite el seguimiento y el análisis de los resultados e impactos logrados. En paralelo, la AIReF ha desarrollado el Observatorio del PRTR que, con periodicidad trimestral y de forma interactiva, ofrece información relativa a la ejecución desagregada por órganos convocantes, también a nivel territorializado y descendiendo a los distintos componentes y líneas de actuación.

Los datos a 31 de marzo de 2024 indican que en el conjunto del periodo se han lanzado convocatorias, tanto de la AGE como de las comunidades autónomas, por valor de 62.398 millones de euros, de las que se han resuelto por valor de 35.191 millones de euros según el Gobierno y algo menos según la AIReF (32.052 millones de euros), lo que, en todo caso, supone una ejecución de algo más de la mitad de la dotación de 70.000 millones de euros asignada inicialmente[137] (gráfico 43). Los datos arrojan así un balance mixto, ya que se han comprometido casi el 90 por 100 de los fondos, pero solo han llegado a la economía real algo más de la mitad. Además, hay aproximadamente 10.000 millones de euros en remanentes que no se han adjudicado en convocatorias ya resueltas[138]. Por otro lado, se constata que el ritmo de convocatorias ha crecido progresivamente desde 2022, una vez superados los problemas operativos de puesta en marcha, y a pesar de que en 2023 hubo cierta ralentización porque la preparación de la Adenda frenó algunas convocatorias a la espera de la reprogramación[139]. En estos retrasos, también pudo influir el proceso electoral.

La AGE, incluyendo el sector público institucional (SPI) ha concentrado en torno a dos terceras partes de las convocatorias iniciadas y resueltas, siendo el resto convocatorias de las comunidades autónomas y de las entidades locales. ADIF ocupa la primera posición entre las entidades convocantes, habiendo convocado licitaciones por valor del 20 por 100 del total de los fondos.

En términos de llegada de recursos a nivel territorial, las comunidades autónomas se han beneficiado de 19.000 millones de euros, tanto por su participación en convocatorias de la AGE como por las transferencias de fondos en Conferencia Sectorial. Hasta ahora, se han resuelto convocatorias por la mitad de la cuantía según los datos del Gobierno (en torno a 10.000 millones de euros), siendo Cataluña y Madrid las más beneficiadas por volumen de fondos desembolsados, seguidas de Andalucía y la Comunidad Valenciana.

Respecto a los adjudicatarios últimos, tres cuartas partes de los fondos resueltos han beneficiado al tejido empresarial y un 3 por 100 de los fondos han llegado a los

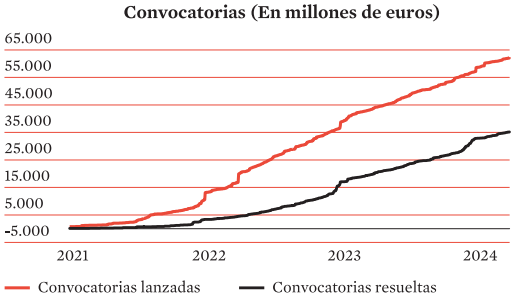
comunidades autónomas a través de las conferencias sectoriales y los ejecutados por las corporaciones locales. También aporta información sobre el número de empresas y hogares que han recibido financiación, así como el tamaño de las empresas beneficiarias y las inversiones realizadas.

137 Con las nuevas transferencias asignadas en la Adenda, la dotación sería de 79.854 millones de euros.

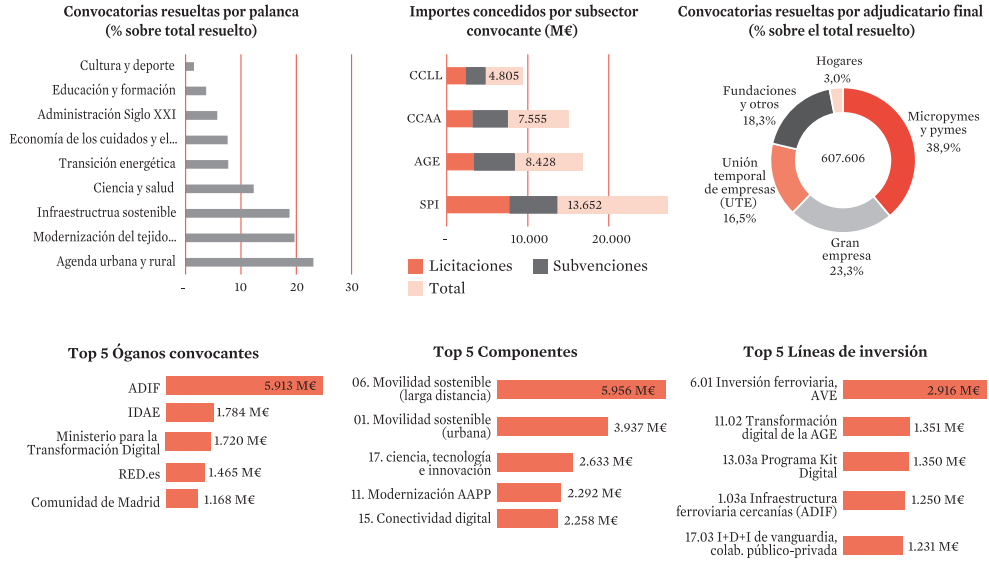
138 Llorente y Cuenca, *¿Éxito o desafío? Análisis de la ejecución del Plan de Recuperación en España hasta 2023.*

139 Hidalgo, M. y otros (2024), *Evolución de los Fondos Next-Gen EU en España*, Policy Brief, EsadeEcPol-Center, marzo 2024.

GRÁFICO 43. RITMO DE EJECUCIÓN DEL PRTR
(A 31 de marzo de 2024)



Ejecución a 31/03/2024	Gobierno	AIReF
Importe inicial	62.398	
Importe asignado en transferencias	79.854	
Convocatorias (M€)	62.398	
Convocatorias resueltas (M€)	35.191	32.052
Licitaciones		16.721
Subvenciones		15.331
Tasa resolución (% sobre importe inicial)	56,4	51,4
Formalizaciones y concesiones (num.)	607.606	608.644
Adjudicatarios y beneficiarios últimos*		538.603



* El número de formalizaciones y beneficiarios no coincide porque un mismo beneficiario puede participar en más de una convocatoria.
Fuente: https:\\planderecuperación.gob.es/ejecución/elisa-el-plan-en-cifras y AIReF, Observatorio del PRTR.

hogares (gráfico 43). A este respecto, el nuevo marco de ayudas de Estado aprobado por la Unión Europea para hacer frente a los efectos de la guerra en Ucrania, que ha facilitado la concesión de subvenciones y ha elevado el umbral de estas, ha sido clave en la agilización de las convocatorias. Por tamaño empresarial, las microempresas y pymes han recibido el 62,5 por 100 de los fondos, principalmente a través de convocatorias de subvenciones y, especialmente, en programas como el *Kit Digital*, mientras que las empresas más grandes han tenido más presencia en la captación de fondos vía licitaciones respecto a licitaciones previas[140].

140 Banco de España (2023), *Una primera caracterización de las empresas receptoras de los fondos NGEU en España*, Documentos Ocasionales, núm. 23, diciembre.

Por sectores[141], aquellos más vinculados con la sostenibilidad han recibido un mayor volumen de fondos (un 37 por 100 entre transición energética y movilidad sostenible) a los que se suman los destinados a este mismo objetivo en sectores específicos de destino de fondos como industria o turismo. Le siguen en volumen adjudicado el impulso a la ciencia, la tecnología e innovación, la modernización de la Administración pública y la conectividad digital. Por líneas concretas de inversión[142], los mayores volúmenes se han concentrado en la inversión ferroviaria AVE, la transformación digital de la Justicia y ciberseguridad en las administraciones regionales, el programa del *Kit Digital*, la infraestructura ferroviaria de cercanías y la I+D+i de vanguardia, siendo, el componente 13 el que más concesiones ha registrado por el *Kit Digital*. Además, este último junto con MOVES han concentrado el 70 por 100 de los beneficiarios[143].

A su vez, los PERTEs tuvieron un mayor desarrollo en 2023, incrementando la velocidad en la resolución de las convocatorias respecto a los años anteriores. Destaca el avance en los proyectos de vehículo eléctrico conectado, cadena agroalimentaria y naval[144].

En cuanto a las reformas, después de que en los dos primeros años su peso en los hitos y objetivos sobre las inversiones fuese mayor, en 2023 el calendario electoral marcó un retraso en la consecución de algunos de los hitos comprometidos (recuadro 5). De hecho, una vez que las inversiones han adquirido velocidad de crucero el peso relativo de estas va siendo cada vez mayor en el despliegue del PRTR.

Tras tres años de implementación del PRTR, se constatan algunas debilidades que han ralentizado el ritmo de ejecución respecto a lo previsto inicialmente. Algunas de ellas ya fueron señaladas al inicio del proceso, como la falta de transparencia, coordinación y comunicación fluida en la gobernanza del proceso o la necesidad de contar con suficientes medios técnicos y humanos (plantillas) para una gestión más eficiente. Y, aunque ha habido mejoras, como la presentación de la nueva herramienta ELISA (que no recoge datos de avances de convocatorias ni incluye información sobre la ejecución de los PERTEs), se siguen constatando algunas carencias.

Debilidades y necesidades detectadas

De hecho, a pesar de la existencia de esta herramienta, del observatorio creado por la AIReF y de otras plataformas creadas por algunas entidades privadas, no se cuenta con información homogénea, completa y desagregada a nivel sectorial y regional con suficiente nivel de capilaridad para determinar el ritmo real de ejecución del PRTR. Precisamente, esta necesidad de reforzar la transparencia en la información y el seguimiento del Plan va ligada a la de fomentar una mayor implicación de las autoridades regionales y locales, de la sociedad civil y de los interlocutores sociales en el diseño e implementación de los planes nacionales.

141 Llorente y Cuenca, *¿Éxito o desafío? Análisis de la ejecución...»; op. cit.*
142 AIReF, *Observatorio del PRTR*.
143 El primero ha llegado a casi 300.000 beneficiarios y el segundo a algo más de 50.000 beneficiarios.
144 CEOE, *Informe de seguimiento de los fondos Next Generation en España*, marzo 2024.

RECUADRO 5. AVANCES EN LAS REFORMAS

Clima de negocios

✓ Reforma concursal.
✓ Ley Crea y crece.
✓ Ley de *Startups*.
✓ Reforma Ley Mercado de valores.
✓ Reforma Ley Apoyo a emprendedores.
✓ Mejora marco defensa de la competencia.

Digitalización e innovación

✓ RDL Ciberseguridad 5G.
✓ Ley general de Telecomunicaciones.
✓ Ley Audiovisual.
✓ Esquema nacional de Seguridad.
✓ Agencia Española de supervisión de la IA.
✓ Sandbox IA.
✓ Ley de Ciencia.

Transición verde

✓ Ley de Cambio climático.
✓ Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular.
✓ Eficiencia energética de viviendas.
✓ Estrategia Española de economía circular.
✓ Reforma de la Ley de Aguas.
✓ Eficiencia energética de la red de carreteras del Estado.

Protección social y empleo

✓ Reforma laboral.
✓ Ley Rider.
✓ Ley para la reducción de la temporalidad en el empleo público.
✓ Ley de Empleo.
✓ Ley de trabajo a distancia.
✓ Regulación de incentivos a la contratación.
✓ Fase II Reforma del sistema de pensiones.
✓ Ingreso mínimo vital.

Cultura y educación

✓ Ley de Educación.
✓ Ley de Formación profesional.
✓ Primer Bloque Estatuto del artista.
✓ Ley del deporte.
✓ Ley del sistema universitario.
✓ Plan España Hub audiovisual de Europa.
✓ Reglamento del Registro de la propiedad intelectual.

Fuente: Gobierno de España, *Avances en la ejecución del Plan de Recuperación*, presentación en la Comisión Mixta del Congreso. 4 de abril de 2024.

En concreto, es necesario mejorar la coordinación y cooperación entre las distintas administraciones y niveles administrativos, dado que es un ámbito de actuación muy complejo que requiere de un trabajo conjunto. En este sentido sería necesario articular procesos más sencillos, comunes y estandarizados, e incluso plantear un modelo de cogestión real con la AGE que permita maximizar el valor de los fondos y acelerar la llegada de los recursos. Las comunidades autónomas y las corporaciones locales tienen poco margen para adaptar las convocatorias a sus necesidades reales, lo que reduce el impacto de los fondos.

Asimismo, es necesario dotarse de medios suficientes para lograr gestionar en un tiempo récord (hasta 2026) el ingente volumen de recursos, máxime una vez que con la Adenda han aumentado los fondos, pero también los compromisos. El inicio de los proyectos vinculados a esta añade más presión, tanto a la capacidad de gestión de las Administraciones públicas como a la capacidad de absorción por parte del conjunto de la economía. Esto hace necesario un refuerzo de las plantillas del sector público y desarrollar actuaciones de formación y cualificación para poder contar con una dotación suficiente de personal cualificado y especializado en la gestión de fondos europeos y contratación pública.

El CES ya hizo referencia a esta debilidad del PRTR en sus primeros momentos y el reto que suponía hacer frente a la implementación, gestión y seguimiento del Plan[145]. Tres años después sigue sin haber una planificación de recursos humanos acorde con estas necesidades, siendo un cuello de botella importante en la gestión por parte de las Administraciones públicas y, en especial, en las territoriales.

Por otro lado, como ya se ha señalado anteriormente, algunos programas no han conseguido asignar la totalidad de sus fondos y han generado remanentes. La excesiva complejidad de los procedimientos, orientados más al control y justificación en el uso de los fondos que a la transparencia, los numerosos requisitos exigidos en las solicitudes de convocatoria, los plazos amplios de resolución y la falta de flexibilidad en la aprobación de cambios, han desincentivado la participación. En este sentido, la simplificación administrativa, eliminando redundancias y cargas innecesarias contribuiría a una gestión más ágil y eficaz. En todo caso, es necesario alcanzar un equilibrio entre la necesidad de control y transparencia en la gestión de los fondos y la eficacia y eficiencia en la ejecución, lo que reforzaría la visión integral en la implementación del PRTR contando con un sistema de gestión eficaz, transparente y responsable.

Sería conveniente, además, buscar fórmulas que mejorasen las condiciones de acceso y participación (por ejemplo, anticipando los anuncios de convocatorias) con el fin de agilizar la tramitación de las convocatorias y garantizar la ejecución. A este respecto, es necesario impulsar la colaboración público-privada, que sigue siendo uno

145 Véase Memoria CES 2021, págs. 116-117.

de los principales cuellos de botella para conocer, acceder y participar en proyectos transformadores[146].

Además, la Adenda supone nuevos desafíos como la transposición de la normativa comunitaria para agilizar los procesos de concesión de permisos relacionados con los fondos del *REPowerEU* o el desarrollo de la normativa necesaria para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos financieros para canalizar los préstamos, que deberá contar con una participación activa del sector bancario. Por su parte, las comunidades autónomas tendrán que realizar un mayor esfuerzo para identificar prioridades de actuación de cara a la ejecución del nuevo Fondo de Resiliencia Autonómica, dotado con 20.000 millones de euros y que se gestionará a través de préstamos del BEI.

En todo caso, no se puede dejar de aprovechar la oportunidad que supone el impulso transformador del PRTR, incrementado con la Adenda. Las Administraciones deben incorporar las lecciones aprendidas de la experiencia de estos tres años en el diseño, gestión y resolución de las convocatorias, mejorando las condiciones (en términos de acceso, dotaciones y plazos) y procurando una mayor agilidad en la resolución con el fin de aumentar la tasa de éxito y lograr agotar los fondos asignados.

1.6.1. Desempeño en los retos digital y ecológico

Desempeño en digitalización

Como se ha indicado, la aprobación de la Adenda al PRTR en 2023 ha reforzado también el compromiso de digitalización de la economía española con una mayor disponibilidad de fondos, unos 40.000 millones de euros, y una ampliación en los plazos de aquellas iniciativas que se financien con préstamos. De hecho, la Adenda apoya el fomento de la inversión en digitalización a través de tres instrumentos específicos: el Fondo *Next Tech*, el Fondo ICO-empresas y emprendedores y el nuevo Fondo de Ciberseguridad y Resiliencia. Todos ellos tienen como principales beneficiarios las empresas con necesidades de inversión en materia de digitalización.

Asimismo, quedan reforzados los ejes de inversión de los diferentes PERTE y de la iniciativa RETECH (red de proyectos estratégicos emblemáticos transformadores en el área digital propuestos por las comunidades autónomas), que por lo general incluyen un fuerte componente digital. De todos ellos, destaca, obviamente, el PERTE Chip que específicamente trata de fomentar las inversiones en toda la cadena de valor de microprocesadores avanzados. La Adenda también ha permitido ampliar el plazo de solicitudes del *Kit Digital* hasta finales de 2024 y se abrirán ayudas para las empresas de entre 50 a 249 empleados.

Este impulso reforzado allana el camino para alcanzar los objetivos planteados en el Plan de Recuperación recogidos en la agenda España Digital 2026 y que son

146 CEOE, *Informe de seguimiento de los...»; op. cit.*

CUADRO 13. DESEMPEÑO EN COMPETENCIAS DIGITALES Y DIGITALIZACIÓN EMPRESARIAL

	España			UE	
	DESI 2021	DESI 2022	DESI 2023	DESI 2023	Objetivo 2030
Competencias digitales					
1a1 Uso internet	91%	93%	94%	89%	
% personas	2020	2021	2022	2022	
1a2 Competencias digitales, al menos de nivel básico	NP	64%	64%	54%	80%
% personas		2021	2021	2021	
1a3 Competencias digitales por encima del nivel básico	NP	38%	38%	26%	
% personas		2021	2021	2021	
1a4 Competencias de creación de contenidos digitales, al menos de nivel básico	NP	74%	74%	66%	
% personas		2021	2021	2021	
1b5 Empresas que proporcionan formación en TIC	20%	20%	21%	22%	
% empresas	2020	2020	2022	2022	
1b1 Especialistas en TIC	3,9%	4,1%	4,3%	4,6%	20 millones
% personas con empleo de 15-74 años	2020	2021	2022	2022	aprox. 10%
1b2 Titulados en TIC	4,2%	4,0%	4,8%	4,2%	
% titulados	2019	2020	2021	2021	
1b3 Mujeres especialistas en TIC	19%	19%	18%	19%	
% especialistas en TIC	2020	2021	2022	2022	
Digitalización empresarial					
3a1 Pymes con al menos un nivel básico de intensidad digital	NP	NP	68%	69%	90%
% pymes			2022	2022	
3b1 Intercambio electrónico de información	43%	49%	49%	38%	
% empresas	2019	2021	2021	2021	
3b2 Redes sociales	29%	39%	39%	29%	
% empresas	2019	2021	2021	2021	
3b3 Macrodatos	9%	9%	9%	14%	75%
% empresas	2020	2020	2020	2020	
3b4 Nube	NP	27%	27%	34%	75%
% empresas		2021	2021	2021	
3b5 IA	NP	8%	8%	8%	75%
% empresas		2021	2021	2021	
3b6 Facturación electrónica	33%	33%	33%	33%	
% empresas	2020	2020	2020	2020	
3c1 Pymes que realizan ventas en línea	24%	25%	29%	19%	
% pymes	2020	2021	2022	2022	
3c2 Volumen de negocios del comercio electrónico	10%	9%	10%	11%	
% volumen de negocios de las pymes	2020	2021	2022	2022	
3c3 Venta transfronteriza en línea	7%	9%	9%	9%	
% pymes	2019	2021	2021	2021	

Fuente: traducido de Comisión Europea, *Digital Decade Country Report 2023. Spain.*

coherentes con los planteados a nivel comunitario para la Década Digital 2030[147], los cuales giran en torno a los cuatro puntos cardinales de la llamada «Brújula digital europea»: cualificaciones digitales, infraestructuras digitales, digitalización empresarial y digitalización de la Administración pública.

De acuerdo con la información ofrecida por el nuevo[148] DESI (*Digital Economy and Society Index*), se observa que, pese a los avances, en 2023 España continúa presentado áreas de mejora en digitalización, especialmente en capacidades digitales (cuadro 13). España supera a la media de la Unión Europea en la mayor parte de los indicadores relacionados con las capacidades digitales, destacando su mejor posición relativa en titulados en tecnologías de la información y la comunicación (TIC); no obstante, su desempeño es algo inferior en cuanto al número de especialistas que trabajan en las TIC, aunque la situación ha mejorado desde 2021. Además, presenta margen de mejora en cuanto al porcentaje de empresas que proporcionan formación en TIC y, también, en la presencia de mujeres entre los especialistas en TIC, que retrocedió en 2023, alejándose de la media comunitaria.

La otra área de mejora en España es la de la digitalización empresarial. El desempeño en intensidad digital básica de las pymes y, sobre todo, en usos digitales avanzados de macrodatos (*big data)*, la nube o de soluciones de Inteligencia Artificial[149] es algo inferior a la media comunitaria, pero, sobre todo, está muy lejos del objetivo fijado para 2030, cuando resulta esencial para mejorar la competitividad y la productividad a nivel micro. Asimismo, según consta en los indicadores del DESI, solo un tercio de las empresas utilizan la facturación electrónica[150], anunciando que en los próximos dos años las empresas tendrán que hacer un considerable esfuerzo para su efectiva implantación, dado que pasa a ser obligatoria. De hecho, este CES ha solicitado en su Dictamen 3/2024 una mayor flexibilidad en el calendario de implantación de la factura electrónica ante la necesidad de adaptación de las pequeñas empresas y la realidad empresarial en el medio rural.

En los aspectos relacionados con las infraestructuras digitales y con la administración digital, España presenta desempeños por encima de la media comunitaria. No obstante, en cuanto a las infraestructuras, continúa existiendo una importante brecha

147 Decisión (UE) 2022/2481, de 14 de diciembre de 2022, por la que se establece el programa estratégico de la Década Digital para 2030.

148 Se ha establecido una nueva metodología para estimar los indicadores del nuevo cuadro de mando del DESI (SWD (2023) 574 final), que ahora incluye un total de 32 indicadores, agrupados en dimensiones relacionadas con las metas de la Década Digital. Ya no se ofrece una puntuación global de la posición relativa de cada país respecto al conjunto de la Unión Europea.

149 Resulta reseñable que a lo largo de 2023 se fueron dando pasos para la puesta en marcha efectiva de la Agencia española de supervisión de la inteligencia artificial.

150 El indicador del DESI corresponde al ejercicio 2020. Acudiendo a la encuesta sobre el uso de TIC y comercio electrónico del INE (2022-primer trimestre 2023), se observa que un 41,5 por 100 del total de empresas de más de 10 trabajadores envían facturas electrónicas que permiten su procesamiento informático automatizado, mientras que entre las empresas con menos de 10 trabajadores solo lo hacen el 14,2 por 100.

primaria de acceso entre las zonas rurales y urbanas; y respecto a la administración digital, sigue siendo necesario garantizar que las situaciones de exclusión social —por razones demográficas (edad) o socioeconómicas (educación y renta)— no constituyen barreras insalvables para acceder a los servicios públicos.

Finalmente, la Comisión Europea en su Informe sobre el Estado de la Década Digital de 2023 destaca la colaboración de España en los siguientes proyectos plurinacionales comunitarios: la Alianza para las tecnologías del lenguaje, para desarrollar una infraestructura común en el campo del procesamiento del lenguaje natural y desarrollar grandes modelos multilenguaje; el proyecto Genoma, para permitir el acceso transfronterizo, efectivo y seguro a repositorios de conjuntos de datos genómicos personales; y un proyecto[151] de gemelos digitales y plataformas de datos locales para utilizar a las ciudades como plataformas urbanas abiertas para probar nuevas tecnologías y desarrollar servicios.

Desempeño en la transición energética

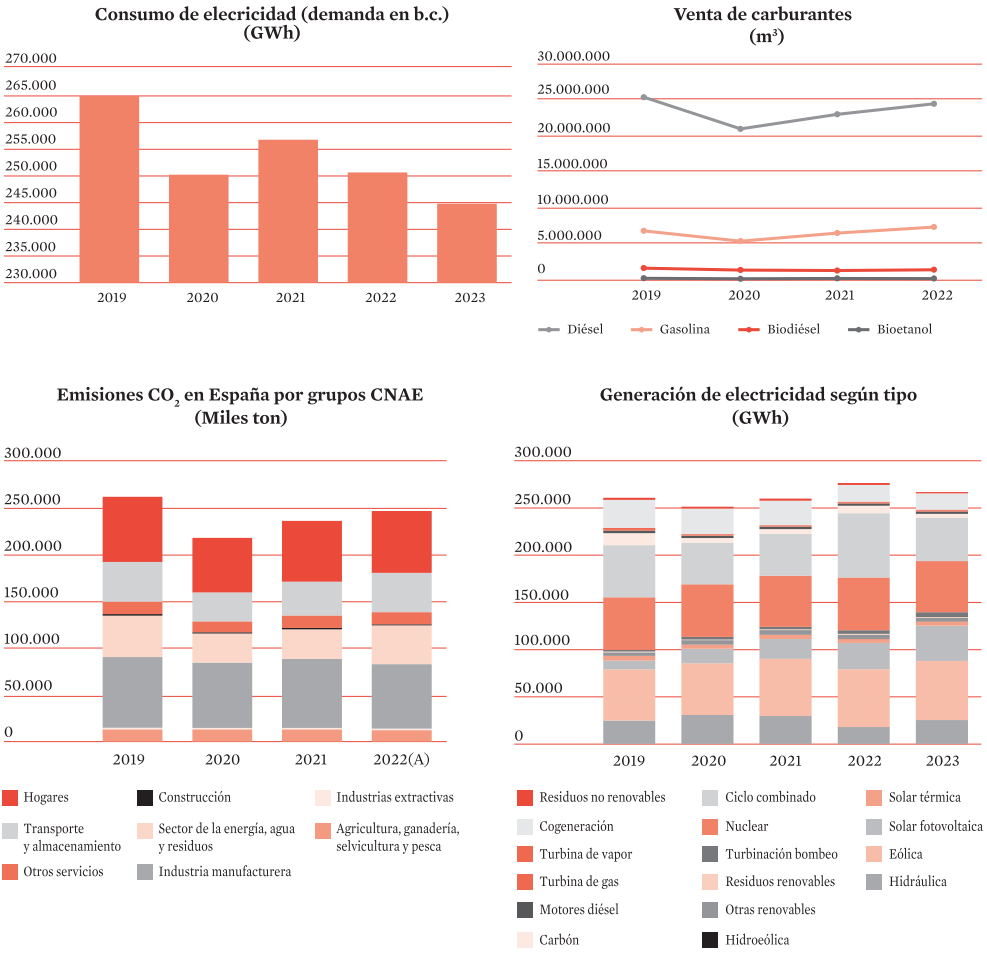
En 2023 se aprecia cierto avance en la senda de la descarbonización de la economía española. En el sector de la energía, se observa una caída de la demanda eléctrica nacional respecto al año anterior y un aumento de la producción de energía renovable con una mayor generación hidráulica y solar fotovoltaica. De hecho, como se ha comentado anteriormente, en 2023 la participación de la generación renovable en el *mix* nacional ha sido mayoritaria por primera vez en la historia. Tanto el desacoplamiento del consumo de electricidad del avance del PIB como la creciente generación renovable consolidan en 2023 la descarbonización del sector eléctrico (gráfico 44).

En cuanto al consumo de carburantes, las ventas de diésel han repuntado tras la pandemia, pero se han quedado ligeramente por debajo de las ventas de 2019. No obstante, si se tienen en cuenta los últimos diez años, su consumo presenta una fuerte resistencia a la baja. Por su parte, las ventas de biodiésel certificable, que aumentaron en el último decenio, todavía representan una parte muy pequeña de las ventas de carburantes.

Por lo que hace a las emisiones de CO_2, desde 2013 han experimentado una caída del 4,9 por 100, aunque registran cierto cambio de comportamiento a partir de 2020. Las industrias extractivas protagonizan ese retroceso en el periodo (–24,4 por 100), seguidas de la construcción y el sector de la energía, agua y residuos, siendo los sectores transporte y almacenamiento y hogares los únicos que han aumentado sus emisiones, un 25 y un 1,8 por 100, respectivamente.

151 *Networked Local Digital Twins Towards CitiVerse Project*.

GRÁFICO 44. CONSUMO Y GENERACIÓN DE ELECTRICIDAD, CONSUMO DE CARBURANTES Y EMISIONES GEI EN ESPAÑA



Fuente: Sistema eléctrico español (REE), Cuentas de emisiones a la atmósfera por ramas de actividad (INE), y Estadísticas de venta de carburantes (Miteco).

Aunque muy condicionada por la actual coyuntura internacional, la política energética se orienta hacia un paradigma de descarbonización, a la descentralización de la generación, la electrificación de la economía, la participación activa de los consumidores y un uso más sostenible de los recursos. A esos efectos, en 2023 se han destinado 255 millones de euros a compensar gastos orientados a garantizar el suministro de energía para usos térmicos o el apoyo a actuaciones de ahorro o mejoras de la eficiencia energética a consumidores vulnerables (en cumplimiento del Real Decreto-ley 6/2022), 430 millones de euros en concepto de financiación de préstamos al IDAE dirigidos a apoyar el impulso de la eficiencia energética y las energías renovables, y

3.514 millones de euros a ingresos por subastas de derechos de emisión GEI[152]. Está pendiente la aprobación del proyecto de ley por la que se crea el Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico[153].

El marco institucional que acompaña el proceso de transición energética en España y permite que esta sea justa, iniciado en 2019[154], se ha diseñado para hacer frente a los efectos socioeconómicos de la transición hacia una economía climáticamente neutra, priorizando aquellos territorios más afectados (porque dependen de combustibles fósiles o de procesos intensivos en carbono) y con menos capacidad para afrontar los costes asociados[155]. España ha establecido diversos instrumentos orientados a resolver los impactos asociados al cierre de centrales de carbón y nucleares en determinadas comarcas[156].

Balance 2023 de la Estrategia de Transición Justa

La convocatoria de ayudas de 2023, dirigida a proyectos en municipios de zonas afectadas por la transición energética en el marco del PRTR[157], da continuidad a la de 2021[158]. Además, se ha alargado el plazo y ampliado el presupuesto para los convenios de comarcas mineras cuya ejecución se ha retrasado o es inviable por el aumento de costes registrado por la guerra en Ucrania[159].

El Instituto de Transición Justa reconoce un estado avanzado de la transición energética en España, ante el fuerte retroceso de la presencia del carbón en el *mix* eléctrico (hasta un 2,8 por 100 en 2022). Para ello, junto a los acuerdos sectoriales que tratan de dar respuesta a nivel estatal a los impactos socioeconómicos en las zonas afectadas, se han puesto en marcha los denominados Convenios de Transición Justa (CTJ),

152 Esta partida incluye los gastos redistributivos correspondientes a transferencias para compensar los extracostes de generación eléctrica en territorios no peninsulares.

153 Presupuestos Generales del Estado 2023. Informe Económico y Financiero.

154 La Estrategia de Transición Justa (aprobada en 2019 como parte del Marco Estratégico de Energía y Clima y componente 10 del PRTR), se orienta a maximizar las ganancias sociales de la transformación ecológica y mitigar los posibles impactos negativos de esta transición sobre territorios y personas, sin dejar a nadie atrás. Para ello se centra en los elementos relacionados con la transformación de los sectores económicos hacia la economía verde, y con la generación y protección del empleo de los sectores en declive en las zonas afectadas, incluido el impulso a la formación requerida por el mercado laboral para dicha transición.

155 Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *El Pacto Verde Europeo*, COM (2019) 640 final.

156 Entre otros, la Estrategia de Transición Justa, el Acuerdo Marco para una Transición Justa de la Minería del Carbón y Desarrollo Sostenible de las Comarcas Mineras para 2019-2027, el Acuerdo por una Transición Energética Justa para las centrales térmicas en cierre, la puesta en marcha de Convenios de Transición Justa, o la firma de protocolos de actuación para zonas de transición.

157 Orden TED/1381/2023, de 21 de diciembre, por la que se regulan las bases para la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a proyectos de infraestructuras ambientales, sociales y digitales en municipios de zonas afectadas por la transición energética en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se procede a la convocatoria.

158 Orden TED/1476/2021, de 27 de diciembre.

159 Acuerdo aprobado en Consejo de Ministros de 3 de mayo de 2023, a petición del Miteco, que permitirá ejecutar 22 proyectos en las comunidades autónomas beneficiarias (Asturias, Castilla y León, y Aragón) y ayuntamientos mineros que no podrían finalizarse sin esta modificación normativa.

herramienta focalizada en el territorio para la cogobernanza destinada a garantizar el compromiso y coordinación de las Administraciones públicas y proponer instrumentos de apoyo en el proceso de transición justa; actualmente hay 15 CTJ en 197 municipios de 8 comunidades autónomas. A lo largo de estos años, y más allá del entramado institucional que sustenta las medidas puestas en marcha, se ha facilitado apoyo para la recualificación y búsqueda de nuevos empleos de los trabajadores, se ha invertido en proyectos industriales tractores que condicionaban el cierre de empresas eléctricas, se han desarrollado proyectos innovadores en concursos de nudos de transición justa, y se ha puesto en marcha un Plan de Restauración Ambiental que cubre 3.700 hectáreas de antiguas instalaciones mineras, entre otras iniciativas, a cargo de un Fondo europeo de Transición Justa (FTJ) dotado con unos 868 millones de euros que será gestionado por las comunidades autónomas a partir de 2023 (recuadro 6).

RECUADRO 6. REPARTO TERRITORIAL Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN DEL FTJ

	Fondo de Transición Justa	
Territorio	**Ayudas FTJ**	**%**
Palencia	71.558.029	8,24
León	125.517.602	14,45
Castilla y León	**197.075.631**	**22,69**
Cádiz	69.631.757	8,02
Córdoba	32.160.979	3,70
Almería	51.817.002	5,95
Andalucía	**153.609.738**	**17,67**
Asturias	262.850.921	30,26
Asturias	**262.850.921**	**30,26**
Teruel	91.703.862	10,56
Aragón	**91.703.862**	**10,56**
A Coruña	111.380.018	12,82
Galicia	**111.380.018**	**12,82**
Zona TJ Alcudia	**17.374.897**	**2,00**
Ito. Trans. Justa	**34.749.795**	**4,00**
Total FTJ	868.744.862	100,00

Líneas de actuación

1. Transformación ecológica de la industria y fomento de la movilidad sostenible, economía circular y eficiencia energética.
2. Impulso a la cadena de valor de las energías renovables, el autoconsumo, el almacenamiento energético y el hidrógeno renovable.
3. Impulso a PYMES y proyectos empresariales tractores para la diversificación económica de los territorios.
4. Fomento de la I+D+i, la integración de las TIC y la transformación digital.
5. Rehabilitación ambiental, conservación de la naturaleza, biodiversidad y ecosistemas, promoción del patrimonio histórico, cultural e industrial, y fomento del turismo sostenible.
6. Impulso a infraestructuras sociales, la economía social e iniciativas de formación y cualificación.

Nota: la distribución de los recursos del FTJ se ha realizado por el Instituto para la Transición Justa en base a los criterios utilizados por las instituciones europeas en el reparto del fondo entre los Estados miembros, tomando en consideración volumen de emisiones, empleo en minería y peso del empleo industrial.
Fuente: Instituto para la Transición Justa, España, 4 años avanzando en una Transición Energética Justa (Miteco, mayo 2023).

En todo caso, las acciones en favor de la transición justa deberían contemplar las explotaciones agroganaderas de carácter familiar, especialmente aquellas ubicadas en territorios vulnerables desde el punto de vista físico y estructural, cuya viabilidad podría verse comprometida.

1.6.2. Transformación de la estructura productiva. El impacto del PRTR

Como se ha señalado en el balance de los sectores productivos, las ramas de servicios fueron las más dinámicas en 2023, concentrando su avance no solo en las actividades relacionadas con el turismo, sino también en otros servicios identificados como de alto valor añadido, acelerando la transformación que la estructura productiva española viene experimentando desde la crisis financiera.

Evolución de la estructura productiva

Tras el estallido de la burbuja inmobiliaria en 2008, la industria, en concreto la manufacturera, y la construcción han ido perdiendo peso a favor de las actividades de servicios (cuadro 14). De estas últimas, destacan los avances de los Servicios inmobiliarios, los Profesionales, científicos y técnicos y los de Información y comunicación, que de manera conjunta han pasado de representar un 17,2 por 100 del VAB de media para el periodo 2004-2007 (antes de la crisis financiera), a responder del 24,3 por 100 en el periodo 2020-2023, es decir 7,1 puntos más, prácticamente lo perdido por las manufacturas y la construcción juntas (7,0 puntos)[160].

CUADRO 14. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA ESPAÑOLA
(Peso en % del VAB real, últimos veinte años)

	2004-2007	2008-2011	2012-2015	2016-2019	2020-2023
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	**2,4**	**2,4**	**2,7**	**2,7**	**2,5**
Industria	**17,2**	**15,8**	**15,0**	**14,9**	**14,4**
de los cuales: industria manufacturera	13,5	11,8	11,2	11,2	10,9
Construcción	**9,3**	**7,7**	**5,4**	**5,3**	**4,8**
Servicios	**61,0**	**65,1**	**68,3**	**67,9**	**69,2**
Comercio, transporte y hosteleria	20,3	20,3	21,0	21,4	20,4
Información y comunicaciones	2,7	2,8	3,2	3,6	4,2
Actividades financieras y de seguros	4,5	4,9	3,9	3,4	3,7
Actividades inmobiliarias	8,2	9,8	11,2	10,5	11,2
Actividades profesionales, científicas y técnicas y otras	6,3	7,0	7,4	8,1	8,9
Administración pública, educación y sanidad	15,3	16,4	17,2	16,4	16,9
Actividades artísticas, recreativas y otros servicios	3,8	4,1	4,4	4,5	4,0
Impuestos menos subvenciones sobre los productos	**9,8**	**8,8**	**8,7**	**9,3**	**9,2**

Fuente: elaborado a partir de INE, Contabilidad Nacional de España y Contabilidad Nacional Trimestral.

160 La especial virulencia de la crisis financiera en España, con el desplome de la construcción, llevó a que la actividad industrial iniciara una tendencia descendiente en su participación en el PIB. No obstante, se trata de una tendencia compartida, en mayor o menor medida, con las principales economías de su entorno, que viene explicada por factores como la creciente terciarización de las economías, la integración de la producción en las cadenas globales de valor y las deslocalizaciones, desarrollados a lo largo de un periodo de auge de la globalización, coincidente con la apertura de la economía china. Véase CES, *Informe 04/2019, La industria en España: Propuestas para su desarrollo*.

Impacto del PRTR

Cabe preguntarse en qué medida las actuaciones de política económica para hacer frente a la irrupción de la pandemia, que en España giran en torno al PRTR, han contribuido a ese cambio, dado que tienen como objetivo impulsar aquellas actividades que mejoren la resiliencia de la economía, la adapten a los retos de medio y largo plazo a los que se enfrenta (transformación digital, descarbonización y reto demográfico) y mejore su competitividad y productividad.

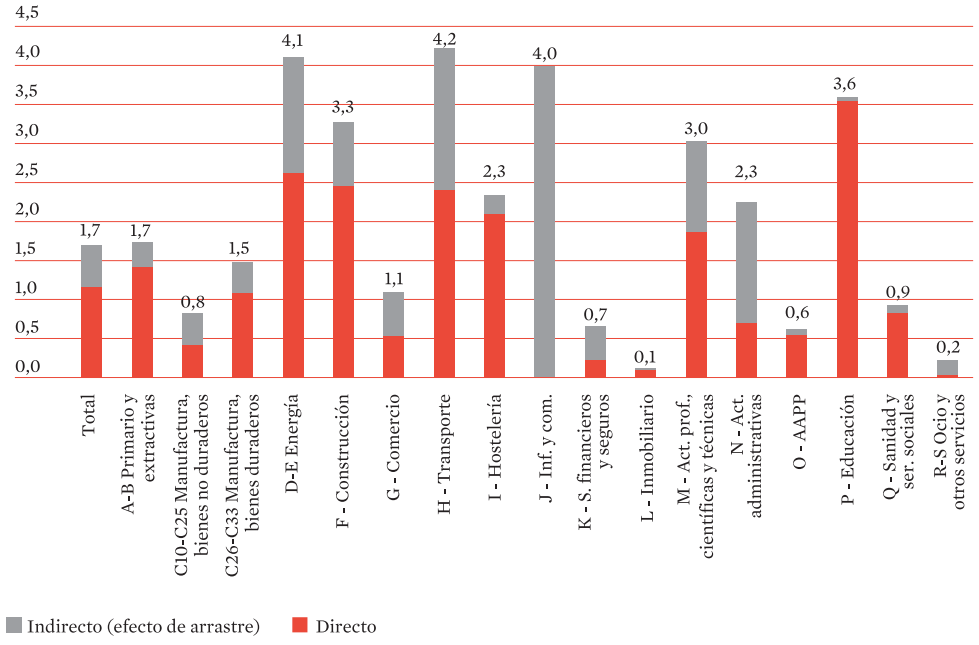
De acuerdo con las estimaciones del Banco de España, la plena ejecución de los fondos del PRTR tendría un impacto directo sobre el nivel de PIB del 1,15 por 100 en promedio anual en un horizonte de cinco años (gráfico 45), que se eleva hasta el 1,7 por 100 al tener en cuenta los efectos arrastre intersectoriales[161]. Sin embargo, el impacto en la actividad sectorial es muy dispar pudiéndose distinguir entre impactos directos e indirectos. Los impactos directos serán los resultantes de ser beneficiaros directos de los fondos —como los relacionados con la transformación digital, es decir, Información y comunicación y Servicios profesionales y técnicos, o con las infraestructuras que den soporte a la transición ecológica, principalmente, el sector de la Construcción—. Por su parte, los indirectos derivan del efecto arrastre de los primeros sobre el resto de la actividad productiva, tanto a través de la demanda como por la mejora del entorno productivo.

Más allá de la dificultad del ejercicio, todavía es prematuro contrastar ese impacto teórico con el finalmente alcanzado, sin embargo, se observan una serie de tendencias en la evolución reciente de algunas variables que podrían indican en qué medida el PRTR estaría permeando en la actividad sectorial.

Así, los resultados de la Contabilidad Nacional Trimestral arrojan un comportamiento bastante dinámico para las actividades de Información y comunicación y para los Servicios profesionales, científicos y técnicos, aunque en los trimestres centrales de 2023 ralentizan su crecimiento, en línea con la actividad general. Llama la atención, no obstante, la debilidad en el crecimiento del sector de la construcción, que se sitúa en todo momento por debajo del PIB, a pesar de ser uno de los beneficiarios directos del PRTR. De hecho, frente a los resultados teóricos y al margen de apreciaciones de metodología estadística, es necesario recordar que el marco general de la actividad incide en el impacto de los fondos, y como no puede ser de otra manera se hace eco de la debilidad de la demanda de inversión y de los factores que dificultan la ejecución del PRTR.

161 Fernández Cerezo A., Moral-Benito E. y Quintana J. (2023): «El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y su impacto macroeconómico desde una perspectiva sectorial». *Boletín Económico - Banco de España*, 2023/T1, 12.

GRÁFICO 45. IMPACTO TEÓRICO ANUAL DEL PRTR SOBRE EL VAB DE LAS RAMAS DE ACTIVIDAD
(Variación de la tasa media anual del VAB corriente durante 5 años)



Fuente: Fernández Cerezo A., Moral-Benito E. y Quintana J. (2023) «El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y su impacto macroeconómico desde una perspectiva sectorial». *Boletín Económico - Banco de España*, 2023/T1, 12.

Una transformación de carácter estructural

Además del impacto cuantitativo en la estructura productiva descrito, se viene produciendo un cambio cualitativo por el que ganan peso actividades de alto valor añadido, no solo en el VAB sino también en el empleo. Así, por ejemplo, frente al comportamiento prepandemia, las Actividades profesionales, científicas y técnicas y las de Información y comunicaciones respondieron de una quinta parte del aumento de la ocupación entre 2019 y 2023, aunque todavía su peso dentro del empleo es reducido. De hecho, los compromisos en los diferentes planes climáticos y de digitalización, integrados en el PRTR, podrían haber acelerado el aumento en las ocupaciones relacionadas[162].

No obstante, es necesario subrayar que parte de este cambio viene produciéndose desde la crisis financiera. De hecho, el CES se hizo eco en su Informe 1/2019[163] del significativo aumento de las exportaciones de servicios no turísticos, que ha permitido a España ganar cuota en los mercados internacionales en este segmento. El mayor peso corresponde a los servicios empresariales, de transporte y de telecomunicaciones,

162 Para un mayor análisis de la ocupación sectorial, véase capítulo II de la presente Memoria.
163 Informe CES 1/2019, *La exportación de servicios no turísticos en España*.

informática e información, que desde 2019 responden conjuntamente de tres cuartas partes de las exportaciones de servicios no turísticos[164].

Asimismo, y aunque la información disponible solo llega a 2022, el dinamismo de los servicios estaría detrás de la evolución reciente de la inversión de I+D en España, que ha pasado de un 1,25 por 100 del PIB en 2019 hasta el 1,44 por 100 en 2022. Por primera vez, en 2022 el crecimiento de la inversión en I+D del sector terciario superó a la de la industria, no obstante, las manufacturas siguen liderando la inversión en I+D en España[165].

Sin duda el mayor peso de los servicios avanzados en el PIB constituye un cambio muy positivo para lograr un crecimiento económico más sostenido y sostenible para España. No obstante, en un entorno de creciente incertidumbre geopolítica, sobre todo desde la crisis pandémica, y de transformación de la globalización tanto el sector primario como la industria están llamados a tener un mayor protagonismo a la hora de mejorar la resiliencia y la autonomía estratégica de las economías.

164 Los más dinámicos en sus ventas al exterior entre 2019 y 2022 fueron los servicios personales, culturales y gubernamentales; los financieros, seguros y fondos de pensiones y los derechos de la propiedad intelectual. Martín Machuca, César, y Coral García. (2023): «La evolución reciente de las exportaciones españolas de servicios no turísticos». *Boletín Económico* - Banco de España, 2023/T3, 05.

165 COTEC, Evolución de la I+D, noviembre 2023. Además de la mayor participación de los servicios, existen otras dos tendencias reseñables: por un lado, un ritmo de crecimiento de la inversión en I+D superior a la media de la Unión Europea facilitando la convergencia en este terreno y una creciente concentración de la actividad de I+D en empresas de mayor tamaño. Con todo, resulta necesario recordar que, pese a los avances, todavía la inversión en I+D en España queda lejos del objetivo del 2,12 por 100 fijado para 2027 en la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación y del nivel medio de inversión en Europa, además, la distancia que mantiene España con otras grandes economías globales sigue ampliándose (sobre todo con China o Corea del Sur).

Conclusiones

- La economía mundial creció un 3,2 por 100 en 2023, tres décimas por debajo del año anterior, aunque superó las previsiones iniciales y logró que el tono restrictivo de la política monetaria global anclara las expectativas de inflación sin afectar a la fortaleza del empleo y a la actividad. La evolución del comercio internacional fue débil y revela una preferencia por la disminución de riesgos y por socios comerciales afines, tendencia compartida por la inversión internacional.
- Entró en vigor gran parte de la *IRA* estadounidense y la Unión Europea perfiló su respuesta con el Plan Industrial para el Pacto Verde y la Ley de la industria de cero emisiones netas. Ello podría suponer una reconfiguración de las cadenas globales de valor y colocar la autonomía estratégica y la transición ecológica en el centro de las políticas económicas e industriales de las principales economías del mundo.
- La economía europea experimentó en 2023 una desaceleración continuada, con un crecimiento del PIB del 0,4 por 100 por el mayor coste de la vida, el endurecimiento de la política monetaria, la retirada progresiva de las ayudas fiscales antiinflacionistas y la atonía de la demanda externa.
- El acuerdo sobre el nuevo marco fiscal comunitario, aun siendo positivo, no aborda la creación de un mecanismo supranacional permanente para afrontar los retos de futuro de la Unión Europea siguiendo, por ejemplo, el modelo del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, cuya evaluación lo señaló como instrumento esencial para afrontar circunstancias coyunturales y abordar desafíos estratégicos.
- La economía española volvió a sorprender en 2023 con un crecimiento del 2,5 por 100 que superó todas las previsiones, situándose entre las más dinámicas de la Unión Europea. En términos per cápita se redujo la brecha con la Unión, pero su renta por habitante, en paridad de poder adquisitivo, es aún un 89 por 100 del promedio comunitario.
- El consumo de los hogares resistió el aumento de los tipos de interés y el todavía elevado nivel de precios, gracias al fuerte crecimiento de la renta disponible (tanto por el dinamismo del empleo como de los salarios), a la mejora de la confianza del consumidor, el aumento de la riqueza (real y financiera), y al mantenimiento del acceso al crédito al consumo.
- La inversión se mantuvo débil, siendo el único componente de la demanda interna que no ha recuperado su nivel prepandemia. A medida que vaya materializándose el PRTR y disipándose el elevado nivel de incertidumbre se espera revierta esta situación. Las transiciones verde y digital, y la mejora de la productividad de la economía española requieren de un importante esfuerzo inversor por parte de

las empresas, especialmente en maquinaria y bienes de equipo y en intangibles. Además, es necesario que la estrategia fiscal que finalmente se establezca sea compatible con el mantenimiento de unas adecuadas dotaciones de inversiones públicas productivas.

- El superávit comercial alcanzó el valor máximo de la serie histórica, gracias a la corrección del déficit de la balanza energética y a los buenos resultados del comercio de servicios. El turismo confirmó su plena recuperación, cerrando un año de niveles récord, y el avance del superávit de los servicios no turísticos revela que España es crecientemente competitiva en servicios avanzados y de alto valor añadido.
- La adversa meteorología y las circunstancias geopolíticas provocaron graves pérdidas al sector agrario, impactando en su siniestralidad. La dificultad en la aplicación de algunas medidas de la nueva PAC, en su primer año en vigor, resultó en movilizaciones para pedir cambios que faciliten la actividad agraria y frenen la pérdida de rentabilidad. En 2023, el CES también se hizo eco de la importancia, dificultades y retos del sector pesquero alimentario español (Informe 3/2023).
- A lo largo de 2023 se sucedieron los debates sobre cómo recuperar y fortalecer la industria española, a los que contribuyó el CES con su Dictamen 2/2023 sobre el Anteproyecto de la Ley de Industria, en el que manifestó la necesidad de que las políticas y estrategias se desplieguen desde el diálogo y la concertación social.
- Tras la crisis de 2022, el sector de la energía volvió gradualmente a la normalidad. Las energías renovables respondieron, por primera vez, de más de la mitad de la generación eléctrica, el consumo de electricidad se desacopló del avance del PIB y España fue exportadora neta de electricidad por segundo año consecutivo.
- Las tasas de inflación se redujeron de forma intensa en 2023, dejando atrás el *shock* inflacionista vivido en los dos años previos. La inflación subyacente también se redujo, si bien con menor intensidad que el índice general por la persistencia en los precios de algunos componentes, principalmente de los servicios.
- El abaratamiento de los precios de la energía, el efecto base a la baja y la política económica articulada —aumentos de tipos de interés, «excepción ibérica» y medidas fiscales nacionales— contribuyeron a afianzar la senda desinflacionista. La puesta en marcha de forma ágil de estas medidas contribuyó a contener la escalada del IPC, minimizar el impacto social e impulsar la actividad.
- Continuó el proceso de consolidación fiscal iniciado en 2021, con nuevos descensos en términos de PIB tanto del déficit como de la deuda pública, gracias al crecimiento económico y al dinamismo que continúan mostrando los ingresos

públicos, particularmente los procedentes del IRPF. Este proceso deberá proseguir en los próximos años para dar cumplimiento a las nuevas reglas fiscales europeas.

- Tres años después del inicio del PRTR, la información disponible arroja un balance mixto: se han comprometido casi el 90 por 100 de los fondos iniciales, pero solo algo más de la mitad ha llegado a la economía real. No obstante, los sistemas de información existentes adolecen de suficiente transparencia y capilaridad como para detectar el impacto real de los fondos a nivel sectorial y regional.
- Dado el impulso transformador del PRTR, incrementado con la Adenda en 2023, es necesario superar las debilidades detectadas en el diseño, gestión y resolución de convocatorias y dotarse de los medios suficientes para agotar los fondos asignados en tiempo récord (hasta 2026), así como fomentar una mayor participación e implicación de las autoridades regionales y locales, la sociedad civil y los interlocutores sociales en el Plan.
- Se constatan avances en los desempeños digital y de transición energética del PRTR. Además, el Plan parece estar contribuyendo a la transformación de la estructura productiva española, caracterizada por el creciente peso de los servicios no turísticos de mayor valor añadido en el VAB, en el empleo, en el comercio y en la inversión en I+D.
- Las previsiones apuntan a un crecimiento de la economía española en los próximos años algo más moderado (alrededor del 2 por 100 en 2024 y el 1,9 por 100 en 2025), aunque sostenido y superior al de la mayor parte de los socios de la Unión Europea. No obstante, persisten diversas fuentes de riesgos a la baja para el crecimiento y al alza para la inflación, especialmente las relacionadas con el alto nivel de incertidumbre geopolítica.

TEMA DESTACADO: IMPACTOS ECONÓMICOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

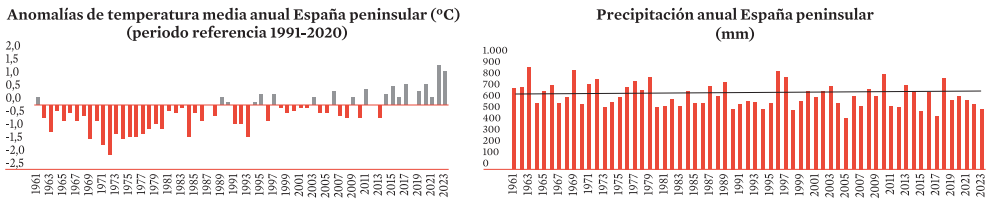
En 2023 se sintieron de manera patente y cercana los efectos del cambio climático. Fue el año más cálido en España desde que existen registros y también uno de los más secos.

Con una temperatura media de 15,2 ºC –1,3 grados por encima de la media de los últimos treinta años—, y una precipitación de 536,6 mm de media en el territorio peninsular, —un 84 por 100 inferior—, 2023 volvió a ser un año de anomalías térmicas (gráfico 46). La incidencia de este tipo de anomalías se viene acentuando en frecuencia e intensidad desde principios de los 2000, haciendo evidente el avance del cambio climático en España. Se repiten las olas de calor, con altas temperaturas y agravamiento de las sequías, que impactan sobre la salud de las personas, dañan los rendimientos del sector agropecuario y aumentan la probabilidad de sufrir incendios forestales.

Pero los efectos del cambio climático se propagan y extienden más allá, afectando a la economía en general, a las personas trabajadoras y a la calidad de vida y el bienestar, poniendo de manifiesto la necesidad de aumentar la ambición y acelerar la lucha contra el cambio climático y de acompasar las estrategias de mitigación con las de adaptación.

Hasta hace poco, el debate giraba en torno a la velocidad que había que imprimir a la transición para abordar el reto climático y minimizar los riesgos económicos, laborales y sociales. Pero actualmente, parece que existe un consenso amplio sobre la necesidad de acelerar la transición, por lo que el debate actual se centra en cómo llevarla a cabo de manera rápida, ordenada y justa.

GRÁFICO 46. ANOMALÍAS TÉRMICAS EN ESPAÑA Y PRECIPITACIONES ANUALES



Fuente: AEMET, *Avance climático 2023*.

1. Impacto directo de los riesgos climáticos

Las altas temperaturas alcanzadas en 2023 fueron generalizadas a nivel mundial. Entre febrero de 2023 y enero de 2024 la temperatura promedio mundial superó los niveles preindustriales en 1,5 ºC[166], añadiendo evidencia a la tendencia al calentamiento global que se viene registrando desde mediados del siglo XX y que se vincula inequívocamente con la actividad humana, concretamente con las emisiones de gases de efecto invernadero[167].

Los riesgos climáticos y medioambientales vienen siendo considerados como los de mayor impacto y probabilidad en los últimos Informes de Riesgos Globales del *World Economic Forum (WEF)*, por delante de otros de carácter geopolítico, tecnológico, demográficos o económicos. En su último informe[168], el WEF indica que la posibilidad de alcanzar un punto de no retorno en la lucha con el cambio climático parece probable en la próxima década y añade que las economías siguen sin estar preparadas, sobre todo para los impactos «no lineales» derivados de la posible aceleración del calentamiento global, que acrecienta la magnitud de los efectos y las necesidades de inversión en infraestructuras.

En este último sentido, se ha expresado recientemente la Agencia Europea de Medio Ambiente[169], que subraya que el continente europeo afronta un proceso acelerado de calentamiento con impactos muy heterogéneos por países, algunos afectados por precipitaciones extremas e inundaciones catastróficas y otros por una reducción considerable de las precipitaciones y sequías más severas, como es el caso de los países del sur de Europa. En esta última región, el calentamiento del clima impacta ya sobre la producción agraria, la producción de energía, el trabajo al aire libre, el turismo de verano y la propensión a mayores incendios forestales. Su conclusión principal es que Europa no está preparada para el rápido crecimiento de los riesgos climáticos, que aumentan más rápido de lo que crece nuestro grado de preparación como sociedad. El informe deja claro que Europa es el continente que se está calentando más rápidamente, pero España es de los países de la Unión Europea más afectados. Por lo tanto, está expuesto a graves riesgos climáticos que conllevan efectos multiplicadores y en cascada.

Así, por ejemplo, se señala[170] a España como el Estado miembro más afectado por la escasez de agua, indicando que alrededor de la mitad de la población está expuesta a este riesgo y estimando las pérdidas generadas por la sequía en alrededor de 1.500 millones de euros al año; y ello sin tener en cuenta otros impactos medioambientales

166 European Environment Agency, *European climate risk assessment* (EUCRA Report 01/2024). Estas temperaturas ponen en cuestión el cumplimiento del principal objetivo del Acuerdo de París: mantener el aumento de la temperatura media global a 2030 por debajo de los 2 ºC, y tratar de limitarlo a 1,5 ºC respecto al periodo preindustrial.

167 Sexto informe de evaluación del IPCC.

168 WEF, *Global Risks Report 2024*, 10 de enero de 2024.

169 European Environment Agency, *op.cit*.

170 Feyen L., Ciscar J. C., Gosling S., Ibarreta D., Soria A. (ed.) (2020). *Climate change impacts and adaptation in Europe. JRC PESETA IV final report*.

difíciles de calcular. Esta situación de sequía que afecta a varias zonas del territorio nacional repercute también gravemente en los sectores económicos, siendo necesario que se desplieguen todos los recursos económicos previstos en los planes hidrológicos.

Los análisis del impacto del cambio climático en diferentes escenarios[171] (recuadro 7) revelan el coste que habría que afrontar en cada uno y plantea la necesidad de reducirlo mediante políticas de adaptación y mitigación. En lo que concierne a la Unión Europea, la Comisión llega a cuatro grandes conclusiones: 1) los ecosistemas, las personas y las economías de la Unión Europea se enfrentarán a grandes impactos causados por el cambio climático, 2) el efecto del cambio climático presenta una importante brecha norte-sur en la Unión Europea, siendo las regiones del sur las más afectadas, 3) la mitigación del cambio climático puede limitar los impactos y 4) la adaptación al cambio climático puede reducir los impactos inevitables de manera eficiente en costes.

RECUADRO 7. IMPACTOS DIRECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Olas de calor y frío: en ausencia de medidas de mitigación, la intensificación de estos procesos podría aumentar dramáticamente. De alcanzarse un aumento térmico de 1,5 ºC, 100 millones de europeos y europeas estarán expuestos anualmente a olas de calor intensas, mientras que si se alcanzan los 3 ºC, 300 millones de personas estarán potencialmente afectadas al año.

Tormentas: la pérdida anual prevista para Unión Europea y Reino Unido estimada en torno a 5 mil millones de euros, puede aumentar hasta los 11.000 millones en 2100 debido al creciente valor de los activos afectados.

Sequías: los impactos generados afectan a múltiples sectores de la economía, incluyendo la pérdida de cosechas, reducción de suministro de energía o interrupciones del transporte. Con el cambio climático estos efectos aumentarán en frecuencia e intensidad, especialmente en países del sur y oeste de la Unión Europea, que ya sufren situaciones de estrés hídrico.

Recursos hídricos: la demanda de agua por encima de una disponibilidad que podría reducirse hasta un 40 por 100 en regiones del sur de Europa está provocando un desequilibrio creciente en el recurso, y puede repercutir en el deterioro de ecosistemas acuáticos continentales y costeros, afectando a 65 millones de personas cada año de alcanzar un aumento térmico de 3 ºC. Adquieren importancia las estrategias de adaptación.

Crecidas fluviales: el calentamiento global, junto al aumento de zonas inundables, intensificará a futuro las pérdidas por inundaciones fluviales, que en ausencia de medidas de mitigación y adaptación podrían aumentar hasta 6 veces. En torno a medio millón de personas estarán expuestas anualmente a este impacto en 2100.

Inundaciones costeras: el nivel del mar podría aumentar hasta 1m en casos extremos a finales de siglo XXI en zonas litorales (hasta los 50 km de la línea de costa), donde habita

171 Feyen, L. *et al.* (2020), *op. cit.*

RECUADRO 7. IMPACTOS DIRECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO (*continuación*)

un tercio de la población europea. Junto al retroceso de la línea de costa se producirán cambios en el régimen sedimentario y erosivo, con efectos sobre ecosistemas costeros (arenales, deltas, estuarios, etc), y en infraestructuras y construcciones. En ausencia de medidas esos impactos pueden generar un aumento de los daños desde los 1,4 mil millones de millones de euros actuales a 240 hacia 2100.

Incendios forestales: aumento de la incidencia en intensidad y frecuencia de incendios forestales. El impacto será mayor en países del sur de Europa, donde podría cambiar la composición de las formaciones vegetales, progresivamente más vulnerables a estos fenómenos. Los ecosistemas forestales cubren alrededor de un tercio del territorio europeo y albergan a unos 15 millones de personas; su fragilidad va en aumento, especialmente en el norte y sur de Europa, donde se han reducido los mecanismos de defensa y aumentado la vulnerabilidad al ataque de plagas debido al incremento de temperaturas y reducción de precipitaciones.

Fauna, flora y elementos del patrimonio natural: el cambio climático provocará cambios fenológicos y etológicos, incluyendo desacoplamiento en los ritmos biológicos de especies interdependientes. Cambios en procesos geodinámicos externos, que pueden afectar de manera directa a elementos del patrimonio geológico. Además, se pueden producir desplazamientos en las áreas de distribución de especies animales y vegetales, terrestres y acuáticas, hacia hábitats mejor adaptados. Esta dinámica induce movimientos a lo largo de las cadenas tróficas, con especial incidencia en las marinas.

Expansión de especies exóticas invasoras: colonización del territorio por nuevas especies o ampliación del área de distribución de las ya existentes. Entre otros efectos, provocan aumento del área de distribución de vectores de transmisión de enfermedades y pérdida de estabilidad de las especies autóctonas.

Fuente: elaborado a partir de European Commission, Joint Research Centre. *Projection of Economic impacts of climate change in Sectors of the UE based on bottom-up Analysis (PESETA IV) — Project Summary Infographic* (2 febrero 2022) y Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.

2. Compromisos, estrategias y políticas públicas

En este contexto, se multiplican los compromisos internacionales, europeos y nacionales en energía y clima, tanto por parte de instituciones como del sector privado. De modo que, 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. En diciembre de 2019 presentó el *Green Deal* o *Pacto Verde Europeo*[172] 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[173], que compromete política y legislativamente ese objetivo y, en julio de 2021 se presentó

172 *El Pacto Verde Europeo*, COM (2019) 640 final.

173 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.

el paquete de medidas *Fit for 55*[174], que ofrece el marco normativo para alcanzar en 2050 la neutralidad climática. Este último fue modificado poco después por el Plan *REPowerEU* ante el cambio de escenario que suponía la invasión rusa de Ucrania y sus efectos sobre los mercados energéticos, lo que *de facto* supuso una aceleración en los objetivos de penetración de las energías renovables.

Tomando como referencia el marco europeo, la actual estrategia española tiene como referencia principal el Marco Estratégico de Energía y Clima, que está integrado por el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030, la Estrategia de Transición Justa y la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, junto a la Estrategia de Descarbonización de Largo Plazo, y responde al compromiso de descarbonización de la economía, con el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050. Este paquete de medidas estructurales se sustenta en diversas iniciativas de carácter estratégico, orientadas a identificar los retos y las oportunidades en distintos ámbitos sectoriales y tecnológicos[175].

Ante la necesidad de ajustarse mejor a las metas a 2030 en línea con las mencionadas exigencias europeas[176], ha sido necesario revisar y actualizar el PNIEC, cuyo borrador 2023-2030 recoge objetivos más exigentes en cuanto a la reducción de emisiones, apoyado en el impulso a las renovables en el *mix* energético, la electrificación y aumento de generación de electricidad renovable, la incorporación del hidrógeno verde en la industria, y la reducción de la intensidad o mejora de la eficiencia energética (cuadro 15), con lo que se espera reducir la dependencia energética hasta el 49 por 100 en 2030.

La Comisión Europea publicó en 2023 su evaluación de los PNIEC actualizados por los Estados miembros (EEMM); en ella se analizan las contribuciones nacionales y las brechas de ambición hacia el objetivo de la Unión Europea de alcanzar al menos un 42,5 por 100 de consumo de energía renovable, en la que se sitúa a España, junto con otros 6 EEMM, en línea o por encima de la contribución esperada, quedando el resto de 20 países por debajo[177].

174 *«Objetivo 55»: cumplimiento del objetivo climático de la Unión Europea para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática*, COM (2021) 550 final.

175 Hojas de Ruta del Autoconsumo, del Hidrógeno Renovable, del Biogás, para el desarrollo de la Eólica Marina y las Energías del Mar en España, para la gestión sostenible de Materias Primas Minerales; Estrategia de Almacenamiento Energético, planificación de Red de Transporte Energía Eléctrica 2026, Estrategia contra la Pobreza Energética, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y Planes Estratégicos asociados (MITECO, Marco Estratégico de Energía y Clima).

176 *Evaluación a escala de la Unión Europea de los proyectos de planes nacionales integrados de energía y clima actualizados. Un paso importante hacia los objetivos más ambiciosos en materia de energía y clima para 2030 en el marco del Pacto Verde Europeo y REPowerEU*, COM (2023) 796 final.

177 Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Evaluación a escala de la Unión Europea de los proyectos de planes nacionales integrados de energía y clima actualizados. Un paso importante hacia los objetivos más ambiciosos en materia de energía y clima para 2030 en el marco del Pacto Verde Europeo* y *REPowerEU,* COM (2023) 796 final.

CUADRO 15. OBJETIVOS DEL PNIEC, 2023-2030

Objetivos a 2030	PNIEC 2021-2030	PNIEC 2023-2030
Reducción emisiones GEI (% respecto a 1990)	23	32
Renovables (% sobre uso final de energía)	42	48
Eficiencia energética (% sobre energía final)	39,5	44
Renovables en generación eléctrica (%)	74	81
Reducción dependencia energética (%)	61	51

Fuente: Borrador de actualización del PNIEC (2023-2030) (MITECO, junio 2023. Alegaciones recibidas hasta 4/09/23).

Entre los instrumentos para el alcance de estos objetivos destaca el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), que destina 163.000 millones de euros a transición ecológica, y de los que la mitad (82.583 millones) contribuye a los objetivos climáticos de mitigación y transición energética, habiéndose ejecutado hasta octubre de 2023 algo más del 30 por 100 del presupuesto con contribución climática (cuadro 16). La Adenda al PRTR, que dota a España de 93.500 millones de euros adicionales, incluye

CUADRO 16. PRESUPUESTO PROGRAMADO Y EJECUTADO DE LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS CON CONTRIBUCIÓN CLIMÁTICA EN EL PRTR (INCLUIDA LA ADENDA)

Objetivos estratégicos				Presupuesto programado (Millones €)	Presupuesto ejecutado (Millones € y %)	
Objetivos estratégicos	Autonomía estratégica: *REpower*	**Ejes de transición ecológica**				
		1. Biodiversidad y ecosistemas	Conservación de la naturaleza	1.649	1.400	84,9
			Gestión del agua	9.100	2.144	23,6
			Adaptación al cambio climático	958	240	25,1
		2. Mitigación del cambio climático y transición energética	Eficiencia energética	25.589	6.560	25,6
			Movilidad sostenible	14.659	5.489	37,4
			Energía renovable	9.569	3.014	31,5
			Almacenamiento	2.140	1.206	56,4
		3. Lucha contra la contaminación, gestión de residuos y economía circular	Reducción de la contaminación	3.014	2.232	74,1
			Gestión de residuos y economía circular	4.950	791	16,0
	Territorio	**Ejes transversales**				
		Empleo verde		378	704	186,2
		Investigación verde		9.192	894	9,7
		Sistemas de producción sostenible		1.386	463	33,4
	Total			82.584	25.138	30,4

Fuente: MITECO, Transición Ecológica en el PRTR. Informe de Ejecución, diciembre de 2023.

una financiación de 7.000 millones de euros, de los que cerca de 4.200 se dirigirán al PERTE de Energías Renovables, Hidrógeno renovable y Almacenamiento energético (ERHA), cuyas actuaciones darán continuidad a proyectos de fomento de autoconsumo y almacenamiento en los sectores productivos y hogares, o al fortalecimiento y desarrollo de las comunidades energéticas.

3. Impacto macroeconómico del cambio climático

El cambio climático, tanto por los riesgos físicos que entraña si no se actúa decididamente, como por los riesgos de transición derivados de la necesaria adaptación y transformación del modelo productivo, supone hoy día un desafío enorme en el ámbito macroeconómico. Existe un amplio consenso[178] en que las pérdidas económicas derivadas de la materialización de los riesgos físicos asociados al calentamiento global serían muy superiores a los costes asociados a la implementación de una estrategia ambiciosa de mitigación y adaptación al cambio climático, y que los costes de transición se verían reducidos en la medida en que se llevara a cabo, sin demora, un proceso de transición gradual y ordenado, con un alto grado de coordinación internacional.

Para el caso de España, las estimaciones existentes a partir de los ejercicios llevados a cabo por la *Network for Greening the Financial System* (NGFS)[179] señalan que, si estos riesgos se materializaran en las próximas décadas, tanto los asociados a fenómenos crónicos (aumento de las temperaturas, desertificación o subida del nivel del mar) como los vinculados a fenómenos meteorológicos extremos o graves (inundaciones, tormentas o incendios), la actividad económica sufriría caídas sustanciales (gráfico 47)[180].

El impacto de los riesgos físicos y de transición sobre las dinámicas de la actividad, del empleo, de los precios y del crédito no sería despreciable; además, los impactos serían heterogéneos por regiones, sectores, empresas y hogares, e incluso podrían afectar de forma más intensa a algunos colectivos dentro de estos grupos[181].

El impacto de los riesgos físicos se produciría por el lado de la oferta, como resultado de las alteraciones en el proceso productivo, el deterioro del capital físico, la menor productividad de algunos sectores por el impacto del cambio climático y las posibles consecuencias sobre la demografía empresarial. Todo ello con un efecto heterogéneo a nivel sectorial, como se analiza más adelante, en función de la exposición

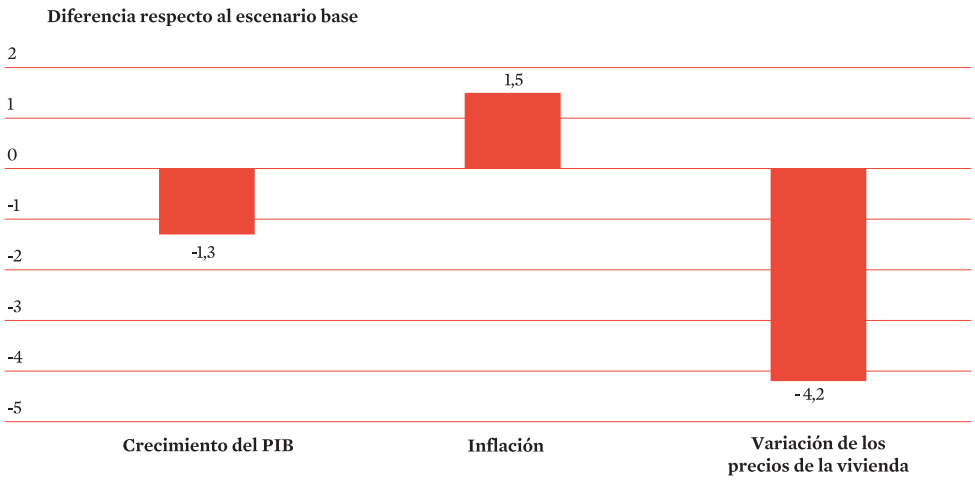
178 Hidalgo Pérez, A.I. (2020), *Impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la actividad aseguradora*, Oficina Española de Cambio Climático. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Madrid.

179 Red de bancos centrales y supervisores creada a finales de 2017 cuyos objetivos son contribuir al desarrollo de la gestión del riesgo climático y medioambiental en el sector financiero, compartir mejores prácticas, realizar trabajos analíticos y contribuir a movilizar la financiación para apoyar la transición hacia una economía sostenible.

180 Hernández de Cos, P. Presentación del Gobernador del Banco de España, *Implicaciones económicas y financieras del cambio climático*, Club Última hora, 16 de febrero de 2024.

181 Banco de España (2022), *Informe Anual 2021*.

GRÁFICO 47. IMPACTO MACROECONÓMICO EN ESPAÑA DE LAS SEQUÍAS Y OLAS DE CALOR*



* Los impactos se definen como las diferencias con respecto a un escenario base tendencial en las tasas de crecimiento en el horizonte de un año. Los impactos han sido estimados por el Banco de España en línea con la narrativa y las perturbaciones sectoriales del escenario de sequías y olas de calor del BCE y de la Junta Europea de Riesgo Sistémico.
Fuente: NGS y Banco de España, Presentación del Gobernador del Banco de España, *Implicaciones económicas y financieras del cambio climático*, Club Última hora, 16 de febrero de 2024.

de cada sector a las consecuencias del cambio climático. Pero también se producirían impactos por el lado de la demanda, ya que la incertidumbre respecto a su impacto sobre el empleo, la inflación o la riqueza, condicionarían las decisiones de consumo e inversión de hogares y empresas.

La implementación de políticas de descarbonización tanto con políticas climáticas estrictas como impulsando la innovación lograría reducir significativamente los costes económicos asociados a la materialización de los riesgos físicos extremos y crónicos de un escenario de inacción[182].

Más allá de los riesgos estrictamente físicos, están los riesgos de transición. La propia transición lleva asociada un coste para lograr el objetivo de descarbonizar las economías que puede tener también efectos negativos sobre el poder adquisitivo de los hogares, la rentabilidad de las empresas, la estabilidad de los mercados financieros o las finanzas públicas[183]. No obstante, la transición ofrece también oportunidades para modernizar el tejido productivo, generar riqueza y puestos de trabajo y reducir la dependencia energética española del exterior[184]. De hecho, España cuenta con una serie de fortalezas, como unos recursos renovables abundantes, un ecosistema empresarial competitivo favorable a la transición energética, una ciudadanía concienciada con la

182 Hernández de Cos, P. Presentación del Gobernador del Banco de España, *Implicaciones...; op. cit.*
183 Pisani-Ferry, J. 21-20 climate policy is macroeconomic policy, and the implications will be significant, Policy Brief, agosto 2021.
184 Memoria CES 2021.

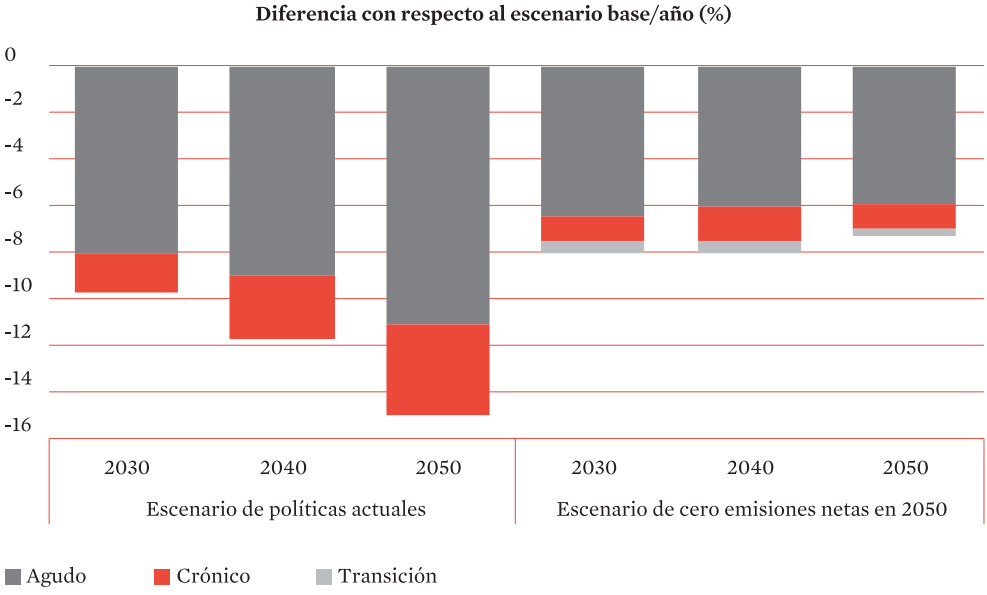
lucha contra el cambio climático y, sobre todo, una hoja de ruta para llevar a cabo esta transición, como se ha señalado antes.

En efecto, la articulación de políticas públicas que contribuyan de forma activa a dicha transición resulta clave, tanto en su diseño como en su ambición y velocidad de implementación, puesto que influirán en la magnitud de los riesgos de transición y su impacto macroeconómico (gráfico 48).

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 necesarios para impulsar esta transición.

La inversión pública y la regulación de la actividad económica han de ser palancas fundamentales para impulsar esta transición ecológica, sin obviar la necesidad de que dicha transición sea justa. Las estimaciones muestran para el caso de España que, respecto a un escenario teórico en el que no hubiera cambio climático, el riesgo de no actuar supone un impacto negativo en el PIB creciente que, además, en una parte se haría crónico.

GRÁFICO 48. EFECTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO SOBRE EL PIB EN ESPAÑA



Nota: el gráfico muestra el impacto sobre el PIB en distintos escenarios comparado con un escenario base hipotético (e imposible) en el que los riesgos físicos y de transición no se materializan. Este escenario base representa un mundo en el que no se produce cambio climático. Por tanto, el cambio climático tiene un impacto negativo en el PIB en cada escenario plausible, pero la magnitud de las pérdidas difiere de unos escenarios a otros.
Fuente: NGFS y Banco de España, Presentación del Gobernador del Banco de España, *Implicaciones económicas y financieras del cambio climático*, Club Última hora, 16 de febrero de 2024.

4. Incidencia sobre los sectores productivos en España

Todos los sectores productivos se enfrentan, en mayor o menor medida, a los riesgos derivados del cambio climático. Para minimizarlos, las actividades productivas deben actuar en dos frentes al mismo tiempo: por un lado, en el establecimiento de una estrategia de adaptación a los impactos físicos que se están produciendo o pueden producirse y/o agravarse en el corto y medio plazo y, por otro lado, en la descarbonización de su actividad a medio y largo plazo. En ambos casos, el riesgo de no actuar es muy elevado.

No obstante, el alcance de ese riesgo resulta incierto. De hecho, esa incertidumbre es quizás uno de los factores que puede limitar la inversión en estrategias de adaptación y de mitigación, pese a que resulta esencial para mejorar la resiliencia de la economía española, dada su especial vulnerabilidad ante los riesgos climáticos, y para ganar en competitividad en un nuevo entorno económico (al contar con una energía más barata y mejorar su posición en el comercio de emisiones).

A continuación, se abordan los retos de adaptación y mitigación de los diferentes sectores productivos en España, ordenados según su mayor afectación por los riesgos climáticos, por la necesidad de descarbonización o por su papel de sector tractor de la transición verde (cuadro 17).

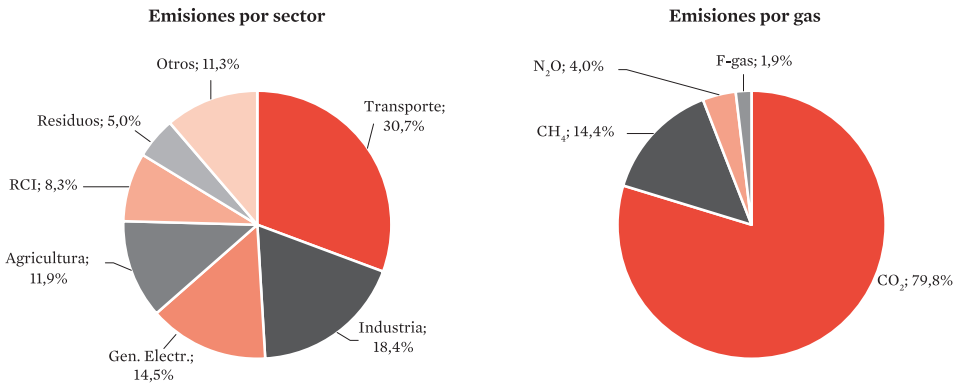
Así, el sector agrario y el turístico son identificados en el Plan Nacional de Adaptación como los más afectados por el cambio del clima. Actividades como el transporte, la industria o la energía, aunque también afectados por los riesgos climáticos, tienen un mayor protagonismo en cuanto a la mitigación o lucha contra el cambio climático. De hecho, estas tres actividades responden de manera conjunta del 63,6 por 100 de las emisiones de gases de efecto invernadero en España, por lo que, en su caso, su descarbonización es una prioridad y los riesgos de transición son más determinantes.

CUADRO 17. SECTORES PRODUCTIVOS Y CAMBIO CLIMÁTICO EN ESPAÑA

Sector productivo	Impacto cambio climático	Contribución emisiones	Sectores tractores
S. Primario	✓ ✓ ✓	✓ ✓	
Industria manufacturera	✓	✓ ✓ ✓	✓
Energía	✓	✓ ✓	✓ ✓
Construcción	✓ ✓	✓	
Servicios			
Turismo	✓ ✓ ✓	✓	
Transportes	✓	✓ ✓ ✓	
TIC	✓	✓	✓ ✓ ✓
Financiero	✓	✓	✓ ✓ ✓
I+D	✓	✓	✓ ✓ ✓
Estrategia/Respuesta	Adaptación	Mitigación	Potenciación

Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 49. EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO POR SECTORES Y TIPO, 2022



Fuente: MITECO (2023): *Inventario Nacional de Emisiones a la Atmosfera. Emisiones de gases de efecto invernadero*. Noviembre 2023.

Por último, los sectores financiero, de tecnologías de la información y la comunicación y de I+D, además de enfrentarse a los retos de adaptación y mitigación, pueden considerarse tanto elementos tractores para la adaptación, como palancas de cambio para la propia transición.

4.1. Sectores más vulnerables a los riesgos físicos del cambio climático

Sector primario

El sector primario es muy vulnerable al impacto de la crisis climática, de forma que, por un lado, la modificación de los patrones de temperatura y precipitación y su distribución a lo largo del año y, por otro, la incidencia de fenómenos meteorológicos extremos, pueden incidir negativamente en la disponibilidad del agua, el aumento del riesgo de inundaciones, la salinización de acuíferos en cultivos próximos a la línea de costa, o la mayor incidencia de morbilidad y mortalidad animal, entre otros muchos efectos.

Según las proyecciones del quinto Informe de Evaluación del IPCC, un escenario de aumento medio de la temperatura local en torno a 2 ºC tendrá graves impactos en el sector, de carácter contrapuesto y no uniforme en la geografía española. Por ejemplo, el efecto positivo del aumento de CO_2 sobre las tasas fotosintéticas puede verse contrarrestado por la elevación de temperaturas o reducción de precipitaciones: así, mientras alrededor de un 10 por 100 de las proyecciones para 2030-2049 muestran ganancias de rendimientos superiores al 10 por 100, otro 10 por 100 de las proyecciones muestran pérdidas superiores al 25 por 100 respecto a finales del siglo XX. El impacto del cambio climático sobre la ganadería es complejo por la diversidad de sistemas ganaderos; en todo caso, la variación en temperatura y precipitaciones puede afectar sobre aspectos relacionados con la reproducción, el metabolismo y la sanidad de los procesos productivos.

Por lo que hace a su repercusión en el sector pesquero y acuícola, hay que señalar que la capacidad de absorción de temperatura y emisiones de CO_2 de los océanos se está viendo afectada por el cambio climático, provocando cambios de temperatura, acidificación y desoxigenación de la aguas y desviaciones en las corrientes oceánicas, así como la desaparición de especies y hábitats marinos. Se estima que en los últimos 30 años el número de olas de calor marinas ha aumentado más de un 50 por 100, y se prevé que para 2100 la temperatura oceánica podría aumentar entre 1 y 4 ºC en todo el planeta[185].

Por todo ello es urgente la adopción de medidas planificadas de adaptación a la crisis climática, incluyendo la definición de las correspondientes estrategias productivas y de inversión, y considerando los avances científicos y tecnológicos, así como el nivel de desarrollo regional, dado que no todas las regiones o actividades tienen el mismo potencial de adaptación, frente a la incertidumbre de los impactos y de la evolución del clima. Estas medidas podrán ser técnicas, tecnológicas, económicas, políticas, de ocupación de suelo, de información y de regulación, pasando por reajustes de la gestión o las estructuras de las explotaciones (recuadro 8).

RECUADRO 8. IMPACTOS DE LA CRISIS CLIMÁTICA Y MEDIDAS DE ADAPTACIÓN EN EL SECTOR AGRARIO, LA PESCA Y LA ACUICULTURA

ACTIVIDAD	IMPACTOS POTENCIALES	MEDIDAS DE ADAPTACIÓN (diversos plazos de aplicabilidad y herramientas)
PRODUCCIÓN AGRÍCOLA	Daños y/o pérdida de cosechas por aumento demanda y reducción, de disponibilidad hídrica. Perturbaciones de producción y rendimientos por fenómenos meteorológicos extremos (olas de calor, periodos de sequía, lluvias torrenciales). Erosión de la tierra y degradación del suelo por precipitaciones intensas. Aumento de vulnerabilidad de suelos y sistemas de regadío a salinización. Reducción de superficie cultivable por aumento de nivel del mar. Cambio de comportamiento de plagas y enfermedades. Acortamiento de ciclos vegetativos de los cultivos. Aumento de costes de producción por mayor demanda hídrica.	Diseño y planificación de regadíos. Estrategias: seguimiento y evaluación de cultivos, introducción de variedades y especies de ciclo largo y resistentes a la sequía, introducción de cambios en la rotación de cultivos, rediseño de sistemas de control de plagas y enfermedades. Sistema de Indicadores de Adaptación. Programas de formación y capacitación de agricultores. Incentivos a prácticas agrarias sostenibles. Potenciación de cultivos energéticos. Control de erosión del suelo en áreas vulnerables. Mejora de herramientas de gestión de riesgos y crisis.

185 Marine Stewardship Council, organización internacional sin ánimo de lucro destinada a la protección de los océanos [*Respuesta de MSC al informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) sobre el océano y la criosfera*, 25 de septiembre de 2019].

RECUADRO 8. IMPACTOS DE LA CRISIS CLIMÁTICA Y MEDIDAS DE ADAPTACIÓN EN EL SECTOR AGRARIO, LA PESCA Y LA ACUICULTURA (*continuación*)

ACTIVIDAD	IMPACTOS POTENCIALES	MEDIDAS DE ADAPTACIÓN (diversos plazos de aplicabilidad y herramientas)
PRODUCCIÓN AGRÍCOLA	Desplazamiento hacia el norte de zonas adecuadas para determinados cultivos. Mayor competitividad de algunas zonas en detrimento de otras. Afección al sector de los seguros agrarios.	Mecanismos de comunicación institucional entre administración y agricultores. Potenciación de I+D+i (reducción de brecha entre comunidad científica y agricultores).
PRODUCCIÓN GANADERA	Estrés térmico en el ganado por aumento de temperaturas máximas. Aumento de morbilidad y mortalidad animal. Merma de producción ganadera por desajuste de dietas. Reducción de disponibilidad de pastos por sequía prolongada. Reducción de capacidad de carga de pastizales. Aumento de costes de producción por mantenimiento de condiciones adecuadas en explotaciones intensivas. Dificultad de adaptación natural y reducción de diversidad especies ganaderas. Cambio en patrones de plagas y enfermedades. Afección al sector de los seguros ganaderos.	Mejorar manejo del ganado: acceso a fuentes de agua, reducción densidad de animales en explotación, evitar movimiento animales, cambios en dieta y horarios alimentación, uso de razas autóctonas. Control de confort térmico: ventilación, diseño de instalación. Optimizar la gestión de pastos. Creación mecanismos comunicación institucional entre administración y ganaderos. Mejora genética del ganado. Mejora de niveles de sanidad animal. Incentivos a prácticas ganaderas sostenibles. Elaboración de protocolo de emergencias ganaderas. Mejora de herramientas de gestión de riesgos y crisis. Programas de formación y capacitación de ganaderos. Potenciación de I+D+i (reducción de brecha entre comunidad científica y ganaderos).
SECTOR PESQUERO Y ACUÍCOLA	Cambios en distribución batimétrica (profundidad) y geográfica de especies pesqueras. Tendencias en abundancia y/o biomasa. Patrimonio cultural. Variación de composición de las capturas y reducción del valor del desembarco. Reducción del número de salidas al mar/días de pesca. Presencia de especies alóctonas. Cambios en la contribución de productos pesqueros a la seguridad alimentaria.	Planificación espacio-temporal siguiendo objetivos ecológicos, económicos y sociales. Diversificación de patrones de actividad pesquera respecto a especies explotadas. Interacción entre distintos sectores e intereses pesqueros. Limitación de incentivos económicos a pesquerías con buen estado de conservación. Gestión transfronteriza de *stocks* pesqueros. Control de presión pesquera adaptativo y colaborativo. Participación activa de pescadores en la gestión de recursos. Inversión pública. Diversificación de mercados.

RECUADRO 8. IMPACTOS DE LA CRISIS CLIMÁTICA Y MEDIDAS DE ADAPTACIÓN EN EL SECTOR AGRARIO, LA PESCA Y LA ACUICULTURA (*continuación*)

SECTOR PESQUERO Y ACUÍCOLA	Reducción de producción y rendimiento. Incapacidad para cultivar. Aumento de incidencia de enfermedades, aparición de nuevas enfermedades. Cambios en calcificación. Acidificación en moluscos. Cambios en patrones de desove. Muerte de peces por afloramiento de algas. Cambios en suministro de peces y harinas de pescado. Fluctuación en precios de materias primas.	Reducir suministro de piensos y harinas. Sustituir por nuevas fórmulas. Aumentar eficiencia en el uso del agua y sistemas de recirculación. Impulsar la acuicultura multitrófica integrada (AMI). Introducir nuevos cultivos marinos animales y vegetales. Diversificación de especies. Planificar y diseñar los emplazamientos más adecuados. Implementar sistemas de prevención de riesgos. Impulsar inversiones en I+D+i y la transferencia tecnológica. Potenciar la contratación de seguros contra daños a las poblaciones acuícolas.

Fuente: elaboración propia a partir de MAPA, *Impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en el sector agrario. Aproximación al conocimiento y prácticas de gestión en España* (2016), MAPA, Observatorio de Acuicultura, *Impactos del Cambio Climático sobre la Acuicultura en España* (2014), CSIC-MITECO, *Vulnerabilidad y desarrollo de estrategias de adaptación al cambio climático en los recursos pesqueros y los ecosistemas marinos asociados* (VADAPES) (2021).

En términos de adaptación, el Plan Estratégico de la PAC (PEPAC), en el ámbito de la denominada «arquitectura ambiental», recoge una serie de medidas que orientan e incentivan prácticas agronómicas y de gestión ganadera más sostenibles, a lo que cabría añadir una mejor adaptación del sistema de seguros agrarios, o la modernización de los regadíos.

El sector agrario representó el 11,9 por 100 de emisiones de gases con efecto invernadero sobre el total generado en 2022[186], experimentando un aumento interanual del 0,5 por 100, consecuencia en buena parte del repunte producido en la gestión de estiércoles (6,6 por 100), que no han podido compensar las reducciones en el resto de actividades. De ese porcentaje, más del 7 por 100 corresponde a la ganadería (en buena parte debido a las emisiones de metano del ganado) y alrededor del 4 por 100 del sector agrícola. La complejidad del sector en términos de heterogeneidad y dispersión territorial añade dificultad en la aplicación de medidas y actuaciones para reducir las emisiones GEI del sector primario orientadas a mejorar el contenido de carbono de los suelos españoles, o la gestión de la cabaña ganadera[187]. En todo caso,

186 MITECO, Inventario Nacional de Emisiones GEI de 2022 (marzo de 2024).

187 En 2022 la población promedio de vacuno no lechero registró un aumento del 64 por 100, la de porcino blanco del 93 por 100 y la de porcino ibérico del 351 por 100 respecto al año base. Las categorías fermentación entérica y gestión de estiércoles integran las emisiones de origen ganadero (MITECO, Informe Inventarios GEI 1990-2022, edición 2024).

se han comenzado a implementar las medidas incluidas en el PEPAC, que destina un 40 por 100 de su presupuesto a la acción por el clima, en línea con las orientaciones del PNIEC para el sector agrario. Por otro lado, hay que señalar el potencial del sector pesquero y acuícola, intensivo en energía y altamente dependiente de los combustibles fósiles, especialmente el transporte marítimo, en la mitigación de emisiones GEI a través de su descarbonización. Y ello desde el reconocimiento de la caída de emisiones de la flota pesquera europea (un 50 por 100 entre 1990 y 2020) gracias a la mejora de la eficiencia energética, pero también consecuencia de una reducción del tamaño de la flota. En España se estima para el mismo periodo una reducción del 59 por 100 del tamaño de la flota pesquera en términos de potencia, mientras la aplicación de nuevas tecnologías habría permitido un aumento de la eficiencia energética[188] (recuadro 9).

Por otra parte, y puesto que el sector primario tiene la particularidad de generar emisiones y ejercer como sumidero, dada la capacidad del suelo y los cultivos, así como de los océanos, para capturar CO_2, junto a las medidas de adaptación a los efectos del cambio climático es evidente la necesidad de impulsar también su papel activo en la mitigación. Cabe señalar al respecto que las instituciones europeas están trabajando en una propuesta de creación de un marco jurídico para certificar las actividades de absorción de carbono.

Sector turismo

El cambio climático también representa un enorme desafío para el sector turístico, uno de los pilares fundamentales de la economía española, que representa alrededor del 12 por 100 del PIB y del empleo. El cambio climático impacta al sector turístico a través de varias vías: afectación de recursos naturales, deterioro de infraestructuras clave, así como cambios en la oferta y la demanda turística con especial incidencia en los destinos de litoral y nieve.

Los incrementos de temperatura en la época estival, temporada alta turística en la mayor parte de España, la reducción de las precipitaciones en la península, el aumento del nivel del mar, o el aumento de la frecuencia y duración de las olas de calor afectan al atractivo turístico español, degradando los recursos naturales (desde playas, parajes naturales y/o de alta montaña), reduciendo el confort climático de los turistas o limitando los recursos hídricos.

Un estudio del *Joint Research Centre* de la Comisión Europea estima el grado de vulnerabilidad de diversas regiones de España al cambio climático[189]. En escenarios de subidas de temperatura medias anuales de tres y cuatro grados centígrados, se

188 Informe CES 3/2023 *La pesca, la acuicultura y la industria transformadora en España. Retos para su sostenibilidad.*

189 Matei, N.A., García-León, D., Dosio, A., Batista e Silva, F., Ribeiro Barranco, R., Císcar Martínez, J.C., *Regional impact of climate change on European tourism demand*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023. JRC.

RECUADRO 9. PROPUESTAS PARA REDUCIR LAS EMISIONES GEI DEL SECTOR PRIMARIO

En agricultura:

- ✓ Uso adecuado de la fertilización: análisis de suelo, dosis adaptadas a necesidades de cultivos, complementariedad del uso de fertilizantes orgánicos e inorgánicos, ajuste del aporte de nitrógeno a las necesidades del cultivo.
- ✓ Optimización del uso de fertilizantes (orgánicos e inorgánicos).
- ✓ Rotación de cultivos que optimicen el uso de recursos (fertilizantes, etc).
- ✓ Uso alternativo de leguminosas.
- ✓ Uso de técnicas de gestión que evitan las pérdidas de carbono orgánico de los suelos.
- ✓ Reducción del consumo de combustible por mejora en la combustión de la maquinaria agrícola.
- ✓ Eliminación de la quema de residuos agrícolas: utilización como biomasa en calderas, o incorporándolo al suelo.

En ganadería:

- ✓ Correcta gestión de estiércoles y purines: p.e. vaciado de purín en alojamientos porcinos, cubrimiento de balsas de purines, separación sólido-líquido de purines, o fabricación de compost a partir de fracción sólida del purín.
- ✓ Uso de métodos alternativos: biodigestión anaerobia (centralizada y en pequeños digestores rurales), depuración de purines, etc.
- ✓ Aplicación correcta en el suelo (inyección frente a esparcido en abanico, etc).
- ✓ Fermentación entérica.
- ✓ Modificación en la dieta para reducir las emisiones de metano.

Utilización de energías renovables en sustitución de combustibles fósiles:

- ✓ Sustitución de calderas de gasóleo por calderas de biomasa.
- ✓ Riego solar.

En pesca:

- ✓ Promoción del uso de combustibles renovables y con bajas emisiones de carbono.
- ✓ Impulso a la construcción de buques modernos y energéticamente eficientes.
- ✓ Mejora de la cualificación de los recursos humanos para diseñar, construir y manejar esos buques.
- ✓ Definición de año base de referencia de reducción de emisiones que no penalice al sector pesquero y reconozca los esfuerzos realizados desde 1990.
- ✓ Aplicación de estrategia holística, que encuentre sinergias entre los diferentes eslabones de la cadena.
- ✓ Mejora del apoyo institucional y medidas de financiación y crediticias específicas desde instituciones europeas (las actuales limitaciones del Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura no permiten su utilización para la descarbonización).

En acuicultura:

- ✓ Impulso de los sistemas extensivos de moluscos: los moluscos fijan grandes cantidades de carbono, mediante la generación de conchas de carbonato de calcio (CaCo3) a través del bicarbonato del agua de mar.
- ✓ Impulso de los cultivos de algas marinas: las algas pueden transformar carbono inorgánico disuelto (DIC).
- ✓ Impulso de la acuicultura multitrófica integrada (AMI): las especies utilizadas son peces en viveros flotantes junto a macroalgas y organismos filtradores (moluscos), por lo que, mientras se alimenta solo a una especie se producen tres que, además, son fijadoras de CO_2.

Fuente: elaboración propia a partir de MITECO (Mitigación: Políticas y medidas del sector agrícola y ganadero), Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (2021-2030), Observatorio Español de Acuicultura (Cambio Climático y Acuicultura (FOESA 2013), e Informe CES 03/2023.

calcula un descenso de la demanda turística para el conjunto de España del 1,6 y del 3,1 por 100, respectivamente. Y es que, aunque se espera que los aumentos de las temperaturas favorezcan una relativa desestacionalización de la demanda, con aumentos en los meses que discurren entre octubre y mayo, esta circunstancia no es suficiente para compensar la fuerte caída de la demanda durante julio y agosto. En esos meses de temporada alta, el estudio prevé una caída de la demanda turística de casi el 10 por 100 en el escenario de una subida de tres grados y de más del 15 por 100 en el escenario de aumento de cuatro grados.

A partir de datos agregados y anonimizados de pagos con tarjetas en los TPV, un estudio de CaixaBank constata que estos cambios en los patrones de turismo ya se están produciendo, al apreciarse una correlación negativa entre el crecimiento del gasto turístico y la temperatura media. El análisis demuestra que las zonas más cálidas de España tuvieron un crecimiento del gasto turístico más lento entre las temporadas altas de 2019 y de 2023, años en los que se registraron temperaturas récord. Además, se registraron fuertes crecimientos del gasto turístico en la costa atlántica y en determinadas zonas de turismo rural, frente a avances más moderados en la parte sur de la costa mediterránea.

Por todo ello, la adaptación al cambio climático del sector turístico debe integrarse en los planes, programas y estrategias del sector, empezando por la futura Estrategia de Turismo sostenible de España 2030. Pero no solo es necesario que la oferta sea más resiliente a los riesgos climáticos, sino que también debe integrar la mitigación y la sostenibilidad ambiental y social en sus modelos de negocio, teniendo en cuenta la carga ambiental, los condicionantes climáticos y la necesidad de reducir la huella de carbono.

En cuanto a su contribución a luchar contra el cambio climático, el turismo impacta sobre el clima y su equilibrio por distintas vías[190]. En primer lugar, a través de la transformación del territorio, con un aumento de la urbanización, la construcción de infraestructuras y la movilización de recursos naturales que requieren coordinación. En segundo lugar, se observan los efectos derivados de los medios de transporte empleados por los turistas, lo que constituye un factor clave en la contaminación acústica y del aire; de hecho, la mayor parte de las emisiones de CO_2 atribuidas al sector turismo están vinculadas al transporte. En tercer lugar, se produce un aumento en el consumo de recursos hídricos y energéticos y una acumulación de residuos asociados a la concentración espacial y temporal de población; provocando también aumentos en las emisiones de CO_2. No obstante, el impacto sobre el capital natural, su protección y conservación depende de las modalidades turísticas y las actividades y comportamientos de los visitantes.

190 Martínez-Puche, A. (coord.) (2019): Informe sobre el impacto del turismo y su incidencia en la sostenibilidad desde el punto de vista territorial; SEGITTUR.

La futura Estrategia de Turismo Sostenible de España 2030 podría ofrecer la oportunidad para impulsar una planificación turística de medio y largo plazo que tenga en cuenta cuestiones como: las limitaciones de recursos de los destinos, las desigualdades territoriales, las necesidades de los ciudadanos, las externalidades del turismo y la integración de las actividades turísticas con otros usos del suelo.

Construcción

En sentido contrario a los dos sectores anteriores, el sector de la construcción se verá impulsado por el impacto de los riesgos climáticos en la actividad económica y las infraestructuras físicas, principalmente, infraestructuras de transporte, pero también energéticas y de tecnologías de la información y la comunicación, y por la necesidad de adaptar las edificaciones.

El sector de la construcción deberá actuar para aumentar la resiliencia de las infraestructuras físicas, cuyo grado de vulnerabilidad es, en todo caso, muy diverso. En lo que atañe a las de transporte, por ejemplo, las portuarias pueden verse afectadas y deterioradas por el viento y el oleaje extremos. También la mayor frecuencia de eventos meteorológicos extremos afecta a los aeropuertos. En el caso de las carreteras y vías férreas, los impactos proceden, por ejemplo, de las precipitaciones torrenciales, de deslizamientos de terrenos, caída de materiales o falta de drenaje; por las altas temperaturas y el deterioro del firme; o los impactos que puedan tener los incendios, la nieve, el hielo o el viento. En 2018[191], un 6 por 100 de las secciones de carretera del total de kilómetros que componían la Red de carreteras del Estado presentaba algún deterioro significativo como resultado de algún tipo de evento climático. En la Red ferroviaria de interés general, esa proporción se elevaba al 12 por 100.

En todo caso, el impacto también depende de factores como su ubicación, antigüedad o mantenimiento, entre otros. La planificación de las infraestructuras debe incorporar criterios de adaptación a los riesgos derivados del cambio climático, tanto en construcción de nuevas infraestructuras o en la ampliación de las existentes, como en los servicios de mantenimiento, prevención y vigilancia de estas.

Asimismo, el sector de la construcción dedicado a la edificación debe asegurarse una mejora del comportamiento energético e hídrico de los edificios, en línea con los escenarios climáticos proyectados para el futuro. El Plan Nacional de Adaptación identifica los siguientes riesgos: pérdida y deterioro de confort y habitabilidad en viviendas, estrés térmico y reducción del confort térmico en los espacios públicos, o deterioro y deformaciones por cambios de temperatura en elementos y materiales de construcción y mobiliario urbano.

191 Secciones de la red estatal de infraestructuras de transporte terrestre potencialmente más expuestas por razón de la variabilidad y cambio climático. (Junio 2018). CEDEX.

Finalmente, respecto a la capacidad de mitigación del cambio climático por parte del sector de la construcción, es necesario señalar que, aunque realmente sus emisiones no son elevadas, el grado de eficiencia energética de su producción final sí impacta en el clima. De hecho, gran parte de los edificios en España son ineficientes en términos energéticos, en gran medida por el hecho de que alrededor del 45 por 100 del parque edificado es anterior a la introducción de criterios de eficiencia energética[192]. Como consecuencia, los sectores residencial, comercial e institucional contribuyeron en 2022 con un 8,3 por 100 al total de emisiones GEI, atribuyéndose casi las dos terceras partes a las viviendas y el resto a edificaciones institucionales y comerciales. Así pues, el sector de la construcción no solo debe reducir las emisiones de su actividad, sino que además debe contribuir a 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.

4.2. SECTORES MÁS AFECTADOS POR EL RETO DE DESCARBONIZACIÓN

Sector transporte

El transporte se enfrenta a posibles interrupciones o cuellos de botella a causa de eventos meteorológicos extremos que pueden provocar cortes de energía, de suministros, peligros naturales o accidentes. Los servicios de transporte están interconectados y son indispensables para el resto de las actividades económicas y sociales, por lo que esos problemas afectan al resto de las actividades productivas, como se puso de manifiesto durante la crisis del coronavirus o con las tensiones bélicas en Oriente Próximo; o, más relacionado con el clima, con los efectos de la sequía sobre el canal de Panamá o sobre el transporte fluvial de combustibles fósiles en Europa Central en plena crisis energética. Además, el cambio climático no solo afecta al medio físico, sino que es probable que influya en la demanda futura de transporte, en los comportamientos de movilidad de viajeros y mercancías y en los patrones de elección de los modos de transporte.

Como se ha señalado al tratar al sector de la construcción, el Plan de Adaptación español hace hincapié en los riesgos físicos a los que se enfrentan las infraestructuras ligadas al transporte y presta menos atención a la adaptación de los propios servicios de transporte y logísticos. De hecho, la adaptación de los sistemas de transporte al cambio climático requiere una amplia perspectiva, con esfuerzos en múltiples áreas, no solo en la administración de las infraestructuras para asegurar su funcionamiento en situaciones climáticas adversas, sino también de los operadores de transporte (que deben estar provistos de equipos o vehículos resistentes a los eventos meteorológicos

192 Según el Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana, integrado en el PRTR, el 45 por 100 de los edificios son anteriores a 1980. La primera norma relacionada con la eficiencia energética (Norma básica de edificación NBE-CT-79 sobre condiciones térmicas de los edificios) fue introducida en 1979.

y contar con planes de emergencia), o de las autoridades reguladoras del sector del transporte (que deben, por ejemplo, asegurar transporte de emergencia ante situaciones críticas)[193].

Pero, además de adaptarse a los riesgos climáticos, el sector del transporte está, sobre todo, llamado a continuar con sus esfuerzos de descarbonización, ya que es el mayor emisor de gases de efecto invernadero en España. El 30,7 por 100 de las emisiones totales de GEI y, a diferencia de lo ocurrido en otros sectores, ha mostrado un crecimiento casi constante en su serie histórica, recuperando actualmente los niveles de emisiones previos a la pandemia. Esto se explica fundamentalmente por la importancia del transporte por carretera[194], la preferencia del vehículo privado y la heterogénea distribución de la población en el territorio[195]. Además, desde el momento en que el régimen de comercio de emisiones se ha extendido a todo el sector transporte, su descarbonización se ha convertido también en un elemento clave para la rentabilidad económica de la actividad.

No obstante, los servicios de transporte se caracterizan por su elevada heterogeneidad, según el modo de transporte del que se trate, del servicio que preste (personas o mercancías; ligero o pesado), de la estructura de mercado en la que se desarrolla (condicionada por las infraestructuras) o del tamaño de las empresas. Por ello, no existe una solución única para mejorar la eficiencia energética o descarbonizar este sector, por lo que hay que barajar diferentes tecnologías para conseguirlo.

En todo caso, el planteamiento predominante, que fue expuesto en la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030, es el A-S-I (*Avoid*, de evitar o reducir, *Shift*, de cambiar, e *Improve*, de mejorar). Es decir, la descarbonización debe empezar por reducir los viajes y disminuir las distancias de estos (planes de movilidad urbana), además debe fomentar la participación de modos/trasvase modal hacia transporte colectivo sostenible (creación de zonas de bajas emisiones) y, finalmente, debe mejorar la eficiencia energética y sostenibilidad de los medios de transporte. El nuevo PNIEC es muy optimista y espera una reducción del 25 por 100 en las emisiones del transporte entre 2020 y 2030.

Las actuaciones sectoriales se han concentrado sobre todo en el impulso del vehículo eléctrico, de modo que el PRTR ha dedicado en exclusiva un PERTE a su desarrollo. Con el nuevo PNIEC el objetivo del parque móvil electrificado pasa a ser de 5,5 millones de vehículos en 2030 (medio millón más que en el anterior Plan). Sin embargo, todavía la trayectoria de matriculaciones de vehículos eléctricos y de puntos de recarga se siguen situando muy por debajo del objetivo a 2030. Asimismo,

193 European Environment Agency (2014), *Adaptation of transport to climate change in Europe Challenges and options across transport modes and stakeholders*.

194 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 (MITMA, *Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030*, diciembre de 2021.

195 Gobierno de España, *Estrategia España 2050*.

el nuevo PNIEC establece avances en el uso de energías renovables en el transporte, con el objetivo de que representen el 25 por 100 de su consumo energético en 2030. En concreto, plantea que un 11 por 100 del consumo provenga del hidrógeno, biocarburantes avanzados y biogás, el doble del planteado en la nueva Directiva europea sobre renovables (5,5 por 100).

Resulta evidente que, tanto para la adaptación al cambio climático como para contribuir a su mitigación, el sector tendrá que: hacer importantes inversiones para la renovación de la flota, afrontar la brecha de precios entre los combustibles convencionales y los menos intensivos en carbono, y adaptarse hasta el despliegue y desarrollo completo de la producción y las infraestructuras de los biocombustibles y los renovables de origen no biológico.

Sector industria

Desde la perspectiva de los riesgos climáticos, dentro de las manufacturas, la rama más afectada es la de la industria agroalimentaria (actividad de mayor peso en el VAB industrial), por el impacto del cambio climático en el sector primario, origen de su materia prima. Sin embargo, el conjunto de la actividad puede sufrir también las consecuencias de los riesgos climáticos. Estos pueden ser desde daños físicos en las instalaciones, pasando por interrupciones en las cadenas de suministro o por una menor disponibilidad de ciertos recursos —siendo el agua un caso paradigmático—, hasta alteraciones en los propios procesos industriales a causa de cambios en las condiciones de producción —como el efecto que tendría las mayores temperaturas en los sistemas de refrigeración—. Además, el sector industrial deberá ofrecer nuevos productos, servicios y procesos productivos orientados a facilitar la adaptación y la mitigación del resto de sectores, pudiendo considerarse en cierta medida un sector tractor en la lucha contra el cambio climático.

Más allá de su adaptación, la industria, como segundo sector en términos de emisiones (un 18,4 por 100), tiene un amplio margen para avanzar en su descarbonización. Pero no todas sus subramas se ven afectadas por este reto con la misma intensidad. Así, por ejemplo, para las industrias electrointensivas, que engloban a empresas dedicadas a la siderurgia, la metalurgia, el cemento o las industrias químicas, la energía es parte importante de sus costes de producción, juntas representan una parte importante de la demanda de electricidad en España y llevan, además, tiempo bajo el régimen de comercio de emisiones de la Unión Europea[196].

También la industria del automóvil —que responde, directa e indirectamente, de una parte importante del PIB, del empleo y de las exportaciones españolas— está sufriendo un cambio de paradigma absoluto marcado por la conjunción de las transiciones verde y digital. Como se ha señalado, el vehículo eléctrico se erige como

196 Memoria CES 2021.

RECUADRO 10. LÍNEAS DE ACTUACIÓN DEL PERTE DE DESCARBONIZACIÓN INDUSTRIAL

- Descarbonización de fuentes de energía a través de: la electrificación de los procesos, la incorporación del hidrógeno, un uso más intensivo de combustibles renovables, uso de renovables para autoconsumo o uso de calor renovable, por ejemplo, energía solar térmica.
- Gestión energética integral de los procesos industriales, principalmente a través de la recuperación de calor en procesos productivos, el aprovechamiento energético de flujos secundarios (incluidos gases de proceso) o la mejora sustancial de la eficiencia energética.
- Captura, almacenamiento y uso de carbono.
- Descarbonización a través de la optimización del uso de recursos naturales, de la potenciación de la utilización de materias primas secundarias, del ecodiseño de productos, de la utilización de subproductos de residuos o de la valorización de residuos en sustitución de combustibles fósiles.
- Un aumento de las inversiones en I+D+i que apoye las líneas anteriores.

El PERTE contempla, además, la concesión de ayudas a las empresas manufactureras que participen en el Proyecto Importante de Interés Común Europeo relativo a la cadena industrial del hidrógeno y la creación de un fondo de apoyo a los contratos por diferencias de carbono, para fomentar las inversiones descarbonizadoras de las manufacturas a través de la reducción de la incertidumbre sobre los ingresos que se puedan obtener de la venta de derechos de emisión.

Fuente: elaboración a partir de *Resumen ejecutivo. PERTE de descarbonización industrial.*

uno de los ejes fundamentales de la descarbonización, que en términos industriales supone una reconversión del sector. Su cadena de valor está integrando innovaciones para la mejora de la eficiencia energética de los vehículos como: los sistemas de recuperación de energía, uso de materiales más ligeros, mejoras en la aerodinámica y resistencia a la rodadura o una mayor conectividad y automatización. Además, la electrificación del parque no es la única solución descarbonizadora para la industria de la automoción; surgen también soluciones a través de mejoras en los motores de combustión, con adaptación a combustibles renovables y bajos en carbono (hidrógeno, biocombustibles y combustible sintético). Todo ello supone un reto para el marco normativo en el que se desarrolla la actividad al necesitar conjugar la estabilidad con la flexibilidad para poder acoger las nuevas soluciones innovadoras.

En definitiva, la reducción de emisiones, la mejora de la eficiencia energética, el uso más intensivo de energías renovables y la integración de la economía circular en la producción, además de propiciar la descarbonización de la industria, favorecen su competitividad (en un contexto de encarecimiento de los derechos de emisión) y mejoran la seguridad energética (al reducir su dependencia de combustibles fósiles, principalmente del gas natural). Haciéndose eco de la especificidad de la industria

en su reto climático, en diciembre de 2022 se aprobó el PERTE de descarbonización industrial, aunque no fue hasta finales de diciembre de 2023 cuando se publicaron las bases reguladoras para las convocatorias de ayudas[197].

Sector energía

El cambio climático también incidirá en el sector de la energía. La generación renovable puede sufrir una menor disponibilidad de recursos renovables (eólico, solar, hidráulico y biomasa). Según el Plan de Adaptación español, las proyecciones apuntan a un moderado incremento del recurso solar y una cierta tendencia a la disminución del recurso eólico, aunque con variaciones territoriales. Pero los impactos más relevantes son los vinculados a la menor disponibilidad de agua, que afecta a la producción hidroeléctrica y al potencial uso de la biomasa como fuente de energía futura dado que el agua es factor clave para la productividad de los cultivos agrícolas y forestales orientados a la producción de biomasa. Además, algunas tecnologías energéticas no renovables, pero no emisoras de GEI, como la energía nuclear, requieren un uso intensivo del agua, lo que en un escenario de escasez también podría afectar a su producción.

Los riesgos climáticos pueden, por tanto, tener impactos significativos sobre el modelo energético proyectado en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC)

RECUADRO 11. ESTRATEGIA DE ADAPTACIÓN PARA EL SECTOR DE LA ENERGÍA EN EL PNACC

- Mejorar el conocimiento sobre los impactos del cambio climático en el potencial de producción de las energías renovables y trasladar los resultados a la planificación energética.
- Mejorar el conocimiento sobre los posibles impactos del cambio climático en la funcionalidad y resiliencia de los sistemas de generación, transporte, almacenamiento y distribución de la energía. Concretar medidas de adaptación para evitar o reducir los riesgos identificados.
- Mejorar el conocimiento sobre los impactos del cambio climático en la demanda de energía e identificar medidas para evitar o limitar los picos de demanda, especialmente los asociados al calor.
- Identificar riesgos derivados de eventos extremos en las infraestructuras energéticas críticas y aplicar medidas para evitar su pérdida de funcionalidad.

Fuente: elaboración a partir de Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030.

197 Orden ITU/1434/2023, de 26 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras de ayudas de actuación integral para la descarbonización de la industria manufacturera como parte del PERTE de Descarbonización Industrial en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y se realiza la convocatoria anticipada del año 2024.

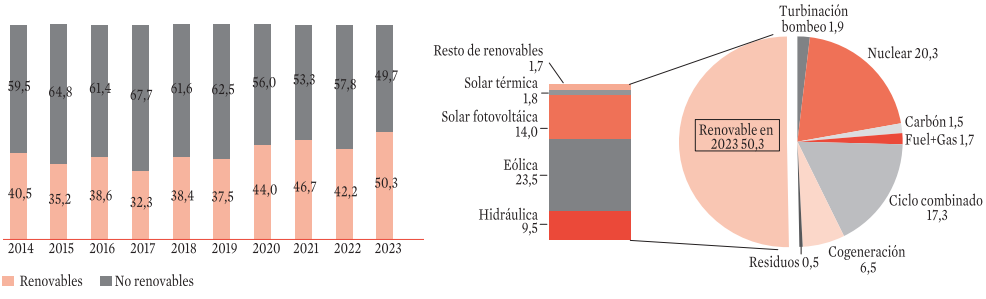
y dado que una parte importante de la descarbonización se apoya en una creciente producción eléctrica renovable y en la electrificación de la actividad económica, podría poner en riesgo el logro de los objetivos de descarbonización de otros sectores productivos. A todo ello se suma que es más que probable que la demanda energética varíe tanto en cantidad como en sus patrones temporales.

Por otra parte, el sector ha iniciado su descarbonización hace tiempo, siendo especialmente intensa desde 2017, sobre todo gracias al aumento de generación con renovables y la menor participación de las centrales de carbón. De hecho, en España el sector de generación de electricidad ya no es el mayor emisor y su descarbonización se puede calificar de estructural. Además, la electrificación constituye uno de los elementos tractores de la descarbonización de la economía en general, al facilitar la integración de las energías renovables en los sistemas energéticos y propiciar la reducción de la huella de carbono de las actividades electrificables.

La descarbonización del sector eléctrico se apoya en la descentralización de la producción, la participación activa de los consumidores (tanto residenciales como industriales) y en la penetración de la 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[198].

Pero la descarbonización del sector eléctrico se enfrenta a importantes desafíos entre otros: la necesidad de impulsar el almacenamiento, la inversión en redes —para seguir favoreciendo el despliegue de renovables, tanto en plantas como autoconsumo, incluyendo una distribución bidireccional y digitalizada, así como las infraestructuras de interconexión internacionales que permitan avanzar hacia un mercado europeo de

GRÁFICO 50. RENOVABLES EN LA PRODUCCIÓN ELÉCTRICA ESPAÑOLA
(Porcentaje)



Fuente: elaborado a partir de Red Eléctrica, *Informe del Sistema Eléctrico. Informe resumen energías renovables* 2023 (marzo 2024).

198 Memoria CES 2021.

la electricidad más integrado[199]—, la revisión del modelo de incentivos en un nuevo entorno macroeconómico o la estabilidad regulatoria.

En efecto, se deben 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 y, con ello, evitar los vertidos eléctricos y propiciar un alisamiento de los precios mayoristas. El PERTE de Energías Renovables, Hidrógeno Renovable y Almacenamiento plantea el hidrógeno verde como oportunidad para el almacenamiento de electricidad y también como solución para actividades difícilmente electrificables (algunas industrias electrointensivas pertenecen a esta categoría).

Asimismo, el despliegue del autoconsumo, por el que el PNIEC apuesta abiertamente, está sometido a numerosas tensiones. Tras un ejercicio 2022 en el que los altos precios de la energía y las ayudas del PRTR impulsaron las instalaciones de autoconsumo, tanto industriales como sobre todo domésticas, en 2023 se ha producido una desaceleración en el ritmo de instalaciones que podría explicarse por varios factores: la subida de los tipos de interés, el consiguiente interés de los hogares por acelerar su desapalancamiento financiero, la menor rentabilidad que ofrece esta inversión por la bajada de los precios de la luz y la pérdida de atractivo de las ayudas o subvenciones, al constatarse tanto la lentitud en su concesión como en su recepción efectiva. Todo ello ha provocado, a principios de 2024, dificultades económico-financieras a algunos modelos de negocio diseñados en torno al despliegue del autoconsumo en España.

Además, en su camino hacia la descarbonización, el sector se sigue enfrentando a retos ya apuntados por este Consejo en su Memoria de 2021, entre otros: 1) la persistencia de los cuellos de botella en las Administraciones para gestionar las ayudas y subvenciones; 2) la necesidad de 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—; o 3) el escaso desarrollo de la figura de los agregadores y de las comunidades de energías renovables.

En suma, la descarbonización 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, cuenten con la adecuada participación de las comunidades locales en la toma de decisiones y reflejen las ventajas de la transición energética.

199 Informe CES 4/2017, *El sector eléctrico en España* y Memoria CES 2021.

4.3. SECTORES TRACTORES EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

Tecnologías de la información y la comunicación

El sector de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) constituye un elemento tractor tanto para las estrategias sectoriales de adaptación de los efectos del cambio climático como de mitigación de este.

En efecto, las aplicaciones digitales para facilitar la adaptación al cambio climático son cada vez más numerosas y están relacionadas con el acceso a la información, la gestión de los datos, la predicción y la inteligencia artificial[200]. Las TIC facilitan tanto las actuaciones a corto plazo, a partir de sistemas de alerta temprana, por ejemplo, para mitigar los efectos de los eventos meteorológicos adversos sobre la actividad productiva, como a largo plazo, para orientar las políticas sectoriales (agraria, industrial o construcción, entre otros) hacia un refuerzo de la resiliencia estructural de los sectores productivos frente al cambio climático (por ejemplo, a través de operaciones de mantenimiento predictivo, uso de gemelos digitales para analizar la resiliencia a los cambios climáticos, o ajustes de la actividad por cambios en la demanda, entre otros).

Pero, además, las TIC forman parte estructural de las estrategias de mitigación tanto en las actividades de producción como en las de consumo. La digitalización es la tecnología habilitadora por excelencia; incluso, se ha llegado 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[201]. Por otro, la descarbonización ofrece un propósito a la digitalización, el de luchar contra el cambio climático.

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. Además, la creciente penetración de las tecnologías digitales otorga 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 sistemas de Internet de las cosas y al potencial que ofrece la electrificación de la movilidad y la recarga inteligente. 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 (máquina a máquina, *m2m)*. Asimismo, la digitalización ofrece soluciones en la búsqueda de una movilidad sostenible, integrada y equilibrada entre

200 La Unión Internacional de las Telecomunicaciones en su Recomendación UIT-T L.1501 (12/2014), sobre prácticas óptimas de uso de las TIC para adaptarse a los efectos del cambio climático.

201 IEA (2017): *Digitalization and energy*. OCDE/IEA, París.

el transporte público y privado. Sirvan de ejemplo el uso de planificadores de ruta que optimizan el gasto de combustible o la creciente importancia de la movilidad como servicio a través de plataformas de movilidad compartida. Además, la digitalización facilita el teletrabajo, las videoconferencias o el comercio electrónico, reduciendo la necesidad de desplazamientos y, por ende, de emisiones.

Si bien el papel descarbonizador de la digitalización quedó reconocido en el artículo 6 de la Ley 7/2021 de cambio climático, la transformación digital se enfrenta aún a una serie de desafíos, siendo uno de los más importantes el de lograr una amplia participación activa de la sociedad. En este sentido se debe asegurar que los desarrollos digitales son inclusivos y 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.

Dado su carácter tractor tanto en la adaptación como en la mitigación, es necesario asegurar la propia adaptación de las tecnologías digitales al cambio climático. Reducir la posible vulnerabilidad física de las TIC ante condiciones climatológicas adversas resulta esencial para garantizar el buen funcionamiento de las redes de comunicaciones y de la conectividad, por ejemplo[202], garantizando el suministro de electricidad esencial para el sector digital, mejorando la resiliencia de las propias infraestructuras TIC, desarrollando servicios inalámbricos o desarrollando y ampliando tecnologías/infraestructuras alternativas.

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, muchos de ellos altamente intensivos en energía, como por ejemplo, los relacionados con la expansión de los grandes centros de datos y sus necesidades de refrigeración o con el desarrollo de sistemas de inteligencia artificial generativa y el entrenamiento de grandes modelos de lenguaje.

Sector financiero

El desafío que supone la transición verde exige, que, junto al esfuerzo de inversión pública, se impulse también la inversión privada apoyada en una adecuación del sistema financiero a este reto. De hecho, el sector financiero tiene un papel fundamental en la lucha contra el cambio climático, como tractor y palanca de cambio por su capacidad de canalizar financiación hacia la actividad productiva y orientar y facilitar recursos para la transición.

202 ITU (International Telecommunication Union) (2017). *Las TIC y el cambio climático. Informe Final,* 2017.

Ello ha supuesto la necesidad de incorporar los riesgos climáticos a la actividad financiera, lo que implica identificar correctamente el grado de exposición del sector a partir de los riesgos que tienen los agentes económicos que se financian a través de ellos e incorporar esa información en su gestión habitual de riesgos. De ahí que en los últimos años se haya realizado un esfuerzo sustancial por conocer estos riesgos, tanto en términos de riesgos físicos como de riesgos de transición. El objetivo es conocer la exposición de las instituciones financieras a los eventos climáticos por la huella de carbono presente en sus carteras de activos y pasivos y cómo esto puede afectar a la estabilidad del sistema financiero y a la economía en su conjunto[203].

Los riesgos físicos miden las consecuencias directas de eventos climáticos en el valor de los activos de los sectores que obtienen financiación —capital fijo que se utiliza para la producción, activos inmobiliarios o garantías de préstamos—. Estos riesgos tienen un impacto negativo sobre la actividad empresarial que repercute en sus necesidades financieras. Además, la materialización de los riesgos físicos asociados al cambio climático a largo plazo aumentaría las probabilidades de impagos, tanto de hogares como de empresas[204]. En cuanto a los riesgos de transición, estos están vinculados tanto a la financiación directa o indirecta de actividades económicas en función de su exposición al riesgo climático, tanto por las emisiones de gases de efecto invernadero o la reducción de la huella de carbono como por las mayores exigencias que supone la agenda climática para los sectores más contaminantes, cuyos activos pueden sufrir una depreciación significativa o quedar obsoletos (activos varados). Los riesgos de transición aparecen también con la irrupción de nuevas tecnologías o cambios en los modelos de consumo alineados con una economía más sostenible.

La necesidad de dimensionar estos riesgos ha llevado a numerosas iniciativas en los últimos años. A escala europea, se han realizado avances en la divulgación de datos consistentes y comparables sobre los riesgos para que supervisores, inversores y otros usuarios puedan conocer y valorar el grado de exposición de las entidades de crédito a los riesgos climáticos. Se ha avanzado en la implementación del Reglamento dedicado a la taxonomía que establece marcos comunes para identificar las actividades e inversiones sostenibles[205]. Además, el BCE viene realizando desde 2002 tests de resistencia climática al sistema bancario para identificar vulnerabilidades, buenas prácticas y desafíos de gestión y desde 2023 proporciona indicadores de cambio climático agregados en la zona euro[206]. Pero lo más novedoso es la aprobación del Reglamento 2022/2453[207],

203 Kanutin, A. (2023), «La reducción de la brecha de datos climáticos: indicadores de cambio climático», en *Boletín Económico* del BCE, núm. 5/2023.
204 Banco de España, *Informe Anual 2021*.
205 Reglamento (UE) 2020/852 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088.
206 ECB (2023), *Towards climate-related statistical indicators*.
207 Por primera vez, a lo largo del primer semestre de 2023, las entidades de crédito europeas han comenzado a publicar de forma estandarizada información sobre sus riesgos ESG tal y como establece el Reglamento de Ejecución (UE) 2022/2453.

que obliga desde 2023 a las entidades consideradas significativas[208] a publicar información sistemática y estandarizada sobre los riesgos, aunque esta información, que es la primera vez que se publica de forma granular y comparable, es compleja y todavía requiere de más información para interpretarla correctamente[209].

En todo caso, y para España, los datos aportados por las entidades significativas, que son diez y suponen aproximadamente el 90 por 100 de los activos del sector bancario, estiman que un 15 por 100 de la cartera está sujeta a riesgos físicos. En cuanto al riesgo de transición, aunque la huella de carbono en la cartera de préstamos se ha reducido en los últimos años, en línea con la caída de las emisiones en el conjunto de la economía, y la ligera recomposición de las carteras hacia sectores menos contaminantes, cerca del 80 por 100 de la cartera de préstamos y valores estaría vinculada a sectores altamente contaminantes[210]. Además, el riesgo asociado a las garantías inmobiliarias de los préstamos, medido en función de la eficiencia energética de los inmuebles, refleja que todavía muchos inmuebles no cuentan con certificado de eficiencia energética (64 por 100 de los inmuebles residenciales y el 81 por 100 de los comerciales), aunque en términos de consumo de energía este riesgo es menor (15 por 100 en hipotecas residenciales y un 37 por 100 en comerciales).

La evaluación de estos riesgos en el sector financiero ha ganado relevancia en los últimos años en el contexto más amplio de los riesgos ESG, impulsada con la Directiva 2022/2464, de información corporativa en materia de sostenibilidad, sobre la que el CES emitió Dictamen[211]. De hecho, las entidades están haciendo esfuerzos por incorporar esta perspectiva: el nivel de detalle de los riesgos climáticos en los informes prudenciales ha aumentado, se desarrollan métodos de gestión de estos riesgos, se aplica la taxonomía verde y se realizan pruebas de estrés climático. Sin embargo, también se enfrentan a retos como la falta de una armonización en las definiciones, lagunas en los datos ESG y dificultades para la medición de impactos[212]. En la medida en que las entidades mejoren su capacidad para medir, evaluar y anticipar esos riesgos y los incorporen a su estrategia de negocio, su papel como palanca o tractor de la transición energética se incrementará, ya que podrán ofrecer financiación, de manera más precisa, a las inversiones que en mayor medida contribuyan a la descarbonización de la economía.

208 Atendiendo al Reglamento UE-468/2014 del BCE por el que se establece el marco de cooperación en el Mecanismo Único de Supervisión, donde se recogen las disposiciones para la determinación de la condición de entidad supervisada significativa.

209 Banco de España (2023), *Revista de Estabilidad Financiera*, otoño 2023.

210 Atendiendo a lo recogido en el Reglamento de Ejecución (UE) 2022/2453, aunque podría resultar excesivamente amplia. Véase Banco de España (2023), *Revista de Estabilidad Financiera*, otoño 2023.

211 Dictamen CES 4/2024 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se regula el marco de información corporativa sobre cuestiones medioambientales, sociales y de gobernanza.

212 Delgado, M. (2023), «El papel de los bancos centrales en las finanzas sostenibles». XI Simposio Empresarial Internacional Funseam. Finanzas Sostenibles: retos y oportunidades.

Por otro lado, también hay que señalar el impulso de las finanzas sostenibles a partir, sobre todo, de la puesta en marcha del Plan de Acción[213], que tiene un papel mitigador en el impacto de los riesgos anteriores en las carteras de las entidades. Los inversores demandan cada vez más emisiones de este tipo para sus carteras, y los emisores públicos y privados han apostado por ello, lo que explica el auge de las finanzas sostenibles. Además, la transición hacia una economía más sostenible necesitará de importantes recursos para su financiación, que llegarán en buena medida de los mercados.

No obstante, el mercado de deuda sostenible es todavía incipiente (aproximadamente el 5 por 100 del total de emisiones en el mercado de renta fija en la zona euro), en su mayor parte bonos verdes y sociales[214]. En España ha venido creciendo progresivamente, alcanzando en 2023 un volumen total de 60.788 millones de euros en bonos verdes, lo que supone un 18 por 100 del mercado de renta fija, excluida la financiación del Tesoro Público que es el principal emisor de estos bonos.

Investigación, desarrollo e innovación

La adaptación al cambio climático va a necesitar generar conocimiento, métodos y herramientas para poder hacer frente al desafío y poder llevar a cabo una evaluación de las medidas o políticas que se diseñen. De ahí que el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático contemplara entre sus pilares básicos el impulso de la I+D+i tanto desde la perspectiva de la investigación científica como desde el desarrollo y puesta en marcha de procesos de innovación tecnológica para la adaptación al cambio climático.

Haciéndose eco de esta necesidad, la 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. Concretamente, respecto a la adaptación establece como líneas de investigación las relativas a: nuevos métodos de estimación de los daños económicos causados por el cambio climático, los puntos de inflexión en la economía del cambio climático y al impacto de los desastres naturales en las economías locales.

En cuanto a la mitigación del cambio climático y la descarbonización, la innovación y las soluciones tecnológicas inducidas por ella constituyen una palanca fundamental. A nivel mundial, la inversión en I+D+i en materia energética ha aumentado exponencialmente a lo largo de la última década; así queda constatado por el fuerte aumento de patentes registradas en este ámbito[215]. La actividad investigadora se concentra principalmente en el desarrollo de tecnologías relacionadas con la movilidad eléctrica, con gases renovables en general, la fusión nuclear o en las tecnologías de captura, almacenamiento y uso del carbono.

213 COM (2018) 97 final.
214 Observatorio Español de la financiación sostenible (2024). *Informe Anual OFISO. La financiación sostenible en España 2023*.
215 IRENA, *Patent Database INSPIRE*.

En España, este impulso innovador en materia energética se enfrentará a los problemas que afectan, en general, a la I+D+i y que han sido apuntados por el CES en numerosas ocasiones, como son[216]: 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. El PRTR ofrece la oportunidad de compartir riesgos a la hora de emprender o poner en marcha esas innovaciones.

A modo de conclusión

Aunque adaptación y mitigación son estrategias interrelacionadas, hay una diferencia sustancial entre ambas. Por un lado, la mitigación del cambio climático forma parte de una estrategia mundial de reducción de emisiones CO_2, genera externalidades positivas a nivel global y sus resultados se perciben en el medio y largo plazo. Mientras que, por otro lado, la adaptación (entendida como la estrategia que favorece la resiliencia de la actividad, es decir, la capacidad de un sistema para permanecer operativo ante diferentes presiones externas) tiene un carácter más local y de ella se esperan resultados de corto y medio plazo.

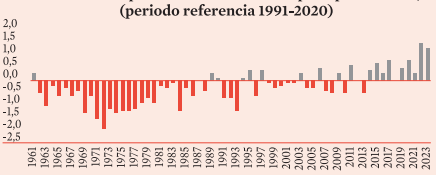
Dado el necesario enfoque de abajo a arriba, las políticas para hacer frente al cambio climático en España deben tener en consideración factores como la distribución competencial entre las distintas Administraciones, el diferente contexto socioeconómico, el reto demográfico a los que se enfrentan los distintos territorios (despoblación, envejecimiento y población flotante (turismo)), las posibilidades tecnológicas y las limitaciones que suponen las brechas digitales. Por consiguiente, resulta necesaria una mayor coordinación entre todos los niveles y competencias de la Administración para el establecimiento de políticas, estrategias, objetivos y actuaciones climáticas urgentes, en concreto, desde un punto de vista sectorial en los órganos con competencias en Cambio Climático, Medio ambiente, Energía, Industria, Transporte y Turismo, al menos.

En todo caso, tanto en la vertiente de adaptación como de mitigación será necesario aumentar la colaboración entre el sector público y privado para el diseño de estrategias conjuntas de lucha contra el cambio climático. Y por supuesto contar con la participación de los agentes económicos y sociales, ya que los desafíos se redoblan en sus vertientes de mercado de trabajo y cohesión social, en los que surge con fuerza la necesidad de que la transición sea desarrollada de manera justa. Los apartados dedicados al cambio climático en los siguientes capítulos de la presente Memoria tratan con detenimiento esta cuestión.

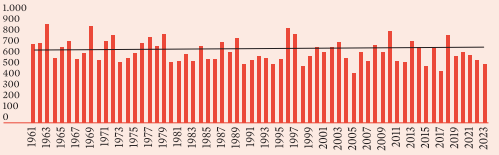
216 Memoria CES 2020.

RECUADRO 12. IMPACTOS ECONÓMICOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Anomalías de temperatura media anual España peninsular (ºC) (periodo referencia 1991-2020)



Precipitación anual España peninsular (mm)



Fuente: AEMET, *Avance climático 2023.*

IMPACTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO

- Olas de calor y frío.
- Fenómenos climáticos extremos.
- Menor disponibilidad hídrica.
- Inundación línea de costa.
- Aumento de incendios forestales.
- Cambios en los ecosistemas.
- Expansión de especies exóticas invasoras.

IMPACTO MACROECONÓMICO DEL CAMBIO CLIMÁTICO

***Riesgos físicos*:**
Por el lado de la oferta: resultado de alteraciones en el proceso productivo, el deterioro del capital físico, la menor productividad de algunos sectores y las posibles consecuencias sobre la demografía empresarial.
Por el lado de la demanda: la incertidumbre respecto al impacto sobre el empleo, la inflación o la riqueza condiciona las decisiones de consumo e inversión de hogares y empresas.

Riesgos de transición
Efectos negativos sobre el poder adquisitivo de los hogares, la rentabilidad de las empresas, la estabilidad de los mercados financieros o las finanzas públicas.

PIB –1,3

Inflación 1,5

Variación precios vivienda –4,2

Impacto sobre la dinámica de actividad, el empleo, los precios y el crédito

- No despreciable.
- Heterogéneo por regiones, sectores, empresas y hogares (y los más vulnerables).
- Las políticas de descarbonización pueden reducir significativamente los costes económicos asociados a la materialización de los riesgos físicos.
- Las políticas públicas pueden contribuir a minimizar el impacto de los riesgos de transición.

RECUADRO 12. IMPACTOS ECONÓMICOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO (*continuación*)

Incidencia sobre los sectores productivos en España		
Mayor incidencia de los riesgos físicos	**Primario**	Hará frente a graves pérdidas en agricultura y ganadería por sequía recurrente y en pesca y acuicultura por cambios de temperatura, acidificacion y desoxigenación de las aguas marinas. Menos absorción de CO_2 de suelos y océanos. Necesidad de impulsar también su papel mitigador.
	Turismo	Adaptación necesaria por la degradación de los recursos naturales, el deterioro de infraestructuras clave o los cambios en la oferta y la demanda turística, con especial incidencia en los destinos de litoral y nieve. Además debe integrar la sostenibilidad ambiental y social en los modelos de negocio.
	Construcción	Será impulsado por el impacto del cambio climático sobre las infraestructuras físicas y la necesidad de adaptación de las edificaciones.
Más afectados por el reto de la descarbonización	**Transporte**	Sufrirá interrupciones por eventos meteorológicos extremos y cuellos de botella por sequías, con consecuencias para el resto de actividades. En mitigación, no existe solución única por heterogenidad entre modos, servicios, estructura de mercado o tamaño empresarial. Se enfrenta a la renovación de la flota, a la futura brecha de precios entre combustibles convencionales y los menos intensivos en carbono y al lento despliegue de las infraestructuras de los biocombustibles y los renovables de origen no biológico.
	Industria	Los riesgos climáticos pueden producir daños físicos en las instalaciones, interrupciones en las cadenas de suministro o por menor disponibilidad de ciertos recursos —como el agua—, o cambios en las condiciones de producción —por ejemplo, mayores necesidades de refrigeración—. Pero el mayor reto lo tiene en la reducción de emisiones, la mejora de la eficiencia energética, el uso más intensivo de energías renovables y la integración de la economía circular en la producción, para descarbonizar su actividad y favorecer su competitividad.
	Energía	Los impactos más relevantes están asociados a la menor disponibilidad de agua, que afecta a la producción hidroeléctrica y al potencial uso de la biomasa como fuente de energía y a cambios de la demanda energética, tanto en cantidad como en patrones temporales. La descarbonización de la economía se apoya en una creciente producción renovable y en la electrificación de la actividad económica. En el sector eléctrico se enfrenta a importantes desafíos, destacando la necesidad de impulsar el almacenamiento, la inversión en redes, la revisión del modelo de incentivos en un nuevo entorno macroeconómico y la estabilidad regulatoria.

RECUADRO 12. IMPACTOS ECONÓMICOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO (*continuación*)

	Incidencia sobre los sectores productivos en España	
Tractores de la descarbonización	**TIC**	Es tractor de las estrategias de adaptación del resto gracias a que facilita el acceso a la información, la gestión de los datos, la prediccion y las aplicaciones de inteligencia artificial —por ejemplo, facilita la implementación de sistemas de alerta temprana y las operaciones de mantenimiento predictivo—. Por ello, debe también reducir su vulnerabilidad física a los cambios climáticos. Además debe asumir e integrar el reto de la descarbonización en sus desarrollos futuros, muchos altamente intensivos en energía.
	Financiero	Los riesgos climáticos impactan en la cartera de activos y pasivos del sector financiero (se estima que un 15 por 100 de la cartera está sujeta a riesgos físicos y cerca del 80 por 100 a riesgos de transición). Por ello, es necesario que las entidades mejoren su capacidad para medir, evaluar y anticipar el grado de exposición a estos riesgos y los incorporen a su estrategia de negocio, lo que reforzará su papel tractor en la transición energética.
	I+D+i	La investigación científica y el desarrollo y puesta en marcha de procesos de innovación tecnológica constituyen pilares básicos para la adaptación al cambio climático y su mitigación. Para potenciar su carácter tractor, la I+D+i debe superar las debilidades a las se enfrenta en España: bajos niveles de inversión pública y privada, la insuficiente coordinación en innovación entre Administraciones, la limitada absorción innovadora por parte de la pequeña empresa o la oferta insuficiente de capacidades relacionadas con la innovación.

Conclusión:

Dado el necesario enfoque de abajo a arriba, las políticas para hacer frente al cambio climático en España deben tener en cuenta la distribución competencial entre las Administraciones, el diferente contexto socioeconómico, el reto demográfico, las posibilidades tecnológicas y las limitaciones que suponen las brechas digitales.

Tanto la adaptación al cambio climático como su mitigación necesitan una mayor coordinación entre todos los niveles de la Administración y de la colaboración entre el sector público y privado para el diseño de estrategias conjuntas de lucha contra el cambio climático. Y, por supuesto, contar con la participación de los agentes económicos y sociales, ya que los desafíos se redoblan en sus vertientes de mercado de trabajo y cohesión social.

CAPÍTULO II
EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

Introducción

En 2023 prosiguió la senda de alta creación de empleo iniciada tras la pandemia, pese a las condiciones menos favorables del panorama económico. Con todo, el mayor empleo no se reflejó plenamente en el descenso de la tasa de paro, que siguió siendo la más alta (el doble que la media), de la Unión Europea.

Esto se debió a un crecimiento basado en nuevos aportes de población activa, donde tuvo protagonismo la población de origen inmigrante. Pero no puede olvidarse la intensidad de la caída del empleo en la doble crisis de 2008-2012, fruto de un desplome en ciertas actividades (y en el mejor de los casos el progresivo desarrollo de otras nuevas, pero en general distintas), que generó una amplia bolsa de paro persistente. Un paro que cabe calificar como estructural, con concentración en personas de menor nivel formativo, en edades centrales y relativamente mayores, más en las mujeres y en el origen inmigrante, y también con un evidente diferencial territorial que solo se habría empezado a reducir en los dos últimos años.

A este paro se podría sumar el efecto de la mayor rotación empleo/paro que habría venido generando la temporalidad excesiva, que impulsaba en cada momento un mayor volumen de paro observado, y que ya se habría reducido en 2023. De hecho, el descenso de la rotación es un elemento positivo muy destacado en la valoración que se hace en la primera parte de este capítulo sobre los efectos de la reforma laboral en la temporalidad.

Evidentemente, a todos estos resultados subyacen las grandes cuestiones económicas que se han tratado en el capítulo anterior, pero también tienen impacto sobre ellos las políticas específicas sobre el mercado de trabajo, en particular las políticas activas de empleo, imprescindibles en la reducción del paro estructural.

En este terreno cabe apuntar, por una parte, que, en el tercer año de despliegue del PRTR, las inversiones relacionadas con las políticas activas de empleo se han ejecutado en 2023 a mayor ritmo que el total. Por otra parte, tanto sobre las medidas relacionadas con el PRTR como sobre las desarrolladas dentro del Sistema Nacional de Empleo, se producen nuevos avances en la arquitectura y algunas, tímidas, novedades en la evaluación, pero de momento se mantiene sin grandes cambios la idea general: déficit persistente en la evaluación sistemática y de calidad de las políticas activas de empleo que, a pesar de algunos progresos, impide conocer los impactos en términos

de inserción y empleabilidad a nivel agregado y comparado, y todavía carece de una perspectiva longitudinal más amplia. Una condición básica para este progreso es una comunicación y reporte de información más eficaz entre los distintos niveles administrativos implicados.

Mediante varias iniciativas desplegadas a lo largo del año, las instituciones comunitarias han vuelto a impulsar el fortalecimiento del diálogo social europeo, que es, y debe seguir siendo, una seña de identidad y un activo del modelo europeo.

El año 2023 ha tenido en España un marcado acento electoral por la celebración en mayo de los comicios autonómicos y municipales, y en julio de las elecciones generales. La disolución anticipada de las Cortes y la permanencia durante varios meses del Gobierno en funciones han condicionado la dinámica del diálogo social y de la política legislativa, entre otros terrenos, en el laboral.

Sin embargo, esto no impidió que tuviesen actividad una serie de mesas tripartitas de diálogo social en la primera mitad del año, posibilitando, entre otros resultados, el acuerdo sobre una nueva Estrategia de Seguridad y Salud en el Trabajo, marco esencial de consenso para las políticas preventivas en salud laboral. Se alcanzaron acuerdos entre el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas en materia de pensiones, SMI y reforma del subsidio por desempleo, este último ya en mayo de 2024.

Cabe destacar, además, el ámbito bipartito de diálogo entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, donde se firmó un nuevo Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (V AENC) por las organizaciones sindicales CCOO y UGT y las confederaciones empresariales CEOE y CEPYME.

En la recién estrenada Legislatura, se convocó a los interlocutores sociales a una serie de nuevas mesas de diálogo en las que se vienen abordando materias en el ámbito de la protección social, la prevención de riesgos laborales y las relaciones de trabajo.

Por otra parte, se aprobaron varias normas de carácter laboral y de empleo, entre otras, en materia de derechos para la facilitar la conciliación corresponsable de la vida familiar y laboral entre mujeres y hombres, uno de los ejes de las políticas laborales en estos últimos años y también de las políticas sociales con efectos en la protección de las familias y de la infancia.

En el terreno de las relaciones laborales, los mayores incrementos de las variaciones salariales pactadas en el conjunto de la negociación colectiva (que tenía ya efectos para 11,7 millones de personas y 1,2 millones de empresas), dentro de los criterios y recomendaciones contenidos en el V AENC, junto con la senda de moderación de los precios a lo largo del año, propiciaron una ligera ganancia de poder adquisitivo en los salarios pactados (0,17 por 100) en contraste con los dos años anteriores. La conflictividad laboral continuó dentro de niveles moderados, pese a un ligero repunte del número de huelgas con mayor impacto en términos de jornadas no trabajadas.

1. Mercado de trabajo y política de empleo

1.1. Mercado de trabajo español en perspectiva europea: datos comparados 2019-2023 y previsiones a corto plazo

Los rasgos diferenciales que muestra el mercado de trabajo español en perspectiva europea se han ido atenuando en los últimos años, tanto por la intensa creación de empleo tras la pandemia como por efecto de la fuerte reducción de la temporalidad que, como luego se verá, está en relación con la reforma laboral aprobada al final de 2021. No obstante, la tasa de paro estandarizada[1] sigue siendo la más alta de la UE-27; la única, junto con la griega, que permanecía en valores de dos dígitos en el cuarto trimestre de 2023, como consecuencia de un crecimiento del empleo más basado en nuevos aportes de población, y también por la intensidad de la caída del empleo en las crisis de 2008-2012. Esto ha determinado que la tasa de empleo española, aunque ha crecido en ese mismo trimestre hasta el 71,2 por 100 siga 4,4 puntos por debajo del conjunto UE-27, y la de paro, a su vez, situada en un 11,5 por 100, doble la europea (5,9 por 100) y sea la mayor de los 27 países, 1,2 puntos por encima de la griega.

La evolución ha sido, por tanto, muy positiva en España, pero no lo bastante como para lograr una mejora sustancial de la posición en el conjunto europeo. Como ya se señaló en la anterior edición de esta Memoria, en los últimos años, incluso a pesar de la pandemia y del impacto en la economía de la guerra en Ucrania, se registra una mejora generalizada en buena parte de los indicadores comparados del mercado de trabajo español. Con todo, esta mejora resulta todavía insuficiente para aproximarnos al promedio europeo y, en especial, a los compromisos adquiridos por España en el marco del plan de acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales para el año 2030, y referidos a alcanzar en dicho año una tasa de empleo del 76 por 100, reducir a la mitad la brecha de género y al 9 por 100 la tasa de NEET (sin empleo, no en educación/formación), así como mejorar de la formación y capacitación de la población adulta, alcanzando al 60 por 100 de las personas activas.

Evolución positiva del mercado de trabajo español, pero lejos de la media europea y de los objetivos 2030

Cabe destacar, como aspecto positivo, el descenso de la tasa NEET española que, si bien sigue por encima del conjunto UE-27, está ahora en el intervalo de la media europea, bastante alejada de los valores más altos (cuadro 1).

Esto es coherente con el descenso del paro juvenil porque la mayor tasa NEET en nuestro país se correlaciona con el mayor paro, de una manera muy evidente en los últimos años. En 2023, atendiendo al grupo hasta 29 años, que es el referente para la

1 Que se utiliza para establecer objetivos europeos y para las comparaciones entre países, tomando como referencia la población de 20 a 64 años de edad. Los datos de empleo y de actividad que se van a utilizar a lo largo de este apartado se refieren igualmente a este grupo.

Garantía Juvenil, la tasa NEET era un 11 por 100, todavía 1 punto por encima del total UE-27. Pero porque la parte en paro seguía siendo mayor, mientras que la correspondiente a inactividad permanecía 1,5 puntos por debajo.

Es importante recordar tal circunstancia, que se da también tanto atendiendo a las mujeres de esas edades como en el grupo menor de 25 años (cuadro 1), porque indica, y no es poco, que en la población joven española es menos frecuente que en la europea un alejamiento completo del mercado laboral. El problema de la falta de empleo, de momento, se traduce en paro, y no tanto en desánimo o en alejamiento más o menos definitivo de la actividad.

En el lado negativo, además del mayor paro, general y juvenil, es peor en España la situación del grupo de mayor edad, de 55 y más años[2], (cuadro 1) con tasas de empleo y actividad relativamente bajas, tasas de desempleo que doblan cumplidamente las de la UE-27, y una evolución del desempleo de larga duración que muestra cómo se concentra cada vez más en estas edades. También se va concentrando en el conjunto europeo, pero en España la tendencia es más pronunciada.

En la media de 2023, el grupo de mayores acumulaba en España el 36 por 100 del paro de larga duración (un año o más buscando empleo) y el 41 por 100 atendiendo solo al de muy larga duración (dos años o más). En la UE-27 esos mismos datos eran, respectivamente, un 26 y un 29 por 100. No está de más recordar que se está hablando de 260.000 personas mayores que llevaban buscando empleo un año o más en un momento marcado por la buena coyuntura laboral.

Así, mientras la tasa de empleo correspondiente a España creció 1,2 puntos en 2023, casi el doble que en la UE-27, y se situó por encima de la alcanzada en 2007 (hasta entonces la más alta de toda la serie histórica), la de paro seguía en dos dígitos, sin recoger todo el efecto del dinamismo en la creación de empleo. Por eso se habla de paro estructural, porque parece haber un diferencial en el desempleo español (y de algunos otros países europeos) que obedece más a causas estructurales que al ciclo.

Paro estructural

Este comportamiento del mercado laboral de algunos países europeos (en particular mediterráneos), con un notable crecimiento del empleo y un paro que cede más lentamente mueve a recordar los factores que lo explicarían. Entre ellos figura el cambio en la estructura productiva, algo bien visible en el caso español, donde la crisis de 2008 supuso en un primer momento el desplome de la promoción inmobiliaria y, casi simultáneamente, apoyado en una temporalidad elevada, del empleo en la edificación,

2 Tomando como referencia a los mayores de 45 años el paro es también persistente y, por el propio tamaño del grupo de edad concernido, representa una parte más elevada del total en paro; se trata, además, de edades donde se concentran la mayoría de las personas que sustentan las unidades familiares, aspecto a tener en cuenta en el diseño de las actuaciones. Pero los indicadores de concentración del paro total y de larga duración en este grupo son mejores que en el grupo de mayores de 55.

CUADRO 1. MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL: PERSPECTIVA COMPARADA CON LA UE

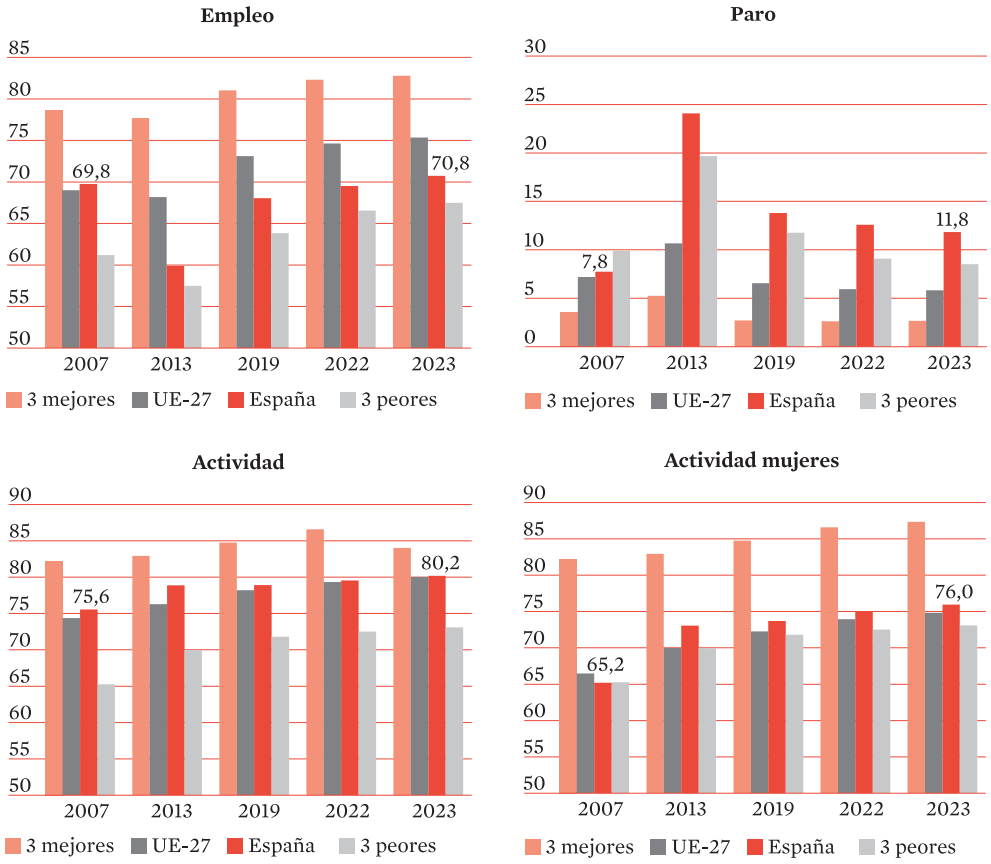
		Total				Mujeres			
		Último dato disponible (2023)		Evolución 2019-2023[1]		Último dato disponible (2023)		Evolución 2019-2023[1]	
Indicadores		España	UE-27	España	UE-27	España	UE-27	España	UE-27
Participación en el mercado de trabajo									
Total	Tasa de empleo (20-64 años)	70,5	75,3	2,5	2,6	65,4	70,2	3,3	3,1
	Tasa de desempleo (20-64 años)	11,9	5,8	-1,9	-0,8	13,6	6,2	-2,1	-0,7
	Tasa de actividad (20-64 años)	80,1	80,0	1,2	2,1	75,7	74,8	2,0	2,7
	Trabajo a tiempo parcial por responsabilidades familiares[2]	20,3	39,7	2,5	6,4	24,4	45,6	3,0	6,0
	Inactividad por responsabilidades familiares[2]	1,1	0,9	0,1	-0,1	1,8	1,5	0,1	-0,3
Mujeres	Brecha de género en el empleo (V-M)	10,3	10,2	-1,6	-1,1				
	Brecha de género en la actividad (V-M)	8,7	10,4	-1,8	-1,2				
	Brecha de género en el paro (V-M)	3,3	0,6	-0,3	0,0				
	Brecha de género en el empleo a tiempo parcial (V-M)	14,6	20,2	-2,3	-2,4				
	Brecha salarial (V-M) en % salario M	8,7	12,7	-0,7	-1,0				
	Brecha tiempo parcial por responsabilidades familiares (V-M)[2]	16,2	24,2	1,8	-3,1				
	Brecha inactividad por responsabilidades familiares (M-V)[2]	1,3	1,2	-0,1	-0,3				
Jóvenes	Tasa de actividad (15-24 años)	33,1	41,2	0,1	1,5	30,9	38,4	0,2	1,5
	Tasa de empleo jóvenes (15-24 años)	23,6	35,2	1,3	1,7	22,1	33,0	2,0	1,9
	Tasa de desempleo (15-24 años)	28,7	14,5	-3,8	-0,5	28,5	14,0	-6,0	-0,7
	Tasa NEET[3] (15-24 años)	10,5	9,6	-1,6	-0,4	10,3	9,7	-1,4	-0,7
	Tasa NEET (desempleados 15-24 años)	5,7	3,6	-1,2	-0,4	5,1	3,1	-1,1	-0,3
	Tasa NEET (inactivos 15-24 años)	4,8	6,0	-0,5	0,0	5,1	6,6	-0,5	-0,3
Mayores	Tasa de empleo (55-64)	59,5	63,9	5,7	5,3	53,0	58,1	6,1	5,9
	Tasa de desempleo (55-64)	11,4	4,6	-1,2	-0,5	13,2	4,7	-0,6	-0,4
Nacionalidad	Tasa de empleo no nacionales UE (20-64)	65,7	69,0	0,0	1,3	58,1	60,2	-0,2	1,1
	Tasa de desempleo no nacionales UE (20-64)	16,2	9,3	-2,4	-1,4	18,6	10,6	-2,5	-1,1

CUADRO 1. MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL: PERSPECTIVA COMPARADA CON LA UE (*continuación*)

		Total				Mujeres			
		Último dato disponible (2023)		Evolución 2019-2023[1]		Último dato disponible (2023)		Evolución 2019-2023[1]	
Indicadores		**España**	**UE-27**	**España**	**UE-27**	**España**	**UE-27**	**España**	**UE-27**
Funcionamiento mercado laboral									
Condiciones de trabajo justas. Combatir la segmentación	Empleo temporal involuntario sobre total de empleo (20-64)	13,4	4,3	-7,5	-3,5	15,2	4,7	-6,4	-3,6
	Transición de empleo temporal a indefinido[4]	22,9	39,5	9,4	11,7	19,5	38,4	7,5	9,6
	Empleo a tiempo parcial involuntario (% total asalariados a tiempo parcial)	51,8	21,5	-3,0	-4,9	50,2	19,5	-2,7	-4,3
	Empleo en el puesto actual por duración (< 3 meses)[5]	1,7	1,3	-2,1	-1,0	1,9	1,4	-2,2	-0,8
	Tasa de accidentes de trabajo mortales (por 100.000 personas ocupadas)[6]	1,90	1,76	0,20	–	0,20	0,26	–	–
	Participación adultos en el aprendizaje	15,8	12,7	5,2	1,9	17,7	13,9	6,0	2,0
	Participación adultos poco cualificados en el aprendizaje	6,2	5,2	2,4	0,9	6,7	5,1	2,8	0,7
	% adultos desempleados con una actividad de formación reciente	18,6	14,1	5,8	3,4	20,6	15,9	6,6	3,7
Fluidez mercado laboral	Tasa de desempleo de larga duración (% población activa)	4,3	2,2	-1,0	-0,5	5,1	2,3	-1,4	-0,5
	Nuevas personas ocupadas (%)	18,5	14,2	-0,2	0,2				
	Nuevas personas autoempleadas (%)	8,4	7,3	-0,8	-0,2				
	Nuevas personas jóvenes ocupadas (%)	65,3	48,9	0,7	1,0				
	Tasa de vacantes	0,9	2,7	0,2	0,5				

Notas: [1] En su defecto, respecto a último año disponible; [2] Calculado a partir de la suma de «Cuidado de adultos con discapacidad o menores», «Otros motivos personales o familiares» y «Otros motivos familiares»; [3] *Not in employment nor in education training programs*; [4] Media últimos 3 años, 2020 es el último dato disponible; [5] Dato a 4.º trimestre del año; [6] Tasa de accidentes laborales estandarizada. Último dato disponible: 2020. [7] Datos referidos al año anterior. Para la UE-27, el dato más reciente es 2021.
Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat, Plan de Acción del Pilar Social Europeo revisado (Anexo 2) y *Joint Assessment Framework* (marco conjunto para la evaluación de la política social de la Unión Europea).

GRÁFICO 1. EMPLEO, PARO Y ACTIVIDAD EN EL CICLO: ESPAÑA Y UE, 2007-2023
(Tasas en porcentajes sobre la población y la población activa, 20 a 64 años)



Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey* (datos medios calculados a partir de las series trimestrales).

con un arrastre importante en la industria manufacturera, aunque posteriormente sus efectos se trasladaron al conjunto de la economía. Todo ello comportó un retroceso de 11 puntos en la tasa de empleo, sin parangón en toda la Unión Europea, y un ascenso de la tasa de paro al 25 por 100.

Una rápida pérdida de empleo que se asocia a pérdida de capacidad productiva y, como tal, lleva tiempo absorber, porque debe ir componiéndose un nuevo tejido empresarial, que es quien generará las ofertas de empleo. Esta circunstancia induce un amplio volumen de paro persistente, en ocasiones con marcado impacto territorial y con efectos distintos sobre las personas, a las que hay que dotar de nuevas cualificaciones e impulsar su inserción o reinserción en el empleo, lo que requiere un plazo relativamente amplio para su aplicación y también actuaciones intensivas (así como mecanismos de protección y soporte de rentas suficientes y adecuados a estas

condiciones). Cuando este embolsamiento no está resuelto ante una nueva crisis se produce un fenómeno, a veces llamado histéresis, que condiciona una acumulación progresiva, de manera que en cada nueva crisis la bolsa de paro inicial es mayor que en la anterior, lo que va agravando progresivamente el problema. Esto responde a un complejo conjunto de factores que exceden con mucho este apartado, pero conviene recordar que ha sido una constante en la economía española, y que está directamente relacionado con las debilidades del modelo productivo que se pretende transformar.

Otro elemento importante para determinar un mayor volumen de paro en cada momento podría residir en la rotación empleo-paro asociada a la temporalidad elevada (ya sea esta una característica de la contratación, o de las actividades económicas), que generaría mayor paro (y serían parados que ya han trabajado anteriormente), pero no de larga duración sino reciente, aunque igualmente el paro total sería siempre más elevado con independencia del momento del ciclo, y esto respondería tanto a esa misma configuración de la estructura productiva como a la del mercado de trabajo; esto último debería reflejarse en mejores resultados en los dos últimos años, puesto que reducir la rotación asociada a la temporalidad excesiva es uno de los objetivos de la reforma laboral de 2021.

Pues bien, junto a los datos de mayor impacto del paro de larga duración que se acaban de repasar, en España se da también un mayor porcentaje que en la UE-27 de nuevas personas ocupadas (18,5 frente a 14,2 por 100), sobre todo en el grupo joven (65,3 frente a 48,9 por 100), lo que habla de dinamismo en la creación de empleo, pero quizá también de rotación y, así, de la coexistencia de estos dos factores en el mayor paro en España (cuadro 1).

Por otro lado, en los datos estimados por Eurostat sobre la probabilidad diferencial de salir del paro al empleo según la edad y el periodo en desempleo (cuadro 2), se observa una probabilidad más baja a mayor tiempo en paro y menor en los extremos que en las edades centrales, en un perfil que resulta bastante generalizable incluso a los mejores ejemplos europeos. Lo llamativo del caso español es que, para quienes llevaban menos de un año en paro, la probabilidad de salida era muy similar, en todos los grupos de edad, a la del resto de países considerados, pero para dos años o más en paro la probabilidad de salida era notablemente más baja; esto refuerza la idea de la presencia de esos dos factores y recuerda que la rotación no afecta solo a los grupos jóvenes.

Una cuestión que se ha incorporado recientemente al análisis del mercado laboral y, sobre todo, de las políticas de empleo, es el de su capacidad para, en primer lugar, proveer las necesidades actuales de trabajo (en términos de personas, competencias y cualificaciones), atendiendo a las grandes transiciones que ya impactan en los sistemas socioeconómicos y, en segundo lugar, para mejorar la capacidad de respuesta y adaptación a esas transiciones, anticipando y preparando las futuras.

Déficit o desajustes de talento en algunas ocupaciones

CUADRO 2. PROBABILIDAD ESTIMADA DE PASAR DEL PARO AL EMPLEO SEGÚN DURACIÓN DEL PERIODO DE BÚSQUEDA ACTUAL

(Porcentaje sobre el total de desempleados. Estimaciones medias anuales a partir de las transiciones paro-empleo en cada trimestre)

		2014			2019			2023		
		Total	<1 año	2 años o más	Total	<1 año	2 años o más	Total	<1 año	2 años o más
15 a 24 años	Dinamarca	34	36	24	40	41	35	47	48	32
	Alemania							40	44	19
	España	16	21	8	25	29	10	29	32	10
	Francia	24	28	14	28	32	17	28	31	11
	Países Bajos	26	29	15	41	43	21	49	50	20
	Austria	34	37	18	36	39	21	41	44	17
	Portugal	22	27	15	35	38	21	30	33	16
25 a 54 años	Dinamarca	32	35	23	36	37	31	40	42	27
	Alemania							30	37	15
	España	17	25	9	24	32	11	28	36	11
	Francia	21	26	13	24	30	16	28	33	12
	Países Bajos	20	24	13	29	35	16	40	45	17
	Austria	25	30	14	30	34	18	38	44	16
	Portugal	19	26	15	27	34	18	29	36	18
55 a 74 años	Dinamarca	27	30	20	30	32	27	33	35	21
	Alemania							20	28	11
	España	9	16	6	13	22	7	16	27	8
	Francia	13	19	9	13	19	9	20	29	10
	Países Bajos	7	10	5	14	22	9	22	31	10
	Austria	13	18	8	18	25	12	27	38	13
	Portugal	12	19	10	13	19	9	14	20	9

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

Para lo segundo, en el ámbito de la Unión Europea se cuenta con grandes centros prospectivos, como el Cedefop (o, en el ámbito español y para resultados más de corto plazo, el Observatorio ocupacional del SEPE), cuyos resultados no generan controversia y ayudan a diseñar, en especial en el ámbito de la formación, las nuevas competencias. Para lo primero, en cambio, en ocasiones puede haber cierta controversia, sobre todo en relación con los datos utilizados[3]: por un lado, se afirman mayores dificultades en allegar recursos humanos, en especial cualificados, insistiendo en la importancia creciente del llamado déficit de talento visible ya en la realidad laboral; por otro lado,

3 Véase la sección Dossier, dedicada a vacantes, de la revista *Cuadernos del Mercado de Trabajo* núm. 10 (SEPE, octubre 2023).

se señala la sobrecualificación de la población activa y se cita el pequeño número de vacantes en comparación con el conjunto UE-27, lo cual es coherente con nuestra mayor tasa de paro.

Lo más probable es que no se trate de datos contradictorios, sino de enfoques y, sobre todo, de diferentes definiciones operativas a la hora de construirlos. En todo caso, cabe aportar algunos datos relevantes y apuntar algunas consideraciones metodológicas sobre su construcción que pueden contribuir a centrar las posiciones (recuadro 1).

RECUADRO 1. DESAJUSTES OFERTA-DEMANDA EN EL MERCADO DE TRABAJO

Sobrecualificación y déficit de talento: una discusión para el medio plazo

La sobrecualificación indicaría un uso ineficiente del capital humano, que por distintos motivos ocupa puestos con menores requerimientos en términos de competencias, al menos transversales, desplaza a la población con niveles educativo-formativos más adecuados teóricamente para esos puestos y va perdiendo las competencias específicas asociadas a su dominio formativo, lo cual resulta en una situación persistente en esos puestos. Su análisis excede con mucho el propósito de este recuadro, pero cabe recordar los resultados de distribución por ocupaciones de la población ocupada en 2023 en España y en el conjunto UE-27 según su nivel educativo, que muestran efectivamente indicios de una mayor presencia de este fenómeno en nuestro país. Sin ir más lejos, el 3,1 por 100 del empleo en ocupaciones elementales en 2003 fue desempeñado por personas con niveles educativos claramente elevados (5 a 8 de la clasificación internacional ISCED), el doble que en la UE-27 (cuadro A).

En cuanto al segundo elemento, es recurrente en las empresas la consideración sobre las dificultades, sobre todo en mayor tiempo de búsqueda, para encontrar candidatos adecuados en ciertos puestos, en particular en todo lo relacionado con los ámbitos científicos y tecnológicos, que es donde se acuñó el concepto de déficit de talento. Y la comparativa europea en herramientas como el DESI también señala, pese a los avances, un claro retraso en la generación de profesionales STEM (más entre las mujeres), tanto en grados universitarios como en formación profesional[(1)].

Todo ello apunta a un enfoque diferente, al recoger, o no, en el debate, los plazos de cobertura de los puestos y el coste de esas dificultades; y también al obviar hasta qué punto la sobrecualificación predica disponibilidad de empleo cualificado en cualquiera de los campos requeridos por las empresas, o se trata de un problema diferente, desde luego también a resolver, pero no incompatible con la realidad del déficit de talento. En todo caso, se trata de problemas de medio plazo, que requieren atender no solo al mercado de trabajo sino también a otros elementos, como la creciente movilidad internacional de la población más cualificada, las expectativas y las perspectivas de carrera profesional, entre otros muchos, y también a los motivos por los que se toman decisiones sobre cursar unas u otras especialidades educativas y formativas. Se trata pues, de problemas complejos, que difícilmente pueden considerarse meramente un problema de desajuste oferta-demanda laboral.

RECUADRO 1. DESAJUSTES OFERTA-DEMANDA EN EL MERCADO DE TRABAJO (*continuación*)

Cuadro A **Empleo por nivel educativo en las categorías ocupacionales**

	Nivel educativo (ISCED)			
	UE-27		España	
Ocupaciones (ISCO)	**Total**	**Superior (5-8)**	**Total**	**Superior (5-8)**
Directivos y profesionales	28,1	58,4	23,9	47,3
Técnicos y prof. apoyo	16,2	19,0	12,2	17,0
Apoyo administrativo	9,8	8,2	10,0	12,5
Servicios y comercio	15,5	6,6	20,6	11,7
Cualificados primario	2,6	0,9	2,0	0,6
Cualificados industria y construcción	11,3	2,9	10,8	4,8
Operadores maquinaria fija y móvil	7,4	1,5	7,8	2,6
Ocupaciones elementales	8,1	1,5	12,3	3,1

Desajustes a corto plazo: ¿vacantes o problemas para encontrar candidatos?

Para ilustrar la diferencia entre vacantes y dificultades para encontrar candidatos adecuados, se ha acudido, tratando de evitar discusiones en torno a las fuentes, a Eurostat. En ambos casos se trata de información proporcionada por las empresas, pero los resultados son bien distintos.

Las primeras han de entenderse como puestos que han tratado de cubrirse con candidatos idóneos, ajenos a la empresa, de momento sin resultado. En la encuesta que realiza el INE y explota también Eurostat (cuadro B) esto implica «medidas activas» para su cobertura y un plazo relativamente corto (un mes) para la consideración efectiva como vacante[(2)]. En estos términos, que no incluyen el sector primario, el número medio anual de vacantes en España en 2023 fue de 148.000; de ellas, cabría descontar además las 50.000 correspondientes a la rama de administración pública, cuyos sistemas de provisión definitiva de puestos suponen plazos mucho más elevados y, sobre todo, podrían resultar ajenas, al menos una parte, al propio concepto de vacante. El dato español en proporción al total de empleo es menor que el del conjunto UE-27, de hecho uno de los más bajos por países en los últimos años, y tanto en las ramas de mercado como en el total.

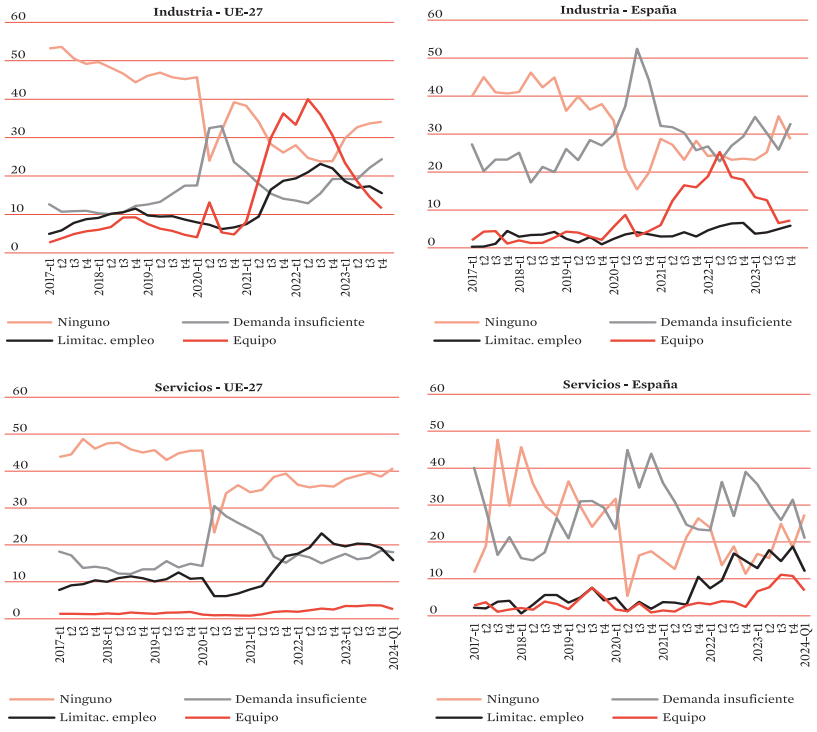
Cuadro B **Vacantes (en % empleo total promedios anuales)**

	Total			(B_N) Ramas de mercado			(O_S) Ramas no de mercado (AAPP, educac., sanidad..)		
Años	**ESP.**	**UE-27**	**ALE.**	**ESP.**	**UE-27**	**ALE.**	**ESP.**	**UE-27**	**ALE.**
2017	0,6	1,9	2,7	0,5	2,0	3,0	0,8	–	1,9
2018	0,7	2,1	3,1	0,6	2,3	3,3	0,9	–	2,3
2019	0,7	2,2	3,3	0,5	2,3	3,5	1,0	–	2,6
2020	0,6	1,8	2,5	0,4	1,8	2,6	1,0	–	2,3
2021	0,7	2,3	3,2	0,6	2,5	3,5	1,1	–	2,6
2022	0,9	2,9	4,4	0,7	3,1	4,8	1,4	–	3,4
2023(p)	0,9	2,7	4,0	0,7	2,8	4,3	1,4	–	3,3

RECUADRO 1. DESAJUSTES OFERTA-DEMANDA EN EL MERCADO DE TRABAJO
(*continuación*)

A su vez, en las encuestas trimestrales de clima de negocio en la industria y en los servicios (gráfico A), cuando se pregunta a las empresas por los factores que más podrían limitar la actividad en los próximos trimestres es visible el descenso de las empresas que no consideran ninguno y el paralelo crecimiento del peso, en la UE-27, del empleo como uno de los principales limitantes, tanto en la industria como en los servicios, ya por encima de la insuficiencia en la demanda. En España el alza del empleo como factor limitante solo se observa en los servicios, pero es bien evidente su incremento desde 2021 y cómo alcanza en 2023 el mismo porcentaje, nada menos que un 20 por 100, que en el conjunto UE-27.

GRÁFICO A. CLIMA ECONÓMICO: FACTORES LIMITANTES DE LA ACTIVIDAD A CORTO PLAZO
(% multirespuesta en saldo 100 - ninguno)



Esta disparidad según fuentes en el alcance de desajuste oferta-demanda en el mercado de trabajo probablemente se deba, en parte, a los distintos métodos de medición y periodos de referencia utilizados. Y sin duda también a las dificultades asociadas a la información que las empresas deben proveer sobre «medidas activas», que en la práctica reduciría estas a las más formales (ofertas comunicadas en los servicios de empleo o en agencias de colocación, publicadas o anunciadas en portales de empleo, redes, etc, o físicamente expuestas al público en el propio establecimiento), obviando las vías más directas e informales.

RECUADRO 1. DESAJUSTES OFERTA-DEMANDA EN EL MERCADO DE TRABAJO (*continuación*)

Nuevas herramientas para mejorar la información

Esto dificulta conocer el alcance real del desajuste a corto plazo lo cual, junto con la escasa información sobre el contenido de las ofertas de empleo, dificulta plantear medidas para reducirlo. Ciertamente, ya se han empezado a aplicar nuevas herramientas, con la toma directa de datos de ofertas publicadas en formas digitales (medios, canales, redes sociales y profesionales u otros) y su posterior procesamiento para obtener información más rica sobre las condiciones y requerimientos de las ofertas. Estos procesos, aunque no exentos de problemas, pueden complementar de manera eficaz, la información proporcionada por las encuestas actuales y considerar un mayor número de factores en la mayor o menor dificultad de cobertura, tanto en los puestos ofrecidos como en los potenciales candidatos[3].

Notas: [1] Véase Informes CES 1/2021, *La digitalización de la economía*, págs. 54-55 y 1/2022, *Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro*, pág. 84. [2] INE, Encuesta Trimestral de Coste Laboral. Metodología, junio 2023. [3] Elisa Martín Hernández, «La estadística de vacantes, una medida de la demanda de trabajo insatisfecha», en Cuadernos del Mercado de Trabajo num. 10, SEPE, octubre 2023 (págs. 13-14).

1.2. EVOLUCIÓN EN 2023 DE LAS VARIABLES LABORALES EN ESPAÑA: EMPLEO, TIEMPO DE TRABAJO Y SALARIOS

Panorama general

Centrando el análisis ya en España y en los datos del año (gráfico 2), los ya recogidos buenos resultados de 2023 se mantuvieron, incluso mejorando, a lo largo de todos los trimestres, con una evolución especialmente favorable al final del año, tanto en tasas de empleo, actividad y paro como en número de personas. La EPA del cuarto trimestre arrojó 21,25 millones de personas ocupadas, casi 800.000 más (3,8 por 100) que en 2022. El paro, aunque de forma más lenta, también mejoró, reduciéndose a 2,83 millones de personas en el cuarto trimestre del año, cerca de 200.000 menos (6,4 por 100) que en 2022. Los ficheros de afiliación en alta a la Seguridad Social y de paro registrado en el SEPE recogen evoluciones parecidas, aunque con resultados más igualados —incluso peores en paro— al final del año.

En cuanto a las horas trabajadas por persona ocupada se situaron en promedio en torno a 32 semanales (36 si se recoge el empleo efectivo, es decir, las personas que trabajaron en la semana de referencia), lo que resultaría en un volumen total anual en torno a los 35,4 millones de horas. Y los indicadores sobre salarios y costes salariales mostraron en 2023 cierta mejora, tanto por la contención en el alza de los precios como por el efecto del nuevo AENC que planteó recuperar progresivamente ganancia de poder adquisitivo tras la erosión causada por la fuerte alza de la inflación desde la segunda mitad de 2021 (gráfico 2).

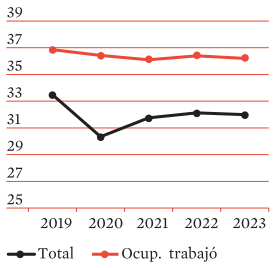
En este punto hay que anotar, además, la nueva reducción de la brecha salarial de género en 2022 (calculada como el mayor salario medio que ganan los hombres en

GRÁFICO 2. INDICADORES LABORALES BÁSICOS EN ESPAÑA. EVOLUCIÓN RECIENTE

A. Volúmenes
Personas y horas (miles y % var.)

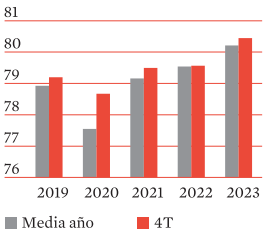
			Empleo en 2023	
EPA		**Año**		**4º trim.**
		21.005,6		21.246,9
Var. 2022/23	615,0	3,0	783,0	3,8
Var. 2019/23	1.226,3	6,2	1.280,0	6,4
Afiliación SS		**Año**		**Diciembre**
		20.642,6		20.836,0
Var. 2022/23	534,9	2,7	539,7	2,7
Var. 2019/23	1.364,8	7,1	1.427,4	7,4
			Desempleo en 2023	
EPA		**Año**		**4º trim.**
		2.894,0		2.830,6
Var. 2022/23	-130,6	-4,3	-193,4	-6,4
Var. 2019/23	-353,8	-10,9	-361,3	-11,3
		Año		**31 diciembre**
Paro Reg. SEPE		**2.766,9**		2.707,5
Var. 2022/23	-195,9	-6,6	-130,2	-4,6
Var. 2019/23	-381,9	-12,1	-456,1	-14,4

Horas efectivas semana/ocupado

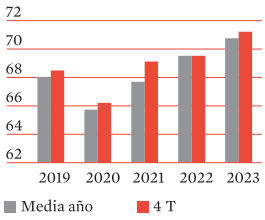


B. Tasas
% sobre población (20-64 años)

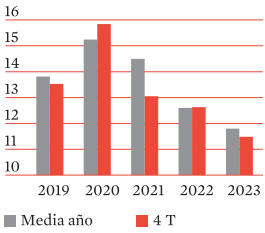
Actividad



Empleo

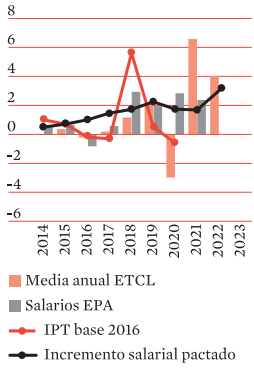


Paro

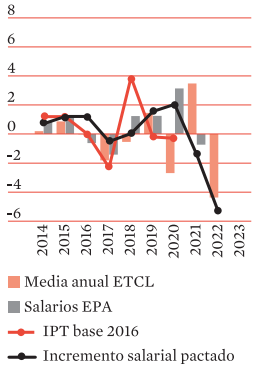


C. Salarios nominales y reales
% variación media anual

Nominales



Reales



Fuentes: elaboración propia con datos de: INE (Encuesta de Población Activa, Encuesta trimestral de Coste Laboral, Índice de Precios del Trabajo base 2016, e IPC base 2021); Seguridad Social (Estadísticas de Afiliación); SEPE (Estadística de Paro Registrado); y MTES (Estadística de Convenios Colectivos, datos de registro a marzo de 2024).

porcentaje del correspondiente al de las mujeres). En ese año, el último disponible, con la revisión de la base poblacional de la EPA para los últimos años a raíz del nuevo Censo de población se cifraría en 3 puntos menos desde 2019. Tomando de Eurostat el dato de este indicador calculado en base al salario bruto por hora, que minimiza el impacto de la composición por jornada a tiempo completo y parcial, en 2022 se situó en un 8,7 por 100, esto es, ya claramente por debajo del conjunto UE-27 (cuadro 1).

También según la EPA de 2022, el salario medio anual del empleo principal se situó en 27.642 euros para los hombres y 23.301 euros para las mujeres. Debido a la importante subida nominal del salario mínimo interprofesional en los últimos años y al IV AENC 2018-2020 (que recogía la subida progresiva del salario mínimo de convenio a

1.000 euros mensuales antes de finalizar su vigencia), en 2022 se registró el nivel más bajo de brecha salarial de los últimos quince años, auspiciado por un mayor incremento del salario medio de las mujeres con respecto al de los hombres[4].

Perspectiva inclusiva: alcance de las mejoras en la cohesión social

Un aspecto relevante en la dinámica del empleo en 2023 es su asociación con la población extranjera y de doble nacionalidad. Es evidente que el paro descendió bastante menos que lo correspondiente al mayor empleo, de manera que este tuvo que generarse en nuevos aportes de población activa y/o de población total. Al considerar estos saldos, efectivamente se aprecia esta circunstancia, pero también se ve cómo dos tercios del total corresponden al aumento de la población. Y la de nacionalidad solo española incluso decrece ligeramente.

No se afirma que los nuevos empleos se ocupen por personas que cabe agrupar en la categoría genérica de origen inmigrante; solo que crece más la población total, la población activa y el empleo en esta categoría, que no obstante también tiene una tasa de paro más alta.

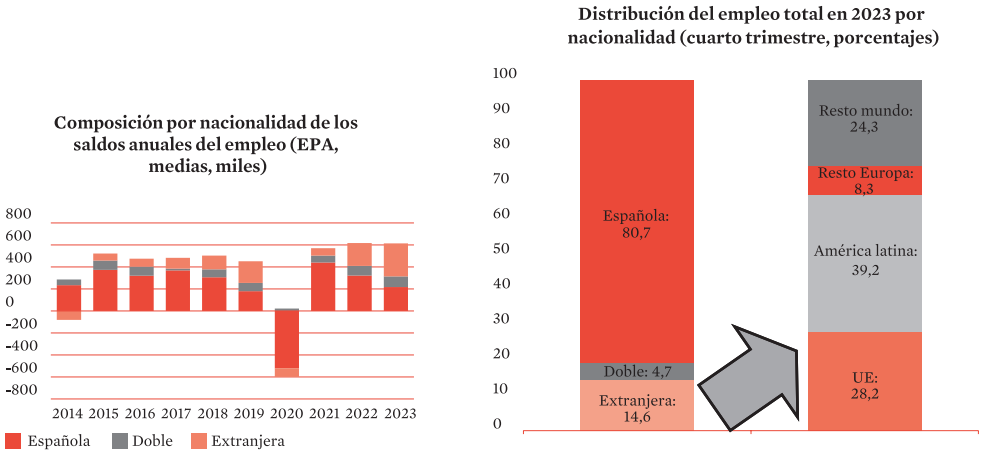
Así, en 2023 continuó la tendencia ya visible en el empleo del año anterior, con un aporte de personas de nacionalidad extranjera cercano al 49 por 100 en el saldo positivo de la ocupación y otro de casi un 16 por 100 en el aporte de la doble nacionalidad (gráfico 3). Esta última supuso en 2023 en torno a 1 millón de personas en el total del empleo, cerca ya del 5 por 100, lo que expresa el arraigo y la vocación de permanencia e integración de buena parte de los flujos migratorios de los últimos decenios. Además, en la composición de la población extranjera en el año, aun con cambios visibles y mayor diversificación en países de origen, siguen predominando América Latina y la Unión Europea, lo que permite esperar continuidad en ese arraigo, incluso tratándose, como es el caso, de un flujo compuesto por personas con crecientes niveles de cualificación. Todo esto da idea de un proceso efectivo de inclusión social, aun con problemas, de la población migrante en España, en la mayor parte de los casos a través de la inserción en el empleo.

En cuanto al empleo y el paro según atributos de las personas (edad y sexo, principalmente), en el panorama comparado ya se ha dado cuenta de algunas de las principales claves, como son la peor posición relativa de los grupos más jóvenes y más mayores en el empleo y en el paro, así como, a igualdad de edades, en lo referido a las mujeres.

Aunque los datos en tasas de empleo y paro sean peores, el crecimiento del empleo y el descenso del paro por grupos de edad en 2023 muestran, igual que en 2022, resultados

4 No obstante, subsisten obstáculos para la plena participación laboral de las mujeres, con efectos en sus salarios, entre ellos determinadas carencias en servicios accesibles de cuidados de menores y dependientes, así como otros que se analizan en esta Memoria (véanse entre otras, págs. 182-183 y 186-187 de este mismo capítulo) y en recientes trabajos del CES (entre otros Informe 1/2022, *Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro* y Memoria CES 2022, recuadro 1 y págs. 186 y ss).

GRÁFICO 3. EMPLEO EXTRANJERO EN ESPAÑA: APORTE AL CRECIMIENTO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS Y PESO SOBRE EL TOTAL EN 2023



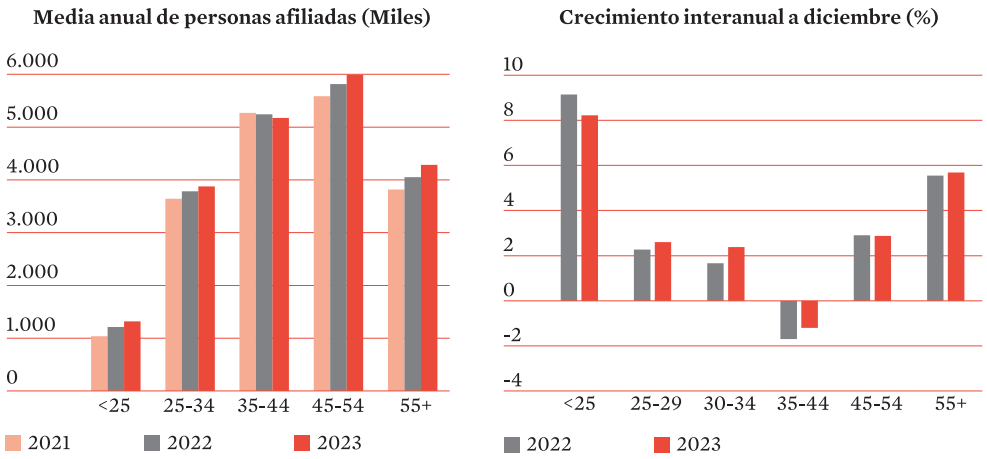
Fuente: elaboración propia con datos de INE, Encuesta de Población Activa.

más elevados en los extremos, lo que implica mejorías más pronunciadas y, con ello, un acercamiento y cierto avance en el objetivo de lograr un crecimiento más inclusivo.

En términos de afiliación a la Seguridad Social (gráfico 4), la evolución a diciembre de 2023 es prácticamente igual que en 2022, descontado el resultado extraordinario de algunos meses por recuperación de afiliados en alta como consecuencia del cierre de los ERTE. Y por edades, los mejores resultados se dieron en los grupos más jóvenes y más mayores, mientras que en el resto las variaciones fueron más moderadas, en torno a un 2 por 100, con la destacada excepción, además, del grupo de 35 a 44 años, que agrupa a más de cinco millones de personas, donde continuó la senda de descenso ya observada en 2022.

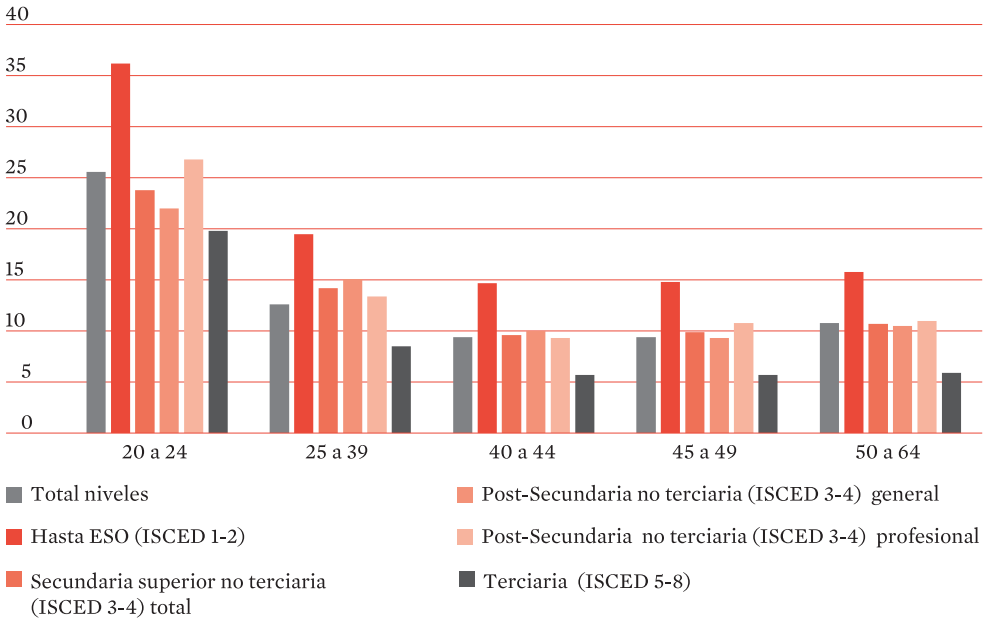
La distribución de la creación de empleo probablemente impulsó que la incidencia del paro se concentrara más todavía en los niveles educativos bajos. En las edades jóvenes, al menos atendiendo a las tasas de desempleo por niveles de estudios terminados (gráfico 5), el paro es tan alto en todos los casos que la ventaja es bastante relativa, pero en el grupo de 25 a 39 años, en el que se recoge la parte mayoritaria de la población con su trayectoria formativa y profesional ya consolidada, la diferencia entre contar con educación terciaria o secundaria obligatoria está en casi tres veces en 2023. Es visible también la ventaja entre esos niveles terciarios (es decir, los grados y postgrados universitarios, así como la formación profesional de grado superior) y el resto, incluyendo los grados medios profesionales. Esto aportaría una suerte de contrapunto a las evidentes ventajas de la formación profesional en términos de mejor y más rápida inserción laboral, porque se sostendría sobre todo para los grados superiores. Este es un aspecto a estudiar para continuar mejorando el sistema.

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DE LA AFILIACIÓN POR EDADES, 2021-2023



Fuente: Seguridad Social, Estadística de Afiliación.

GRÁFICO 5. TASAS DE PARO POR NIVELES EDUCATIVOS Y GRANDES GRUPOS DE EDAD, 2023



Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*. Resultados anuales.

En cuanto al sexo, se dio de nuevo un mayor incremento en la afiliación de las mujeres (3,1 frente a 2,3 por 100 en varones a diciembre, 3,1 frente a 2,2 en la media del año), pero la desventaja de las mujeres es visible en el panorama laboral, como

también se ha visto en la perspectiva comparada con la Unión Europea. Para recordar algunas otras cuestiones centrales, como el impacto del desigual reparto de la responsabilidad de los cuidados, que todavía recae mayoritariamente en las mujeres, por una parte, o la necesidad de poner en valor su destacado potencial en las grandes transiciones, por otra, basta citar lo analizado en el Informe CES 1/2022 *Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro.*

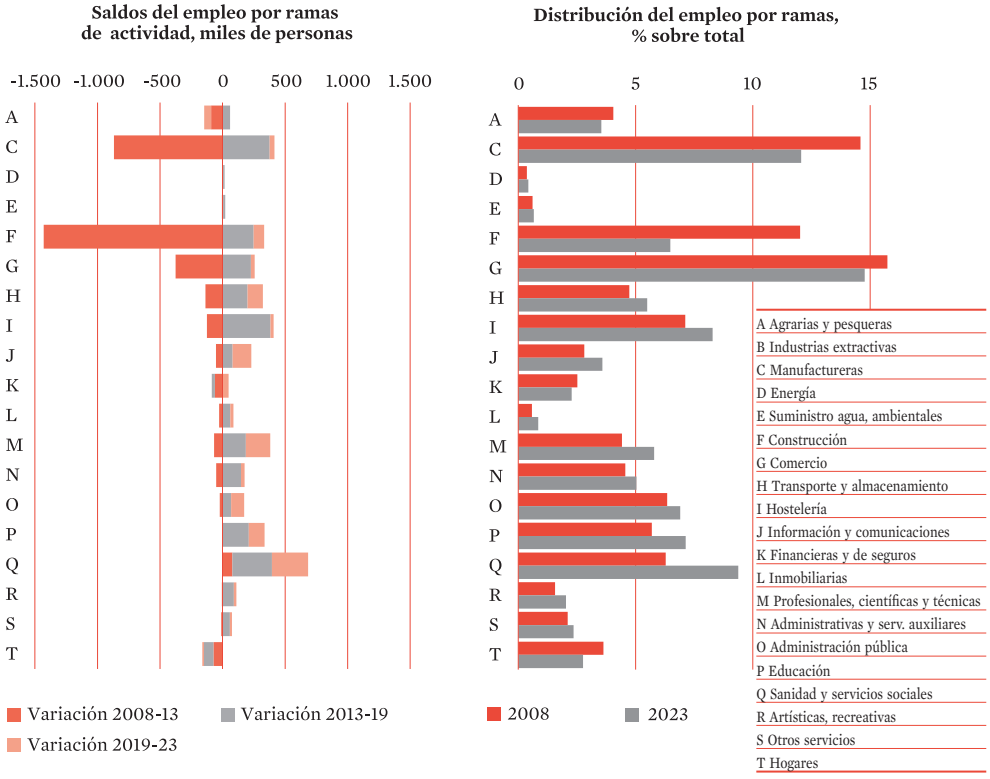
En el primer caso el informe recoge cómo esta desigualdad se traduce en una participación laboral relativamente más baja (aunque, de nuevo, de manera desigual en función de la cualificación), tanto a lo largo de la vida activa como en determinados momentos, con salidas del mercado de trabajo y empleos a tiempo parcial que redundan posteriormente en mayores dificultades de inserción en el empleo y en peores carreras profesionales. En el segundo caso, recuerda y enfatiza en sus conclusiones las razones que fundamentan esa preeminencia, tanto en el caso de la transición verde como en la demográfica, y más en su capacidad de retener y dinamizar la población rural.

Nuevas tendencias en actividades y ocupaciones

Ya en la anterior edición de esta Memoria se subrayó el cambio a largo plazo de la estructura del empleo por actividades económicas que se habría acentuado con la pandemia (y con el cambio en el escenario internacional). Así, tras las dos últimas grandes crisis hay evoluciones positivas en casi todas las ramas de actividad, pero los saldos acumulados de todo el periodo (gráfico 6 izquierda) muestran cómo varias de esas ramas que tenían un protagonismo destacado en el total han recuperado solo un tercio del empleo (como es el caso de la industria manufacturera) o menos de una quinta parte (como ocurre con el sector de la construcción), mientras que otras arrojan saldos positivos en todos los periodos considerados y aventajan ya a algunas de las ramas de servicios más pujantes en la estructura productiva (la rama de sanidad y servicios sociales agrupaba ya en 2023 más empleo que la de hostelería, y en 2023 ha aumentado esa distancia).

En general, aunque en buena parte se deba al descenso de la construcción (que representó un 12 por 100 del total del empleo en 2008 y un 6,5 por 100 en 2023), la estructura del empleo muestra un cambio de largo alcance, con más equilibrio y mayor predominio ahora de los servicios, no solo de los tradicionales (gráfico 6 derecha). El comercio sigue siendo, con diferencia, la principal rama de actividad por volumen de empleo en el sector servicios, pero las actividades sanitarias y de servicios sociales se configuraron como la segunda rama, con un 9,4 por 100 en ese mismo año, por delante de la hostelería (8,3 por 100). El grupo de actividades profesionales, científicas y técnicas representó un 5,8 por 100 del total, por delante del transporte (5,5 por 100). Para análisis específicos queda determinar si esta redistribución puede estar causando tensiones o escaseces puntuales en la oferta de trabajo.

GRÁFICO 6. CRECIMIENTO DEL EMPLEO Y CAMBIO EN LA COMPOSICIÓN POR ACTIVIDADES, 2008-2019 Y 2023



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

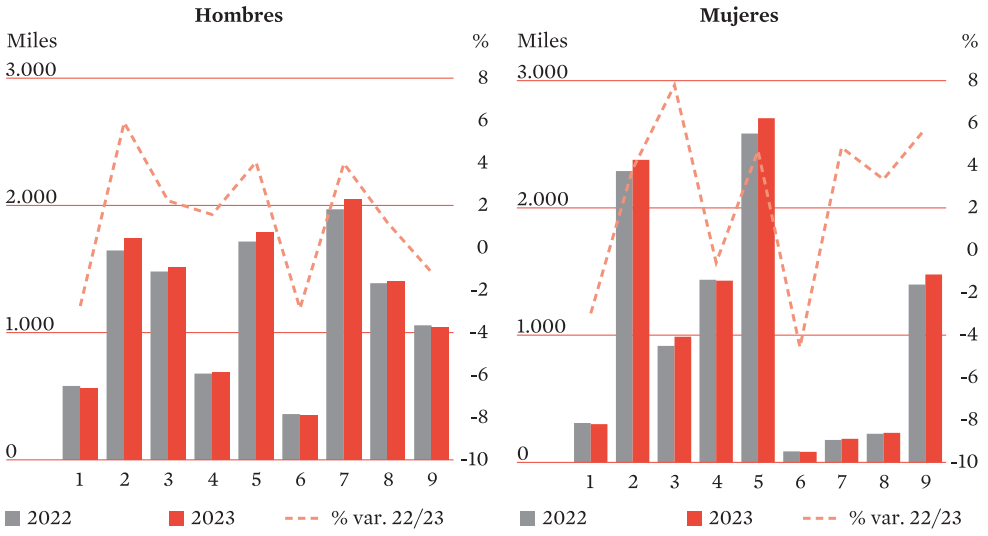
Por otro lado, este crecimiento de las actividades se plasma, de nuevo, en una distinta distribución por ocupaciones del empleo en cada sexo (gráfico 7), que vuelve a consolidar tanto la segregación como, sobre todo, la polarización del empleo como un problema femenino, mientras que en los hombres se va equilibrando paulatinamente la distribución por ocupaciones. Aquí la bajada de las ocupaciones cualificadas de la industria y la construcción se ve compensada con el incremento de las correspondientes a puestos técnicos de apoyo[5], mientras que en las mujeres no hay tal compensación. Por otro lado, en los hombres el peso de las ocupaciones elementales es más bajo y crece poco: de hecho, se redujo ligeramente en 2023, mientras que en las mujeres creció cerca de un 6 por 100. Finalmente, aunque entre las mujeres se da un mayor número de ocupaciones técnicas y profesionales, su crecimiento en los últimos años se ha basado en los correspondientes a las áreas de salud y educación, un 20 por 100

5 Que han crecido extraordinariamente en la industria manufacturera. Véase al respecto la anterior edición de esta Memoria CES (págs. 190-191).

en especialistas en organización de empresas y comercialización y menos de un tercio en profesiones STEM, manteniendo la diferencia de género en este terreno.

Queda pendiente la discusión sobre las categorías de servicios «intermedias», es decir, las de administración y comercio, pero en términos generales puede afirmarse que la diferencia entre hombres y mujeres vuelve a crecer en el empleo, con distintas pautas ocupacionales, más polarización en el empleo femenino y más peso de ocupaciones elementales. Esta idea es relevante si, como luego se apuntará en lo relativo a cambio climático, el impacto diferencial de las grandes transiciones sobre el empleo no será homogéneo, lo que obliga a anticipar los cambios para equilibrar las oportunidades de acceso al empleo con independencia del género, la edad y el territorio, entre otras variables.

GRÁFICO 7. CAMBIO EN EL EMPLEO POR GRUPOS OCUPACIONES, 2022-2023
(Miles de personas y porcentajes, promedios anuales)



1 Directores y gerentes
2 Técnicos y profesionales científicos e intelectuales
3 Técnicos; profesionales de apoyo
4 Empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina
5 Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores
6 Trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero
7 Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y la construcción (excepto operadores de instalaciones y maquinaria)
8 Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores
9 Ocupaciones elementales

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Prosiguió el fuerte crecimiento del empleo asalariado en el sector privado

El sector privado generó la mayor parte del crecimiento del empleo en 2023, con un incremento del 4,9 por 100 que supuso un aporte de 680.000 personas, casi 9 de cada 10, a ese crecimiento. Desde 2019 la ganancia ronda el millón de personas, un 7,4 por 100, aunque en términos relativos es mayor el dinamismo del sector público, con 300.000 efectivos más (un 9,3 por 100) desde ese mismo año.

Por otro lado, se mantuvo el volumen de empleo por cuenta propia en todas las grandes categorías, y solo cabe anotar un descenso anecdótico en las más pequeñas, más relacionado con el cambio en la base poblacional a raíz del nuevo censo que con variaciones significativas en el empleo. A diferencia de lo que se observó en 2022, en este año creció de modo notable el número de empresarios sin asalariados y trabajadores independientes, que recoge en términos generales el empleo autónomo, tanto en hombres como en mujeres. No obstante, como ya se apuntó entonces, en el detalle de las actividades en 2023 también se ve el estancamiento del trabajo por cuenta propia en el sector primario, la construcción, el comercio y la hostelería, probablemente asociado al cambio en los modelos de negocio, cada vez más integrados, y en un contexto no exento de problemas para el relevo generacional en las empresas familiares.

CUADRO 3. EMPLEO POR SEXO Y SITUACIÓN PROFESIONAL, 2019-2023
(Miles de personas, promedios anuales; variaciones en miles y en porcentajes)

		Por cuenta propia				Asalariados		
	Total	Todos	Empleador	Empres sin asalar./trab. independiente	Resto cuenta propia	Todos	Sector público	Sector privado
Ambos sexos	**21.182,2**	**3.212,2**	**1.019,8**	**2.104,3**	**88,1**	**17.963,0**	**3.522,9**	**14.440,0**
Var. 2022-23	791,6	86,5	33,7	67,9	-15,1	711,2	34,3	676,8
%	*3,9*	*2,8*	*3,4*	*3,3*	*-14,6*	*4,1*	*1,0*	*4,9*
Var. 2019-23	1.402,9	111,2	65,1	58,8	-12,7	1.292,5	300,4	992,0
%	*7,1*	*3,6*	*6,8*	*2,9*	*-12,6*	*7,8*	*9,3*	*7,4*
Hombres	**11.376,7**	**2.062,5**	**692,8**	**1.319,7**	**50,0**	**9.310,0**	**1.496,3**	**7.813,8**
Var. 2022-23	411,5	41,2	20,4	23,7	-2,9	371,9	20,6	351,5
%	*3,8*	*2,0*	*3,0*	*1,8*	*-5,5*	*4,2*	*1,4*	*4,7*
Var. 2019-23	631,1	20,8	26,4	-4,4	-1,2	611,4	81,8	529,8
%	*5,9*	*1,0*	*4,0*	*-0,3*	*-2,3*	*7,0*	*5,8*	*7,3*
Mujeres	**9.805,5**	**1.149,7**	**327,0**	**784,7**	**38,0**	**8.652,9**	**2.026,6**	**6.626,3**
Var. 2022-23	380,1	45,3	13,4	44,3	-12,4	339,2	13,7	325,4
%	*4,0*	*4,1*	*4,3*	*6,0*	*-24,6*	*4,1*	*0,7*	*5,2*
Var. 2019-23	771,8	90,4	38,7	63,3	-11,6	680,9	218,6	462,3
%	*8,5*	*8,5*	*13,4*	*8,8*	*-23,4*	*8,5*	*12,1*	*7,5*

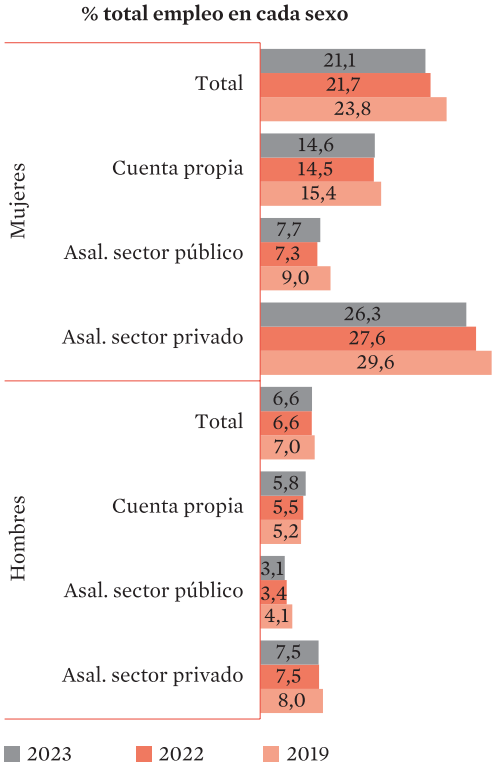
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Primer crecimiento en la jornada parcial

En 2023 se recogió el primer crecimiento, si bien ligero, del trabajo a tiempo parcial en toda la etapa de recuperación tras la doble crisis de 2008-2013 y en la postpandemia, tanto en el total del empleo como en el asalariado en el sector privado. Precisamente en este sector, quizá asociado a la búsqueda de ajustar el coste laboral, era donde más había crecido en la crisis, con un fuerte incremento en su involuntariedad (entendida como el porcentaje de quienes trabajan con esta jornada porque no han podido encontrar trabajo a jornada completa). Ello acentuó, en combinación con la mayor incidencia de la temporalidad, la segmentación del empleo, con un segmento secundario (*outsider*) especialmente vulnerable.

En todo caso, la involuntariedad es todavía mayoritaria pero menos acusada (llegó a ser más de un 70 por 100 en la crisis) y al menos está aumentando la estabilidad de este tipo de empleo, como luego se verá, a raíz de la reforma laboral de finales de 2021.

GRÁFICO 8. EMPLEO A TIEMPO PARCIAL, POR SEXO Y SITUACIÓN PROFESIONAL, 2019-2023. MOTIVOS* MÁS FRECUENTES EN COMPARACIÓN CON LA UE-27
(Miles de personas y porcentajes, promedios anuales)



Jornada parcial	Media 2023 Miles	Variac. 2022-23 Miles	Variac. 2022-23 %	Variac. 2019-23 Miles	Variac. 2019-23 %
H+M					
Total empleo	2.818,6	33,7	1,2	-78,0	-2,7
Asal. S. priv.	2.327,0	16,3	0,7	-78,6	-3,3
Hombres					
Total empleo	751,3	17,7	2,4	3,1	0,4
Asal. S. priv.	583,8	14,7	2,6	0,0	0,0
Mujeres					
Total empleo	2.067,3	16,0	0,8	-81,0	-3,8
Asal. S. priv.	1.743,2	1,6	0,1	-78,5	-4,3

Motivos	España Hombres	España Mujeres	UE-27 Hombres	UE-27 Mujeres
Cuidados niños/dependientes, otras razones familiares				
2021	4,1	21,8	9,5	35,9
2022	5,2	22,0	10,4	36,3
2023	5,7	22,9	11,0	36,7
No encontrar trabajo a jornada completa (involuntario)				
2021	62,7	53,3	33,4	21,3
2022	61,2	51,0	29,7	19,3
2023	58,0	49,7	27,5	18,1

* Personas 25 a 64 años.
Fuente: elaboración propia con datos de INE, Encuesta de Población Activa y Eurostat (motivos).

Esto permite albergar expectativas razonables de mayor inclusión de ese segmento y menor vulnerabilidad frente a coyunturas adversas.

Por lo demás, el trabajo a tiempo parcial en España sigue siendo femenino y asociado a los cuidados, que fueron el motivo de esta jornada para el 23 por 100 de las mujeres en 2023, frente a un 6 por 100 para los hombres. Esta asociación contrasta con la baja frecuencia de este motivo en los hombres, donde el mayor porcentaje correspondió a circunstancias relacionadas con la formación, en una pauta común con la UE-27 (gráfico 8) que evidencia la desigual distribución de la responsabilidad en los cuidados.

1.3. EFECTOS DE LA REFORMA LABORAL: TEMPORALIDAD Y ERTE

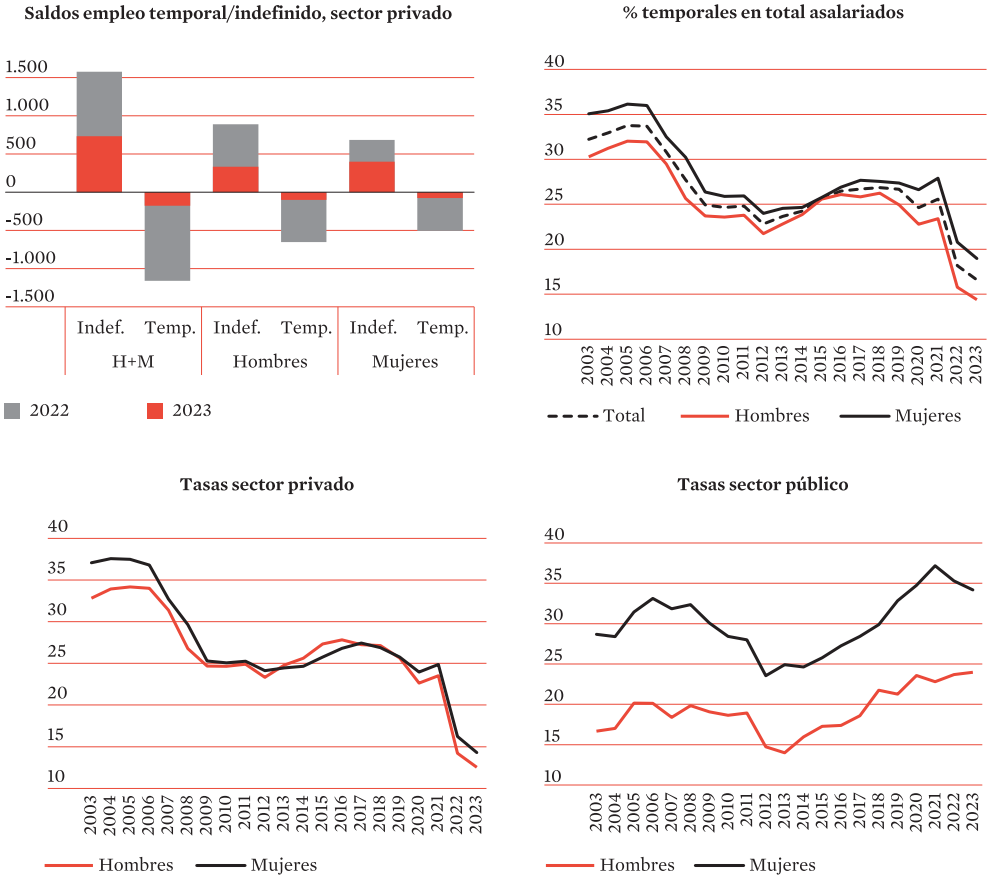
Como continuación del estudio de los grandes flujos laborales asociado a los efectos de la reforma laboral de 2021 que se inició en la anterior edición de esta Memoria, aunque recogiendo también datos de *stock*, es decir, de volúmenes de empleo en distintos periodos, según distintas situaciones de las personas, se tratará de ver, ya con datos de 2023 y algunos meses de 2024 los efectos de la reforma en dos grandes cuestiones: la temporalidad formal, por un lado, y la segmentación y la rotación, por otro. Ello entendiendo que la reforma pretendía reducir los efectos indeseados de la alta rotación y de la segmentación en el mercado de trabajo español, entre otras vías modificando la regulación de los flujos de entrada y salida al/del empleo[6].

Una evolución más moderada

Como era de esperar, en 2023 los saldos de crecimiento del empleo asalariado indefinido y de descenso del temporal en el sector privado no fueron tan acusados como en el año anterior (gráfico 9 sup. izquierda), porque hubo cierto embolsamiento en los últimos meses de 2021 y porque el punto de partida era, lógicamente, más bajo en los indefinidos y justo lo contrario en los temporales. De todas formas, la tasa de temporalidad se redujo a niveles históricamente bajos en este sector (gráfico 9 inf. izquierda); de hecho, estuvo ya por debajo del 15 por 100, menos que en el segundo trimestre de 1987, es decir, al inicio en la EPA de la serie sobre temporalidad de los asalariados. El descenso alcanzó algo más a los hombres que a las mujeres, pero la diferencia en este sector se mantuvo muy moderada, mientras que en el sector público apenas se obtuvo ningún avance (gráfico 9 inf. derecha), porque el proceso de consolidación del empleo temporal puesto en marcha a finales de 2022 mantiene abiertos la mayor parte de los procedimientos, con un plazo de finalización fijado en diciembre de 2024.

6 En la Memoria CES 2022 se recordó que esa temporalidad excesiva y persistente se asociaba, con valores sustancialmente mayores, a ciertos grupos de personas, sobre todo jóvenes, mujeres y personas de origen inmigrante, en especial en los grupos con niveles bajos de estudios. Esto subrayaba la segmentación del empleo, con fuerte rotación empleo-paro para estos temporales, redundando en peores condiciones de trabajo y, sobre todo, en dificultades para mejorarlas. La segmentación generaba también costes para la economía, con pérdida de crecimiento potencial, menor productividad, y menor base de consumo (pág. 200).

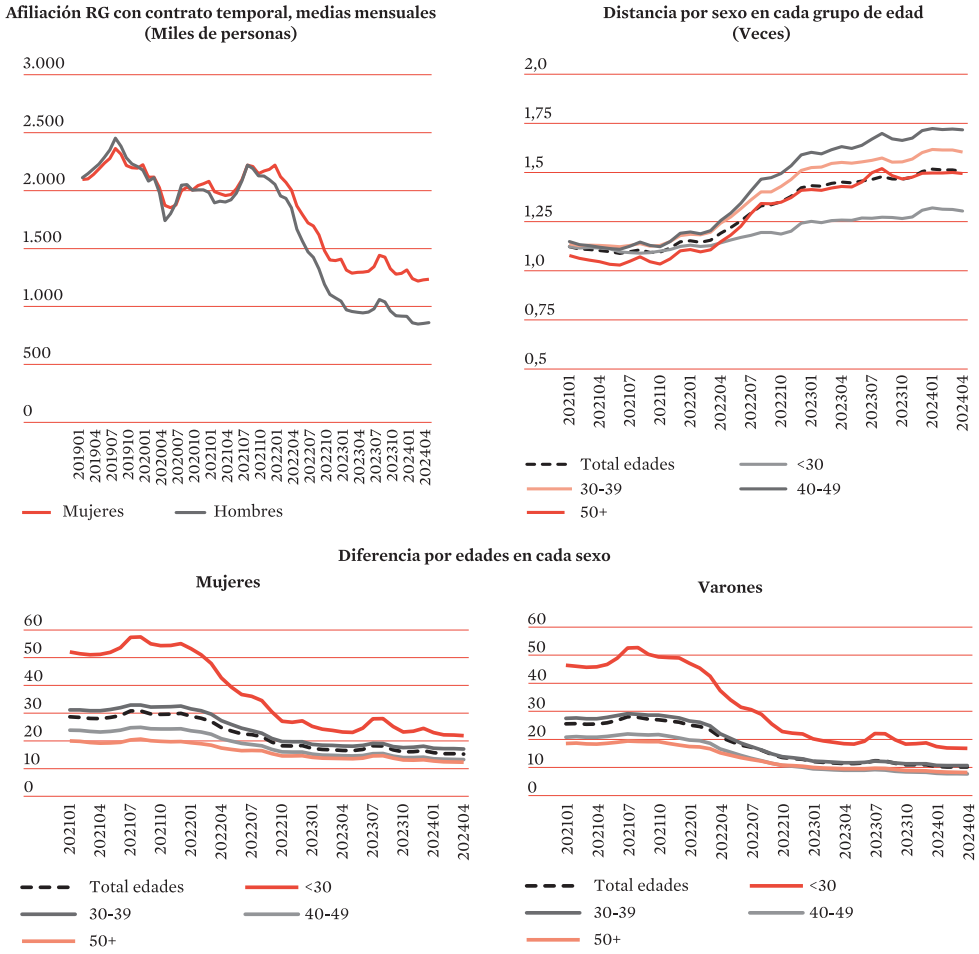
GRÁFICO 9. EMPLEO TEMPORAL E INDEFINIDO: SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO, HASTA 2023
(Cuartos trimestres)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Aunque el descenso de la temporalidad alcanzó tanto a hombres como a mujeres, el diferencial por sexo (gráfico 9) tras la reforma se ve con más claridad en los datos de afiliación al régimen general de la Seguridad Social (gráfico 10 izquierda), donde ya en el verano de 2022 comenzó una divergencia que se ha mantenido en torno a medio millón de personas temporales más en las mujeres a lo largo de todo el ejercicio 2023. Lo curioso es que la distancia por edades, muy acusada hasta 2021, parece haberse cerrado en 2023, de manera que ahora hay, en cada edad, una distancia por sexo muy amplia que antes no había. Y los grupos a los que más afecta son los dos de edades relativamente centrales, de 30 a 49 años. Habría que estudiar el origen de esta evolución divergente atendiendo a los factores específicos de este año (como podría ser, entre otros, la nacionalidad), para determinar su posible impacto o si es una tendencia que habrá que vigilar, aunque desde luego el análisis excede con mucho el propósito de este somero balance.

GRÁFICO 10. AFILIACIÓN TEMPORAL: DIVERGENCIA POR SEXO TRAS LA REFORMA Y CONVERGENCIA POR EDADES

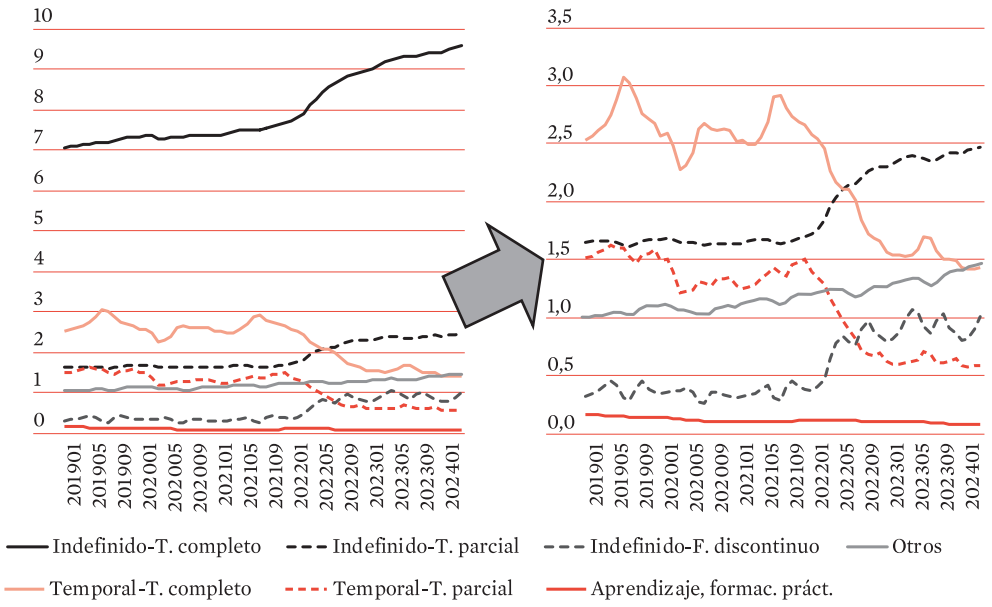


Fuente: elaboración propia con la base de datos de afiliación PX-Web de la Tesorería General de la Seguridad Social.

Balance tras dos años: 2 millones más de afiliaciones en indefinidos a tiempo completo y más del 40 por 100 de los contratos

En términos de afiliaciones (gráfico 11) el balance tras dos años de efecto de la reforma laboral de 2021 en la contratación muestra, sobre todo, la preponderancia del contrato indefinido a tiempo completo como principal figura, seguido ahora por el indefinido a tiempo parcial, que muestra una senda prácticamente de espejo con el temporal en esa misma jornada. La suma de temporales a tiempo completo se reduce a un tercio de su volumen anterior y el fijo discontinuo, por su parte, parece haber entrado en una senda de mantenimiento en niveles estables.

GRÁFICO 11. AFILIACIÓN AL RÉGIMEN GENERAL POR TIPO DE CONTRATO TRAS LA REFORMA
(Millones de personas, medias mensuales)



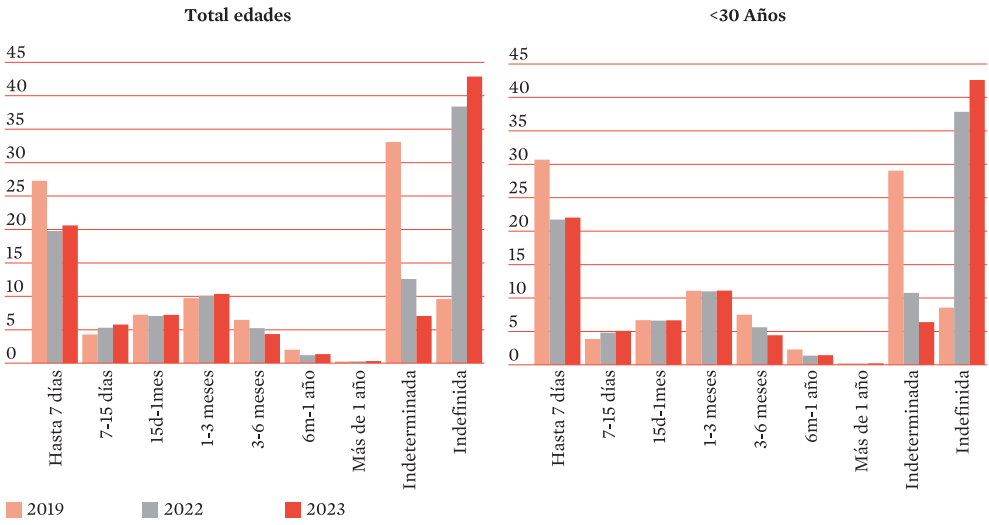
Fuente: elaboración propia con la base de datos de afiliación PX-Web de la Tesorería General de la Seguridad Social.

De igual modo, los datos acumulados del registro de contratos en 2023 muestran la consolidación del vuelco en la estructura por duraciones que se vio en 2022, con más de un 40 por 100 del total en los contratos de duración indefinida, incluso en menores de 30 años, un dato inédito en la contratación en España (gráfico 12), tanto por la nueva reducción de la duración indeterminada, que apenas es ahora un 7 por 100 (menos de la cuarta parte que en 2019), como por el mayor crecimiento de los contratos indefinidos nuevos. Además, los contratos más cortos, de hasta una semana, se mantuvieron en torno al 20 por 100, como en 2022, también con independencia de la edad, cuando antes eran más frecuentes entre los jóvenes, un signo evidente de rotación y segmentación.

Los contratos de duración indefinida fueron cerca de 450.000 más en 2023 que en 2022. De hecho, la única gran modalidad que creció fue el indefinido ordinario, mientras se produjeron descensos sustanciales en todas las de carácter temporal y también, lógicamente, en las conversiones de temporales en indefinidos. El total de contratos se redujo a 15,4 millones, casi 3 millones menos que en 2022.

Con todas las cautelas precisas, todo lo anterior podría suponer, al menos de modo indiciario y siempre en función de la evolución de la estructura productiva y ocupacional, que los datos de contratos muestran un efecto positivo ya muy visible de la reforma.

GRÁFICO 12. CONTRATOS REGISTRADOS POR DURACIÓN, TOTAL Y JÓVENES, 2019-2023



Fuente: elaboración propia con SEPE, Estadística de contratos registrados, vol. II, datos acumulados del año.

CUADRO 4. MODALIDADES DE CONTRATOS TRAS LA REFORMA, 2022-2023

Modalidades (Clasificación tras la Reforma 2021)	2022	2023	2022-23 (miles)	2022-23 (%)
Indefinido (bonif./no bonif.)	5.676,0	6.113,0	437,1	7,7
Indefinido pers. con discapacidad	18,3	17,2	-1,1	-6,1
Artistas y personal técnico o auxiliar		316,8		
Circunstancias de la producción	7.746,7	6.484,9	-1.261,8	-16,3
Mejora ocupabilidad, inserción laboral	203,2	270,9	67,7	33,3
Financ. Fondos Europeos	22,4	17,8	-4,6	-20,7
Sustitución	1.510,4	1.366,3	-144,2	-9,5
Temporal pers. discapacidad	25,4	21,3	-4,1	-16,0
Relevo	8,4	8,4	0,0	-0,1
Jubiliación parcial	25,2	24,1	-1,2	-4,6
Sust. jubilación 64	0,11	0,12	0,0	9,9
Obtención práctica profesional	63,9	48,9	-15,0	-23,4
Formación en alternancia	40,3	50,0	9,8	24,2
Investigación PreDoc en formación	5,2	5,9	0,7	12,8
Otros contratos*	1.631,9	207,9		
Total iniciales	16.977,4	14.953,4	-2.024,0	-11,9
Convertidos en indefinidos	1.332,9	490,8	-842,1	-63,2
Total	**18.310,3**	**15.444,2**	**-2.866,1**	**-15,7**

* Incluye en 2022 1,3 millones de contratos todavía clasificados bajo la rúbrica de obra o servicio.
Fuente: SEPE, Estadística de contratos registrados. Vol. II datos acumulados a diciembre de cada año.

En todo caso, desde el punto de vista de los flujos mensuales de afiliación (gráfico 13), es decir, de las altas y bajas de los contratos indefinidos, no se observan movimientos, ni en los ordinarios ni en los fijos discontinuos, que comporten tendencia a una menor duración. Las altas y las bajas crecen armónicamente y determinan mes a mes un saldo positivo en el caso del ordinario (a jornada completa y parcial), y en el caso del fijo discontinuo, de manera coherente con su naturaleza y con su distribución temporal por actividades, con variaciones al alza o a la baja en ese saldo en función de la temporada.

En proporción al saldo, las bajas de los indefinidos siguen representando una proporción muy reducida (entre el 0,15 y el 0,2 por 100) en 2023 y los primeros meses de 2024, aunque ciertamente algo mayor que en 2019 (entre el 0,10 y el 0,15 por 100), pero es difícil determinar si esta diferencia resulta significativa en términos de predictor sobre una menor vida media de los contratos.

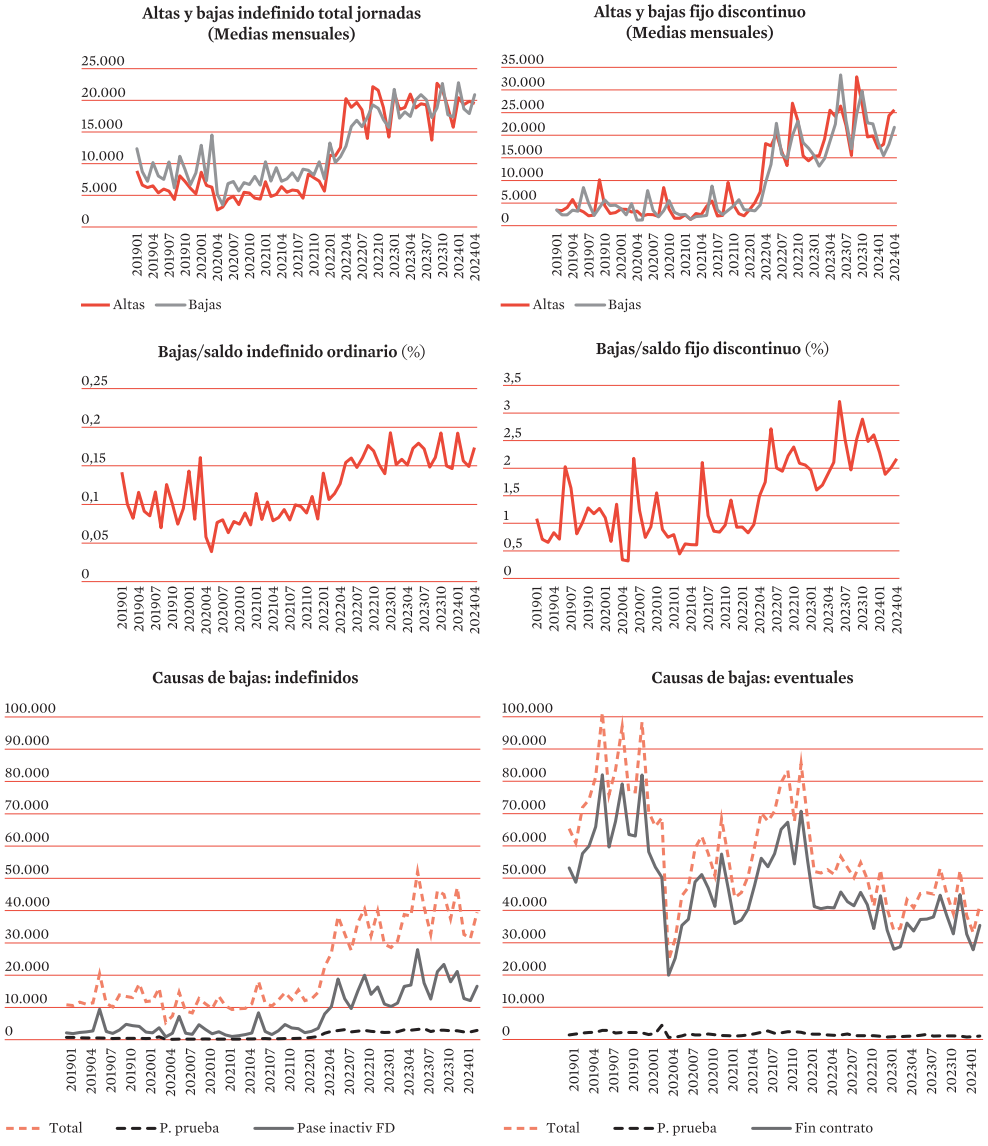
En los fijos discontinuos sí es evidente una mayor tasa de salida, pero hay que advertir que la comparación con los datos de 2019 comporta asumir que se trata de situaciones similares, cuando lo cierto es que en 2023 se tiene casi tres veces más *stock*, pero porque se trata de situaciones bien diferentes. Por un lado, al generalizarse su uso, se ha ampliado el rango de actividades a las que alcanza esta figura, de manera que las campañas no tienen por qué ser homogéneas antes y ahora; por otro, incluyen las ETT y las subcontratas, lo que amplía aún más la base de esta figura, transformando de hecho su naturaleza y haciendo poco comparable su uso anterior y actual.

Finalmente, las causas de baja en los indefinidos no parecen haber modificado su estructura, como evidencia de manera visual el hecho de que se mantenga la distancia entre el total de causas y el pase a la inactividad de los fijos-discontinuos. Cabe anotar, en todo caso, un alza en el fin del periodo de prueba, que se advirtió en 2022 y se ha hecho algo más pronunciada en 2023.

En cuanto a las salidas del empleo (gráfico 14), hay algunos cambios en la estructura que ya se describió en 2022, con una reducción a la mitad de las personas en ERTE (suspensiones o reducciones de jornada) y un significativo mayor número de despidos individuales, que se acompaña de un retroceso en los colectivos. No obstante, los datos sobre ERTE hay que tomarlos con mucha cautela en esta fuente, porque no recogen las altas sucesivas en las prestaciones. De hecho, la atención a la estadística específica sigue mostrando, como en el año anterior, que los contratos fijos discontinuos y las suspensiones por ERTE habrían favorecido una sustitución del ajuste en el empleo que originaba la contratación temporal y cierta contención en las pérdidas de empleo ante coyunturas adversas, con un claro predominio de las causas ETOP (cuadro 16). Pero es indudable el fuerte incremento en el crecimiento de los despidos individuales, donde las causas no comunicadas continuaron siendo muy mayoritarias en el total de los despidos 200.000 en la media de beneficiarios de prestaciones por causa a diciembre de 2023 sobre un total de 300.000.

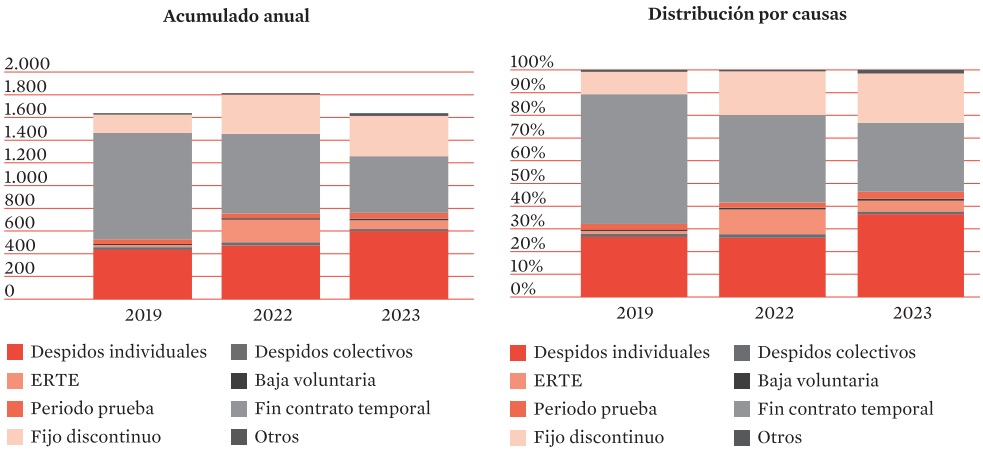
Más despidos individuales, pocos despidos colectivos

GRÁFICO 13. FLUJOS DE ALTAS Y BAJAS EN LA AFILIACIÓN AL RÉGIMEN GENERAL TRAS LA REFORMA, POR TIPO DE CONTRATO Y CAUSA



Fuente: elaboración propia con la base de datos de afiliación PX-Web de la Tesorería General de la Seguridad Social

GRÁFICO 14. SALIDAS DEL EMPLEO, POR VÍAS, 2017-2023



Fuente: elaboración propia con datos de SEPE, Estadística de prestaciones.

1.4. DESAJUSTES OFERTA-DEMANDA Y POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Las políticas activas de empleo (PAE) son una herramienta clave para prevenir y corregir los desajustes del mercado de trabajo, combatir el desempleo, en especial el de larga duración, y mejorar la empleabilidad de las personas trabajadoras.

De esta forma, el apartado se inicia con el panorama de gasto en políticas de empleo en 2023, así como su dimensión comparada con el resto de la Unión Europea (para 2021, último año disponible de la serie SEEPROS). Tras ello, se da cuenta de las principales novedades en las políticas activas de empleo, estrechamente relacionadas con las reformas e inversiones comprometidas en el PRTR a nivel normativo (Ley de Empleo), de programas y presupuesto. Por último, se exponen algunos elementos de balance y reflexión en torno a los retos de futuro de las políticas activas de empleo.

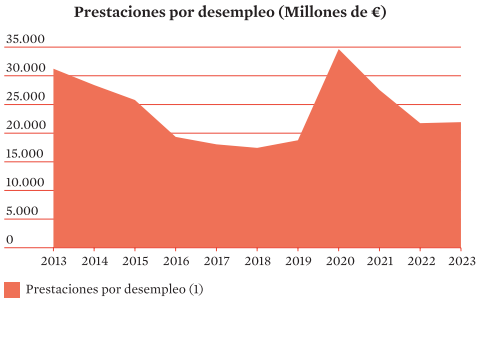
Gasto en políticas activas

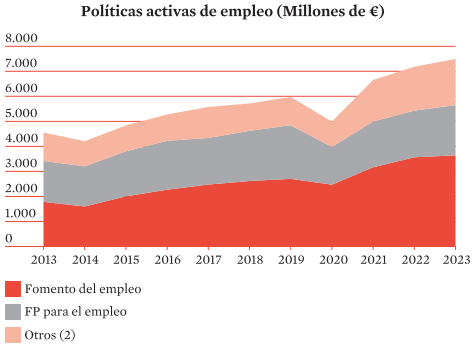
Gasto en PAE en 2023

Según el presupuesto del SEPE, los recursos destinados a políticas activas de empleo en 2023 alcanzaron los 7.495 millones de euros (0,5 por 100 del PIB). Esta cifra representó un aumento del 4,4 por 100 con respecto al año anterior, en lo que supone un ascenso moderado al tratarse de valores corrientes y habida cuenta del contexto de descenso del paro, que determina en gran parte la demanda de participación en políticas activas de empleo. No obstante, el gasto en prestaciones por desempleo triplica al de políticas activas (cuadro 5).

CUADRO 5. GASTO EN POLÍTICAS DE EMPLEO SEGÚN PRESUPUESTO DEL SEPE, 2023
(Millones de euros corrientes y porcentajes)

			Políticas Activas de Empleo									
			Eje 1	Eje 2		Eje 3	Eje 4	Eje 5	Eje 6			
	Prestaciones											
	Desempleo	Cese de actividad	Orientación	Formación para el empleo (desempleados y ocupados)	Oportunidades de empleo y formación (incl. empleo joven)	Fomento de la inserción y formación (incl. bonificaciones)	Fomento de igualdad de oportunidades	Emprendimiento y autoempleo	Gobernanza del sistema	Otros	Total	Total políticas de empleo
Presupuesto final 2023	21.906,7	7,8	611,8	2.004,8	753,8	3.643,1	46,0	83,0	91,5	261,1	7.495,0	29.409,5
Δ 2023-22	0,8	63,2	9,6	7,4	1,0	2,3	4,5	9,0	0,0	10,6	4,4	1,7
Ejecutado	99,5	98,1	100,0	71,1	90,9	98,9	100,0	94,8	95,2	98,0	90,6	97,2
	Peso s. PAE		8,2	26,7	10,1	48,6	0,6	1,1	1,2	3,5	100,0	





Nota: 1) incluye prestaciones económicas por cese de actividad, 2) incluye orientación profesional, fomento de la igualdad de oportunidades, oportunidades de empleo y formación, emprendimiento, gobernanza del sistema y planes y medidas en varios ámbitos.
Fuente: elaboración propia a partir de SEPE (2023): *Avance de liquidación del presupuesto del servicio público de empleo estatal.*

Dentro del incremento general de gasto corriente en políticas activas, destacan los aumentos por encima de la media de las partidas de formación para el empleo, que representa un cuarto del total, y emprendimiento y autoempleo, aunque el peso de este último tipo es muy modesto.

Una vez más, en 2023 destacó el peso adquirido por la partida de fomento del empleo, que supone la mitad del total (las bonificaciones, incluidas en esta agrupación, y que benefician mayoritariamente a las personas con discapacidad, se llevan por si solas un 30,9 por 100 del presupuesto en PAE). Este nivel de dedicación constituye una de las diferencias clave con respecto a la configuración más habitual de las políticas activas de empleo en el resto de la Unión Europea. La segunda radica en la baja asignación a las funciones de orientación, que deberían constituir el pilar de la relación de los usuarios con los servicios de empleo, estructurando su proceso de búsqueda de empleo, mejora de competencias y cualquier otro hito de su itinerario de inserción.

La ejecución del gasto fue elevada, a excepción de la partida de formación para el empleo, que presentó un grado de ejecución del presupuesto actualizado significativamente más bajo (71,1 por 100). Con todo, cabe recordar que una parte sustancial del gasto ejecutado, el 37,4 por 100 del total, corresponde a la transferencia de fondos realizada a las comunidades autónomas.

Sin embargo, la fuente estatal no da cuenta del tipo de actuaciones financiadas con esos fondos transferidos en materia de políticas activas de empleo, como tampoco sobre su grado de ejecución ni sus efectos. Para obtener una visión de conjunto sobre los recursos dedicados a las políticas activas de empleo a nivel estatal es necesario incidir en una comunicación y reporte de información más eficaz entre los distintos niveles administrativos implicados en la provisión de las políticas activas de empleo. De esta forma, sería posible añadir al presupuesto del SEPE la financiación de origen autonómico y local, así como la proveniente del FSE+. Más allá del ámbito presupuestario, un mejor funcionamiento del sistema de información entre administraciones permitiría asociar de manera más precisa las cifras de gasto en políticas activas de empleo a las de participantes, así como facilitar la evaluación de las políticas activas de empleo financiadas con fondos estatales, independientemente de su ámbito administrativo de ejecución.

Gasto comparado en PAE: rasgos principales, evolución y acercamiento al impacto de Next Generation EU

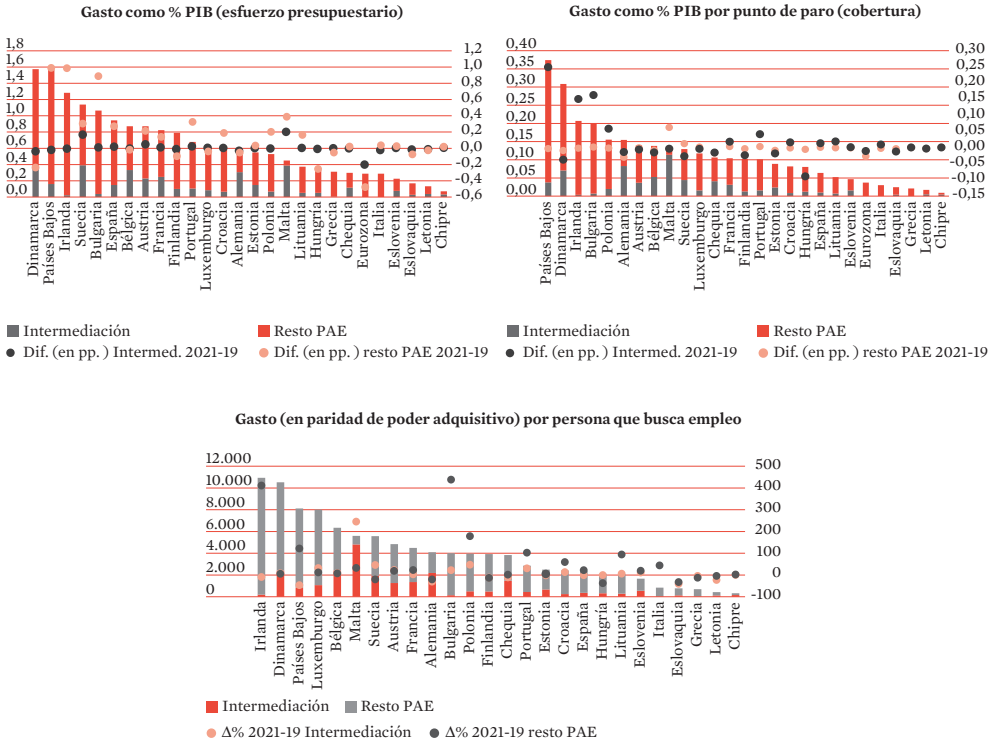
España se mantuvo un año más entre los países de la UE-27 que dedican un mayor porcentaje de su PIB a las políticas activas de empleo, que aproximaría el esfuerzo total realizado. No obstante, su posición empeora al atender a los recursos dedicados a políticas activas de empleo en relación a la incidencia del paro (gasto en porcentaje del PIB por punto de paro), como medida del alcance o cobertura de la población desempleada, y en términos de gasto por persona que busca empleo, como aproximación a la intensidad individual de las actuaciones, es decir, el esfuerzo realizado en políticas activas sobre cada persona desempleada (gráfico 15).

La medición del número de participantes en actuaciones de empleo sobre el conjunto de personas que buscan empleo nos acerca al grado de alcance de los servicios de empleo sobre su población objetivo. En este caso, y excluida la intermediación, España presenta un desempeño por encima del conjunto de la zona euro, aunque está todavía lejos de los mejores (cuadro 6)[7]. La comparación entre la concentración del gasto en determinadas categorías de políticas activas de empleo y el grado de participación aproxima la efectividad del gasto en términos de prestación del servicio a las personas usuarias. Por su naturaleza, cada categoría tiene un potencial de dedicación-prestación distinto.

7 La *spending review* de la AIReF (2019): *Programas Políticas Activas de Empleo. Tercer Estudio del Spending Review (2018)* identificó estos países en base al buen desempeño en términos de estrategia, procedimiento, eficacia y coste-efectividad. Se añaden a esa selección Dinamarca y Países Bajos.

GRÁFICO 15. INDICADORES DE GASTO COMPARADO EN POLÍTICAS ACTIVAS, 2021 Y 2019

(Porcentajes y euros. En el eje derecho, incremento en pp y tasa de crecimiento)



Notas: 1) Se toma como referencia 2019, al reflejar más adecuadamente la «antigua normalidad» en las políticas de empleo, desprovista del carácter extraordinario de 2020 analizado con detalle en la Memoria CES 2022. El análisis comparado entre España y el resto de países de la UE-27 se realiza sobre la metodología común de la base de datos sobre Políticas del Mercado de Trabajo (LMP database) de Eurostat. 2) No se dispone de datos de Rumanía y, por tanto, tampoco de la UE-27. Los datos de Italia se refieren a las políticas activas distintas a la intermediación.
Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

Sin embargo, al alcance en número de participantes hay que añadir la perspectiva del gasto por persona que busca empleo (cuadro 6, tercera columna). Esta medida es indicativa de la intensidad consagrada a cada categoría de acción y revela una dedicación entre un tercio y la mitad de la media europea[8]. Naturalmente, la tasa de desempleo relativamente más elevada España marca la interpretación de estos datos: a mayor número de personas desempleadas, menos recursos por usuario, incluso tomando en cuenta el mayor esfuerzo presupuestario en políticas activas de empleo. No obstante, el impacto es desigual, de forma que la inversión individual en creación de empleo directo está algo más cerca de la media europea y en el caso del autoempleo casi la cuatriplica. Idealmente, resultaría útil conectar el análisis de la composición del gasto total y del gasto por persona que busca empleo con el rendimiento de tales variables. No obstante,

8 Ante la falta de observaciones en ciertos países de ciertas categorías, se trata de una media aritmética entre los países con datos disponibles de gasto PPA por persona que busca empleo.

CUADRO 6. PARTICIPANTES Y COMPOSICIÓN DEL GASTO EN PAE POR CATEGORÍAS, 2021

(Porcentaje de participantes por personas que buscan empleo y porcentaje sobre el gasto total)

	España			Bélgica		Dinamarca		Alemania		Francia		Países Bajos		Finlandia		Eurozona	
	Particip.	% sobre gasto total	Gasto PPA por persona que busca empleo como % del gasto PPA medio en la UE	Particip.	% sobre gasto total	Particip.	% sobre gasto total	Particip.	% sobre gasto total	Particip.	% sobre gasto total	Particip.	% sobre gasto total	Particip.	% sobre gasto total	Particip.*	% sobre gasto total
Intermediación	n.d.	15,8	37,9	72,8	38,2	n.d.	22,9	4,6	53,7	33,5	30,1	9,0	10,2	1,5	12,7	10,6	35,6
Formación	5,9	10,6	36,3	11,6	22,2	21,1	12,1	11,7	32,2	15,1	42,0	9,0	6,4	14,5	42,8	10,7	30,7
Incentivos al empleo	40,0	33,0	55,6	39,0	19,5	8,0	5,8	1,9	4,2	7,2	5,2	53,5	65,6	4,2	6,2	25,0	8,9
Empleo con apoyo y rehabilitación	2,5	14,6	48,6	9,3	16,3	31,9	59,2	0,5	3,3	3,7	10,8	9,9	17,8	4,3	19,9	2,4	12,2
Creación de empleo directo	3,8	11,7	74,3	2,4	3,7	n.d.	0,0	2,1	5,4	3,1	7,7	n.d.	0,0	6,6	16,7	2,1	8,2
Autoempleo	19,6	14,3	369,1	0,3	0,1	n.d.	0,0	0,5	1,2	n.d.	4,1	n.d.	0,0	1,5	1,8	4,1	4,4

Notas: 1) No se dispone de datos de participantes en la intermediación para España. 2) La ausencia de datos desagregados por sexo y edad sobre participantes en políticas activas de empleo en España impide identificar y comparar con el resto de Estados miembro la sobre(infra)representación de determinados grupos de personas paradas o que desean trabajar. No se dispone de datos según nivel educativo para ningún país de la UE-27. 3) (*) Datos correspondientes a 2019.

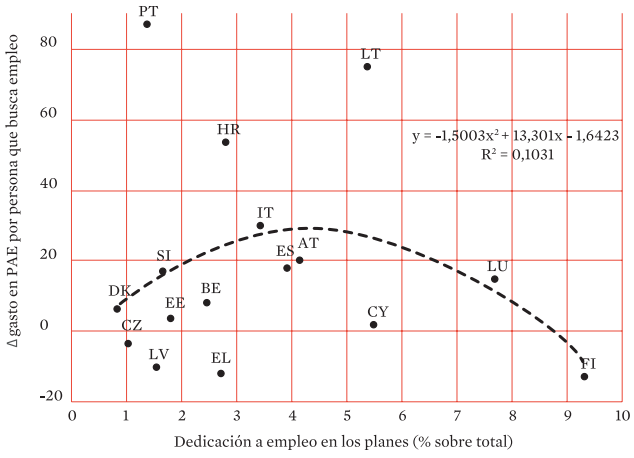
Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

la ausencia de indicadores de inserción o de empleabilidad a nivel agregado y comparado impide extraer este tipo de conclusiones clave para evaluar de forma sistemática la eficacia de las políticas activas de empleo. En el ámbito español, en cambio, se han producido ciertos avances recientes en este sentido mediante la evaluación intermedia de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 y los Planes Anuales de Política de Empleo 2021 y 2022.

El análisis correspondiente a 2021 es el primero que incorpora los recursos provenientes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que dedicó casi un 4 por 100 de sus inversiones (17.400 millones de euros) a políticas activas de empleo. En este sentido, resulta oportuno explorar la relación entre tales recursos (gráfico 16, derecha) y el incremento en el gasto en políticas de empleo (medido como gasto por persona que busca empleo). Por ahora, el impacto se revela positivo, en la medida que existe una correlación positiva entre ambas variables, si bien es bastante débil y decae por encima de un cierto nivel de dedicación. En buena medida, la modestia del impacto concuerda con el desembolso y ejecución todavía limitados de los fondos en 2021. Además, cabe señalar cómo la definición de concentración temática del MRR opta por una definición estricta de las políticas de empleo, excluye dimensiones clave como la formación y no ha incorporado las adendas. Asimismo, el foco cuantitativo de este análisis no captura adecuadamente los efectos cualitativos, en nada desdeñables, de las reformas incluidas en los planes de recuperación.

GRÁFICO 16. DEDICACIÓN DE LOS PLANES DE RECUPERACIÓN A LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y SU EFECTO SOBRE LA INTENSIDAD DE LAS PAE

(Porcentaje; intensidad medida como aumento del gasto en PPA entre 2021 y 2019)



Dedicación a empleo en los planes (% s. total)			
Bélgica	2,5	Lituania	5,4
Bulgaria	-	Luxemburgo	7,7
Chequia	1,0	Hungría	-
Dinamarca	0,9	Malta	-
Alemania	-	Países Bajos	-
Estonia	1,8	Austria	4,2
Irlanda	7,0	Polonia	-
Grecia	2,8	Portugal	1,4
España	3,9	Rumanía	-
Francia	14,1	Eslovenia	1,7
Croacia	2,8	Eslovaquia	0,1
Italia	3,5	Finlandia	9,3
Chipre	5,5	Suecia	-
Letonia	1,6		

Nota: se ha excluido de la regresión las observaciones correspondientes a Francia, Irlanda y Eslovaquia, por estar fuera de rango.
Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea (2021): *Recovery and Resilience Scoreboard. Thematic Analysis: Employment and Labour Market* y Comisión Europea, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

Independientemente de estas consideraciones metodológicas, el resultado refuerza la idea de que la transformación de las políticas activas de empleo por la vía de los fondos de recuperación todavía no ha alcanzado su pleno potencial y será necesario dar continuidad en los próximos años a este seguimiento en perspectiva comparada.

Novedades en las políticas activas de empleo

Los resultados del tercer ciclo de evaluación de la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo (Red SPE-UE), referido al periodo 2020-2023, colocaron a España en una posición de «baja madurez organizacional»[9]. El resultado reiteraba las áreas de mejora de las políticas activas de empleo señaladas en evaluaciones previas de la Red y resultaba coherente con el análisis y recomendaciones de la Comisión Europea en el marco del Semestre Europeo, la OCDE, la AIReF y, en sucesivas Memorias, por el propio CES.

A grandes rasgos, estos mensajes apuntan al bajo nivel de gasto en políticas activas por persona desempleada, la concentración excesiva de esos recursos en la bonificación de nuevas contrataciones frente a las acciones de orientación, intermediación y formación, de mayor impacto y con una mayor necesidad de colaboración y coordinación entre los distintos niveles administrativos y actores implicados, así como el recurso insuficiente al perfilado y análisis individualizado de las personas demandantes de empleo, a fin de diseñar los itinerarios y apoyos necesarios para lograr su inserción laboral o la promoción de su empleabilidad. Asimismo, se señala la escasa perspectiva de las empresas ofertantes de empleo, entendida como cercanía a las necesidades actuales del tejido productivo, así como en términos de prospectiva, la insuficiente dotación profesional de los servicios de empleo, tanto en número de efectivos como perfil, o, finalmente, al escaso foco en la evaluación de programas y servicios.

Parte de estos aspectos han sido evocados en las reformas e inversiones en materia de políticas activas de empleo incluidas en el PRTR y en la Ley 3/2023 de Empleo[10]. Precisamente, a lo largo de 2023 se sustanciaron algunos de los elementos recogidos en esa norma.

El Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno (PAFED), aprobado en el mes de mayo, estableció la referencia compartida para el diseño y desarrollo de las políticas de empleo y la acción de los servicios de empleo durante el año[11]. En primer lugar, el Plan hace referencia a los programas y servicios ofertados en los servicios de empleo, destinados a cubrir los distintos ejes de actuación

Servicios garantizados de empleo

9 Comisión Europea y Red Europea de Servicios Públicos de Empleo (2023): *Main outcomes of the third cycle of PES benchlearning*,

10 Los principales elementos de la Ley 3/2023 fueron analizados con profundidad en la Memoria CES 2022 (recuadro 5, pág. 225).

11 El PAFED toma el relevo de los Planes Anuales de Política de Empleo (PAPE), de acuerdo con los instrumentos de planificación de la política de empleo introducidos por la Ley 3/2023 (art. 13).

contemplados por la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 y distinguiendo entre su carácter común estatal o propio de cada territorio.

Sin embargo, a pesar de su mención en el Plan, estos servicios garantizados han sido objeto de desarrollo normativo casi un año después, en abril de 2024 (cuadro 7)[12]. El listado de servicios garantizados cubre gran parte de los elementos necesarios para promover un apoyo activo al empleo de calidad para las personas demandantes de empleo, así como a empresas y resto de entidades empleadoras. Esta relación de servicios tiene una naturaleza dinámica, en la medida que prevé actualizarse en base a nuevas necesidades y a los resultados de las evaluaciones que se lleven a cabo[13].

La misma norma también hace referencia a una serie de instrumentos garantizados sobre los que se articula la provisión de los servicios. Asimismo, desarrolla la figura del acuerdo de actividad, que es requisito imprescindible para el acceso a itinerarios personalizados y está sujeto a compromisos por parte del servicio de empleo y de la persona demandante de empleo. Finalmente, entre los principios que rigen la prestación de servicios garantizados, cabe subrayar el de incorporación del enfoque de género[14].

Por otro lado, y de acuerdo con un mayor énfasis en la atención centrada en las características individuales de las personas demandantes de empleo, el PAFED incorporó a los colectivos que deben ser objeto de atención prioritaria (art. 50 de la Ley 3/2023), lo cual se traduce en la implementación de programas específicos para esos grupos por parte de los servicios de empleo[15].

Transversalización de la igualdad de género en las PAE

Asimismo, el PAFED introduce el Plan de Transversalización de la Igualdad de Género (PTI) en las políticas activas de empleo como programa común de referencia para el conjunto de servicios públicos de empleo, que deberán integrar los objetivos del Plan en el sistema de evaluación de las políticas activas de empleo[16].

En el Informe 1/2022, *Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro*, el CES ya señaló el potencial del PTI para un impacto directo en la mejora de la empleabilidad de las mujeres desempleadas[17]. De esta forma, frente a la consolidación del principio de igualdad de género en el marco normativo y estratégico de las políticas activas de empleo, el PTI da respuesta a algunas de las principales carencias en cuanto a la integración

12 Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrollan la Cartera Común de Servicios del SNE y los servicios garantizados establecidos en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

13 Real Decreto 438/2024, *ibid.*, artículo 49, apartado 2. Esta previsión hace referencia a los servicios incluidos en la cartera común, exclusivamente.

14 El listado completo de principios de la prestación de servicios garantizados en *Ibidem*, art. 4.

15 En este sentido, cabe señalar cómo el PAFED 2023 prevé el mantenimiento de la red de personal (3.000 profesionales) dedicado a labores de orientación profesional para el empleo y prospección del mercado de trabajo, introducida en el PAPE 2022. A tal fin, se consignan 83,4 millones de euros, Orden TES/630/2023, de 14 de junio.

16 El PTI es una pieza clave para dar respuesta al compromiso con la transversalidad de género en las políticas públicas de apoyo a la activación para el empleo, incluido en el PRTR (C23.I2).

17 Informe 1/2022, *op. cit.*, pág. 149.

CUADRO 7. SERVICIOS GARANTIZADOS EN EL SNE Y OTROS ELEMENTOS CLAVE INTRODUCIDOS POR EL RD 438/2024

Servicios garantizados	
Cartera Común de Servicios del SNE	
Servicios de orientación para el empleo personalizada, integral e inclusiva	• Elaboración de un perfil individualizado.
	• Tutorización individual, asesoramiento continuado y atención personalizada.
	• Itinerario o plan personalizado.
Servicios de intermediación, colocacion y asesoramiento a empresas	• Gestión de las ofertas de empleo.
	• Información y asesoramiento a la contratación y las medidas de apoyo a la misma.
	• Prospección y captación de ofertas de empleo.
	• Identificación de las necesidades de las empresas.
	• Información y apoyo sobre procesos de comunicación de las contrataciones.
	• Apoyo en los procesos de recolocación.
	• Información y asesoramiento sobre la difusión de ofertas en el ámbito de la UE a través de la red EURES.
Servicios de formación en el trabajo	• Formación en el trabajo acorde a las necesidades de las personas, empresas y entidades usuarias.
	• Inscripción de centros y entidades de formación en el trabajo.
	• Control, seguimiento y evaluación de la calidad de la formación en el trabajo.
	• Otros servicios de formación en el trabajo.
Servicios de asesoramiento para el autoempleo, el emprendimiento viable y la dinamización del desarrollo económico local	• Asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento.
	• Fomento de la economía social.
	• Dinamización del desarrollo económico local.
	• Asesoramiento sobre ayudas a las iniciativas emprendedoras y de autoempleo.
	• Asesoramiento sobre incentivos y medidas disponibles para el fomento de la contratación.
Servicios complementarios, añadidos por los servicios de empleo en el ámbito de sus competencias, a los ya previstos en la Cartera Común	
Instrumentos garantizados en la prestación de servicios	
• Expediente laboral personalizado.	
• Intermediación laboral eficiente.	
• Existencia de un canal presencial o digital alternativo. El primero quedará garantizado en todo caso.	
• Búsqueda de la protección social precisa para mantener un nivel de vida digno durante el proceso de búsqueda de empleo.	
• Acceso a trabajos en todo el territorio en iguales condiciones.	
Acuerdo de actividad previo al plan de actuación individualizada *compromete a:*	
Servicio de empleo	
• Proporcionar los servicios y actividades señalados en el plan de actuación individualizada	
• Acompañamiento y seguimiento por la persona tutora.	
Persona usuaria	
• Búsqueda activa de empleo	
• Participación activa en los servicios y actividades incluidos en el acuerdo.	
• En su caso, aceptación de una colocación adecuada.	

Fuente: Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, *ibid.*

de la perspectiva de género en las actuaciones de los servicios de empleo, desde su diseño (necesidad de diagnósticos, objetivos y medidas específicas), presupuesto, ejecución (capacitación de los equipos de profesionales) y evaluación. Sin embargo, el Plan no estima la dotación presupuestaria concernida ni, sobre todo, establece hitos para el desarrollo de sus actuaciones, lo cual dificulta su ejecución y la evaluación de su impacto.

Además, el PAFED incide en algunos aspectos relevantes para la transversalización del monitoreo y evaluación de sus actuaciones. De esta manera, se han simplificado los indicadores para la evaluación y se introduce una reserva de eficacia, destinada a premiar con mayores recursos presupuestarios aquellas intervenciones que demuestren una mayor efectividad una vez evaluadas. El acento en la evaluación se alinea, precisamente, con avances recientes en la medición del impacto de buena parte de los servicios que ahora forman parte del listado de servicios garantizados, en términos de inserción laboral y calidad del empleo, medida esta última como duración del alta y si es de tipo indefinida.

Avances hacia un mayor foco en la evaluación de las PAE

La medición de estos impactos, realizada en el marco de la evaluación intermedia de la EEAAE 2021-24 y la evaluación ex post de los PAPE correspondientes a 2021 y 2022[18], se basa en metodologías experimentales (*RCT* o ensayos controlados aleatorios por sus siglas en inglés) y mide resultados seis meses después de la participación en servicios comunes; esto es, provistos en todo el territorio español y de forma suficientemente homogénea para garantizar la calidad de la evaluación[19]. Los resultados han confirmado un efecto positivo en el global de las actuaciones, traducido en una mejora de la probabilidad de la inserción laboral y la calidad de la misma en las personas que forman parte de los grupos de tratamiento entre 2,6 y 5,6 puntos porcentuales más que en los grupos de control.

Asimismo, los mayores incrementos en las tasas de inserción se producen en los servicios de carácter integral, que combinan distintos tipos de intervención (generalmente, en torno a las tutorías individualizadas, formación e itinerario). Además, se observa un mayor porcentaje de éxito entre las personas demandantes de empleo que perciben algún tipo de prestación, frente a aquellas que no lo reciben. En sentido contrario, ello evidencia la vulnerabilidad a las que se enfrentan las personas demandantes de empleo que no son beneficiarias de prestación y tienen, además, unas peores perspectivas de inserción. En este contexto, los servicios de empleo deberían redoblar su acción sobre estos grupos.

18 MTES-SEPE (2024): *Evaluación intermedia de la EEAAE 2021-2024* (provisional).

19 El uso de la evaluación experimental en los instrumentos estratégicos de las políticas activas de empleo es coherente con las iniciativas de evaluación introducidas en las políticas de inclusión a través del PRTR («Fomento del crecimiento inclusivo mediante la vinculación de las políticas de inclusión social al Ingreso Mínimo Vital», C23. I7.). Lógicamente, debería promoverse una lectura común de los resultados de ambos ejercicios para guiar una integración eficaz de las actuaciones de inclusión y de empleo.

Además, cabe señalar cómo la probabilidad de inserción asociada a estas actuaciones aumentaría significativamente si se acompañaran del necesario refuerzo de las actividades de prospección y, en general, de cualquier acción sobre el tejido productivo como ofertante de empleo.

Finalmente, y dado que gran parte de estas actuaciones requieren del largo plazo para dejar ver sus efectos sobre la empleabilidad e inserción, cabe subrayar la necesidad de promover una perspectiva longitudinal en la evaluación, mediante la medición periódica de los impactos sobre personas demandantes de empleo y empresas y con un horizonte superior a los seis meses previstos actualmente y que resulta a todas luces demasiado corto. En todo caso, es fundamental que los resultados de estas evaluaciones informen la orientación y contenido de las políticas activas de empleo, con una visión más dinámica y estratégica que la actual.

Por otra parte, en 2023 se aprobó el desarrollo reglamentario del Mecanismo RED, instrumento de flexibilidad y estabilización del empleo introducido por la última reforma laboral[20]. Dada su naturaleza, el Mecanismo RED también posee una dimensión central de política activa de empleo, en la medida que contiene elementos específicos destinados a mejorar las competencias profesionales y la empleabilidad de las personas trabajadoras afectadas por situaciones de crisis, tanto en su modalidad cíclica (por coyuntura macroeconómica general) o sectorial. Las novedades introducidas en el Mecanismo aparecen resumidas en el cuadro 8.

Avances en cuestiones clave para la empleabilidad en el Mecanismo RED

Por otra parte, en septiembre de 2023 entró en vigor el nuevo sistema de incentivos a la contratación introducido por el Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero[21]. La reforma trató de racionalizar el funcionamiento de las bonificaciones a la contratación, que suponen un tercio del total de recursos destinados a políticas activas de empleo (tres veces más que en el conjunto de la UE-27), pero presentan ámbitos de mejora evidentes en términos de simplificación y eficacia.

Nuevo sistema de incentivos a la contratación: primeros resultados

Los cambios persiguen alinearse con la evidencia existente acerca de la efectividad de las bonificaciones como vía de fomento del empleo en empresas para colectivos con menor empleabilidad. Frente a esta focalización, la aplicación generalizada de bonificaciones incentiva contrataciones que se hubiesen creado incluso en ausencia de tales apoyos (efecto de peso muerto).

20 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. Los principales elementos del Mecanismo RED aparecen desarrollados en la Memoria CES 2021, pág. 239. El análisis normativo completo del desarrollo del Mecanismo RED se aborda en el epígrafe correspondiente al marco normativo laboral.

21 Memoria CES 2022, págs. 229 y ss.

CUADRO 8. ELEMENTOS DE DESARROLLO DEL MECANISMO RED INTRODUCIDOS POR EL REAL DECRETO 308/2023

Medidas aplicables
• Suspensión de los contratos de trabajos o reducción de la jornada, con priorización de esta última siempre que sea posible.
• Cada persona trabajadora solamente podrá verse afectada por una de estas dos medidas, sin que quepa la combinación de ambas.
• Durante la aplicación de RED, no se podrán realizar horas extraordinarias, establecer nuevas externalizaciones de la actividad ni realizar nuevas contrataciones (directas o indirectas) salvo excepciones.
Acciones formativas
• Acciones formativas para las personas trabajadoras afectadas: priorizarán las dirigidas a atender a las necesidades formativas reales de las empresas y las personas trabajadoras, incluyendo las vinculadas a la adquisición de competencias digitales y las de recualificación de las personas trabajadoras, aunque no tengan relación directa con la actividad desarrollada en la empresa.
• Pueden ser de cualquier tipo dentro de los previstos legalmente en el sistema de formación profesional, el sistema de formación para el empleo en el ámbito laboral y el sistema universitario.
• Deben desarrollarse durante el tiempo de reducción de jornada o durante el tiempo de trabajo, y hasta 6 meses después desde la finalización de la vigencia del Mecanismo.
• Las empresas que desarrollen las acciones formativas en el marco de RED tendrán derecho al aumento del crédito para la financiación de acciones en el ámbito de la formación programada.
Beneficios en la cotización a la Seguridad Social
• Las exenciones en la cotización a la Seguridad Social de que disfruten las empresas contempladas en el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, están condicionadas al mantenimiento del empleo de las personas trabajadoras afectadas por RED durante los seis meses siguientes al fin de la vigencia del Mecanismo RED.
Gobernanza
• Configuración de la Comisión Tripartita del Mecanismo RED-sectorial, con funciones de seguimiento sobre esta modalidad y análisis de la necesidad de elevar una solicitud de activación al Consejo de Ministros.
• Fondo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo: se definen sus fuentes de financiación y la dotación. Se crea una Comisión Social de Seguimiento del Fondo, con representación (vocalías) de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal.

Fuente: Real Decreto 608/2023, de 11 de julio, por el que se desarrolla el Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo.

Aunque el tiempo en vigor de los nuevos incentivos es todavía corto, es posible apreciar algunas tendencias, como el impulso a la conversión de contratos a indefinidos (cuadro 9). Asimismo, se advierte un aumento del peso adquirido en las bonificaciones por parte de ciertos grupos objetivo (las personas con discapacidad representan más de la mitad, aunque se partía de niveles ya elevados, y también los jóvenes, aunque a una escala menor). En cambio, en los cuatro meses de comparativa disponible se detecta una menor reactividad entre las personas desempleadas de larga duración o, en menor medida incluso, entre las personas en riesgo de exclusión social.

CUADRO 9. INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN SEGÚN GRUPO U OBJETIVO BONIFICADOS

(Número y porcentaje)

	Indefinidos						Temporales			2023				Peso s. total	
	Iniciales	Var. 23-22 (%)	Var. 23 (sep.-dic.) - 22 (sep.-dic.) (%)	Conversiones	Var. 23-22 (%)	Var. 23 (sep.-dic.) - 22 (sep.-dic.) (%)		Var. 23-22 (%)	Var. 23 (sep.-dic.) - 22 (sep.-dic.) (%)		Mujeres (%)	Var. 23-22 (%)	Var. 23 (sep.-dic.) - 22 (sep.-dic.) (%)	2023 (sep.-dic.)	2022 (sep.-dic.)
Conciliación	0			0			95.213	-21,6	-57,6	95.213	60,3	-21,6	-57,6	28,9	48,5
Personas con discapacidad	26.504	-4,0	-20,4	9.944	-42,4	-30,5	67.113	-12,6	-2,6	103.561	41,8	-14,9	-10,5	54,1	43,0
Personas en riesgo de exclusión social	1.233	-15,3	-34,9				4.444	-13,1	-22,7	5.677	59,7	-13,6	-25,7	2,3	2,2
Jóvenes	542	2.911,1	6.350,0	0			3.710	204,8	483,0	4.252	45,7	244,3	578,6	5,4	0,6
Personas desempleadas de larga duración	4.865	-7,4	11,9							4.865	59,9	-7,6	11,9	2,9	1,8
Trabajo autónomo (familiar colaborador)	1.233	-36,1	-93,2							1.233	50,4	-36,3	-93,2	0,1	0,8
Mantenimiento del empleo	9									9	33,3			0,0	0,0
Conversiones				11.563	41,7	42,3				11.563	46,1	41,7	42,3	6,3	3,2
Total	**34.386**	**-5,1**	**-16,6**	**21.507**	**-15,4**	**-1,8**	**170.480**	**-16,7**	**-34,1**	**226.373**	**50,7**	**-15,0**	**-28,9**		

Nota: las bonificaciones aplicadas a los contratos de empresas de inserción a menores de 30 años se han incluido en la agrupación «jóvenes».
Fuente: elaboración propia a partir de SEPE, Estadística de contratos.

La concentración de los incentivos en colectivos de especial vulnerabilidad marca un objetivo estable al apoyo público a la contratación. Sin embargo, este acercamiento debe ofrecer la suficiente flexibilidad para incorporar en cada momento a nuevos grupos en situación de vulnerabilidad o reforzar el apoyo a subgrupos específicos. En este sentido, un buen enfoque del sistema de apoyos requiere un mayor desarrollo de las herramientas de perfilado de los demandantes de empleo que permita identificar y caracterizar a los grupos con dificultades específicas de inserción y que deben ser objeto de los incentivos. Asimismo, debe dar cabida a la formación y cualquier otra intervención conducente a la inserción, a fin de maximizar su impacto en términos de sostenibilidad de la inserción. Por último, cabe insistir en la necesidad de sustanciar la evaluación del sistema de bonificaciones[22], con el fin de cubrir el vacío que persiste en el análisis de impacto de esta modalidad específica de política activa[23].

Retos para el futuro: las PAE ante las grandes transiciones

Parte de las novedades introducidas en las políticas activas de empleo durante 2023 y años anteriores se originan en las reformas e inversiones comprometidas en el PRTR. Tras tres años de vigencia y sin que la adenda aprobada el pasado mes de octubre añadiera elementos relevantes al PRTR en el ámbito de las políticas de empleo, resulta pertinente recapitular su estado de implementación (cuadro 10)[24].

Las inversiones relacionadas con las políticas activas de empleo se han ejecutado en un 57,2 por 100, por encima del conjunto del Plan (40,1 por 100). No obstante, se advierten retrasos significativos en el despliegue de nuevas competencias para la doble transición y, sobre todo, en la gobernanza e impulso a las políticas activas de empleo, que incluye las acciones de formación al personal del SNE. Por lo que respecta a las reformas, se ha avanzado o cumplido con la mayoría de hitos, aunque destaca la ausencia de progreso sobre la modernización del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral.

Las limitaciones en el enfoque de la evaluación adoptado para el PRTR ya han sido señaladas por el CES[25]. La primacía del seguimiento y control de la ejecución, así como del cumplimiento con las reformas por vía normativa, no aproximan ni la calidad de la implementación ni el impacto de las medidas contenidas en el Plan sobre la población objetivo y el tejido productivo.

A pesar de esta orientación general de la evaluación, la Comisión Europea ha prestado atención a las políticas activas de empleo en los planes nacionales de recuperación

22 Prevista en el artículo 42 del Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas.

23 En este sentido, las evaluaciones antes mencionadas (PAPE 2021 y 2022, y evaluación intermedia de la EEAAE 2021-24) no incluyen los resultados de las bonificaciones vigentes en cada momento.

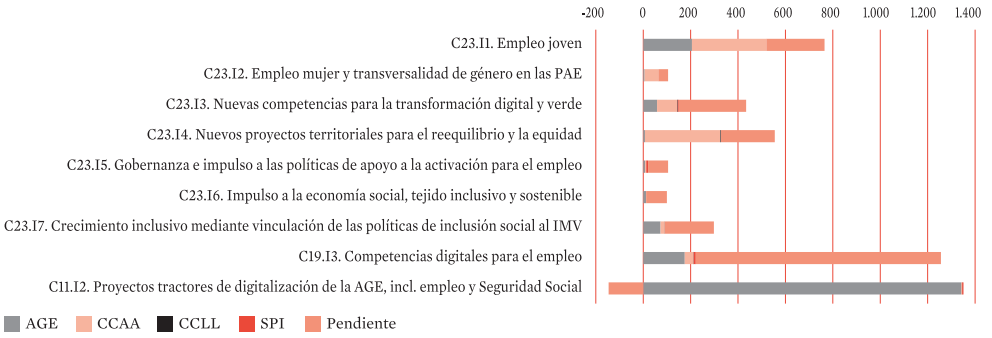
24 Para un análisis global del estado de implementación del PRTR, véase el epígrafe correspondiente del capítulo I.

25 Véase al respecto el análisis contenido en el capítulo I de esta Memoria.

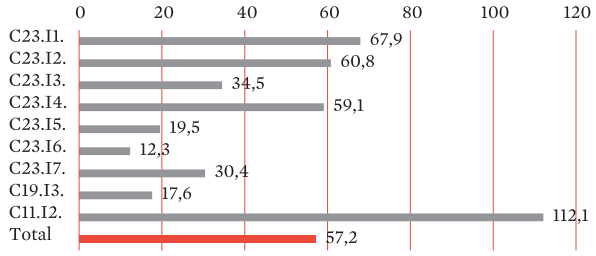
CUADRO 10. BALANCE DE PROGRESO DEL PRTR EN POLÍTICAS DE EMPLEO

(Millones de euros y porcentajes)

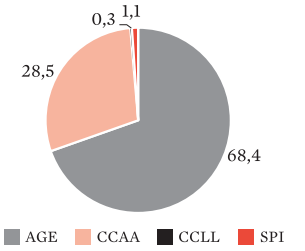
Proceso de las inversiones



Formalizado/concedido (%)



Formalizado/concedido según nivel administrativo (total)



Progreso de las reformas

C23.R5. Modernización de políticas activas de empleo, incluye:	
Nueva Ley de Empleo.	Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.
Estrategia española de Activación para el Empleo 2021-2024.	R.D. 1069/2021, De 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024.
Aprobación del Real Decreto por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del SNE.	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.
Modernización del Programa de Fomento del Empleo Agrario.	Pendiente de desarrollo.
Aprobación de la Garantía Juvenil Plus. Plan 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes.	Aprobada en junio 2021.
Reforma de la Ley por la que se regula el Sistema de FP para el empleo en el ámbito laboral para adecuarla a las actuaciones del Plan Nacional de PAE.	Pendiente de desarrollo; el APL de formación en el trabajo está siendo negociado con los interlocutores sociales (ver epígrafe 2.1. de este capítulo).
C23.R6. Establecimiento de un mecanismo de flexibilidad interna, estabilidad en el empleo y apoyo a la transición.	Real Decreto-ley 32/2021 y Real Decreto 608/2023, de 11 de julio, por el que se desarrolla el Mecanismo RED.
C23.R7. Revisión de las subvenciones y bonificaciones a la contratación laboral.	Real decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas.
C23.R11. Digitalización del SEPE para su modernización y eficiencia.	En progreso. Desarrollados e implantados el sistema ayuda a los orientadores send@ y el proyecto de digitalización del observatorio. Completado el análisis para el desarrollo del nuevo sistema SISPE-INTERMEDIACIÓN.

Notas: 1) datos a 31 de marzo de 2024, 2) Los datos del C11.I2. no desagregan específicamente para servicios de empleo, 3) SPI: sector público institucional.
Fuente: elaboración propia a partir de AIReF, *Observatorio Interactivo del PRTR*.

y España ha gozado de un foco específico, al concentrar un mayor número de reformas e inversiones en este ámbito a nivel europeo[26]. A pesar de poner en valor el elevado grado de despliegue de las medidas, este ejercicio cualitativo menciona la insuficiente coordinación e interoperabilidad entre niveles administrativos como un escollo en la implementación del Plan, así como una potencial debilidad para el anclaje de las medidas en el largo plazo. También se alerta sobre la escasa coordinación entre servicios de empleo y servicios sociales, así como sobre la insuficiente dotación de personal.

Avances en el perfilado de los demandantes de empleo

La aplicación Send@ constituye un elemento clave de la transformación digital de los servicios públicos de empleo en España y se enfoca a una mayor eficiencia en la orientación e intermediación profesional a partir del perfilado de las personas demandantes de empleo[27]. Tras su diseño inicial en 2019-20, y a falta de datos sobre su grado de implantación en los servicios de empleo e impacto sobre la empleabilidad e inserción laboral de los usuarios, tan solo contamos con los resultados de la evaluación preliminar llevada a cabo por la OCDE y la Comisión Europea en 2022[28]. Estos resultaron positivos, al revelar una mayor probabilidad de los usuarios de Send@ de encontrar empleo (y, además, de tipo indefinido), así como de participar en un mayor número de intervenciones propuestas por los servicios de empleo para mejorar su empleabilidad y durante más días.

En cambio, también se advertían algunos aspectos mejorables, como la neutralización de los efectos positivos tras 5-6 meses de participación en las acciones o la sensibilidad de los resultados a la inclusión o exclusión de algunas Comunidades Autónomas, lo que podría apuntar a diferencias territoriales en la calidad de la provisión del servicio). Por otro lado, no se evaluó a subgrupos específicos de demandantes de empleo (según género, edad u otras características específicas), lo cual hubiera ayudado a confirmar la robustez de Send@ con perfiles que tuvieran obstáculos específicos para la empleabilidad[29].

Servicios de empleo e inteligencia artificial: oportunidades y riesgos

La digitalización constituye un reto clave para la mayor parte de servicios de empleo, que identifican en esta transición una oportunidad para aumentar la calidad, eficiencia y alcance de los servicios provistos a demandantes de

26 Comisión Europea (2023): *Study supporting the mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility. Case study on social and territorial cohesion: active labour market policies.*

27 Véase Memoria CES 2022, págs. 227 y 228.

28 OCDE-Comisión Europea (DG REFORM) (2022): *Impact evaluation of the digital tool for employment counsellors in Spain: SEND@*. La participación de la Comisión Europea se canalizó a través del Instrumento de Apoyo Técnico, gestionado por DG REFORM para acompañar a los Estados miembros en el diseño e implementación de reformas, incluidas las contempladas en los Planes de Recuperación.

29 Además, cabe mencionar cómo la evaluación detectó un porcentaje significativo de orientadores que no actuó de forma consistente con su asignación en la evaluación experimental; el 19 por 100 de los orientadores asignados al grupo de tratamiento no usaron Send@. OCDE-Comisión Europea (DG REFORM) (2022): *Ibidem*, págs. 26 y ss. Ello podría apuntar a la necesidad de reforzar las capacidades de los orientadores en el uso de herramientas digitales.

empleo y empresas. Aunque el mayor énfasis y progreso hasta ahora se ha producido en las tareas de perfilado, la digitalización concierne a todos los procesos y servicios, y tiene un impacto integral.

Específicamente, el auge de la inteligencia artificial (IA) como acelerador de la transición digital impacta de lleno sobre las políticas activas de empleo y suscita cuestiones centrales sobre su futuro. Las vías de aplicación de la IA en los servicios de empleo son numerosas (cuadro 11). Sin embargo, la adopción de la IA también plantea desafíos importantes, fundamentalmente relacionados con la robustez y ausencia de sesgos de sistemas y datos, la transparencia de los sistemas y explicabilidad de sus resultados, o las cuestiones éticas suscitadas.

Por ahora, la Ley de IA europea ha reconocido la especial sensibilidad de los sistemas aplicados al ámbito del empleo, calificados de «alto riesgo». En esta misma línea, la normativa de empleo ha buscado minimizar los riesgos de una gestión basada en la IA o lo digital impidiendo su uso exclusivo en estos procesos (art. 3, letra c de la Ley 3/2023 de Empleo[30]), garantizando a las personas usuarias la opción de recurrir a atención personalizada o asegurando a las plantillas su libertad de revisar e, incluso, contradecir las decisiones de la IA[31].

Ampliar el alcance de los servicios de empleo e integración de las políticas de empleo e inclusión

Otro reto acuciante de las políticas de empleo consiste en el alcance efectivo de las personas que han permanecido inactivas durante largos periodos o se encuentran en situaciones de vulnerabilidad o exclusión social que se traducen en barreras al empleo. Además de la dificultad que supone la menor empleabilidad que habitualmente presentan estos grupos, los servicios de empleo se enfrentan al desafío previo de acercarlos a su radar de detección.

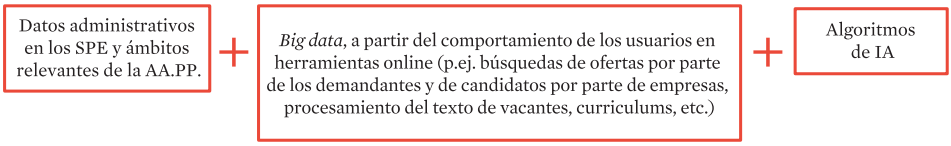
La integración entre los servicios sociales y de empleo para la inserción laboral de personas con necesidades de inclusión ha sido tradicionalmente poco eficaz y es condición necesaria para facilitar tal detección. Sin embargo, la introducción del IMV ofrece, además de un avance para la lucha contra la pobreza severa, una renovada oportunidad para que las personas perceptoras sigan itinerarios de inclusión que, entre otros objetivos, pueden contemplar la inserción laboral. En este sentido, el planteamiento del IMV como palanca de inclusión sociolaboral y no como vía de activación estricta, permite la compatibilidad entre la prestación e ingresos salariales, regulada mediante el llamado «incentivo al empleo»[32].

30 La previsión hace referencia solamente a la intermediación o colocación laboral llevadas «(...) a cabo exclusivamente por medios automatizados».

31 Véase, por ejemplo, Pôle Emploi (2022): *Charte de Pôle emploi pour une intelligence artificielle éthique*.

32 Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del Ingreso Mínimo Vital con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación. A grandes rasgos, los ingresos que no sobrepasen el 60 por 100 de la renta garantizada por el IMV en cada unidad de convivencia no conllevarán reducción de la prestación, sino que se sumarán a la misma. Véase, para mayor detalle, Memoria CES 2022, págs. 434 y ss.

CUADRO 11. INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y SERVICIOS DE EMPLEO. CUESTIONES CLAVE



Aplicaciones de la IA en los servicios de empleo

- Perfilado de los demandantes según su empleabilidad, identificación de obstáculos al empleo, predecir resultados de empleabilidad y ajustar itinerarios/intervenciones de manera acorde.
- Detección proactiva de vacantes ofrecidas por las empresas.
- Aumento del tiempo de atención a los usuarios por parte de los profesionales.
- Publicidad de vacantes ajustada a perfiles específicos vía acceso a canales/medios de nicho.
- Casar a demandantes con ofertas de empleo (*matching* semántico, selección del mejor ajuste).
- Mapear la distancia de los demandantes con respecto a su empleo deseado y las expectativas de las empresas; identificación de brechas de competencias y necesidades formativas.
- Información y orientación laboral (*chatbots*).
- Detección de irregularidades en los procesos de orientación e intermediacion (p.ej., alerta ante discriminación en ofertas).

Riesgos de la IA en los servicios de empleo

Robustez de sistemas y datos

- Sesgos técnicos introducidos en la fase de diseño de los sistemas; en la selección de datos y parámetros, selección de resultados relevantes. Problemas asociados a la falta de diversidad en los equipos técnicos (en particular, sesgo de género).
- Menor calidad de los datos referidos a grupos de trabajadores infrarrepresentados, que usan menos las herramientas digitales o han tenido menor presencia «histórica» en el mercado de trabajo.
- Reproducción de los sesgos históricos en los datos utilizados para alimentar los sistemas.
- Incapacidad de detección de características intangibles, tanto de demandantes como de empresas.
- Problemas para gestionar la innovación (nuevos perfiles profesionales).

Transparencia

- Opacidad de sistemas cada vez más complejos.
- Dificultad para justificar y explicar los resultados de la IA.
- Dificultad para monitorear y detectar errores.

Cuestiones éticas

- Discriminación menos intuitiva y con mayor dificultad para combatirla.
- Riesgos de privacidad de datos.
- Equilibrio entre las decisiones de profesionales y algoritmos.
- Responsabilidad de las decisiones tomadas por la IA.

Fuente: elaboración propia a partir de OCDE (2022): «Harnessing digitalisation in PES to connect people with jobs», *Policy brief on ALMPs*; S. Broecke (2023): «Artificial Intelligence and Labour Market Matching», *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, núm. 284 y OCDE (2023): *Employment Outlook. Artificial Intelligence and the labour market*.

A partir de este marco normativo habilitante, el PRTR (C23.I7) incorporó la necesidad de identificar los itinerarios de inclusión más eficaces mediante proyectos piloto cuyos resultados debían suministrar la evidencia para promover su posterior escalado. El

objetivo de inserción laboral ha sido un elemento central de estos pilotos, por lo que sus resultados son relevantes para las políticas de empleo específicamente dirigidas a los grupos a priori menos empleables[33].

Los resultados más positivos se han producido en personas con discapacidad y personas en situación de sinhogarismo, para las que las intervenciones de empleabilidad inscritas en itinerarios más amplios de inclusión han aumentado las horas y días trabajados, respectivamente, en tres cuartas partes de los casos. Asimismo, los pilotos arrojan mejoras en las métricas de autopercepción de la empleabilidad, motivación y adquisición de herramientas para la búsqueda de empleo, lo cual pone de relieve la importancia de estos elementos intangibles como condición necesaria para la inserción.

Sin embargo, la evaluación no se ha pronunciado sobre las formas de gobernanza más eficaces. En este sentido, sería fundamental identificar los formatos más eficaces de funcionamiento, colaboración e interoperabilidad entre los distintos actores, públicos y privados, implicados en la provisión de itinerarios. Este ejercicio debería contribuir a sustanciar vías de trabajo conjunto entre los servicios de empleo y servicios sociales que concreten el principio de «integración» entre ambos ámbitos.

2. Diálogo social y relaciones laborales

2.1. BALANCE DEL DIÁLOGO SOCIAL

Diálogo social en la Unión Europea

La iniciativa de diálogo social

La Comisión presentó el 25 de enero de 2023 la anunciada iniciativa de diálogo social para seguir fortaleciendo y promoviendo el diálogo social con acciones concretas tanto a nivel nacional como comunitario[34]. Esta renueva el compromiso de la Comisión con el diálogo social como piedra angular de la economía social de mercado de la Unión Europea y su competitividad, trata de empoderar al diálogo social para que sirva de herramienta para gestionar el mundo laboral cambiante y las nuevas tendencias existentes en el mercado laboral, en el contexto de las transiciones hacia una economía digital y climáticamente neutra y el surgimiento de nuevas formas de empleo, como el trabajo en plataformas digitales.

33 MISSM (2024): *Palancas para la inclusión. Recomendaciones del Laboratorio de Políticas de Inclusión en base a la Evidencia científica*. Véase el capítulo III de esta Memoria para un análisis más profundo sobre el IMV y los ámbitos de actuación de los proyectos piloto y del Laboratorio de Políticas de Inclusión que los ha acogido.

34 La Comisión había anunciado en 2021, en el marco del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, que presentaría una iniciativa para apoyar el diálogo social a nivel nacional y de la Unión Europea.

Dicha iniciativa comprendía, por un lado, una propuesta de la Comisión de recomendación del Consejo acerca de cómo los países de la Unión Europea pueden fortalecer aún más el diálogo social y la negociación colectiva a nivel nacional[35] y, por otro, una Comunicación sobre el refuerzo y la promoción del diálogo social a nivel comunitario[36]. Los interlocutores sociales participaron activamente en la preparación de ambas iniciativas[37].

En este contexto, el 12 de junio de 2023, el Consejo de la Unión Europea adoptó la Recomendación sobre el fortalecimiento del diálogo social en la Unión Europea, que constituye un logro notable en el ámbito del diálogo social. La Recomendación ayudará a los Estados miembros a implementar el Principio octavo del Pilar Europeo de Derechos Sociales proporcionando orientación sobre el refuerzo del diálogo social y la negociación colectiva a nivel nacional asegurándose de que los marcos de diálogo social sean adecuados para el futuro, fomentando una mayor participación de los interlocutores sociales en el diseño de políticas, promoviendo los beneficios del diálogo social y desarrollando capacidades para las organizaciones de interlocutores sociales.

El carácter no vinculante de las recomendaciones significa que la efectividad de este texto dependerá en gran medida de la voluntad de los Estados miembros de implementarlo. A este respecto, cabe señalar que los primeros informes de los Estados miembros sobre la implementación de esta recomendación no se enviarán a la Comisión hasta 2025 y que la primera evaluación de la aplicación de este texto tendrá lugar seis años después de su adopción. Por último, para controlar la aplicación de esta recomendación, la Comisión tendrá que presentar un dictamen al Consejo sobre la posibilidad de mejorar la recogida de datos sobre el diálogo social.

En relación con la referida iniciativa de diálogo social, en junio de 2023 el Parlamento Europeo aprobó una resolución sobre el refuerzo del diálogo social (recuadro 2). En ella se ponía especialmente de manifiesto la gran relevancia de este, incluida la negociación colectiva y la necesidad de su promoción y refuerzo.

Durante la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, en el segundo semestre de 2023, se desarrolló un evento internacional de alto nivel sobre el futuro del trabajo y el diálogo social (Santiago de Compostela, 21 y 22 de septiembre de 2023)

35 Comisión Europea, *Proposal for a Council Recommendation on strengthening social dialogue in the European Union,* COM (2023) 38 final, de 25 de enero de 2023.

36 Comisión Europea, *Communication on Strengthening social dialogue in the European Union: harnessing its full potential for managing fair transitions,* COM (2023) 40 final, de 25 de enero de 2023. Véase Memoria CES 2022, apartado 1.2.1.

37 Asimismo, cabe apuntar que el CESE se pronunció acerca de ambas iniciativas en su Dictamen (2023/C 228/12) de 27 de abril de 2023, en el que, sobre todo, señalaba, en el apartado de conclusiones y recomendaciones, que las acogía favorablemente y ponía además en valor el papel del diálogo social al afirmar que «El diálogo social a escala nacional y europea desempeña un papel clave en la elaboración de políticas económicas, laborales y sociales que promuevan la convergencia al alza de las condiciones de vida y trabajo en todos los Estados miembros. El CESE coincide plenamente en que el diálogo social puede ser un instrumento beneficioso para impulsar la resiliencia económica y social, la competitividad y el crecimiento sostenible e integrador».

RECUADRO 2. PRINCIPALES PROPUESTAS DEL PARLAMENTO EUROPEO PARA EL REFUERZO DEL DIÁLOGO SOCIAL

El 1 de junio de 2023, el Parlamento Europeo adoptó una resolución sobre el refuerzo del diálogo social[38] tras el anuncio de la Comisión, 25 de enero de 2023, del lanzamiento de la iniciativa de diálogo social. La resolución destaca que el diálogo social, incluida la negociación colectiva, es un instrumento fundamental y beneficioso para el buen funcionamiento de la economía social de mercado, que contribuye a la resiliencia económica y social, la competitividad, la estabilidad y al crecimiento y desarrollo sostenibles e integradores. La misma declara además que el diálogo social es fundamental para lograr un mercado laboral europeo equilibrado. En ella, el Parlamento Europeo hace hincapié en que los países que cuentan con marcos sólidos para el diálogo social y una cobertura elevada de negociación colectiva tienden a tener economías más competitivas, inclusivas y resilientes, ya que los interlocutores sociales desempeñan un papel esencial en la gestión de la crisis y la mitigación de sus consecuencias negativas a nivel económico y social.

La misma pone de relieve también que se necesitan esfuerzos adicionales con el fin de ofrecer soluciones sostenibles para la organización y la financiación de los comités de diálogo social sectorial. Asimismo, pide a la Comisión que apoye y supervise atentamente el diálogo social sectorial con el fin de garantizar la armonización entre los comités y que el diálogo social pueda contribuir significativamente a las políticas de la Unión Europea. La resolución pide a la Comisión que mantenga su apoyo logístico a los comités de diálogo social sectorial y que aumente su apoyo financiero, jurídico y técnico.

El Parlamento Europeo también pide a la Comisión y a los Estados miembros que trabajen por alcanzar una cobertura de la negociación colectiva de al menos el 80 por 100 de aquí a 2030, ya que la proporción de trabajadores cubiertos por convenios colectivos ha disminuido significativamente en los últimos treinta años.

Fuente: elaboración propia a partir de la Resolución sobre el refuerzo del diálogo social del Parlamento Europeo.

que abordó, con la presencia de los interlocutores sociales nacionales y europeos, los líderes europeos y diversas instituciones comunitarias e internacionales, los desafíos que afronta el mundo laboral y su encaje en la futura agenda social comunitaria. Se trataron tres grandes cuestiones: el impulso de la idea de la democracia en la empresa, la transición digital y la negociación colectiva verde.

Cumbre de los interlocutores sociales europeos

En la Cumbre de los interlocutores sociales celebrada en Val Duchesse el 31 de enero de 2024[39], la Comisión Europea, la Presidencia belga del Consejo de la Unión Europea y los interlocutores sociales europeos firmaron una «Declaración tripartita para un diálogo social europeo próspero», en la que fundamentalmente

38 Resolución del Parlamento Europeo, de 1 de junio de 2023, sobre el refuerzo del diálogo social (2023/2536(RSP)).

39 Esta Cumbre tuvo lugar treinta y nueve años después de que el expresidente de la Comisión, Jacques Delors, convocara a los interlocutores sociales en Val Duchesse (1985), marcando el nacimiento del

RECUADRO 3. ACUERDOS RECOGIDOS EN LA DECLARACIÓN TRIPARTITA DE VAL DUCHESSE

Como parte de su compromiso de reforzar el diálogo social, la Comisión, la Presidencia belga del Consejo de la Unión Europea y los interlocutores sociales europeos acordaron:

- **Abordar la escasez de mano de obra y capacidades**: tener empleos de calidad y una fuerza laboral equipada con las habilidades adecuadas es esencial para la competitividad de la Unión Europea. Sin embargo, actualmente casi dos tercios (63 por 100) de las pequeñas y medianas empresas declaran (Eurobarómetro) que la escasez de mano de obra y habilidades les frena en sus actividades comerciales generales. La Comisión, en cooperación con los interlocutores sociales, presentará un plan de acción para abordar la escasez de mano de obra y capacidades en la primavera de 2024. Además, los firmantes de la declaración se comprometieron a tratar de atraer a más personas al mercado laboral, mejorar las condiciones laborales y facilitar el reconocimiento de cualificaciones y la integración de trabajadores procedentes del extranjero.
- **Colocar el diálogo social europeo en el centro del futuro común de la Unión**: los interlocutores sociales desempeñan un papel esencial en la forma en que la Unión Europea responde y se adapta a las circunstancias económicas y sociales cambiantes, incluso a la luz de las transiciones verde y digital. Por ello, la declaración reiteraba el compromiso de la Unión de respetar y promover plenamente el papel de los interlocutores sociales y el diálogo social.
- **Establecer un representante de alto nivel europeo para el diálogo social**: la Comisión establecerá un enviado europeo para el diálogo social dedicado a promover y fortalecer aún más el papel del diálogo social a nivel europeo y nacional. Esta nueva figura apoyará y coordinará la implementación de la Comunicación de la Comisión sobre el fortalecimiento del diálogo social en la Unión Europea. El Enviado será el punto de contacto para que los interlocutores sociales informen conjuntamente sobre las preocupaciones relacionadas con el diálogo social.
- **Lanzar un Pacto para el diálogo social europeo**: se llevarán a cabo en el corto-medio plazo una serie de reuniones bipartitas y tripartitas para identificar cómo reforzar aún más el diálogo social a nivel comunitario. Esto incluirá el apoyo institucional y financiero de la Unión y el desarrollo de capacidades, incluso a través del Fondo Social Europeo Plus (FSE+), así como un enfoque bipartito acordado para la negociación, promoción e implementación de acuerdos con los interlocutores sociales. El Pacto concluirá a principios de 2025.

Fuente: Comisión Europea.

diálogo social europeo. Cabe recordar que el diálogo social —el diálogo entre los representantes de los trabajadores y las empresas— es una parte integral y fundamental del modelo social europeo, consagrado en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y un principio clave del Pilar Europeo de Derechos Sociales. El diálogo social contribuye a la prosperidad económica y a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, fomenta la competitividad de las empresas de la Unión Europea y ayuda a anticipar y gestionar el cambio, por ejemplo, en el contexto de las transiciones digital y verde.

se comprometieron a fortalecer el diálogo social para abordar los desafíos laborales[40]. Dicha declaración representa un compromiso renovado para fortalecer el diálogo social a nivel de la Unión Europea y una unión de fuerzas para abordar desafíos clave en las economías y mercados laborales europeos. El objetivo radica en apoyar empresas prósperas, empleos y servicios de calidad, así como mejores condiciones laborales.

Diálogo social tripartito

En 2023, el diálogo social a tres bandas, que representa la interlocución entre las instituciones comunitarias y las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas, atendió también los compromisos de carácter institucionalizado como las Cumbres Sociales Tripartitas. En la celebrada el 22 de marzo, que se articuló en torno a la cuestión de cómo responder adecuadamente a los retos de competitividad de Europa y convertirla en el lugar idóneo para inversiones industriales que generen crecimiento y empleo de calidad, las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas debatieron sobre tres cuestiones: restablecer unas condiciones de competencia equitativas, garantizar una transformación competitiva necesaria en todos los sectores industriales y lograr una transición económicamente sólida y justa; la Agenda de Capacidades: aprovechar el Año Europeo de las Competencias para abordar los problemas de contratación y colmar la brecha en el acceso a las capacidades y a la formación para la adquisición de capacidades; y dotar al mercado único de una mayor resiliencia y aplicar una agenda comercial ambiciosa para construir una economía social de mercado altamente competitiva que ofrezca resultados para todos.

Por su parte, en la mantenida el 25 de octubre, que giró en torno al tema «Poner los pilares de una economía europea fructífera para los trabajadores y las empresas», estas intercambiaron puntos de vista acerca de tres asuntos: abordar la escasez de mano de obra; una política industrial y energética para una Europa con éxito que genere empleo de calidad y crecimiento sostenible; y la respuesta a la Ley estadounidense de reducción de la inflación y medidas para la economía europea.

Diálogo social bipartito

En el ámbito bipartito del diálogo social, en 2023 en el marco del programa de trabajo conjunto de los Interlocutores sociales europeos 2022-2024 trabajaron en las negociaciones para alcanzar determinados acuerdos previstos en dicho programa de trabajo[41], como el relativo a la revisión y actualización del Acuerdo Marco sobre Teletrabajo y el derecho a la desconexión digital de 2002, en forma de texto jurídicamente vinculante que se implementaría a través de una Directiva. A finales de 2023, las negociaciones finalizaron sin que fuera posible alcanzar un acuerdo. Ante esta

40 La Cumbre seguía a la citada Comunicación de la Comisión sobre el refuerzo y la promoción del diálogo social a nivel de la Unión Europea de enero de 2023, así como a la mencionada Recomendación del Consejo de junio de 2023 sobre el refuerzo del diálogo social y la negociación colectiva a nivel nacional.

41 Véase Memoria CES 2022, apartado 1.2.1.

situación, la Comisión Europea anunció que estudiaría si proponer, en el corto-medio plazo, una iniciativa legislativa para regular el teletrabajo y el derecho a la desconexión en la Unión Europea.

Diálogo social sectorial europeo

En relación con el proceso de diálogo con los interlocutores sociales europeos, lanzado en octubre de 2021 por la Comisión, para la revisión del diálogo social sectorial, en 2023, en el marco de la iniciativa de la Unión Europea de apoyo al diálogo social, se señaló que la Comisión, junto con los interlocutores sociales sectoriales, participará en la actualización del marco del diálogo social sectorial de la Unión Europea para aumentar su pertinencia y eficacia y evaluará si es necesaria una revisión de su Decisión 98/500/CE, relativa a la creación de Comités de diálogo sectorial para promover el diálogo entre los interlocutores sociales a escala europea[42].

La Comisión, en estrecha cooperación con los interlocutores sociales, actualizará el marco jurídico de los comités de diálogo social sectorial; en el marco de la estructura actual de los comités de diálogo social sectorial, facilitará sinergias entre los comités existentes, promoverá la inclusión de nuevos segmentos de sectores económicos previo cumplimiento de los criterios pertinentes y ajustará el enfoque para la elaboración de estudios de representatividad en cooperación con Eurofound; pondrá en marcha un proceso para revisar cómo se organizan las reuniones del comité de diálogo social sectorial; y seguirá explorando las modalidades para el establecimiento de un nuevo diálogo social sectorial en relación con los servicios sociales a nivel de la Unión Europea.

Por otra parte, la Comisión adoptó el 10 de julio de 2023 una decisión por la que se creaba el Comité Europeo de Diálogo Social para los Servicios Sociales[43], que reunirá a empresarios europeos y a organizaciones sindicales del sector[44], y que abarcará aproximadamente a 9 millones de personas trabajadoras en toda la Unión Europea. El reglamento y el programa de trabajo del comité se aprobaron durante su primera reunión, que tuvo lugar a finales de 2023. Con este, existen actualmente 44 comités europeos de diálogo social sectorial que reúnen a empleadores y sindicatos de una muy amplia variedad de sectores económicos de la Unión Europea.

Entre los principales resultados del diálogo social sectorial europeo, cabe destacar que en su documento de posición conjunta de abril de 2023[45], los interlocutores sociales de la Unión Europea en el sector azucarero subrayaron la importancia de

42 Decisión de la Comisión 98/500/CE, de 20 de mayo de 1998, relativa a la creación de Comités de diálogo sectorial para promover el diálogo entre los interlocutores sociales a escala europea.

43 C (2023) 4573 final, de 10 de julio de 2023.

44 Las organizaciones que participarán en el comité serán los Empleadores Sociales y el CMRE (Consejo Europeo de Regiones y Municipios), en representación de los empresarios europeos de los servicios sociales, y la FSESP (Unión Europea de Servicios Públicos), en representación de los trabajadores europeos del sector. Además, UNI-Europa y CESI (Confederación Europea de Sindicatos Libres) también formarán parte de la delegación de los trabajadores a las reuniones plenarias.

45 *CEFS-EFFAT position: mirror clauses in sugartrade*, de 12 de abril de 2023.

la sostenibilidad y de lograr la transición verde sin dejar de ser competitivos en el mercado mundial. Así, la Asociación Europea de Fabricantes de Azúcar (CEFS) y la Federación Europea de Sindicatos de los Sectores Alimentario, Agrícola y Turístico (EFFAT) pidieron que todo el azúcar de terceros países que entre en el mercado comunitario cumpla las mismas condiciones que los productos de la Unión Europea (cláusulas espejo) para garantizar una competencia leal en el sector.

Consultas de la Comisión a los interlocutores sociales europeos

En 2023, 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 una posible acción para seguir mejorando la calidad de las prácticas (recuadro 4) y sobre una posible revisión de la Directiva 2009/38/CE sobre comités de empresa europeos (recuadro 5).

RECUADRO 4. CONSULTA SOBRE UNA POSIBLE ACCIÓN PARA SEGUIR MEJORANDO LA CALIDAD DE LAS PRÁCTICAS

Esta consulta, que tuvo lugar durante el Año Europeo de las Capacidades (2023), buscaba las opiniones de las organizaciones sindicales y de las asociaciones empresariales europeas sobre la mejor manera de ofrecer a los jóvenes experiencias valiosas durante los periodos de prácticas en condiciones justas a través de una futura revisión del Marco de Calidad de la Unión Europea (Marco de prácticas)[1]. La consulta establecía posibles áreas de acción de la Unión Europea, entre ellas: el alcance, abordar el mal uso de las prácticas, remuneración justa y acceso a la protección social para los aprendices.

El lanzamiento de la consulta se produjo tras la reciente resolución del Parlamento Europeo que pedía una revisión del citado Marco[2]. Además, la evaluación de 2023 de la Comisión del Marco de Calidad de la Unión europea para las prácticas encontró que el marco de la Unión europea ayuda a los Estados miembros a garantizar experiencias profesionales valiosas para los jóvenes. Esta evaluación destacó el impacto positivo del marco, particularmente en países con sistemas de prácticas menos desarrollados. Sin embargo, la evaluación encontró que hay margen de mejora en la aplicación, el seguimiento y el cumplimiento de los principios de calidad del marco[3].

En la segunda fase de consulta, BUSINESSEUROPE consideró que una recomendación reforzada del Consejo era una respuesta más adecuada que una directiva para abordar algunas nuevas cuestiones que habían surgido en relación con las prácticas en el mercado abierto, por ejemplo, en lo que respecta a las prácticas a distancia o híbridas y a las prácticas transfronterizas. Por lo tanto, no veía la necesidad de una directiva para abordar las cuestiones que se presentan en los documentos de consulta de la Comisión, apuntando que estaba en contra del mal uso de las prácticas y considerando que una mejor aplicación de las normas y prácticas existentes a través de las inspecciones y autoridades nacionales era la forma más adecuada de abordar estos problemas, cuando se produzcan, en lugar de proponer una legislación vinculante a nivel de la Unión Europea. Por último, la misma no veía motivos para ampliar el alcance de la Recomendación del Consejo para cubrir las prácticas que forman parte de la educación y la formación formales. En este

RECUADRO 4. CONSULTA SOBRE UNA POSIBLE ACCIÓN PARA SEGUIR MEJORANDO LA CALIDAD DE LAS PRÁCTICAS (*continuación*)

sentido, era importante reconocer el papel variable que desempeñan los interlocutores sociales nacionales y sectoriales en los sistemas nacionales de formación profesional, teniendo en cuenta los sistemas nacionales de relaciones laborales y las prácticas de educación y formación.

Por lo tanto, esta no identificó posibilidades de participar en un proceso de diálogo social a nivel europeo sobre la cuestión de las prácticas.

Por su parte la Confederación Europea de Sindicatos (CES), expresó su disposición a participar en negociaciones encaminadas a un acuerdo sobre esta cuestión en virtud del artículo 155 del TFUE. Y ello debido a la necesidad de que exista normativa a nivel comunitario en esta materia para que los programas de prácticas mejoren en términos de resultados, condiciones de trabajo y protección laboral. La CES principalmente rechazaba la práctica de experiencias laborales no remuneradas y de pasantías que no ofrecen a los jóvenes una experiencia útil, perspectivas profesionales o la oportunidad de vivir dignamente con una remuneración justa.

Ante la situación de desacuerdo entre los interlocutores sociales europeos sobre esta cuestión al finalizar la consulta en dos fases, la Comisión hizo pública, el 20 de marzo de 2024[4], su propuesta de Directiva sobre la mejora y el cumplimiento de las condiciones laborales de los aprendices y la lucha contra las relaciones laborales disfrazadas de periodos de prácticas («Directiva sobre periodos de prácticas»).

[1] Recomendación del Consejo, de 10 de marzo de 2014, sobre un marco de calidad para los periodos de prácticas.
[2] Resolución del Parlamento Europeo con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre periodos de prácticas de calidad en la Unión, de 14 de junio de 2023.
[3] SWD (2023) 9 final, de 10 de enero de 2023.
[4] COM (2024) 132 final.
Fuente: elaboración propia a partir de los documentos de BUSINESSEUROPE y la Confederación Europea de Sindicatos (CES).

RECUADRO 5. CONSULTA SOBRE UNA POSIBLE REVISIÓN DE LA DIRECTIVA SOBRE COMITÉS DE EMPRESA EUROPEOS

Esta consulta daba seguimiento a la resolución del Parlamento Europeo de febrero de 2023 que pedía a la Comisión la revisión de la Directiva 2009/38/CE[1]. La evaluación de dicha Directiva realizada por la Comisión en 2018[2] señaló que los comités de empresa europeos siguen siendo relevantes para garantizar y organizar el diálogo social transnacional en las empresas multinacionales, al tiempo que brindan a los Estados miembros flexibilidad para adaptarlo a sus sistemas nacionales. Sin embargo, también encontró deficiencias, por ejemplo, en relación con el proceso de consulta de los comités y los medios para que los representantes hagan valer sus derechos. Así pues, con esta consulta la Comisión pretendía conocer la opinión de los interlocutores sociales europeos sobre la necesidad y la dirección general de una posible acción de la Unión Europea para mejorar la Directiva sobre los comités de empresa europeos.

En la segunda fase de consulta, las organizaciones de empleadores expresaron su disposición a participar en negociaciones encaminadas a un acuerdo en virtud del artículo 155

RECUADRO 5. CONSULTA SOBRE UNA POSIBLE REVISIÓN DE LA DIRECTIVA SOBRE COMITÉS DE EMPRESA EUROPEOS (*continuación*)

del TFUE. Por contra, las organizaciones de trabajadores no lo hicieron. En líneas generales, los sindicatos veían la necesidad de una revisión jurídicamente vinculante de la Directiva, mientras que las patronales se oponían, en su mayoría, a una revisión, considerando que la Directiva es adecuada para su propósito y advirtiendo contra una carga regulatoria adicional para las empresas. Sindicatos y patronales señalaron específicamente, entre otros extremos, lo siguiente:

- Los sindicatos consideraban que las exenciones del ámbito de aplicación de la Directiva conducían a unas condiciones desiguales, creaban complejidad jurídica y deberían ser suprimidas. Las patronales argumentaban que era apropiado mantener las exenciones, destacando la autonomía de las partes y la necesidad de preservar el buen funcionamiento de las disposiciones de información y consulta en los acuerdos ya existentes.
- En cuanto al proceso de creación de nuevos comités, los sindicatos afirmaban que no era poco común que la dirección central retrasase el inicio de las negociaciones. Los sindicatos también subrayaron la necesidad de garantizar recursos y apoyo adecuados por parte de expertos reconocidos de las organizaciones sindicales en el proceso. Las patronales afirmaban que la creación de comités de empresa europeos funciona satisfactoriamente.
- En cuanto al funcionamiento práctico del marco transnacional de información y consulta, los sindicatos apoyan medidas para aclarar y ampliar los requisitos de consulta, como el alcance de los asuntos transnacionales y la necesidad de garantizar un seguimiento adecuado de los dictámenes del CEE. Por el contrario, las organizaciones empresariales consideran que el concepto actual de asuntos transnacionales es adecuado y no provoca conflictos en la práctica. Afirman que muchos acuerdos ya prevén plazos específicos de información y consulta y una respuesta formal de la dirección a los dictámenes del CEE. Los empresarios hacen hincapié en la necesidad de evitar costes adicionales y piden que se alivien las cargas administrativas y financieras de las empresas promoviendo reuniones *online*.
- En cuanto a las sanciones y solución de conflictos, los sindicatos consideraban que los comités tienen acceso insuficiente a la justicia en algunos Estados miembros y pedían disposiciones más estrictas que incluyan umbrales específicos para sanciones pecuniarias, así como medidas cautelares para suspender decisiones de gestión. Por el contrario, las patronales sostenían que las normas existentes eran suficientes y argumentaban que el número limitado de casos judicializados no era debido a la falta de acceso a la justicia, si no a que la mayoría de los comités funcionaban satisfactoriamente. Estas organizaciones advirtieron además contra las sanciones desproporcionadas.

Ante esta situación de desacuerdo entre los interlocutores sociales europeos sobre esta cuestión al finalizar la consulta en dos fases, la Comisión hizo pública, el 24 de enero de 2024[3], su propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 2009/38/CE en lo que respecta al establecimiento y funcionamiento de los comités de empresa europeos y la aplicación efectiva de la información transnacional y derechos de consulta.

[1] Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de febrero de 2023, de recomendaciones destinadas a la Comisión sobre la revisión de la Directiva sobre los comités de empresa europeos (2019/2183 (INL)).
[2] COM (2018) 292 final, de 14 de mayo de 2018.
[3] COM (2024) 14 final.
Fuente: elaboración propia a partir de la COM (2024) 14 final.

Diálogo social en España

En el balance de los últimos años, durante la XIV Legislatura, cabe consignar una revitalización de la concertación social que, sin perjuicio de algunos altibajos, ha contribuido, mediante un amplio número de acuerdos, tripartitos y bipartitos, a afrontar desde bases más sólidas los efectos en la economía y el trabajo de varias emergencias encadenadas, como han sido la crisis pandémica y las tensiones derivadas de conflictos geopolíticos con inesperados y fuertes incrementos de la inflación, a la vez que, también mediante la negociación y el acuerdo, se ha ido dando respuesta a la necesidad de reformas más de fondo en el mercado de trabajo, las relaciones laborales y la protección social[46].

Contexto político

A comienzos de 2023, la agenda del diálogo social incluía la continuidad de determinados temas laborales y sociales que seguían abiertos en varias mesas de negociación, y se situaba dentro de un escenario general que continuaba siendo de mucha incertidumbre, alimentada, entre otros factores, por una inflación situada todavía en niveles muy altos que impactaba negativamente en las empresas y las familias. A lo largo del año, la complejidad de una situación tan cambiante se vería acentuada, en el plano interno, por la disolución anticipada de las Cortes y la convocatoria de elecciones generales[47] que adelantaban el final de la Legislatura, y en el plano mundial, por unos riesgos geopolíticos al alza, especialmente en la última parte de 2023 e inicios de 2024. Fue, sobre todo, la situación política interna de España, con un gobierno en funciones hasta bien avanzada la segunda mitad del año, y la formación del nuevo gobierno en noviembre, lo que condicionó la dinámica del diálogo social interrumpiendo temporalmente las posibilidades de negociar nuevos acuerdos de alcance tripartito.

Acuerdo tripartito sobre una nueva Estrategia de Seguridad y Salud en el Trabajo

Durante casi la primera mitad de 2023, sin embargo, se desarrolló actividad en una serie de mesas tripartitas de diálogo social. Así, en el ámbito de negociación que reúne al Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal, se alcanzó en febrero el acuerdo sobre la nueva Estrategia Estatal de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027, tras un año y medio de negociaciones[48]. El consenso alcanzado en torno a esta herramienta estratégica debe servir para abordar en general los riesgos para la seguridad y la salud laboral de las personas trabajadoras en los próximos años, logrando unos entornos de trabajo seguros y saludables. Pero, al mismo tiempo, debe servir para afrontar los nuevos riesgos emergentes en un mundo

46 Véase Memoria CES 2020, 2021 y 2022, capítulo II-2 (Diálogo social y relaciones laborales).

47 Real Decreto 400/2023, de 29 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones.

48 En la anterior edición de esta Memoria (2022) se recogían las líneas de actuación y los objetivos estratégicos de la EESST 2023-2030.

del trabajo sujeto a profundos cambios, como la transformación digital de las empresas y la organización del trabajo, las nuevas amenazas que suponen los efectos del calentamiento global en la actividad laboral, o las dinámicas demográficas que apuntan a un peso progresivamente más alto de trabajadores y trabajadoras de mayores edades, permitiendo diseñar y aplicar medidas preventivas adecuadas en los sectores y las empresas. El acuerdo sobre la nueva Estrategia fue seguido de la aprobación, en junio, por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, órgano también tripartito, del primer Plan de Acción, 2023-2024, para su implementación

Otra línea del diálogo social en estos años han sido los intentos de establecer la cuantía del salario mínimo interprofesional (SMI) de forma acordada por el Gobierno y los interlocutores sociales. A lo largo de la 14ª Legislatura, iniciada a finales de 2019 y concluida en mayo de 2023, este instrumento de política salarial, que el Gobierno debe fijar anualmente por mandato legal, previa consulta con las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas, fue determinado en sus cuantías mediante un acuerdo tripartito de los interlocutores sociales y el Gobierno en 2020, y a partir de sendos acuerdos entre este y las organizaciones sindicales UGT y CCOO en 2021 y 2022[49].

Acuerdos entre el Gobierno y las organizaciones sindicales en materia de SMI, pensiones y subsidio por desempleo

Con el objetivo de fijar el SMI para su aplicación en 2023 se celebró una reunión, a finales de enero, entre representantes del MTES y de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. La determinación de las nuevas cuantías se llevó a cabo finalmente a partir de un nuevo acuerdo entre el Gobierno y las centrales sindicales. Las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, que no firmaron el acuerdo, habían hecho una propuesta de cuantía incrementada en el 4 por 100, junto con la propuesta de que se estableciera un régimen de deducciones aplicable en la agricultura, y otra sobre las empresas adjudicatarias de contratos públicos que permitiese repercutir el incremento del SMI en los contratos en ejecución. La norma correspondiente[50] recogió un incremento del 8 por 100, hasta 1.080 euros al mes.

Iniciada la nueva legislatura, y constituido un nuevo Ejecutivo, la Mesa de Diálogo Social sobre el SMI comenzó sus trabajos el 30 de noviembre con el objeto de fijar el nuevo salario mínimo para 2024. Previamente se habían prorrogado las cuantías fijadas para 2023 hasta tanto se aprobase el correspondiente real decreto para 2024 en el marco del diálogo social[51]. En esta ocasión tampoco se alcanzó un acuerdo tripartito. El 12 de enero, el Gobierno y las organizaciones sindicales alcanzaron un acuerdo que recogía una subida del 5 por 100. Las organizaciones empresariales habían enviado en

49 La cuantía establecida de forma acordada para 2020 se prorrogó hasta agosto de 2021. Las cuantías fijadas para 2021 se aplicaron desde el 1 de septiembre de ese año.
50 Real Decreto 99/2023, de 14 de febrero, que retrotraía sus efectos al 1 de enero de 2023.
51 Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre.

noviembre una propuesta sobre elevación de cuantía en línea con el V AENC, y las otras dos, antes mencionadas, relativas a los contratos en ejecución de las empresas contratistas con la Administración, y a las necesidades del sector agrario. El acuerdo entre el Gobierno y los sindicatos se trasladó a la correspondiente norma de fijación de las nuevas cuantías[52], que lo ha establecido en 1.134 euros al mes (o 37,8 euros al día para el salario fijado con ese cómputo), continuando con una senda de fijación de la cuantía que lo situara en el 60 por 100 del salario medio.

Por su parte, el diseño de medidas para el refuerzo de la sostenibilidad y la equidad del sistema de las pensiones, y su revalorización, también ha ocupado un espacio importante en el diálogo social desarrollado en la legislatura finalizada en 2023, dentro de la Mesa de pensiones abierta en octubre de 2020. Al acuerdo social tripartito de julio de 2021 sobre un primer bloque de medidas[53], firmado por el Gobierno, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, y las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y la posterior concreción del mecanismo de equidad intergeneracional en otro acuerdo, este concluido entre el Gobierno y los sindicatos[54], le siguió la negociación de un segundo bloque de medidas. En esta ocasión no se alcanzó un acuerdo tripartito. El 15 de marzo de 2023 se llegó a un acuerdo bipartito sobre reforma de las pensiones entre el Gobierno y las citadas organizaciones sindicales más representativas que fue trasladado a una norma de urgencia[55].

Tras el comienzo de la nueva Legislatura, se abrió, entre otras, una Mesa de diálogo para abordar el subsidio por desempleo[56], que mantuvo dos reuniones en febrero de 2024 y una más el 6 de mayo. El 8 de mayo, el Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo y Economía Social, y las organizaciones sindicales más representativas de ámbito estatal, CCOO y UGT, firmaron el Acuerdo para la simplificación y mejora del nivel asistencial de protección por desempleo.

Diálogo social sobre competencias y formación

Entre los ámbitos materiales abordados en la primera parte de 2023 cabe destacar también el relativo a las competencias y la formación profesional. Así, en el marco de la Mesa sobre la reforma de la formación profesional vinculada al Sistema Nacional de Cualificaciones, se celebraron varias reuniones entre

52 Real Decreto 145/2024, de 6 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2024.

53 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.

54 Ambos acuerdos, el de alcance tripartito y el bipartito, fueron trasladados a 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.

55 Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones.

56 El Congreso de los Diputados había derogado en enero el Real Decreto-ley 7/2023, de 19 de diciembre, que, entre otras materias regulaba una reforma del nivel asistencial de la protección por desempleo (Resolución del Congreso de los Diputados de 10 de enero de 2024).

los meses de febrero y mayo en las que se negoció fundamentalmente el texto del Reglamento que desarrolla la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de Ordenación e integración de la formación profesional[57], habiéndose alcanzado un acuerdo no formal sobre el mismo. Esta norma de rango reglamentario representa la pieza fundamental para la puesta en funcionamiento de un nuevo marco de la formación profesional que, entre otros avances y novedades, pretende alcanzar la organización de toda esta con el carácter de formación dual, así como lograr una mejor integración de la formación del sistema educativo y de la formación en el trabajo (anteriormente formación para el empleo en el ámbito laboral), y que en sí mismo ha contado con un importante grado de consenso político y de los interlocutores sociales.

Por su parte, en la Mesa sobre la reforma de esta última, la formación en el ámbito laboral, se celebró una reunión en marzo, en la que se negoció sobre el texto de un Anteproyecto de Ley de Formación en el trabajo que sustituyera a la vigente Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral[58], sin que se alcanzara un acuerdo. En 2023, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas mantuvieron también varias reuniones bilaterales (Mesa de diálogo bipartito) en las que se buscaba alcanzar un posicionamiento común en torno a la propuesta de Anteproyecto elaborada por el Gobierno. Cabe recordar que las negociaciones para contar con un nuevo texto legal, desde el consenso con los interlocutores sociales, que sustituya a la citada Ley de 2015 se iniciaron con la constitución de una Mesa para ese fin en mayo de 2020, incardinándose posteriormente en la mesa de diálogo social para la reforma de las políticas activas de empleo.

También debe mencionarse la Mesa de Diálogo Social tripartita sobre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia-Formación. En esta se han llevado a cabo varias reuniones de los representantes de las organizaciones sindicales y empresariales con varios departamentos ministeriales (entre ellos, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital) y del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). En los trabajos de esta Mesa se llevó a cabo un seguimiento de las diferentes reformas e inversiones vinculadas al ámbito educativo y al de la formación comprometido por el Gobierno en el PRTR. Por su parte, los interlocutores sociales trasladaron la necesidad de abordar una «Estrategia Global de Cualificación y Formación» que coordine, articule e integre las diferentes políticas e iniciativas que se están desarrollando en la actualidad en estas materias. Como en el caso de otras Mesas de diálogo, los trabajos de esta se vieron interrumpidos por la disolución anticipada de las Cortes y la convocatoria de elecciones.

57 Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional.

58 Dicha Ley ha sido parcialmente modificada, fundamentalmente en aspectos relativos a la financiación, por la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (véase disposición final tercera y disposición derogatoria única).

Otra de las medidas que venían siendo negociadas desde 2022 era la regulación de un estatuto de las personas en formación práctica no laboral en las empresas (Estatuto del becario), en el ámbito de diálogo con el MTES. En 2023 continuaron las reuniones de esta Mesa, cuyos trabajos finalizaron con un acuerdo firmado el 15 de junio entre el Gobierno y las organizaciones sindicales CCOO y UGT. Dicho acuerdo, sin embargo, en el momento de elaboración de esta Memoria no ha sido trasladado aún a una norma jurídica.

Nuevas Mesas de diálogo social tripartito

En la actual legislatura se ha convocado por parte del Gobierno, a través de los Ministerios de Trabajo y Economía Social, y de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a varias mesas de diálogo social en las que se pretende tratar una serie de materias en el ámbito de la protección social, la prevención de riesgos laborales y las relaciones de trabajo.

Se inició así, en enero de 2024, la Mesa de diálogo de Seguridad Social. Desde el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones se trasladó a las organizaciones de los interlocutores sociales las materias en las que este departamento pretende situar los trabajos, que abarcan el desarrollo del Real Decreto sobre coeficientes reductores de la edad de jubilación en trabajos tóxicos, peligrosos e insalubres, y la jubilación parcial; y, asimismo, dar cumplimiento al contenido del V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (V AENC), firmado entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, en relación con el papel que pueden desempeñar las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social en ciertos procesos de incapacidad temporal derivados de contingencias comunes[59]. Esta Mesa está abordando de forma unitaria los coeficientes reductores y los convenios en las distintas comunidades autónomas para que las mutuas ofrezcan asistencia sanitaria a las personas trabajadoras afectadas por incapacidad temporal por contingencias comunes de origen traumatológico.

Todavía en el terreno de la protección social, se constituyó el 29 de febrero una Mesa para debatir y conocer las propuestas sobre el Ingreso Mínimo Vital u otras políticas de inclusión.

Por otra parte, con ocasión de la firma del Acuerdo sobre la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (EESST) 2023-2027, el Ministerio de Trabajo y Economía Social había convocado a los interlocutores sociales a una Mesa de diálogo para abordar una posible actualización de las normas sobre salud laboral. Con ese fin, se comenzó a reunir en febrero de 2024 la Mesa sobre modificación de la Ley 31/1995,

59 En el Acuerdo, las organizaciones de los interlocutores sociales instan a las administraciones con competencias en la materia a desarrollar convenios con dichas mutuas, encaminados a realizar pruebas diagnósticas y tratamientos terapéuticos y rehabilitadores en procesos de IT por contingencias comunes de origen traumatológico.

de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales. En la actualidad, en esta Mesa se está negociando sobre la base de una propuesta del Gobierno.

Se comenzó a abordar también, en el marco del diálogo social, la reducción de jornada. En la única reunión mantenida por esta Mesa en enero se acordó trasladar este debate al ámbito de la negociación bipartita entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, que en efecto han mantenido varias reuniones sobre esta cuestión. Sin embargo, el Ministerio de Trabajo convocó a los interlocutores sociales de nuevo en febrero trasladándoles una propuesta verbal en la que, junto a la reducción de jornada, se abordaba el registro de jornada y el endurecimiento del régimen sancionador.

En el terreno de la garantía de la igualdad y no discriminación, asimismo se iniciaron los trabajos de la Mesa para abordar el texto de un Reglamento de desarrollo de las medidas del artículo 15 de la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la Igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI[60]. En la primera reunión de esa mesa, el 13 de febrero, el Gobierno se comprometió a remitir un texto a partir de las propuestas formuladas por UGT, CCOO, CEOE y CEPYME, continuando en la actualidad sus trabajos.

Un proceso negociador entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas con el objetivo de consensuar un conjunto interrelacionado de criterios, orientaciones y recomendaciones para las partes negociadoras de los convenios colectivos, que se intensificó a partir de marzo, dio finalmente como resultado un nuevo Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (V AENC)[61], firmado el 10 de mayo por UGT, CCOO, CEOE y CEPYME.

Diálogo entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas: el Quinto Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (V AENC)

Con este nuevo Acuerdo de diálogo social autónomo y bipartito, que pretende servir de orientación para una herramienta tan relevante desde el punto de vista macroeconómico y para las relaciones laborales como la negociación y la firma de más de 5.000 convenios colectivos anuales, que vinculan a más de 1,2 millones de empresas y 10,8 millones de personas trabajadoras[62], estableciéndose en esos ámbitos negociales sus condiciones salariales y demás condiciones de trabajo, los interlocutores sociales daban de nuevo una señal de estabilidad y de confianza ante una situación económica que venía siendo crecientemente compleja e incierta desde

60 Previsión relativa a la obligación de contar con determinadas medidas acordadas para alcanzar la igualdad y no discriminación LGTBI en las empresas de más de cincuenta personas trabajadoras, incluido un protocolo de actuación para la atención del acoso y violencia a las personas LGTBI.

61 El significado y un resumen de los principales contenidos del V AENC se recogieron en la Memoria CES 2022, págs. 247 y ss.

62 Media del decenio que va de 2012 a 2021, último año del que hay datos completos de registro de convenios.

la salida de la pandemia y las posteriores perturbaciones provocadas por la invasión rusa de Ucrania. En ese complejo entorno, generador de inesperados y agudos efectos para el poder adquisitivo de los salarios y los costes de producción de las empresas, el nuevo y vigente V AENC se firmó con el doble objetivo de afrontar una situación económica extremadamente compleja y desplegar en la negociación colectiva la reforma laboral acordada en diciembre de 2021[63].

El V AENC tiene naturaleza obligacional entre las partes firmantes, despliega sus efectos con una vigencia temporal para tres años, 2023, 2024 y 2025, y cuenta con la creación de una Comisión para la interpretación, aplicación y seguimiento de lo acordado que podrá, entre otros cometidos, interponer sus buenos oficios para la resolución de posibles discrepancias en la interpretación y aplicación de lo pactado en el AENC de cara a la negociación de los convenios colectivos.

Diálogo en el ámbito del trabajo autónomo

En 2023 se prorrogaron determinadas medidas de carácter coyuntural, derivadas del diálogo entre el Gobierno y los trabajadores autónomos, destinadas a afrontar las dificultades por las que atraviesa este colectivo como consecuencia de hechos tales como la erupción volcánica en la isla de La Palma o la guerra en Ucrania, unas medidas de continuidad con las adoptadas en años anteriores[64]. Entre ellas destacaban determinadas medidas el ámbito de la Seguridad Social para el aplazamiento del pago de cuotas y de extensión de la prestación por cese de actividad. Además, se prolongaron las medidas extraordinarias de Seguridad Social para estos trabajadores y la exención en el pago de cuotas a la Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta, de superior cuantía que la aplicable con carácter general, en los expedientes de regulación temporal de empleo vinculados a una situación de fuerza mayor temporal, entre otros extremos[65].

Por otro lado, mediante el Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas, se adoptaron una serie de medidas respecto de los artistas y trabajadores autónomos de la cultura, fruto también, la mayoría de ellas, del diálogo entre el Gobierno y este colectivo. Así, para atender a las especificidades de la actividad artística y facilitar la realización de cualquier creación de este tipo, la norma introdujo la compatibilidad de la actividad artística por cuenta propia o ajena con la percepción del importe íntegro de la pensión de jubilación, cumpliendo determinados requisitos.

Además, en dicha norma se contenían otras previsiones enfocadas al colectivo de autónomos, entre ellas, la constitución de un grupo de trabajo para estudiar la adopción

63 Llevada al 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.
64 Véase Memoria CES 2022, apartado 1.2.1 (Diálogo social en España).
65 Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, y Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre.

de medidas específicas para la adecuación de la Seguridad Social de los artistas por cuenta ajena y por cuenta propia, así como de los demás trabajadores autónomos de la cultura que atienda a la intermitencia que caracteriza la actividad artística y cultural.

Respecto de la Estrategia Nacional de Impulso del Trabajo Autónomo (ENDITA) 2022-2027, que se trató en la anterior edición de esta Memoria[66], el conjunto de medidas que contiene se configuró en el marco del Diálogo entre el Gobierno y las principales asociaciones de trabajadoras y trabajadores autónomos, ATA, UATAE Y UPTA. Dichas medidas se iban a concretar en actuaciones articuladas a través de un Plan de Acción en dos fases (2022 a 2024 y 2025 a 2027). En relación con ello, cabe recordar que en septiembre de 2022 el Gobierno acordó con las principales asociaciones de autónomos la creación de una mesa de diálogo para el desarrollo, impulso y seguimiento de la Estrategia, la cual todavía no se ha convocado.

Ya en 2024, el 26 de febrero, tuvo lugar la primera reunión de diálogo social entre el Gobierno (Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones) y las organizaciones CEOE, CEPYME, CCOO, UGT, ATA, UATAE y UPTA para la constitución del Observatorio para el análisis y seguimiento de la prestación por cese de actividad de autónomos[67]. En dicha reunión se quedó a la espera de que la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones remitiera a los asistentes el borrador de la orden ministerial de creación del Observatorio, así como un calendario y plan de trabajo de cara a un próximo encuentro, que aún no ha tenido lugar.

2.2. PANORAMA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y DE LA CONFLICTIVIDAD LABORAL

Panorama de la negociación colectiva

Contexto del año y primeros datos generales

En 2023 continuó un entorno de alta incertidumbre derivada de unos riesgos geopolíticos al alza, especialmente en la segunda mitad del año. En el plano económico se observó una progresiva moderación del ritmo de aumento de los precios, tanto del IPC general como de la inflación subyacente, pese a lo cual se mantuvo todavía en niveles elevados que alejaban un escenario de rápida bajada de tipos de interés y continuaba afectando a las familias y las empresas. Pese a la continuidad de un entorno complejo, la actividad económica se mantuvo en cifras positivas con un crecimiento del 2,5 por 100 en el conjunto del año. El mercado de trabajo

66 El 1 de junio de 2023 se publicó en el BOE la Resolución de 24 de mayo de 2023, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de junio de 2022, por el que se aprueba la ENDITA.

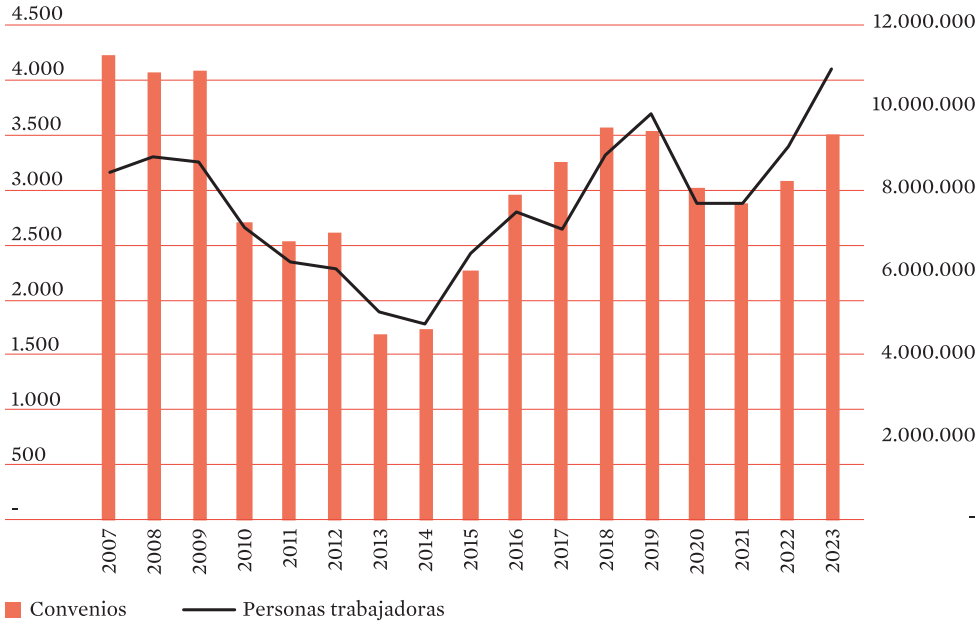
67 Este Observatorio se constituyó en cumplimiento de la nueva disposición adicional quincuagésima introducida por el Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad, en el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social (Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre).

también se comportó expansivamente, registrándose incrementos significativos de la ocupación y acompañándose de una reducción también importante del desempleo, que, sin embargo, se mantenía todavía en niveles elevados.

Los datos por inicio de efectos económicos indican cómo en 2023 se produjo un nuevo aumento tanto en el número de convenios colectivos como en el volumen de personas trabajadoras afectadas por los mismos. Cabe recordar que, en el complejo contexto mencionado, en mayo de 2023 se logró un acuerdo sobre criterios y recomendaciones para la negociación colectiva, que se plasmó en la firma del V AENC. Este está llamado a servir de referencia para la negociación de los convenios de concretos sectores y empresas hasta el año 2025. Como consecuencia y, a diferencia de los convenios negociados en 2022, los firmados a partir de mayo de 2023 han contado con ese marco de recomendaciones concertado a nivel interconfederal.

Los 3.981 convenios (2.920 de empresa y 1.061 de ámbito superior) con efectos económicos en 2023 registrados hasta marzo de 2024 (cuadro 12), que afectaban a 1,23 millones de empresas y 11,7 millones de personas trabajadoras, suponían que estaba cerrado el 84 por 100 de la negociación colectiva comparándola con los convenios con efectos económicos en 2021, año ya completo y cerrado estadísticamente, y ya afectaba a más empresas y personas trabajadoras que en ese año, que continuaba siendo relativamente atípico. No obstante, la provisionalidad de los datos obliga a interpretarlos con

GRÁFICO 17. NEGOCIACIÓN COLECTIVA REGISTRADA POR AÑO DE EFECTOS ECONÓMICOS
(Número de convenios y de personas trabajadoras afectadas)



Nota: convenios registrados hasta diciembre de cada año. Fuente: MTES. Estadística de Convenios Colectivos.

CUADRO 12. CONVENIOS COLECTIVOS REGISTRADOS, EMPRESAS Y PERSONAS TRABAJADORAS
(Convenios con inicio de efectos económicos en cada año)

	Convenios		Empresas		Trabajadores	
Año	Número	Var. (%)	Miles	Var. (%)	Miles	Var. (%)
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	4.916	-11,2	1.163,3	-6,1	10.710,3	-6,0
2021	4.727	-3,8	1.224,3	5,2	11.543,2	7,8
2022*	4.451		1.311,8		12.575,6	
2023*	3.981		1.236,3		11.701	

* Datos provisionales a marzo de 2024.
Fuente: MTES, Estadística de Convenios Colectivos.

cautela, ya que en meses posteriores irán incorporándose al registro nuevos convenios, dado el carácter continuado de la Estadística de Convenios Colectivos.

Como novedad, la Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo incluye información sobre la de tasa cobertura y relaciones laborales cubiertas por convenio, desagregadas por ámbito funcional, comunidad autónoma, sexo, sector y sección de actividad. La fuente de la información estadística es la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), de actualización rápida y gran fiabilidad.

Tasas de cobertura de los convenios colectivos

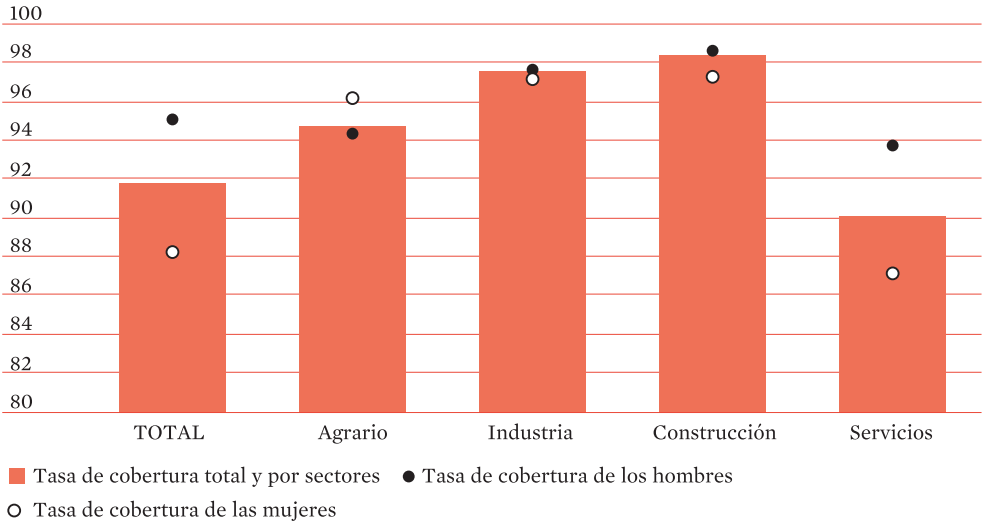
En términos globales, España presenta una alta tasa de cobertura de los convenios colectivos que, con datos a 31 de diciembre de 2023, últimos disponibles para esta variable, llega al 91,8 por 100. Por sectores, destaca el amplio alcance de los convenios colectivos en la construcción (98,4 por 100) y en la industria (97,5 por 100). No obstante, esta es menor, aunque aun así alcanza tasas muy elevadas, en el ámbito agrario (94,7 por 100) y en los servicios (90,1 por 100).

Por género, destaca la mayor tasa de cobertura en los varones (95 por 100) que en las mujeres (88,3 por 100). En la industria, construcción y sector agrario no se observan diferencias significativas en función del género y, de hecho, en el ámbito agrario, la tasa de cobertura es mayor entre las mujeres. Por lo tanto, la disparidad de género se explica por el sector servicios (93,7 por 100 de cobertura masculina frente al 87,1 de las mujeres).

Con respecto al ámbito funcional, la mayoría de las personas trabajadoras están cubiertas por convenios de ámbito superior a la empresa (88,5 por 100 frente al 11,5 por 100 al que le es de aplicación un convenio de empresa). No obstante, por sectores, la tasa de cobertura de estos adquiere una mayor relevancia en el ámbito de la industria

GRÁFICO 18. TASA DE COBERTURA DE LOS CONVENIOS COLECTIVOS

(Tasa de cobertura de convenios por grandes ámbitos funcionales y por género, en porcentaje)



Fuente: MTES. Estadística de Convenios Colectivos.

(18,9 por 100). En cambio, los convenios de ámbito superior presentan una mayor proporción de personas trabajadoras afectadas en el sector agrario (96,6 por 100) y, sobre todo, en la construcción (97,5 por 100), lo que se puede explicar por la estructura del tejido productivo español, con una concentración de microempresas en esos sectores.

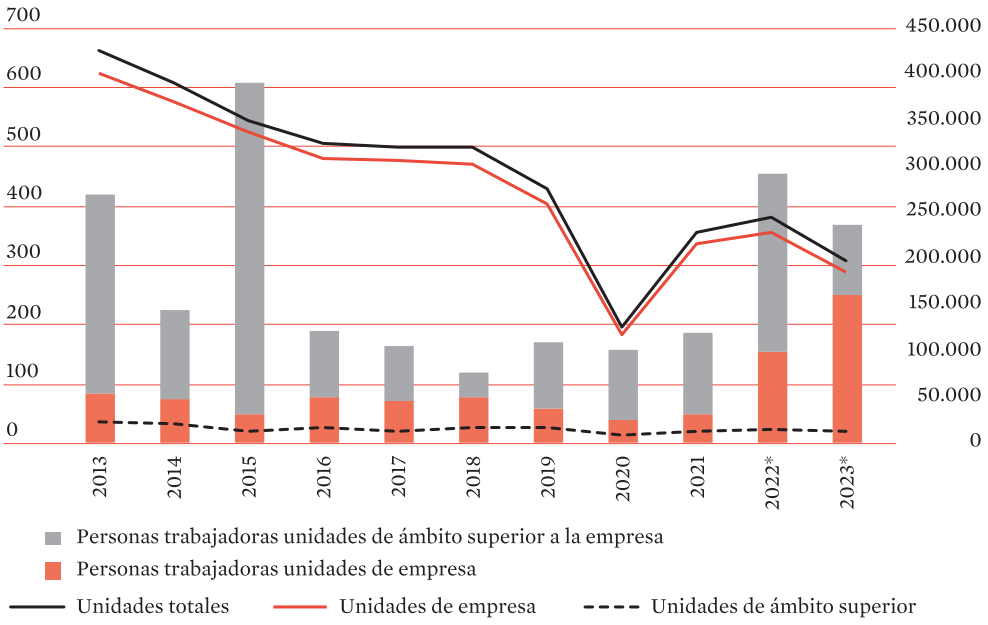
Nuevas unidades de negociación

El aumento en la cifra de convenios registrada en 2023 no vino acompañado por un incremento del número de unidades de negociación[68]. Desde 2013 se ha venido observando la aparición, cada año, de un número relativamente elevado de nuevas unidades negociales, auspiciado por los cambios normativos en el régimen jurídico de la negociación colectiva aprobados en 2012. Sin embargo, su ritmo de creación ha experimentado una tendencia a la baja, acelerada con la notable disminución experimentada en 2020 (gráfico 19). No obstante, en 2021 y 2022 se produjo una recuperación, llegando a superar los niveles prepandémicos.

Con datos provisionales, en 2023 se registraron 308 nuevas unidades negociales, con una preponderancia de las de ámbito de empresa (288), mientras que únicamente 20 corresponderían a un ámbito supraempresarial. Sin perjuicio de ello, en 2023 se observa por primera vez que el número de personas trabajadoras afectadas por nuevas

68 Según la Encuesta Anual Laboral de 2022, el 79 por 100 de las empresas a las que le resulta de aplicación un convenio colectivo consideraban que este se adapta «bastante» o «mucho» a sus necesidades. Además, no se observan diferencias significativas en función del tamaño de la empresa y, si bien, el rango de variación es mayor por actividad económica, este se mantiene en valores elevados (con un mínimo de un 75 por 100 de adaptación en el caso del comercio y reparación de vehículos).

GRÁFICO 19. NUEVAS UNIDADES DE NEGOCIACIÓN Y PERSONAS TRABAJADORAS
(Eje izquierdo, número de nuevas unidades de negociación a diciembre de cada año; eje derecho: personas trabajadoras afectadas)



* Datos provisionales de registro hasta marzo de 2024.
Fuente: MTES. Estadística de Convenios Colectivos.

unidades de ámbito de empresa supera a las de ámbito superior a la empresa. Con la cautela que aconseja la provisionalidad de los datos, ello indica que se ha producido un aumento en el tamaño medio de las unidades de empresa. En ese sentido, en 2021, las nuevas unidades negociales afectaban de media a 94 personas trabajadoras, cifra que se elevó hasta 279 en 2022 y hasta 576 en 2023. Ello podría estar causado, al menos parcialmente[69], por la supresión de la prioridad aplicativa de los convenios de empresa en materia salarial. En ese contexto, las empresas de menor tamaño podrían tener menores incentivos para la negociación de un convenio de empresa propio.

Negociación colectiva salarial

La negociación colectiva de 2023 se desenvolvió, como otros parámetros laborales, dentro de un contexto de progresiva moderación de la inflación, la cual, sin embargo, se mantuvo todavía en un nivel elevado. La negociación colectiva salarial conserva una marcada relevancia en dicho contexto. El conjunto de los convenios con efectos económicos en 2023, registrados hasta marzo de 2024,

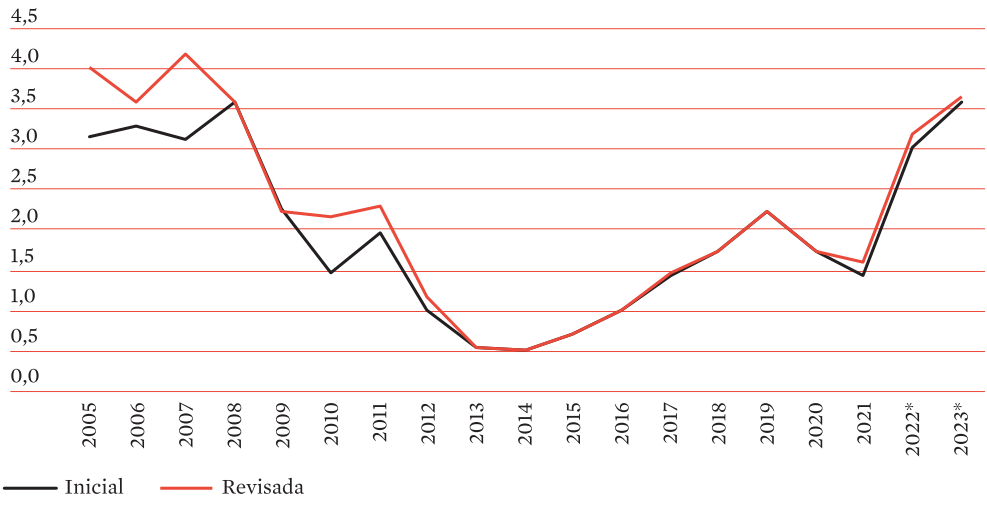
69 Ello también podría deberse, en parte, a un incremento en el tamaño medio de las nuevas empresas. En ese sentido, en 2023 se ha producido una caída en el número de nuevas empresas con menos de 20 asalariados (DIRCE).

recogían una variación salarial inicial del 3,6 por 100. Esta era sustancialmente mayor en los convenios que inician efectos en 2023 (convenios firmados) —del 4,7 por 100— que en los que iniciaron efectos en años anteriores (convenios revisados) —del 3,3 por 100—. Ahora bien, los convenios revisados afectaban a 9.227.003 personas trabajadoras, frente a las 2.474.043 de los convenios firmados. El mayor aumento, del 4,8 por 100, fue registrado por los convenios de ámbito superior a la empresa que inician sus efectos en 2023.

En este contexto, siempre con datos provisionales para los dos últimos años, ha continuado el ligero aumento de los convenios que contienen cláusulas de garantía salarial, alcanzando a un 14,5 por 100 de los convenios colectivos y un 22,7 por 100 de las personas trabajadoras (gráfico 21). Dichas cláusulas llegaron a afectar a más de dos tercios de las personas trabajadoras con anterioridad a la crisis financiera, si bien sufrieron un fuerte descenso durante el periodo 2009-2015. Ello se debió, en parte, a la reconfiguración de las relaciones laborales a raíz de la reforma laboral de 2012 y a un contexto macroeconómico de muy baja inflación (incluso de riesgo de deflación), lo que relativizaba la importancia de dichas cláusulas como salvaguarda del poder adquisitivo de los salarios.

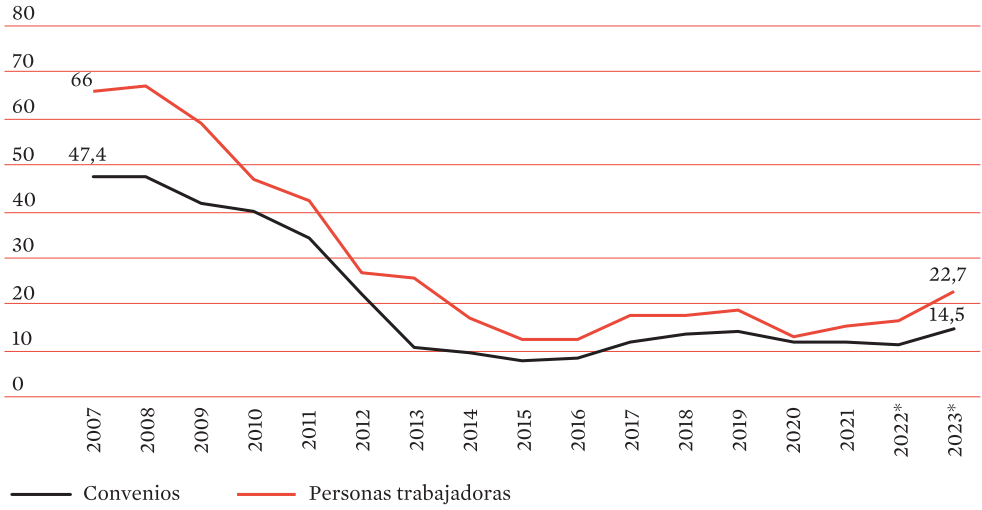
Por lo tanto, el nuevo repunte observado en 2023, que debe ser tomado con cautela por el acusado grado de provisionalidad, puede ser parcialmente atribuible al contexto de volatilidad de precios. Igualmente, se enmarca en la voluntad de los interlocutores sociales por recuperar el poder adquisitivo de los salarios, el cual se vio afectado por

GRÁFICO 20. INCREMENTOS SALARIALES EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA
(Variación anual media, en porcentaje)



* Datos provisionales de registro hasta marzo de 2024.
Fuente: MTES, Estadística de Convenios Colectivos.

GRÁFICO 21. CLÁUSULAS DE GARANTÍA SALARIAL EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA
(Convenios y personas trabajadoras afectadas, en porcentaje sobre el total)



* Datos provisionales de registro hasta marzo de 2024.
Fuente: MTES. Estadística de Convenios Colectivos.

la inflación ligada a la recuperación económica tras la pandemia y a la escalada de precios de la energía a raíz de la guerra de Ucrania.

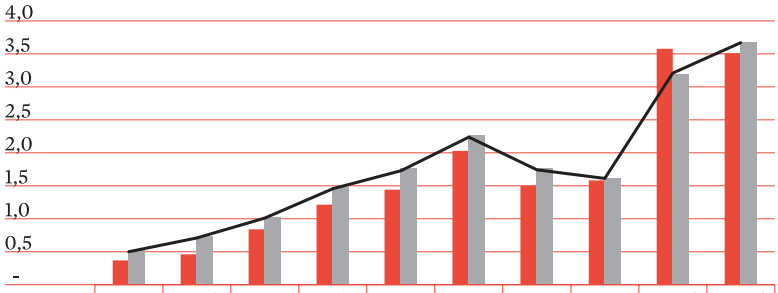
La variación revisada, la cual recoge el efecto de la activación de las cláusulas de garantía salarial, era del 3,67 por 100, frente al 3,6 por 100 de variación salarial pactada inicialmente. El incremento salarial volvió a ser mayor en los convenios firmados (4,71 por 100) que en los revisados (3,39 por 100). Por grandes ámbitos funcionales, los convenios de ámbito de empresa (3,51 por 100) recogieron una variación inferior a los de ámbito superior (3,68 por 100), lo que supone un retorno a la tendencia habitual en la serie, tras la reversión observada en 2022 (gráfico 22).

En el conjunto de la negociación por año de efectos económicos, el incremento nominal de los salarios pactados, del 3,67 por 100, supuso así la cifra más elevada en el último decenio (gráfico 22). Este nuevo incremento de la variación salarial nominal, junto con el comportamiento de la inflación media en el año, evitaron una pérdida significativa de poder adquisitivo como las que se produjeron en 2021 y 2022, e incluso habrían permitido una ligera ganancia de casi 2 décimas (gráfico 23), siempre teniendo en cuenta la mencionada provisionalidad de los datos.

Dentro de la negociación de ámbito de empresa, en la empresa privada se han acordado 2.635 convenios colectivos que afectan a 574.112 trabajadores y que han presentado una variación salarial media del 3,53 por 100, lo que supone el mayor aumento de todos los ámbitos. Dicho incremento excede ligeramente a la de la empresa pública (3,41 por 100), en el marco de la cual se ha firmado un menor número de convenios que, además, afectan a un número de personas trabajadoras más reducido (205 convenios

GRÁFICO 22. AUMENTOS SALARIALES PACTADOS
(Variaciones pactadas revisadas, en porcentaje)

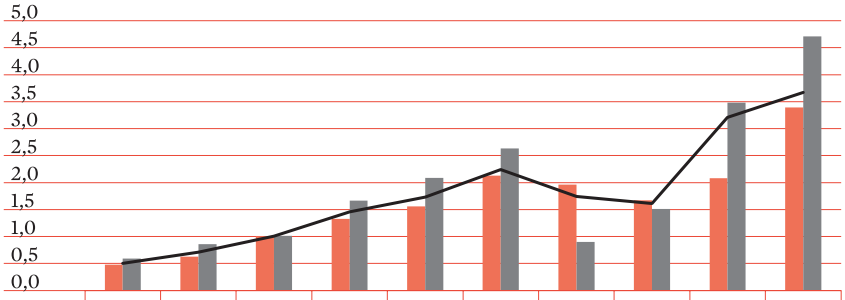
Por ámbitos funcionales



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*	2023*
CC empresa	0,37	0,46	0,84	1,21	1,44	2,03	1,50	1,58	3,58	3,51
CC otro ámbito	0,52	0,73	1,02	1,48	1,76	2,26	1,76	1,62	3,19	3,68
Total	0,50	0,71	1,01	1,46	1,73	2,24	1,74	1,61	3,21	3,67

CC empresa CC otro ámbito Total

Por inicio de efectos



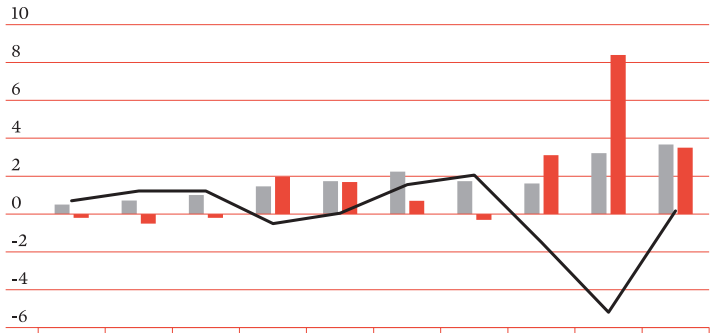
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*	2023*
Revisados	0,48	0,63	1,00	1,33	1,56	2,13	1,96	1,67	2,08	3,39
Firmados	0,59	0,86	1,01	1,66	2,09	2,63	0,90	1,51	3,48	4,71
Total	0,50	0,71	1,01	1,46	1,73	2,24	1,74	1,61	3,21	3,67

Revisados Firmados Total

* Datos provisionales de registro a marzo de 2024.
Fuente: MTES, Estadística de Convenios Colectivos.

y 109.867 empleados). La variación salarial media pactada de los convenios estatales fue del 3,6 por 100, superada por la de los de ámbito provincial (3,66 por 100) y los autonómicos (3,78 por 100).

GRÁFICO 23. PODER ADQUISITIVO DE LOS SALARIOS PACTADOS
(Incrementos pactados revisados, deflactados con el IPC, en porcentaje)

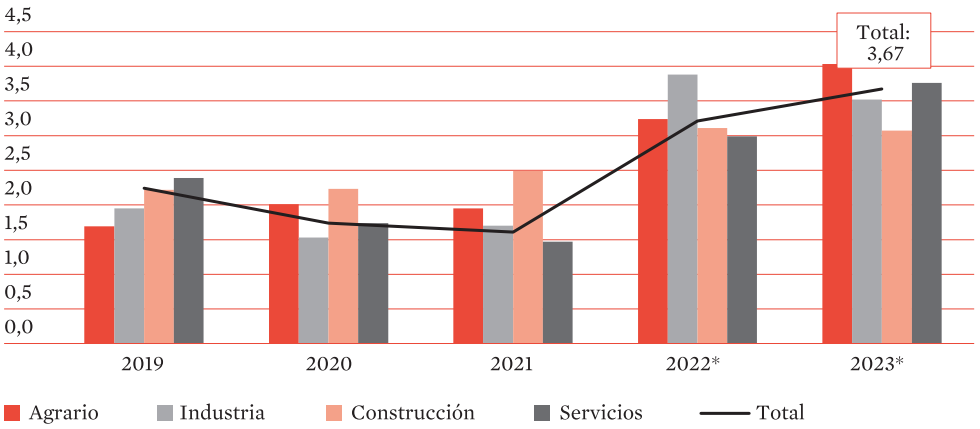


	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*	2023*
Variación salarial pactada nominal	0,50	0,71	1,01	1,46	1,73	2,24	1,74	1,61	3,21	3,67
IPC (var. anual media)	-0,20	-0,50	-0,20	1,97	1,69	0,69	-0,31	3,10	8,40	3,50
Variación salarial pactada real	0,70	1,21	1,21	-0,51	0,04	1,55	2,05	-1,49	-5,19	0,17

* Datos provisionales a marzo de 2024.
Fuente: elaboración propia a partir de la Estadística de Convenios Colectivos del MTES y de IPC del INE.

Por grandes sectores, se observa un incremento en la variación salarial media revisada en el sector servicios y en el ámbito agrario. No obstante, la industria y, en menor medida, la construcción, experimentaron una disminución en la tasa de incremento de los salarios revisados (gráfico 24). Por actividades, excluyendo aquellas con un volumen de personas trabajadoras afectadas inferior a 100.000, los mayores aumentos en los

GRÁFICO 24. INCREMENTOS SALARIALES POR SECTORES
(En porcentaje)



* Datos provisionales hasta marzo de 2024.
Fuente: MTES, Estadística de Convenios Colectivos.

salarios nominales revisados se produjeron en la hostelería (4,46 por 100, con 181.383 personas), las actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento (4,01 por 100, con 100.049 personas), el comercio al por mayor y al por menor y la reparación de turismos y motocicletas (3,99 por 100, con 1,85 millones de personas) y en las actividades administrativas y servicios auxiliares (3,97 por 100, con 882 miles de personas).

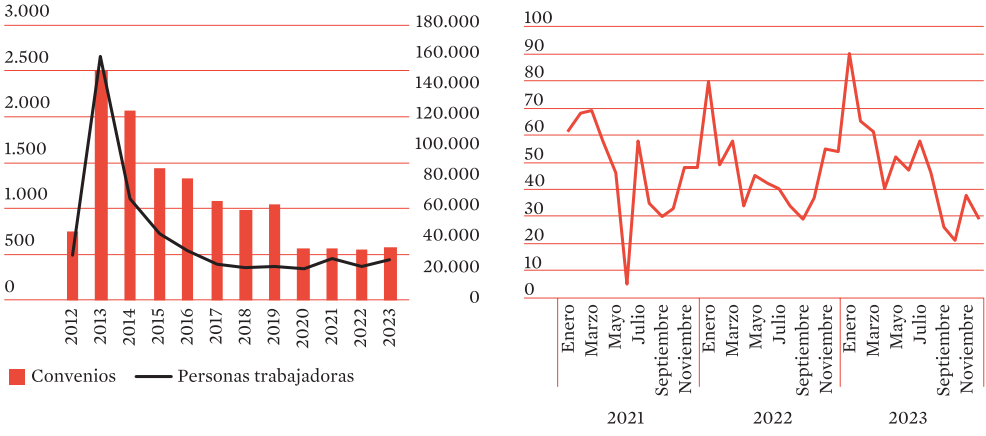
Inaplicaciones de convenios

La reforma del sistema de inaplicación de convenios colectivos de 2012 implicó un aumento significativo de su número. No obstante, desde 2014 se observa una reducción continuada, tanto en la cantidad de personas afectadas como en el número de actos de inaplicación. Dicha disminución puede estar vinculada con la baja inflación experimentada durante la década del 2010 y con la recuperación económica postcrisis. En dicho contexto de aumento moderado de precios y de salarios contenidos, es plausible que las empresas tuvieran una menor necesidad de descolgarse de los convenios colectivos como forma de reducir costes salariales, ya que estos no recogían grandes aumentos de los salarios.

En relación con el número de inaplicaciones, el repunte observado durante 2019 constituye la única excepción a la tendencia. Este vino acompañado por un descenso especialmente marcado en 2020, a pesar de la crisis sanitaria, gracias a las medidas de sostenimiento temporal del tejido productivo y del empleo tales como los ERTE. En términos generales se observa que desde el *shock* pandémico se ha producido una estabilización de ambas variables en un nivel correspondiente al mínimo de la serie histórica.

GRÁFICO 25. INAPLICACIONES DE CONVENIOS Y PERSONAS TRABAJADORAS

(Gráfico izquierdo: eje izquierdo, número de inaplicaciones depositadas hasta diciembre de cada año; eje derecho: personas trabajadoras afectadas. Gráfico derecho: inaplicaciones por mes de depósito).



* Gráfico izquierdo: datos hasta diciembre de cada año.
Fuente: elaboración propia a partir de la Estadística de Convenios Colectivos del MTES.

En 2023, se produjeron 573 inaplicaciones que afectaron a 26.257 personas trabajadoras. Por mes de depósito, las inaplicaciones presentan un comportamiento estacional, caracterizado por un incremento de su número a principios de cada año. Por sector, se concentran en los servicios (348 con 14.420 personas trabajadoras afectadas) seguido de la construcción (126 y 4.141 personas trabajadoras afectadas) y de la industria (74, con 4.384). La mayoría de las inaplicaciones se produjeron en empresas pequeñas (entre 1 y 49 personas trabajadoras), con 383 actos que afectaron a 6.190 personas asalariadas.

Con respecto a las materias inaplicadas, estas son de carácter eminentemente salarial. De hecho, la cuantía salarial fue objeto de inaplicación en el 44,5 por 100 de los casos y abarcó a un 47,5 por 100 de las personas trabajadoras, mientras que la «cuantía salarial y el sistema de remuneración» constituyó otro 14,5 por 100 de los supuestos, el cual representa un 15,5 por 100 de las personas trabajadoras. Para encontrar otras motivaciones, hay que acudir a la tercera razón, referente al horario y distribución del tiempo de trabajo, la cual afecta únicamente a un 5,6 por 100 de los casos y representa un 5,2 por 100 de las personas afectadas.

Jornada pactada en los convenios colectivos

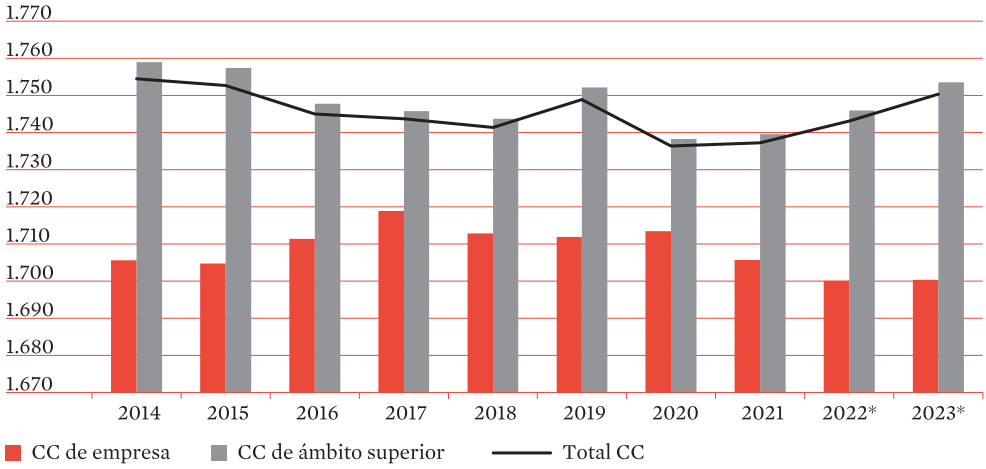
El límite superior de la jornada viene contemplado en el artículo 34 del Estatuto de los Trabajadores, el cual establece que «la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo será de cuarenta horas semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual», cifra que corresponde a 1.826 horas al año. No obstante, el número de horas anuales establecido en los convenios colectivos con efectos económicos es inferior a dicho máximo legal (gráfico 26).

Se observa que, en todos los ejercicios analizados, los convenios colectivos de empresa contemplan una duración de horas anuales sustancialmente inferior a los convenios «de otro ámbito». Además, desde la pandemia se ha producido una tendencia decreciente en el número de horas recogidas en los convenios colectivos de empresa. Por otra parte, sin perjuicio de la necesaria cautela en la interpretación derivada de la marcada provisionalidad de los datos de 2022 y 2023, desde 2020 se aprecia un repunte en el número de horas de los convenios de ámbito superior, que ha llevado a la reversión del descenso que se había producido en los ejercicios anteriores.

Planes de igualdad

La obligación por parte de las empresas de más de 250 trabajadores de negociar, y en su caso acordar, planes de igualdad con la representación de las personas trabajadoras ya se regulaba en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres. No obstante, estos experimentaron un impulso definitivo a raíz del Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantizar la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la

GRÁFICO 26. EVOLUCIÓN DE LA JORNADA PACTADA ANUAL



* Datos definitivos hasta 2021 y provisionales para 2022 y 2023 actualizados a marzo de 2024.
Fuente: elaboración propia a partir de la Estadística de Convenios Colectivos, MTES.

ocupación, y por su desarrollo por el Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro[70].

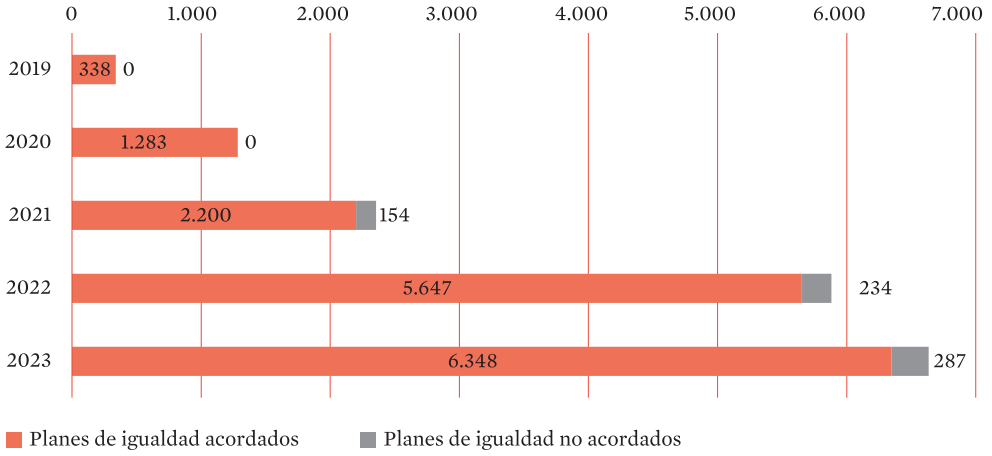
En 2019 se introdujeron importantes cambios en la regulación y publicidad de aquellos, entre otros, estableciéndose la creación de un Registro de planes de igualdad, como parte de los Registros de convenios y acuerdos colectivos de trabajo, la obligación de su inscripción por las empresas, y extendiendo la obligación de elaborar y aplicar planes de igualdad, que deben ser objeto de negociación, a las empresas de 50 o más personas trabajadoras[71].

Las partes de las relaciones laborales han realizado un esfuerzo relevante de cara a la negociación y aprobación de los planes de igualdad en las empresas. El número de planes registrados en el REGCON ha experimentado un incremento sustancial, especialmente entre 2019 y la actualidad. Los 6.635 planes de igualdad registrados en 2023 (gráfico 27) fueron, en su inmensa mayoría, acordados con la representación de las personas trabajadoras, correspondiendo los no acordados únicamente a un 4,3 por 100 del total.

70 La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, prevé asimismo que «las empresas deberán promover condiciones de trabajo que eviten la comisión de delitos y otras conductas contra la libertad sexual y la integridad moral en el trabajo, incidiendo especialmente en el acoso sexual y el acoso por razón de sexo, incluidos los cometidos en el ámbito digital» (art. 48). La prevención de estas conductas de acoso deberá formar parte de las materias del diagnóstico previo «negociado, en su caso, con la representación legal de las personas trabajadoras» a la elaboración y aplicación de los planes de igualdad (art. 46, desarrollado por el Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad).

71 Esta última previsión, que supuso ampliar notablemente el ámbito de las empresas obligadas, quedaba sujeta a un periodo transitorio de tres años que se cumplió en marzo de 2022.

GRÁFICO 27. PLANES DE IGUALDAD REGISTRADOS
(Número de planes, por año de inscripción)



Fuente: MTES, Registro de convenios colectivos, acuerdos colectivos de trabajo y planes de igualdad.

Atendiendo a la información estadística de la Seguridad Social, en marzo de 2024 existían en España 33.732 empresas inscritas con 50 o más personas trabajadoras en su plantilla. Por su parte, según información del REGCON, el número total de planes de igualdad registrados desde 2019 hasta esa fecha era de 17.463, de los cuales 14.756 se mantienen vigentes. A grandes rasgos, ello implica que alrededor de un 43,7 por 100 del total de empresas obligadas disponen de un plan de igualdad.

Con independencia de que en algunos planes se hayan podido experimentar dificultades en la negociación, y a pesar del importante avance en las cifras totales de planes registrados y en la proporción de empresas cubiertas, los datos indican todavía un amplio margen de mejora en la tasa de cobertura de los planes de igualdad que es necesario alcanzar.

En el ámbito del empleo público, el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)[72] establece que «las administraciones públicas deberán elaborar y aplicar un plan de igualdad a desarrollar en el convenio colectivo o acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario que sea aplicable». La Resolución de 16 de marzo de 2023, de la Secretaría de Estado de Función Pública[73], dispuso la creación de un registro de planes de igualdad de las administraciones públicas y sus protocolos frente al acoso sexual y por razón de sexo[74]. No obstante, en la actualidad no existe información sobre

72 Disposición adicional séptima, apartado 2, d.
73 Modificada por la Resolución de 13 de julio de 2023, la cual incorporó dos nuevos anexos que estandarizan la información a inscribir en el registro.
74 La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, recoge el deber de las Administraciones públicas de «establecer medidas efectivas de protección frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo» (art. 51, e). Para la prevención de estas conductas de acoso, «las Administraciones públicas negociarán con la

dicho registro, por lo que no es posible valorar el alcance de la ejecución de la obligación legal de aprobar planes de igualdad por parte de las Administraciones Públicas.

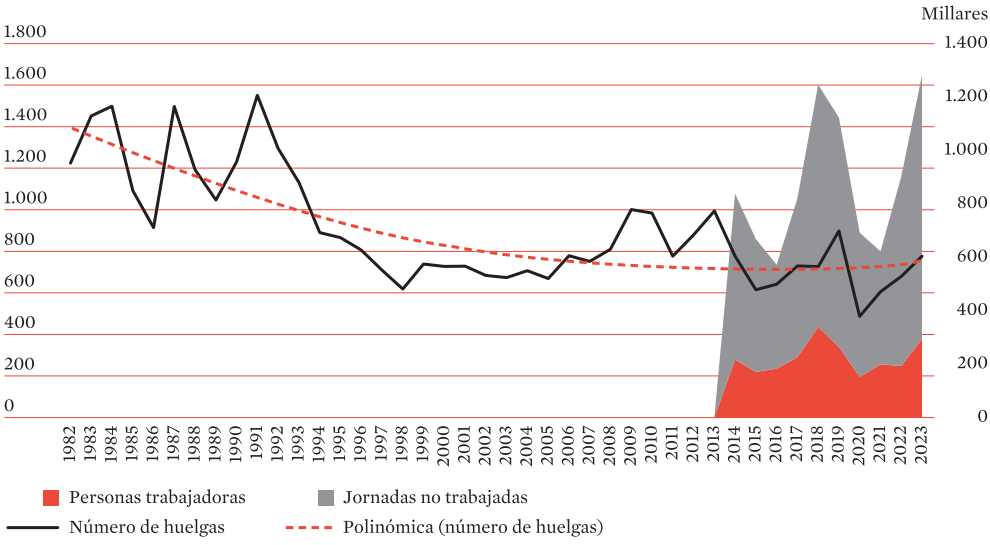
Evolución de la conflictividad por huelgas

La evolución de las huelgas en España ha seguido una tendencia decreciente a largo plazo, sin perjuicio de que existen etapas de carácter diferenciado dentro de dicha evolución de las últimas cuatro décadas. Globalmente, las huelgas no solo han disminuido en su número, sino también en su impacto económico y laboral y, en algunas etapas, han presentado cifras más elevadas durante las épocas de crisis económica y una contención de estas en los momentos de recuperación.

Según los datos de avance de la Estadística de Huelgas y Cierres Patronales del MTES, en 2023 se llevaron a cabo 777 huelgas (en las que hubo 294.750 participantes y 987.956 jornadas no trabajadas). Se realizaron 98 huelgas más que en el mismo periodo del año anterior, lo que supone una tasa de incremento algo mayor con respecto a la tasa interanual de 2021-2022, en la que ya se observó un repunte en la conflictividad por huelgas. No obstante, el número de conflictos por huelgas siguió en cifras similares a la media de los últimos

Nuevo repunte del número de huelgas

GRÁFICO 28. EVOLUCIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD LABORAL POR HUELGAS
(Número de conflictos, participantes y jornadas no trabajadas)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Estadística de Huelgas y Cierres Patronales del MTES.

representación legal de las trabajadoras y trabajadores un protocolo de actuación» que deberá comprender, al menos, una serie de principios. Para la AGE y sus organismos públicos se ha aprobado el Real Decreto 247/2024, de 8 de marzo, por el que se aprueba dicho Protocolo en ese ámbito.

veinte años (774,3 conflictos), continuando dentro de niveles moderados. En cuanto a su impacto laboral y económico, los datos provisionales indican un incremento del 52,9 por 100 en el número de participantes y de un 39,3 por 100 en las jornadas no trabajadas.

La mayoría de las huelgas (713) fueron de ámbito de empresa, incrementándose en 65 con respecto a 2022. Además, a diferencia del ejercicio anterior, las huelgas de empresa concentraron un mayor número de participantes (174.232) y de JNT (596.913). Aumentó de forma significativa el número de huelgas y, sobre todo, de participantes y JNT en el sector público, lo que, atendiendo al mayor peso de mujeres en el empleo público, puede estar ligado al aumento de su participación en la conflictividad laboral, como confirman los datos de afiliados en huelga. Por otro lado, a pesar de que repuntó el número de huelgas en el sector privado, ello vino acompañado por una caída en el número de participantes y jornadas no trabajadas en dicho ámbito (cuadro 13).

Continuando con la tendencia observada en 2022, la conflictividad sigue principalmente marcada por motivos estrictamente laborales y, en concreto, por causas derivadas de los procesos de negociación colectiva, las cuales supusieron 404 huelgas con 132.034 trabajadores implicados y 427.557 jornadas no trabajadas. La segunda causa de huelgas procede de motivos no derivados del proceso de negociación colectiva, los cuales implicaron a 56.015 trabajadores en 263 huelgas y tuvieron un impacto económico de 180.297 jornadas no trabajadas.

CUADRO 13. ÁMBITOS Y MOTIVACIÓN DE LAS HUELGAS

	Huelgas		Participantes		Jornadas no trabajadas	
	2023	Var. 2022-2023	2023	Var. 2022-2023	2023	Var. 2022-2023
	777	**98**	**294.750**	**101.999**	**987.956**	**278.857**
Ámbito funcional						
Empresa	713	65	174.232	93.865	596.913	319.511
Sector	64	33	120.518	8.134	391.043	-40.654
Ámbito institucional						
Sector privado	627	38	93.195	-40.650	311.972	-189.336
Sector público	114	32	162.776	106.218	542.620	357.680
Sector privado y público conjuntamente	36	28	38.779	36.431	133.364	110.513
Motivación						
Motivos estrictamente laborales	667	104	188.049	14.204	607.854	-43.566
Derivados del proceso de negociación colectiva	404	38	132.034	1.562	427.557	-35.389
No derivados del proceso de negociación colectiva	263	66	56.015	12.642	180.297	-8.177
Motivos no estrictamente laborales	110	-6	106.701	87.795	280.102	322.423

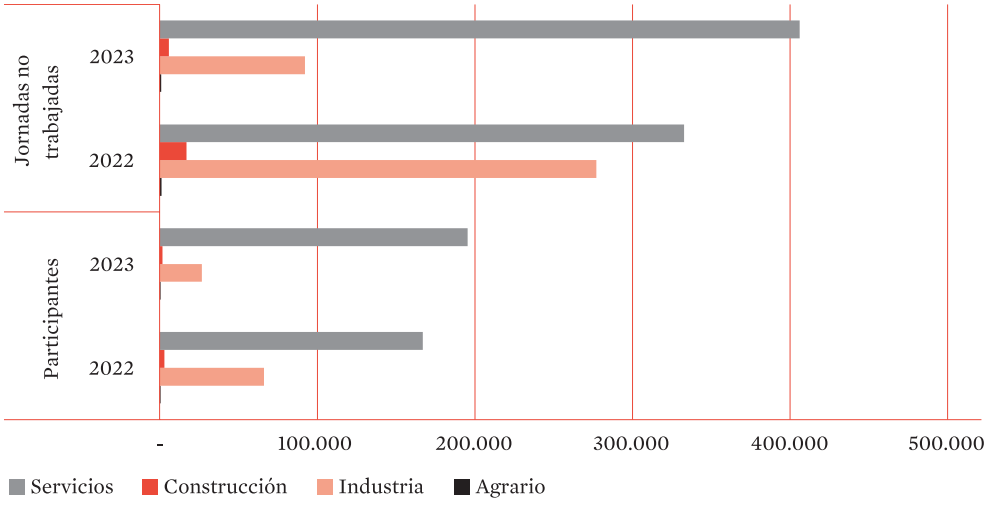
Fuente: MTES, Estadística de Huelgas y Cierres Patronales.

El análisis anterior se complementa con la Estadística de Afiliados en Huelga, la cual es de rápida actualización ya que se nutre de datos del fichero de afiliación a la Seguridad Social. No obstante, únicamente facilita información sobre participantes y jornadas no trabajadas. En los datos del avance mensual de enero a diciembre se observa que, con carácter interanual, se ha producido un incremento en las personas trabajadoras participantes en huelgas (+28.330), acompañado por un incremento aún mayor en el número de jornadas no trabajadas (+84.697).

Por grandes sectores, los servicios siguen concentrando la mayor parte de la conflictividad laboral, con 195.268 participantes y 406.062 jornadas no trabajadas, seguido de la industria (26.680 y 92.114), de forma acorde con el peso que tiene la actividad económica y el empleo en estos sectores. En cambio, los datos totales en la construcción y las actividades agrarias son muy inferiores, destacando por su reducido impacto. Como se observa en el gráfico 29, con respecto a 2022, se ha producido una caída muy notable de la conflictividad en la construcción y, sobre todo, en la industria, de tal forma que el número de jornadas no trabajadas se ha reducido a un tercio. No obstante, la conflictividad medida tanto como el número de participantes y de jornadas no trabajadas ha aumentado en el sector servicios.

En 2023 ha destacado la importante participación de las mujeres en la conflictividad por huelgas, lo cual puede ser, al menos en parte, explicado por el aumento de las huelgas en el sector servicios, el cual se encuentra fuertemente feminizado[75]. La

GRÁFICO 29. CONFLICTIVIDAD LABORAL POR SECTORES



Fuente: Estadística de Afiliados en Huelga.

75 Los datos publicados de la Estadística de Afiliados en Huelga no ofrecen información suficientemente desagregada por género sobre la conflictividad en cada sección de actividad. Por ello, no resulta posible profundizar en las actividades que pueden explicar este aumento de la participación femenina en las huelgas de 2023.

participación femenina fue superior a la de los varones tanto en términos de participantes (165.779 frente a 112.404) como con respecto a la distribución por sexo de las jornadas no trabajadas (294.425 frente a 258.441). Ello supone un cambio relevante con respecto a 2022 ya que los incrementos en las mujeres en huelga y de las jornadas no trabajadas por ellas, han ido acompañadas por una reducción en ambas variables en el caso de los hombres.

Los aumentos en el caso de las mujeres se han concentrado en el sector servicios, produciéndose un incremento de magnitud elevada que ha sido, solo parcialmente, compensado por una reducción de la participación femenina en la conflictividad en la industria. No obstante, dicho resultado se matiza si comparamos, en cada sector, el porcentaje de mujeres sobre el total de las personas en huelga y sobre el total de las JNT, con la clasificación de las personas trabajadoras por género y sector de la Encuesta de Población Activa del INE. De esa forma se observa que, si bien las mujeres constituyen un 67 por 100 de las personas en huelga del sector servicios y un 63 por 100 de las JNT, su peso en el sector es incluso superior, con un 89 por 100 del total. En cambio, en la industria, sector agrario y construcción, sucede lo opuesto, ya que su participación en la conflictividad laboral excede su porcentaje[76]. Por otra parte, atendiendo al tipo de contrato, las reivindicaciones se han concentrado en las empleadas a jornada completa, con incrementos tanto en aquellas que disponen de un contrato indefinido como temporal.

Solución autónoma de conflictos

El número de expedientes tramitados por la fundación SIMA-FSP durante 2023 fue de 450, afectando a 8.376.178 personas trabajadoras que prestaban sus servicios en 830.852 empresas. Si bien ello supone un ligero descenso con respecto a los 473 expedientes tramitados en 2022, se encuentra por encima de la media de los últimos cinco años, la cual se sitúa en 440 expedientes. Por tipo de procedimiento, casi todos fueron mediaciones (un 99,1 por 100 del total), de tal forma que únicamente se promovieron cuatro arbitrajes a lo largo de todo el año.

En relación con el ámbito de aplicación, el 88,2 por 100 de los conflictos fue de ámbito de empresa, mientras que el 11,7 por 100 eran relativos a personas trabajadoras y empresas afectadas por convenio sectorial de ámbito estatal. No obstante, dicha proporción se invierte atendiendo al número de personas trabajadoras, dónde únicamente un 11,9 por 100 de ellas lo fueron por conflictos de ámbito de empresa.

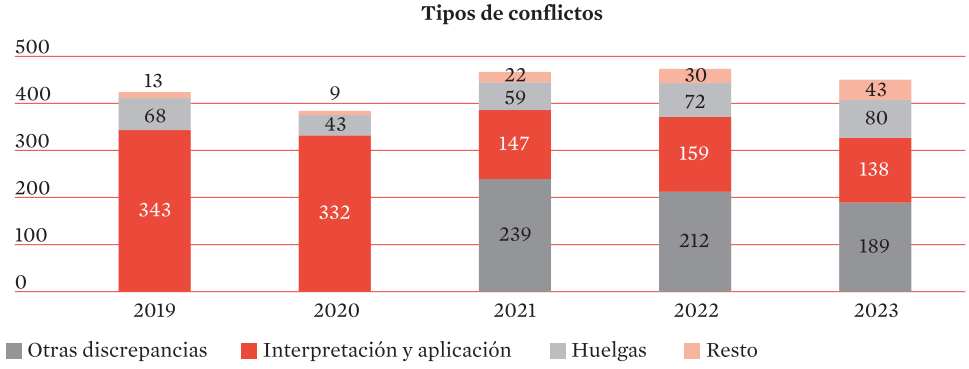
Con respecto al tipo de conflictos tramitados, en 2023 se resolvieron 189 procedimientos de «otras discrepancias», 138 de «interpretación y aplicación de normas,

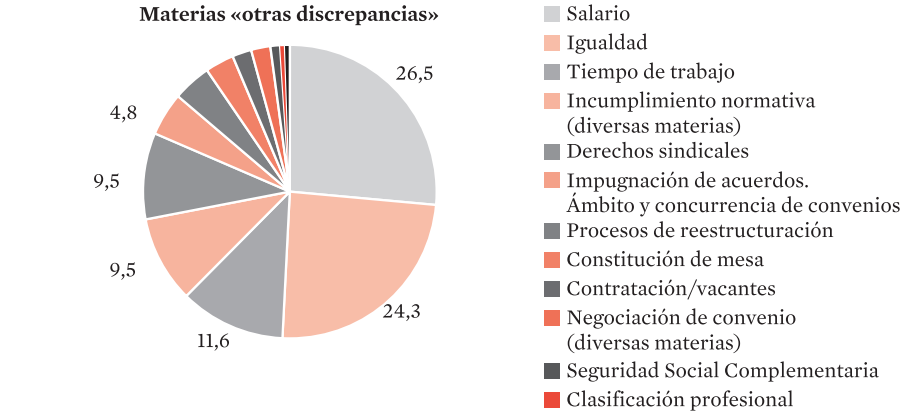
76 En el sector agrario las mujeres únicamente constituyen el 1,87 por 100 de las personas trabajadoras, mientras que supusieron un 21 por 100 de los participantes y un 15 por 100 de las JNT. En la industria son un 8 por 100 frente al 18 y 12 por 100 respectivamente. Por último, en la construcción, únicamente son el 1 por 100, mientras que las mujeres en huelga fueron un 8 por 100 del total y aportaron un 4 por 100 de las JNT.

convenios colectivos, pactos o acuerdos de empresa», 80 en materia de huelgas y 43 de otra índole (que incluyen la impugnación de convenios colectivos y los bloqueos en las comisiones paritarias y en los periodos de consulta).

Tradicionalmente, la categoría predominante ha sido la de interpretación y aplicación de normas. No obstante, ya en 2021, ello cedió protagonismo a una nueva clasificación creada por el VI ASAC y definida como «cualquier otra discrepancia en la negociación colectiva o en su aplicación, incluidos los diagnósticos y planes de igualdad que, a juicio de las partes, merezcan nuevas posibilidades de negociación». Dentro de esa materia, destacan los conflictos de carácter salarial, seguidos por las cuestiones de igualdad (tales como la elaboración o la interpretación de los planes de igualdad), los de tiempo de trabajo, los de incumplimiento de la normativa y los relativos a los derechos sindicales.

GRÁFICO 30. TIPOS DE CONFLICTOS TRAMITADOS POR EL SIMA
(Número de conflictos y porcentaje de la materia «otras discrepancias»)





Fuente: SIMA.

CUADRO 14. CONFLICTOS ANTE EL SIMA, PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

	2021		2022		2023		2021		2022		2023	
					Conflictos						Personas trabajadoras	
	467		473		450		2.511.646		4.880.303		8,376,178	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Ámbito												
Empresa	444	95,1	416	87,9	397	88,2	1.440.062	57,3	1.077.904	22,1	990.788	11,9
Sector	23	4,9	57	12,1	53	11,7	1.071.584	42,7	3.802.399	77,9	7.359.551	88,1
Tipo de conflicto												
Otras discrepancias (4.3,k VI ASAC)	239	51,2	212	44,8	189	42,4	973.054	38,8	713.424	14,6	637.295	7,6
Interpretación/aplicación	147	31,5	159	33,6	138	30,9	863.784	34,4	2.263.604	46,4	1.167.506	13,9
Huelga	59	12,6	72	15,2	80	17,9	506.884	20,0	1.239.231	25,4	2.227.391	27,0
Bloqueo negociación	8	1,7	16	3,4	30	6,7	121.200	4,8	312.975	6,4	948.001	11,3
Periodo de consultas	1	0,2	5	1,1		0,0	91	0,0	2.382	0,0	2.382	0,0
Controv. C. paritaria	4	0,9	5	1,1		0,0	33.200	1,3	70.151	1,4	70.151	0,8
Impugnación convenio colectivo	5	1,1	2	0,4	5	1,1	5.583	0,2	94.039	1,9	1.314.843	15,6
Bloqueo negociación acuerdo-pacto	1	0,2	1	0,2	2	0,4	200	0,0	4.500	0,1	2.004.000	23,8
Impulso de negociación			3	0,6	1	0,2			7.650	0,3	203	0,0
Sin asignar					1	0,2					1.100	0,0
Procedimiento												
Mediación	464	99,4	472	99,8	476	99,1	2.511.446	100,0	4.880.273	100,0	8.350.339	99,7
Arbitraje	3	0,6	1	0,2	4	0,9	200	0,0	30	0,0	25.839	0,3
Resultados												
Acuerdos	139	33,0	120	25,4	115	26	612.865	26,5	814.460	16,7	582.221	7,0
Laudos arbitrales		0,0	1	0,2	4	1			30	0,0	25.839	0,0
Sin acuerdo	282	67,0	297	62,8	292	64,9	1.538.359	64,9	3.863.636	79,2	6.548.054	78,2
Otros	46	9,9	55	11,6	39	8,7	142.687	5,7	202.177	4,1	1.220.064	14,6

Nota: los datos de laudos arbitrales disponibles para 2023 se refieren a 4 procedimientos arbitrales.
Fuente: SIMA.

Por último, merece especial atención la obligación de solicitar un proceso de mediación antes de la convocatoria formal de huelga. En ese sentido, en 2023, el Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje tramitó 80 expedientes de mediación por huelga. Ello supone un incremento con respecto a la cifra de los cinco años anteriores, la cual se sitúa en 64,4 mediaciones al año por esta materia.

La efectividad de las actuaciones del SIMA-FSP, medida como los procedimientos de mediación en los que se ha alcanzado un acuerdo o los de arbitraje en los que se ha emitido laudo, supone un 28,9 por 100 del total. Ello supone una estabilización en el nivel de 2022, el cual había supuesto una ligera reducción con respecto al de los años previos. No obstante, sí se ha observado una ligera reducción en los expedientes no efectivos, lo que también constituye una métrica de eficiencia, los cuales incluyen los intentados sin efecto, los archivados y los que se encuentran en trámite. Dicha categoría supone un 8,7 por 100 del total, continuando con la tendencia decreciente observada en los dos ejercicios anteriores. No obstante, el porcentaje de trabajadores afectados por expedientes no efectivos supera al del número de procedimientos, al suponer un 14,6 por 100 del total.

Los órganos y procedimientos de resolución autónoma de la conflictividad laboral de las comunidades autónomas, también fruto de la autonomía colectiva de las partes, tramitan un volumen relevante de controversias. En 2023 se presentaron, para el total de los órganos de los que disponemos de datos, un total de 5.275 conflictos, que afectaron a 3,57 millones de personas trabajadoras en 174.947 empresas. Ello supone un aumento de un 7,9 por 100 en el número de conflictos con respecto a los datos comparables de 2022, de un 27,2 por 100 en las personas trabajadoras y un descenso del 19 por 100 en las empresas afectadas. De esta forma continúa la tendencia ascendente en la conflictividad laboral de carácter colectivo gestionada por dichos órganos autonómicos.

A lo largo de 2023 únicamente se tramitaron un total de 22 arbitrajes frente a 4.859 procedimientos de conciliación o mediación. Del total de las conciliaciones y mediaciones de órganos comparables, destaca un repunte en el porcentaje de las mismas que acabaron en un acuerdo, del 36.4 por 100 en 2023, frente al 35.5 por 100 observado en 2022. Por otra parte, es destacable que algunos órganos autonómicos de solución autónoma tramitan un número elevado de procedimientos de carácter individual o plural. Entre ellos destaca Baleares, con 12.573 conflictos individuales tramitados, Aragón con 9.924, Navarra con 3.464, Andalucía con 2.553, y La Rioja con 1.819.

Los órganos de resolución autónoma de la conflictividad laboral de ámbito autonómico, junto con la Fundación SIMA-FSP en su ámbito propio de actuación, han venido desempeñando durante las últimas tres décadas una labor que ha contribuido de manera decisiva a la consolidación de un sistema democrático y avanzado de relaciones laborales basado en el protagonismo de la autonomía colectiva de las partes, en línea con los principales países de nuestro entorno, lo que hace necesario que se

CUADRO 15. PROCEDIMIENTOS TRAMITADOS ANTE ÓRGANOS AUTONÓMICOS DE RESOLUCIÓN AUTÓNOMA DE LA CONFLICTIVIDAD LABORAL

Comunidad autónoma (Org. gestor)	Num. conflictos	Conci-liación Mediación	Arbitraje	Personas trabajadoras afectadas	Empresas afectadas	Resultado conciliación - Mediación			
						Con acuerdo		Sin acuerdo	Otras*
						Nº	%		
Andalucía (SERCLA)**	810	809	1	611.365	26.150	218	37,4	365	227
Aragón (SAMA)	137	136	1	91.684	7.469	62	50,8	60	15
Asturias (SASEC)	209	209	0	73.874	2.693	3	2,9	99	107
Baleares (TAMIB)	85	85	0	**	**	25	35,2	46	14
Canarias (TLC)	201	201	0	196.262	181	27	17,9	124	50
Cantabria (ORECLA)	189	188	1	49.782	213	26	15,3	144	19
C. y León (SERLA)	394	394	0	159.157	7.257	24	17,9	110	260
C.-La Mancha (J. Arbitral)	270	269	1	170.860	16.335	118	49,0	123	29
Cataluña (TLC)	862	853	9	699.879	19.667	349	45,5	418	95
Extremadura (SERMAE)	74	74	0	9.728	83	27	42,2	37	10
Galicia (CRL-AGA)	164	160	4	139.883	21.157	72	72,7	27	65
Madrid (Inst.Laboral)	740	740	0	832.605	48.868	205	36,0	364	171
Murcia (OMAL)	148	148	0	134.984	10.028	60	44,4	75	13
Navarra (TLN)	29	29	0	6.769	29	6	26,1	17	6
País Vasco (PRECO)	664	660	4	143.240	643	161	27,5	424	79
La Rioja (TLR)	22	22	0	1.738	27	6	30,0	14	2
Com. Valenciana (TAL)	277	276	1	250.148	14.147	67	28,6	167	43
Total	**5.275**	**5.253**	**22**	**3.571.958**	**174.947**	**1.456**	**35,8**	**2.614**	**1.205**

* Otras: archivadas, intentadas sin efecto, desistidas y en trámite.
** El TAMIB Islas Baleares no recoge datos sobre el número de empresas y de personas trabajadoras afectadas por los conflictos colectivos.
Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por los órganos autonómicos de solución extrajudicial de conflictos.

les siga dotando de la financiación necesaria para garantizar el adecuado desarrollo de sus funciones.

2.3. MARCO NORMATIVO LABORAL: DESARROLLO Y APLICACIÓN

Política normativa laboral: entre dos legislaturas

El año 2023 ha discurrido entre dos legislaturas. La desarrollada en el periodo 2019-2023 se ha caracterizado en el plano político por haber conocido el primer gobierno de coalición en la reciente historia democrática, y ha estado marcada en el plano socioeconómico por la pandemia de coronavirus y la deriva inflacionaria asociada a una rápida recuperación postpandemia y a la guerra de agresión contra Ucrania.

En los más de tres años y medio que ha durado la XIV Legislatura, la actividad normativa laboral ha tenido una fuerte orientación hacia medidas de salvaguarda de la actividad empresarial y del empleo, como ha sido la legislación sobre ERTE por causas COVID y la posterior aprobación de instrumentos permanentes de flexibilidad

y estabilización del empleo, tanto por causas de fuerza mayor como ante situaciones cíclicas o sectoriales. Esas medidas se han llevado a cabo mediante legislación de urgencia con base en acuerdos tripartitos de diálogo social entre el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. También con base en el diálogo social tripartito se han aprobado normas laborales estructurales como las contenidas en la reforma laboral acordada en diciembre de 2021 o varias normas sobre relaciones de trabajo en la digitalización. Algunas de las normas aprobadas con incidencia en las relaciones laborales, sin embargo, no se han apoyado en el marco de diálogo social.

Por otra parte, otros ejes de la política laboral en esa Legislatura han incidido en las garantías de la igualdad de trato y la no discriminación en el trabajo por cuenta ajena y propia, en la mejora de las condiciones de trabajo y protección social de las trabajadoras y trabajadores del servicio del hogar familiar, en la fijación de una senda de elevación del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) o en un nuevo enfoque de las medidas de conciliación de la vida familiar y la vida profesional. La aprobación de estas normas en el plano interno se ha desarrollado en paralelo a una política de ratificación de instrumentos laborales internacionales, la Carta Social Europea Revisada y varios Convenios de la OIT, y a la participación como Estado miembro en la aprobación de varias Directivas sociolaborales comunitarias en el marco del desarrollo y la implementación del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS).

2023: un año marcadamente electoral

El año de referencia de esta Memoria ha estado muy condicionado por las elecciones autonómicas y municipales celebradas en mayo, y por la inmediata disolución de las Cortes y convocatoria anticipada de las elecciones generales que se celebraron en el mes de julio. La XV Legislatura, iniciada en noviembre, ha visto la formación de un nuevo gobierno de coalición compuesto por partidos de izquierda dentro de un similar panorama de fragmentación política parlamentaria. En la nueva legislatura, iniciada con buenos datos comparados de actividad y de empleo, dentro de un proceso de desescalada inflacionaria y de mantenimiento de una alta incertidumbre alimentada por los conflictos geopolíticos en aumento, ha comenzado a perfilarse una política normativa sociolaboral de continuidad con la anterior en las líneas generales, los objetivos y los procedimientos. Sin embargo, una composición parcialmente distinta de los apoyos parlamentarios que necesita el Gobierno en minoría ha acentuado la incertidumbre en torno al resultado de sus iniciativas normativas, también en el ámbito laboral, como se puso de manifiesto con la derogación por el Congreso de los Diputados de uno de los primeros Reales Decretos-ley sociolaborales de este nuevo periodo[77].

77 Resolución de 10 de enero de 2024, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 7/2023, de 19 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes, para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158, del Parlamento

Normas laborales de origen internacional y comunitario

La política normativa laboral desarrollada en 2023[78] viene marcada, en una importante medida, por la normativa de origen internacional y comunitario de aplicación en España por sus compromisos internacionales y como Estado miembro de la Unión Europea.

En ese sentido, cabe recordar que en 2023 tuvo lugar la entrada en vigor en nuestro país de dos de los convenios de la OIT ratificados por España en 2022, como fueron el Convenio 177 sobre el trabajo a domicilio (1996) y el Convenio 190 sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo (2019); y que, en los primeros meses de 2024, entran en vigor otros dos también ratificados en ese año: Convenio 188 sobre el trabajo en el sector pesquero (2007), y Convenio 189 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos (2011). Se trata de regulaciones, en el plano internacional y tripartito, de importantes materias horizontales o sectoriales de las relaciones de trabajo, que han sido también objeto de regulación en el plano interno, algunas en el periodo reciente.

En el terreno del Derecho social comunitario, la aprobación de la Directiva 2023/970, de 10 de mayo[79], profundiza en la política normativa seguida en la Unión Europea para lograr la igualdad de retribución y para combatir las brechas salariales entre hombres y mujeres. La igualdad entre mujeres y hombres es uno de los valores en los que se fundamenta la Unión Europea, y su proyección en el ámbito de la ocupación y las condiciones de empleo una de las señas de identidad de la política laboral y social comunitaria. Una concreción básica consiste en la garantía de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo trabajo o para un trabajo de igual valor, recogida al más alto nivel en el Derecho originario (Tratado de Funcionamiento, artículo 157, Carta de los Derechos Fundamentales, art. 23), desarrollada en la Directiva de 2006[80], y aplicada en una nutrida jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

El refuerzo del derecho a la igualdad retributiva que lleva a cabo la Directiva de 2023 partió de la evaluación de su aplicación por la Comisión Europea, que constató que «la aplicación del principio de igualdad de retribución se ve entorpecida por la

Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo, y para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo.

78 En este apartado se tratan las normas reguladoras de las relaciones laborales, en su vertiente individual como relación de trabajo, o colectiva. De las novedades en la regulación de la oferta y demanda de empleo (políticas activas, incentivos, etc.), y de la protección social, se da cuenta en el apartado de mercado de trabajo y política de empleo de este capítulo II y en el capítulo III de esta Memoria, respectivamente. Por otra parte, como opción sistemática, las novedades normativas sobre salud laboral se tratan en el apartado correspondiente a esta dimensión de las relaciones de trabajo.

79 Directiva (UE) 2023/970, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por la que se refuerza la aplicación del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor a través de medidas de transparencia retributiva y de mecanismos para su cumplimiento.

80 Directiva 2006/54, de 5 de julio, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación.

falta de transparencia de los sistemas retributivos, la falta de seguridad jurídica en torno al concepto de «trabajo de igual valor» y los obstáculos procedimentales a los que se enfrentan las víctimas de discriminación (Considerando 11 de la Directiva). De ahí que la norma comunitaria haya incidido en garantizar los instrumentos y técnicas de transparencia retributiva, incluso previa al empleo, así como los derechos de información en materia retributiva, en asegurar que se dispone de estructuras retributivas que garanticen la igualdad de retribución por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor, en aclarar los conceptos jurídicos básicos aplicables, como los de retribución y trabajo de igual valor, entre otros, y en medidas que mejoren los mecanismos para su cumplimiento, incluida la tutela jurisdiccional. Para facilitar su cumplimiento, prevé que se debe dar apoyo, asimismo, mediante asistencia técnica y formación, a las empresas de menos de 250 trabajadores y a los representantes de estos.

La Directiva prevé como límite temporal para su transposición a más tardar el 7 de junio de 2026. A este respecto, cabe recordar que uno de los ejes de la política normativa laboral de los últimos años en España ha consistido precisamente en la regulación de importantes instrumentos para garantizar la igualdad y la no discriminación en materia retributiva entre mujeres y hombres, desde la aprobación del Real Decreto-ley de 2019 y su desarrollo en los reglamentos sobre planes de igualdad y sobre igualdad retributiva entre mujeres y hombres[81]. Instrumentos que se han basado, fundamentalmente, en asegurar la transparencia salarial y en contar con estructuras retributivas basadas en criterios objetivos y neutros por razón de género.

Por último, no puede dejar de ponerse en relación esta Directiva con otras que, en el periodo reciente, han visto también la luz formando asimismo parte de las iniciativas de los últimos años para aplicar el Pilar Europeo de Derechos Sociales, que a su vez incorpora el derecho a la igualdad de retribución para un trabajo de igual valor entre mujeres y hombres. Algunas de esas directivas deberán ser transpuestas a lo largo de 2024, como la relativa a unos salarios mínimos adecuados y la también recientemente aprobada sobre equilibrio de género en la administración de las sociedades cotizadas, o debían haber sido ya transpuestas, como la aprobada en 2019 sobre transparencia y previsibilidad en las condiciones laborales[82]. Estas normas comunitarias, si bien tienen unos objetivos específicos propios, pueden contribuir a facilitar,

81 Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación; Reales Decretos 901 y 902/2020, de 13 de octubre; asimismo, la Orden PCM/1047/2022, de 1 de noviembre, por la que se aprueba y se publica el procedimiento de valoración de los puestos de trabajo previsto en el Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres, y las herramientas de valoración de puestos de trabajo y de igualdad retributiva desarrolladas en el plano técnico con la participación de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

82 Directiva (UE) 2022/2041, de 19 de octubre de 2022, sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea, que deberá ser transpuesta a más tardar el 15 de noviembre de 2024; Directiva 2022/2381, de 23 de noviembre de 2022, relativa a un mejor equilibrio de género entre los administradores de las sociedades cotizadas y a medidas conexas, que deberá ser transpuesta a más tardar el 28 de diciembre de 2024, y de la que hay un proyecto de ley en trámite parlamentario; y Directiva 2019/1152, de 20 de

directa o indirectamente, la participación de las mujeres en el trabajo remunerado en igualdad de condiciones y sin sufrir ninguna clase de discriminación.

Igualdad y no discriminación de las personas LGTBI

Las medidas de fomento de la igualdad de trato y de finalidad antidiscriminatoria hacia partes o colectivos de población que históricamente han sido víctimas de conductas discriminatorias se han venido desarrollando en el ámbito del trabajo por cuenta ajena y propia con el fin de posibilitar la libertad y la igualdad real y efectiva de las personas garantizada en el marco constitucional de derechos y libertades.

La Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la Igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, incorporó la obligatoriedad, para las empresas de más de cincuenta personas trabajadoras, de contar, en el plazo de los doce meses siguientes a su entrada en vigor, con un conjunto planificado de medidas y recursos que contribuyan a alcanzar su igualdad real y efectiva. Tales medidas, que deberán incluir un protocolo de actuación para la atención del acoso o la violencia, serán pactadas a través de la negociación colectiva y acordadas con la representación legal de las personas trabajadoras. El desarrollo reglamentario del contenido y alcance de esas medidas se encuentra, como se ha mencionado, en negociación en el marco del diálogo social.

Nuevo enfoque en las políticas de conciliación y corresponsabilidad: el Real Decreto-ley 5/2023

El ejercicio de la conciliación entre la vida familiar y la vida profesional se ha constituido en uno de los ejes fundamentales de las políticas sociales, por sus repercusiones en la protección de las familias y de la infancia, así como de las políticas laborales porque, al proyectarse en el ámbito de las relaciones de trabajo, afecta de lleno a la definición de derechos y obligaciones de las personas trabajadoras, y a la organización de las empresas. En etapas precedentes, el predominio de las medidas basadas en permisos y ausencias del trabajo y una configuración jurídica que no propiciaba el uso corresponsable, además de no garantizar un ejercicio efectivo, sobre todo, reforzaban el desequilibrio en el ejercicio de la conciliación por mujeres y hombres, perpetuando una posición de desigualdad estructural de las mujeres, e impidiendo la igualdad de trato y de oportunidades entre ambos sexos en el empleo, en las condiciones de trabajo (retributivas y de promoción profesional) y en las pensiones de la Seguridad Social. El Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, recogía entre sus medidas relativas a la conciliación un nuevo enfoque de estos derechos[83], y

junio, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea, que debía ser transpuesta a más tardar el 1 de agosto de 2022.

83 Memoria CES 2018, capítulo II-2.2. Esta norma fue declarada constitucional por Sentencia del TC 18/2023, de 21 de marzo, que estimó que concurrían las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad para su aprobación.

pocos meses después la Directiva 2019/1158, de 20 de junio, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, adoptaba en el ámbito de la Unión Europea un planteamiento similar, al ir más allá del establecimiento de permisos y poner más acento en la adaptación flexible de las condiciones trabajo, e introducir la perspectiva del ejercicio corresponsable.

El Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, entre otros contenidos, ha transpuesto a nuestro ordenamiento la Directiva de conciliación de los progenitores[84], mediante una serie de modificaciones de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, que profundizan en la línea de los cambios llevados a cabo en 2019 en los derechos de conciliación corresponsable (recuadro 6), así como determinadas modificaciones en la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público y la Ley reguladora de la Jurisdicción social.

RECUADRO 6. PRINCIPALES NOVEDADES EN LA CONCILIACIÓN CORRESPONSABLE

Modificaciones de la Ley del Estatuto de los Trabajadores y leyes conexas

Derechos de las personas trabajadoras en la relación de trabajo (artículo 4.2,c).
Se incluye expresamente el trato desfavorable dispensado a mujeres u hombres por el ejercicio de sus derechos de conciliación o corresponsabilidad de la vida familiar y laboral entre las razones de no discriminación directa o indirecta para el empleo, o una vez empleadas, por razón de sexo.

Derecho a solicitar adaptaciones de jornada por conciliación (artículo 34.8).

- Se amplía el ámbito de sujetos causantes para tener derecho a solicitar la adaptación de jornada por necesidades de cuidado (además de los hijos e hijas menores de doce años): respecto de los hijos e hijas mayores de doce años, el cónyuge o pareja de hecho, familiares por consanguinidad hasta el segundo grado de la persona trabajadora, así como de otras personas dependientes cuando, en este último caso, convivan en el mismo domicilio, y que por razones de edad, accidente o enfermedad no puedan valerse por sí mismos, debiendo justificar las circunstancias en las que fundamenta su petición.
- En la eventual negociación entre la persona trabajadora y la empresa, en ausencia de negociación colectiva reguladora del ejercicio de estos derechos, ahora se establece que tendrá que desarrollarse con la máxima celeridad, se acorta el periodo máximo de duración de la negociación de treinta a quince días, y se establece la presunción de su concesión si no concurre oposición motivada expresa en este plazo.
- Finalizado el proceso de negociación, se amplía la necesidad de motivar por parte de la empresa las razones objetivas en las que sustenta su decisión al planteamiento de una propuesta alternativa (anteriormente, solo en el caso de que se denegase la petición).

84 Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

RECUADRO 6. PRINCIPALES NOVEDADES EN LA CONCILIACIÓN CORRESPONSABLE (*continuación*)

- Se establece que la persona trabajadora tendrá derecho a regresar (antes, a solicitar el regreso) a la situación anterior a la adaptación, añadiendo la finalización del periodo previsto o cuando decaigan las causas que motivaron la solicitud (antes solo se hacía referencia a la finalización del periodo acordado). Y se añade que «En el resto de los supuestos, de concurrir un cambio de circunstancias que así lo justifique, la empresa solo podrá denegar el regreso solicitado cuando existan razones objetivas motivadas para ello».
- Se añade el nuevo permiso parental (nuevo artículo 48.bis de la LET), entre los permisos a los que pueda tener derecho la persona trabajadora, que se entienden sin perjuicio del derecho a solicitar adaptaciones de jornada.

Ausencias del trabajo (permisos y reducciones de jornada) (artículo 37.3, 4, 6 y 9).

- Se amplía el derecho a permiso en caso de matrimonio al registro de pareja de hecho (37.3,a). (En sentido similar se modifica la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, art. 48.i).
- Se amplía el número de días (de 2 a 5) y el ámbito de sujetos causantes del derecho en el «permiso de cuidadores» (37.3,b), fundamentalmente a la pareja de hecho, el familiar consanguíneo hasta el segundo grado de la pareja de hecho, y personas convivientes en el mismo domicilio con la persona trabajadora que requieran de su cuidado efectivo.
- Se separa en una letra b) bis, nueva, el permiso de dos días por el fallecimiento del cónyuge, pareja de hecho o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad.
- En el permiso para el cuidado del lactante (artículo 37.4), en el supuesto de que dos personas trabajadoras en la misma empresa ejerzan este derecho por el mismo sujeto causante, se introduce la obligación de la empresa de ofrecer un plan alternativo cuando limite su ejercicio simultáneo por razones que, ahora, califica como fundadas y objetivas (anteriormente, justificadas); este plan deberá posibilitar el ejercicio de los derechos de conciliación asegurando el disfrute por ambas personas trabajadoras. Esta obligación de plan alternativo se establece también en relación con el derecho a la reducción de jornada por cuidado de familiares dependientes (artículo 37.6) y con el derecho a la excedencia para el cuidado de hijos o de familiares dependientes (artículo 46.3).
- En el derecho a la reducción de jornada (con reducción proporcional del salario) por cuidado directo de familiares dependientes (artículo 37.6), se amplía el ámbito de sujetos causantes (pareja de hecho y familiar consanguíneo hasta el segundo grado de la pareja de hecho). Esta ampliación se introduce también en el derecho a la excedencia por cuidado de familiares dependientes (artículo 46.3). Por otra parte, se establece expresamente que en el ejercicio de este derecho a la reducción de jornada se tendrá en cuenta el fomento de la corresponsabilidad entre mujeres y hombres y, asimismo, evitar la perpetuación de roles y estereotipos de género. También se establece para el derecho de excedencia por cuidados (hijos o familiares dependientes).
- Se introduce un nuevo derecho a ausentarse del trabajo por causa de fuerza mayor cuando sea necesario por motivos familiares urgentes, en caso de enfermedad o accidente que hagan indispensable su presencia inmediata, con retribución de las horas de ausencia por estas causas equivalentes a cuatro días al año (artículo 37.9, nuevo).

RECUADRO 6. PRINCIPALES NOVEDADES EN LA CONCILIACIÓN CORRESPONSABLE (*continuación*)

Suspensión del contrato (artículo 45 y 48).

- Se introduce una nueva causa de suspensión del contrato (artículo 45) por disfrute del (nuevo) permiso parental.
- En los supuestos de una única persona progenitora, se le atribuye el disfrute de la ampliación completa de dos semanas de suspensión con reserva de puesto por nacimiento de hijo o hija con discapacidad, previstas en el caso de familias con dos personas progenitoras (artículo 48.6).

Nuevo permiso parental (artículo 48 bis).

- Se introduce un permiso parental específico para el cuidado de hijo, hija o menor acogido por tiempo superior a un año, hasta el momento en que el menor cumpla ocho años. Se trata de un permiso individual e intransferible, no superior a ocho semanas de duración y tiene determinadas posibilidades de disfrute flexible. La Directiva 2019/1158, de 20 de junio, determina que los Estados miembros garantizarán que las personas trabajadoras que ejerzan este derecho reciban una remuneración o una prestación económica en los términos de la norma comunitaria, debiendo establecer las correspondientes disposiciones a más tardar el 2 de agosto de 2024.
- Este permiso parental se introduce también, con una similar regulación, en la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (artículo 49, nueva letra g).

Protección de los derechos de conciliación ante el despido (artículos 53.4 y 55.5).

- Se recoge el disfrute de todos los derechos de conciliación, incluyendo los nuevos, entre las causas de nulidad en lo relativo a la protección contra el despido derivada del disfrute de permisos de conciliación.
- Se introducen sendas modificaciones en la Ley reguladora de la Jurisdicción social (artículos 108.2 y 122.2) en coherencia con las mencionadas modificaciones sustantivas.

Fuente: elaboración propia con base en el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio.

La reformulación de los derechos de conciliación con corresponsabilidad busca garantizar la igualdad efectiva de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, facilitando la participación de aquellas en el trabajo remunerado en igualdad de condiciones.

El Consejo Económico y Social se pronunció sobre el anteproyecto normativo en el que inicialmente se recogía la transposición de la Directiva de conciliación familiar y profesional de los progenitores[85] (recuadro 7), valorando positivamente los avances que se incorporaban, entre otras, en materia de conciliación corresponsable, si bien criticaba la ausencia de diálogo social para la transposición de la Directiva, que habría permitido su coherencia con el ordenamiento jurídico laboral y de protección social.

85 Dictamen 6/2023 sobre el Anteproyecto de ley de familias. El proyecto de esta ley, que había sido presentado en el Congreso de los Diputados, caducó por la disolución de las Cortes y la convocatoria anticipada de elecciones (Real Decreto 400/2023, de 29 de mayo). Tras el inicio de la nueva legislatura y la formación de un nuevo gobierno, el proyecto de ley ha sido presentado de nuevo en el Congreso de los Diputados.

RECUADRO 7. PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL CES AL ANTEPROYECTO DE LEY DE FAMILIAS EN MATERIA DE CONCILIACIÓN Y CORRESPONSABILIDAD

Observaciones generales

Refuerzo de las políticas de apoyo. El CES comparte la necesidad de reforzar las políticas de apoyo a las familias y la infancia y los instrumentos de conciliación de la vida laboral, personal y familiar, en coherencia con el impulso proyectado a la nueva economía de los cuidados en el horizonte de los próximos años.

Principios rectores. El CES valora positivamente que las políticas de familia se articulen de manera holística alrededor de los principios recogidos en el Anteproyecto, particularmente (...) la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.
También valora positivamente que el Anteproyecto, con el fin de mejorar el marco actual de protección de las familias, tenga como principio rector el reconocimiento del derecho a la conciliación corresponsable, en línea con la Directiva (UE) 2019/1158 que transpone, habida cuenta de las dificultades para el ejercicio efectivo de este derecho.

Cuidados, conciliación y desigualdades entre mujeres y hombres. Los avances realizados en las políticas de bienestar en las últimas décadas para adaptarse a los cambios sociales han sido insuficientes para contrarrestar las desigualdades estructurales entre hombres y mujeres que, en buena parte, responden a la mayor dedicación de las mujeres a los cuidados en el entorno familiar. Esta situación, unida a procesos demográficos de largo alcance (...) han hecho más acuciante la necesidad de hacer frente al aumento de la demanda de cuidados, entre las que las políticas de conciliación y corresponsabilidad juegan un papel muy importante, junto al desarrollo de infraestructuras y servicios.
Sin perjuicio de observaciones a algunas modificaciones concretas, el CES entiende que el impulso a la conciliación y la corresponsabilidad constituye un eje prioritario de actuación para favorecer un desarrollo económico y social más justo e igualitario, objetivo que concierne a las administraciones públicas y a todos los actores económicos, sociales y laborales, para que los avances sean el resultado de una responsabilidad compartida por toda la sociedad, en línea con las iniciativas europeas dirigidas a avanzar en materia de igualdad de género o con la recién aprobada Estrategia Europea de Cuidados.

Necesidad de atender a la realidad del tejido empresarial español. Dada la diversidad del tejido empresarial español, con un predominio absoluto de pymes y, especialmente, de microempresas, el CES comparte lo señalado en el Considerando 48 de la Directiva, y entiende que el Anteproyecto debe tener en cuenta las mayores dificultades a las que se van a enfrentar las empresas de menor tamaño a la hora de implementar algunas de las modificaciones previstas en el Estatuto de los Trabajadores (...). En este sentido, el CES considera necesario garantizar que las previsiones de la ley no supongan cargas excesivas para las empresas, proporcionando los incentivos necesarios para ayudar a cumplir, sobre todo a las pymes, con sus obligaciones y garantizando, en todo caso, la igualdad de trato para todas las personas trabajadoras con independencia del tamaño de las empresas.

Ausencia de diálogo social en la transposición de la Directiva de conciliación. Por la evidente implicación que presenta la regulación de los derechos y obligaciones en materia de conciliación para las partes de las relaciones laborales, el CES considera que la

RECUADRO 7. PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL CES AL ANTEPROYECTO DE LEY DE FAMILIAS EN MATERIA DE CONCILIACIÓN Y CORRESPONSABILIDAD (*continuación*)

transposición de la Directiva debería haberse abordado en el marco del diálogo entre el Gobierno y los interlocutores sociales (...). Abordar la transposición de la Directiva de conciliación en el marco del diálogo social habría permitido la necesaria consideración y debate de sus implicaciones, así como su coherencia con el ordenamiento jurídico laboral, sustantivo y procesal, y de protección social.

Observaciones particulares

Empleo y responsabilidades familiares. El CES recuerda el importante papel que le corresponde a la negociación colectiva a la hora de desarrollar ese tipo de actuaciones de fomento de la conciliación corresponsable en los entornos laborales.

Modificaciones al Estatuto de los Trabajadores

Extensión del ámbito subjetivo y de las condiciones de ejercicio del derecho a solicitar adaptaciones de jornada por cuidados. El CES llama la atención sobre la necesidad de conjugar adecuadamente (los) intereses en presencia, tanto en la definición de las necesidades de cuidado, que el Anteproyecto formula de manera abierta, como de los términos de ejercicio del derecho en ausencia de negociación colectiva que los establezca. En aras de la necesaria seguridad jurídica y sin perjuicio de la obligación de justificación de las circunstancias en que se fundamenta la petición, ya establecida en el artículo, sería deseable una adecuada objetivación de las nuevas situaciones de cuidado que dan lugar al derecho.

Permiso de cuidadores. Ante la ampliación a cinco del número de días para el cuidado de las personas que convivan con la persona trabajadora en determinados casos, el CES considera que, en aras de la seguridad jurídica, el texto del Anteproyecto debería referirse a días laborables, tal y como contempla la Directiva. En todo caso, el CES considera necesario armonizar las referencias que se hacen a los «convivientes» con las definiciones contenidas en el propio Anteproyecto de la ley de familias en sus artículos 2 y 3, y llama la atención sobre el carácter abierto de la expresión «cuidado efectivo».

Ejercicio del derecho, por el mismo sujeto causante, de dos personas trabajadoras de la misma empresa. El CES considera necesario conjugar de la manera más equilibrada posible los intereses en presencia, teniendo en cuenta las mayores dificultades que puede afrontar en la organización del tiempo de trabajo, especialmente, el pequeño tejido empresarial, por una parte, y la necesidad de evitar situaciones que podrían condicionar decisiones pertenecientes a la esfera de las propias personas trabajadoras.

Derecho a ausentarse del trabajo por causa de fuerza mayor ante determinadas situaciones urgentes. El CES advierte de la necesidad de garantizar la coherencia y la sistematización del contenido de este apartado (37.3 de la LET), clarificando nítidamente el encaje de ese nuevo derecho de ausencia por causa de fuerza mayor en el conjunto de los supuestos en que la persona trabajadora podrá ausentarse del trabajo.
Ante la consideración como retribuidas de estas ausencias si, por una parte puede encontrar justificación en las dificultades que, de otra manera, encontrarían las personas

RECUADRO 7. PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL CES AL ANTEPROYECTO DE LEY DE FAMILIAS EN MATERIA DE CONCILIACIÓN Y CORRESPONSABILIDAD (*continuación*)

trabajadoras para hacer uso de este permiso (o en la alta probabilidad de que fueran mayoritariamente mujeres las que lo hicieran), por otra, debe llevar a valorar la repercusión que puede acarrear la gestión de este tipo de ausencias en determinadas empresas que dispongan de recursos económicos, técnicos y humanos limitados, como suele ser el caso de las pequeñas y medianas empresas y las microempresas. Cabe recordar la conveniencia de valorar la aplicación de incentivos, orientación o apoyo en estos supuestos, en el sentido de la invitación que realiza la Directiva 2019/1158, garantizando la igualdad de trato para todas las personas trabajadoras independientemente del tamaño de la empresa.

Nuevo permiso parental. Llama la atención la ausencia de mención, en el nuevo artículo 48 bis de la LET, a la remuneración o prestación económica que conlleve este nuevo derecho, a diferencia de lo que prevé la Directiva. El CES considera que la incorporación expresa del derecho del trabajador o trabajadora a prestación económica puede ser la vía para garantizar el ejercicio adecuado de este derecho, evitando situaciones de desprotección, de un uso de este que penalice la participación de las mujeres en el trabajo remunerado, o de posibles comportamientos abusivos del derecho, que distorsionarían la finalidad de la Directiva.

Fuente: Dictamen CES 6/2023.

Flexibilidad y estabilización del empleo: aspectos laborales del desarrollo reglamentario del Mecanismo RED

Uno de los ejes de la reforma laboral socialmente acordada en 2021 fue proporcionar instrumentos de protección que permitieran gestionar las situaciones de adversidad económica o de cambio estructural preservando el tejido empresarial y el empleo, y evitando los efectos comparativamente más acusados en términos de extinción de contratos laborales como consecuencia de estas situaciones en el mercado de trabajo en España. Se introdujeron así tres tipos de medidas: flexibilizar procedimentalmente los ERTE por causas ETOP para facilitar su utilización como alternativa a las extinciones de contratos, introducir como nueva causa de ERTE por fuerza mayor temporal los impedimentos o las limitaciones en la actividad de las empresas derivados de decisiones de la autoridad (situaciones similares a los ERTE por COVID), y un nuevo instrumento permanente de flexibilidad y estabilización del empleo que permitiese atender a situaciones extraordinarias de naturaleza cíclica o sectorial, el Mecanismo RED.

Los cambios legislativos acometidos en la Ley del Estatuto de los Trabajadores por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, han sido desarrollados reglamentariamente[86] para completar el régimen jurídico de aplicación del Mecanismo RED y

86 Real Decreto 608/2023, de 11 de julio, por el que se desarrolla el Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo.

para llevar a cabo los ajustes necesarios en el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada (Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre) como consecuencia de los cambios en los ERTE por causas ETOP y por fuerza mayor temporal.

Los elementos laborales del Real Decreto 608/2023, de 11 de julio, en relación con el Mecanismo RED[87], atañen fundamentalmente al procedimiento para que las empresas puedan solicitar la aplicación de las medidas de reducción de jornada (considerada prioritaria si resulta viable) o de suspensión de contratos (se precisa cuándo procede la suspensión y se define la reducción de jornada), una vez activado el Mecanismo por decisión del Consejo de Ministros y mientras se encuentre activo, y que llevan aparejadas las medidas de garantía para las personas trabajadoras (protección por desempleo, acciones formativas, compromiso de mantenimiento del empleo y determinadas limitaciones), y para las empresas (exenciones en la cotización a la Seguridad Social). Los aspectos procedimentales más relevantes consisten, en esencia, en la constitución de una comisión negociadora y la apertura de un periodo de consultas entre la representación de la empresa y una comisión representativa de las personas trabajadoras con vistas a alcanzar un acuerdo, y se regulan las actuaciones de la autoridad laboral, y la finalización del procedimiento distinguiendo entre los supuestos en que exista o no acuerdo de las partes. Cabe destacar la creación de una comisión tripartita en la modalidad sectorial, con representación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal, para analizar la concurrencia de los cambios sectoriales habilitantes de la aplicación del Mecanismo y la necesidad, en su caso, de elevar una solicitud para su activación.

Control administrativo y aplicación jurisdiccional

Facultades de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS): novedades normativas

La Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, ha reforzado el papel de la ITSS en el ámbito de los expedientes de regulación de empleo al establecer (disposición final octava) que el informe de la ITSS, además de comprobar —como hasta la entrada en vigor de esta Ley— los extremos de la comunicación y el desarrollo del periodo de consultas, se pronunciará sobre la concurrencia de las causas especificadas por la empresa en la comunicación inicial y constatará si la documentación presentada por esta se ajusta a la exigida en función de la causa concreta alegada para extinguir los contratos, retomando esta facultad suprimida en 2012[88].

87 El Mecanismo RED tiene una vertiente de política activa de empleo, fundamentalmente en la modalidad sectorial donde la aplicación se vincula a la realización de procesos formativos de las personas trabajadoras dentro de un plan de recualificación (véase el apartado 1.3, sobre las políticas activas de empleo, de este capítulo).

88 La Ley de Empleo reintrodujo esta facultad, que no guarda relación con el contenido de dicha Ley, en el trámite de enmiendas en sede parlamentaria, y no fue objeto de consulta a los interlocutores sociales.

Por otra parte, se creó (Orden TES/867/2023, de 22 de julio) la Oficina Estatal de Lucha contra la Discriminación en el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social[89], que deberá velar por que la perspectiva de género se tenga presente en todas las actuaciones inspectoras y respecto a la totalidad de las materias objeto de vigilancia y control. La Oficina combatirá toda forma de discriminación en el ámbito laboral y del empleo, incluyendo, entre otras, las discriminaciones por razón de edad, discapacidad, origen racial o étnico, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación e identidad sexual.

Actividad de la ITSS: nuevo aumento del volumen de actuaciones y descenso de las infracciones

El número de actuaciones realizadas por la ITSS hasta finales de diciembre de 2023, según datos provisionales, fue de 1.188.080, lo que representa un volumen de actividad superior al año anterior, un 6,3 por 100 más (cuadro 16). Así, el número de actuaciones llevadas a cabo por la ITSS volvió a crecer por tercer año consecutivo tras su disminución observada en 2020 como consecuencia de la crisis sanitaria del COVID-19, que paralizó notablemente la actividad laboral. En 2023 disminuyó el número de las actuaciones en todos los ámbitos considerados salvo en el epígrafe de prevención de riesgos laborales, en el que aumentó.

En cuanto al número de infracciones, en 2023 se detectaron 127.213 según datos también provisionales (cuadro 17), lo que representa un descenso de un 1,3 por 100 sobre el año anterior, si bien el número de personas trabajadoras afectadas por infracciones en dicho ejercicio ascendió a 1.030.949, frente a las 935.885 registradas a

CUADRO 16. ACTIVIDAD DE LA ITSS POR MATERIAS

Materia/año	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023*	Variación 2022-2023 en %
Relaciones laborales	124.382	123.474	132.692	134.253	142.081	149.196	177.908	126.928	158.365	157.782	-0,4
Prevención de riesgos laborales	306.223	317.431	287.803	297.261	311.234	357.035	280.164	351.082	418.074	536.697	28,4
Empleo y colocación	20.283	21.023	14.434	12.962	13.134	12.363	9.180	10.014	11.849	11.838	-0,1
Extranjería	34.660	26.156	18.988	16.511	15.220	15.794	11.738	14.110	18.462	18.445	-0,1
Seguridad Social	648.120	618.934	539.096	526.235	513.757	503.326	446.552	419.241	487.017	443.126	-9,0
Otras actuaciones	28.231	24.989	23.545	25.012	24.642	22.770	19.873	25.227	23.581	20.129	-14,4
Total	**1.161.899**	**1.132.007**	**1.016.558**	**1.012.234**	**1.020.068**	**1.060.484**	**945.415**	**946.652**	**1.117.348**	**1.188.080**	**6,3**

* Datos provisionales.
Fuente: elaboración propia a partir de los Informes anuales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2014-2023.

89 La creación de la Oficina se recogía en el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y la Seguridad Social 2021-2023, aprobado por el Consejo de Ministros del 16 de noviembre de 2021.

CUADRO 17. EVOLUCIÓN DE LAS INFRACCIONES

Año	Infracciones en acta	Importe sanciones (millones de euros)	Trabajadores afectados por infracciones
2019	89.230	309,2	583.429
2020	67.324	244,2	529.154
2021	78.686	286,4	671.336
2022	128.893	540,5	935.885
2023*	127.213	522,5	1.030.949

* Datos provisionales.
Fuente: elaboración propia a partir de los Informes anuales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2014-2023.

finales de diciembre de 2022. Respecto al importe de las sanciones, en 2023 alcanzó los 522,5 millones de euros, 18 menos que el año anterior.

El Informe relativo a la primera fase del Plan de Choque contra el fraude en la contratación correspondiente a 2023[90] ofrece los resultados provisionales, hasta noviembre de 2023, de su ejecución en esta primera etapa (recuadro 8), que tenía por objetivo la detección de posibles irregularidades, a través de la Herramienta de Lucha contra el Fraude, y el envío de comunicaciones a las empresas instando a la revisión de su situación y posterior regularización[91] en los siguientes ámbitos:

Plan de Choque 2023 contra el fraude en la contratación: resultados de la primera fase

Estructuralidad en contratación temporal: se partía de un análisis de la evolución del empleo de la empresa, a nivel provincial, en los últimos veinticuatro meses donde se había detectado que podrían estarse cubriendo ciertos puestos de plantilla de carácter permanente con contratos temporales, por lo que se proponía a estas empresas su transformación en contrato indefinido. Se trataba de concienciar que la contratación temporal no puede ser utilizada para cubrir las necesidades permanentes y estables de las empresas, generalizando la contratación indefinida y exigiendo a los contratos temporales que exista la causa que justifica su duración limitada.

Estructuralidad en trabajadores puestos a disposición por empresas de trabajo temporal (ETT): se partía de un análisis realizado en los últimos veinticuatro meses donde se había detectado de forma sistemática que el número de personas trabajadoras cedidas a través de ETT se mantenía en un determinado nivel en algunas empresas usuarias, lo que manifestaba indicios de una necesidad permanente y no temporal de esta última. El objetivo era cubrir esos puestos de trabajo estables con contratos indefinidos ordinarios y evitar así la utilización recurrente de la contratación a través de puesta a disposición de trabajadores por una ETT para la cobertura de necesidades estructurales

90 Facilitado por el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
91 En esta primera fase, puesta en marcha entre el 28 de febrero de 2023 y el 27 de marzo de 2023, se procedió al envío de 54.019 cartas que afectaron a 182.678 personas trabajadoras.

de la empresa usuaria. El envío de comunicaciones se dirigió tanto a la empresa usuaria como a la ETT donde estaban de alta los afectados.

Contratación irregular de fijos discontinuos: se partía de que se habían detectado empresas que mantenían en alta a personas trabajadoras contratadas como fijas discontinuas con una vinculación superior al 87,5 por 100 en los últimos doce meses (equivalente al alta, al menos, durante diez meses y medio en dicho periodo) y en las que había indicios de que difícilmente se justificaba el carácter intermitente que define la relación laboral fija discontinua.

RECUADRO 8. PLAN DE CHOQUE CONTRA EL FRAUDE EN LA CONTRATACIÓN 2023: PRINCIPALES RESULTADOS DE LA PRIMERA FASE

Contratación temporal

- **Estructuralidad en contratación temporal**, al cubrirse puestos de la plantilla de carácter permanente con contratos temporales; en este supuesto se han transformado 25.882 contratos temporales en indefinidos, lo que supone una tasa de transformación del 52,77 por 100.
- **Estructuralidad en trabajadores puestos a disposición por ETT**; en este supuesto se han transformado 9.813 contratos en indefinidos. Las tasas de transformación varían en función del tipo de relación laboral (indefinida, temporal o fija discontinua) de la persona trabajadora con la ETT. Las tasas han sido más altas en aquellos casos en los que el contrato de trabajo con la ETT era de carácter temporal: 7.008, seguidos de los contratos de carácter fijo-discontinuo: 2.614, ocupando el último lugar los fijos ordinarios en la ETT: 191. Todos ellos han pasado a ser fijos ordinarios en las empresas usuarias, lo que supone una tasa de transformación del 21,9 por 100.

Atendiendo a su distribución territorial, los resultados muestran que las mayores tasas de transformación se dan en la Ciudad Autónoma de Melilla y en la comunidad autónoma de Baleares, mientras que las menores se encuentran en las comunidades autónomas de Navarra y Galicia.

Analizando los datos según el CNAE de actividad afectado, los mejores resultados porcentuales de transformación son los obtenidos en el sector de la construcción. Los sectores de actividad con una menor tasa de transformación son: actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales e industria manufacturera.

Los resultados en función del sexo de las personas trabajadoras afectadas muestran la transformación de 14.389 contratos temporales de mujeres en indefinidos y de 21.115 contratos temporales de hombres en indefinidos, siendo la tasa de transformación de los segundos superior.

Contratos fijos discontinuos

Los resultados obtenidos son un total de 44.284 contratos fijos discontinuos transformados en fijos ordinarios, lo que supone una eficacia del 49,11 por 100 en relación con los casos enviados.

Atendiendo a su distribución territorial, los resultados muestran que las mayores tasas de transformación se dan en las comunidades autónomas de Baleares y La Rioja

RECUADRO 8. PLAN DE CHOQUE CONTRA EL FRAUDE EN LA CONTRATACIÓN 2023: PRINCIPALES RESULTADOS DE LA PRIMERA FASE (*continuación*)

mientras que las menores se encuentran en la Comunidad Foral de Navarra y la Región de Murcia.
Analizando los datos según el CNAE de actividad afectado, los mejores resultados porcentuales de transformación son los obtenidos en el sector de actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales y en el de actividades inmobiliarias. Los sectores de actividad con una menor tasa de transformación son: actividades administrativas y servicios auxiliares y suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación.
Los resultados en función del sexo de las personas trabajadoras afectadas muestran la transformación de 19.674 contratos fijos discontinuos de mujeres en ordinarios y de 24.610 contratos fijos discontinuos de hombres en ordinarios, siendo la tasa de transformación de los segundos superior.

Fuente: elaboración propia a partir del Informe relativo a la primera fase del Plan de Choque contra el Fraude en la Contratación 2023.

Por su parte, la segunda fase del Plan, de la cual todavía no existen resultados, se inició en el último trimestre de 2023 y consistió en la realización de actuaciones inspectoras en aquellos casos en las que las empresas no habían procedido a la regularización voluntaria instada a través de las comunicaciones llevadas a cabo durante la primera fase.

El Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo 2021-2023 hace hincapié en la necesidad de la realización de actuaciones inspectoras ante posibles incumplimientos de la normativa para la prevención de riesgos laborales en condiciones ambientales adversas. En el ámbito de los impactos del cambio climático y las políticas de adaptación, la ITSS viene activando, en los meses de verano, planes especiales para proteger a las personas trabajadoras ante los riesgos de la exposición a las altas temperaturas como consecuencia de los efectos del calentamiento global. Así, en julio de 2021 se puso en marcha el primer Plan Especial de la ITSS para combatir riesgos por golpes de calor. Con este Plan, la ITSS incidió en la exposición a las elevadas temperaturas, un riesgo para la salud de las y los trabajadores que puede tener consecuencias letales. La iniciativa, constaba de una serie de medidas preventivas y, eventualmente sancionadoras, para evitar ese peligro. Este Plan, que tuvo continuidad en 2022, no fue activado en 2023.

Impactos del cambio climático y las políticas de adaptación en la actividad de la ITSS

Ya en 2024, a finales de abril, el Ministerio de Trabajo y Economía Social anunció que la ITSS iba a poner en marcha próximamente una campaña para comprobar posibles incumplimientos en relación con el periodo de

Campaña de la ITSS contra posibles abusos en el periodo de prueba

prueba de los contratos de trabajo. Así, la ITSS verificará especialmente los contratos de trabajo, a tiempo parcial o jornada completa, que se extinguen por no superar el periodo de prueba a pesar de haber excedido su duración máxima, así como los despidos de personas trabajadoras que no superan el periodo de prueba a pesar de haber sido contratadas previamente para realizar las mismas funciones[92].

Actividad de la jurisdicción social: nueva disminución del volumen global de asuntos resueltos en 2023

En 2023, el volumen de asuntos resueltos por los órganos judiciales sociales experimentó una nueva bajada, tras la registrada durante 2022. Los juzgados y tribunales del Orden jurisdiccional social resolvieron 340.837 asuntos, lo que representa una disminución de estos del 8,7 por 100 respecto al año anterior. Cabe destacar que el volumen total de asuntos judiciales resueltos en 2023 se situó en cotas intermedias, en atención al comportamiento de dicha variable durante el último decenio.

Todos los tipos de litigios descendieron con respecto al ejercicio anterior. Los que más lo hicieron fueron los concernientes a los conflictos colectivos que disminuyeron un 12,7 por 100, situándose en 2.086 asuntos. Los relativos a Seguridad Social también disminuyeron, aunque menos, un 10,8 por 100 con respecto al año anterior, situándose en 92.667. Finalmente, los correspondientes a los conflictos individuales descendieron un 7,9 por 100, hasta situarse en los 246.084 asuntos. Si se analiza el objeto de la demanda, los despidos disminuyeron un 2,5 por 100 respecto al ejercicio precedente, hasta 112.196. Por su parte, los litigios relativos a reclamaciones derivadas del contrato de trabajo también descendieron, aunque mucho más, un 11,9 por 100, situándose en 133.888. Los conflictos en materia de despidos, por su parte, afectaron a 125.141 personas trabajadoras, un descenso del 0,8 por 100.

Evolución de indicadores clave de la jurisdicción social 2022-2023

Resulta conveniente observar la evolución de indicadores clave del Orden jurisdiccional social durante 2022 y 2023, a fin de analizar determinados parámetros de los que depende fundamentalmente la calidad institucional de la justicia del orden social. Para ello, se tienen en cuenta, en primer lugar, las tasas de congestión[93], resolución[94] y pendencia[95]. El análisis de estas pone de manifiesto que, en 2022, la actividad de la jurisdicción social se posicionó ya, por lo general, en niveles anteriores a la pandemia. No obstante, la situación global en 2022 empeoró ligeramente

92 A través de la Herramienta de Lucha contra el Fraude, la ITSS buscará posibles irregularidades para evitar que algunas empresas recurran a fórmulas, en este terreno, que mermen los derechos de las personas trabajadoras y supongan un obstáculo para la libre competencia entre las empresas.

93 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.

94 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.

95 Tasa de pendencia: cociente entre los asuntos pendientes al final del año y los resueltos en ese ejercicio.

CUADRO 18. TASAS DE CONGESTIÓN, RESOLUCIÓN Y PENDENCIA EN LA JURISDICCIÓN SOCIAL, 2022-2023

Tasas	2022	2023	Evolución 2022-2023 (%)
Congestión	1,86	2,09	12,2
Resolución	0,98	0,86	-12,4
Pendencia	0,85	1,07	25,7

Fuente: CGPJ.

respecto al año anterior[96], ya que la tasa de resolución disminuyó, mientras que la de pendencia y congestión aumentaron.

En 2023, los indicadores generales en esta jurisdicción continuaron empeorando, ahora de manera más pronunciada. Y es que, aunque el comportamiento de las tres tasas consideradas respecto al ejercicio anterior fue similar al registrado en el bienio 2021-2022, su evolución fue más acentuada en términos porcentuales. (cuadro 17).

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, es pertinente analizar las duraciones medias que se registraron durante el bienio 2021-2022 (último para el que se dispone de datos completos) de los procesos en los distintos órganos del orden jurisdiccional social (cuadro 19).

Duraciones medias de los procesos en los órganos del Orden jurisdiccional social 2021-2022

En 2021, las duraciones medias continuaron al alza en prácticamente todos los órganos judiciales que se integran en el ámbito social (en el ámbito de los Tribunales Superiores de Justicia —Sala de lo Social— disminuyeron), lo que pone de manifiesto que, durante dicho ejercicio, entre otros extremos, los efectos derivados de la crisis pandémica subsistieron.

En 2022, sin embargo, la situación cambió dejando atrás los efectos de la pandemia, y las duraciones medias registradas de los procesos descendieron en casi todos los

CUADRO 19. DURACIONES MEDIAS DE LOS PROCESOS EN LOS DISTINTOS TIPOS DE ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN SOCIAL, 2021-2022
(En meses)

Órgano	2021	2022*	Evolución 2021-2022 (%)
Juzgados de lo Social	11,2	10,5	-6,2
TSJ. Sala Social	5	6,2	24
Audiencia Nacional. Sala Social	5,3	2,1	-60,4
Tribunal Supremo. Sala 4.ª	18,5	17,4	-5,9

* Datos de 2022, últimos disponibles.
Fuente: CGPJ.

96 Véase, para un mayor detalle, Consejo General del Poder Judicial (CGPJ): Memoria anual 2023, correspondiente al ejercicio 2022. Los datos de 2023 proceden de una publicación posterior del CGPJ.

órganos de este Orden (en el ámbito de los Tribunales Superiores de Justicia —Sala de lo Social— estas aumentaron, sin embargo).

Novedades normativas en la Ley reguladora de la Jurisdicción social en 2023

La Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, suprimió (disposición final novena), el apartado d) del artículo 148 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción social (LRJS), relativo a un tipo de procedimiento de oficio ante el Orden jurisdiccional social derivado de ciertos litigios en los que, de las alegaciones y pruebas del sujeto responsable en actas de liquidación, se pusiera en cuestión la naturaleza laboral de una relación contractual[97].

Posteriormente, en el contexto de reformas que tiene como trasfondo el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se aprobó el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución de dicho Plan en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo[98], en el cual se lleva a cabo una serie de relevantes modificaciones que afectan a los procedimientos ante el Orden social de la jurisdicción.

Dicha norma, que entró en vigor el 20 de marzo de 2024, introduce, en primer término, un conjunto de medidas cuya finalidad esencial es potenciar la transformación digital del servicio público de justicia[99], y en consecuencia efectúa también una serie de obligados ajustes sobre las normas procesales que disciplinan el procedimiento en cada uno de los órdenes jurisdiccionales[100], entre ellos, en la LRJS.

El Real Decreto-ley (art. 104) acomete importantes cambios en la LRJS, de entre los cuales, los más relevantes inciden en los ámbitos de la competencia, representación y defensa procesales, de la acumulación de acciones, procesos y recursos, de la forma de presentación de escritos y documentos, de los detalles respecto a los actos de comunicación, de la conciliación o mediación previos, de la demanda y de la sentencia, de la remisión de informes en los procedimientos vinculados a las prestaciones de la Seguridad Social, de los medios de impugnación, así como de la suspensión y aplazamiento de la ejecución de sentencia.

97 Procedimiento de oficio como consecuencia «de las comunicaciones de la autoridad laboral cuando cualquier acta de infracción o de liquidación levantada por la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social, relativa a las materias de Seguridad Social excluidas del conocimiento del orden social en la letra f) del artículo 3, haya sido impugnada por el sujeto responsable con base en alegaciones y pruebas que, a juicio de la autoridad laboral, puedan desvirtuar la naturaleza laboral de la relación jurídica objeto de la actuación inspectora».

98 Convalidado por el Congreso de los Diputados en su sesión de 10 de enero de 2024.

99 El objeto fundamental de la norma es adaptar el sistema judicial a la nueva realidad tecnológica del siglo XXI, garantizando la eficiencia del servicio público y facilitando la intervención telemática de los ciudadanos.

100 A este respecto, cabe señalar las importantes alusiones, realizadas en la norma, al derecho a la desconexión digital de los operadores jurídicos o al posible desarrollo de actividades judiciales y extrajudiciales por videoconferencia, las cuales se reflejan en todos los órdenes jurisdiccionales.

2.4. SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Estrategias de actuación y otras iniciativas

Unión Europea

Seguridad y salud en el trabajo en Europa: situación y tendencias en 2023

La Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA) presentó el 15 de mayo de 2023 el informe «Salud y seguridad en el trabajo en Europa: situación y tendencias en 2023» en la Cumbre sobre Salud y Seguridad en el Trabajo de 2023 que se celebró en Estocolmo (Suecia)[101]. Dicho informe aborda el estado de la salud y seguridad en el trabajo (SST) en la Unión Europea en los últimos tiempos y trata las tendencias actuales y emergentes y los avances logrados, también en el ámbito del vigente Marco Estratégico de la Unión Europea en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027. El informe ofrece una visión general de las mejoras potenciales y del estancamiento y la ambigüedad de algunos avances, así como de los aspectos que suscitan preocupación y los retos futuros.

RECUADRO 9. PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL INFORME SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO EN EUROPA: ESTADO Y TENDENCIAS 2023

Mejoras y desarrollos

- En Europa se han logrado en los últimos tiempos avances significativos en varias áreas clave de la SST, incluida la legislación, la orientación, la formación, desarrollo, y el uso de herramientas digitales de soporte y sistemas de gestión. También se ha intensificado la sensibilización sobre riesgos específicos para determinados grupos, como los psicosociales y de salud mental. Además, se han realizado avances en áreas como la coordinación de la seguridad y sistemas de alerta para reducir los riesgos para la salud física.
- La legislación de la Unión europea en materia de SST ha sido objeto de una importante modernización desde mediados de la década de 1980, estableciendo un marco para la gestión de riesgos en materia de SST.
- De 1998 a 2019 la tasa de accidentes no mortales ha caído un 58 por 100 en la Unión Europea, y la tasa de accidentes mortales lo ha hecho un 57 por 100 durante el mismo periodo. La mejora en la prevención organizativa, técnica y médica, así como la evolución económica y los cambios en la fuerza laboral han sido las razones claves que justifican dichas disminuciones.
- Al examinar las enfermedades profesionales reconocidas oficialmente —no al número estimado científicamente de enfermedades relacionadas con el trabajo— como

101 Este acto, organizado conjuntamente por la Comisión Europea y la Presidencia sueca de la Unión Europea, reunió a las instituciones comunitarias, los Estados miembros, los agentes sociales y otras partes interesadas.

RECUADRO 9. PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL INFORME SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO EN EUROPA: ESTADO Y TENDENCIAS 2023 (*continuación*)

indicador de los resultados de salud de las condiciones de trabajo, estas experimentaron una disminución similar a la de los accidentes de trabajo.

Áreas de estancamiento

- Existen áreas donde los datos muestran una falta de progreso. Así, riesgos tradicionales en materia de SST como accidentes, ruidos, vibraciones, polvo, sustancias químicas y agentes biológicos y las temperaturas extremas siguen planteando una amenaza significativa, ya que la proporción de trabajadores expuestos a ellos se ha mantenido sin cambios desde 2005.
- También ha habido una falta de progreso en la implementación y aplicación de la legislación relacionada con la SST, con distintos escenarios entre los Estados miembros de la Unión Europea.
- Los datos también revelan que muchas empresas, en particular las micro y las pequeñas empresas, y los trabajadores por cuenta propia, a menudo tienen dificultades para cumplir con las normas más complejas de prevención de riesgos (por ejemplo, en relación con riesgos psicosociales, químicos, biológicos, ópticos y electromagnéticos) debido a la falta de recursos, experiencia y concienciación.
- Los riesgos ergonómicos clásicos (movimientos repetitivos de manos y brazos, cansancio y posiciones dolorosas, etc.) siguen siendo una preocupación predominante en materia de SST, no mostrando ninguna mejora significativa a lo largo de los años.

Áreas de preocupación y futuros desafíos

- La creciente proporción de tipos de trabajo «atípicos» ha incrementado también las dificultades para cumplir con las normas de SST en determinados sectores y ocupaciones. Con los cambios de las relaciones empleador–trabajadores y en las responsabilidades de ambas partes, las medidas futuras podrían centrarse en varios aspectos como el relativo a una nueva definición de «trabajo» o «empleo».
- Es imperativo que continúen los esfuerzos para obtener una visión más clara de las estadísticas y la investigación en el terreno del empleo no declarado o ilegal. Si bien se desconoce en gran medida la situación general de la SST en este campo, las condiciones de trabajo en el mismo generalmente se consideran peores en comparación con las de los empleados con contratos típicos.
- Todavía se pueden observar variaciones considerables entre los Estados miembros en relación con varias condiciones de trabajo. De acuerdo con los datos sobre la autoevaluación de riesgos de los trabajadores, los Estados miembros del este tienen peor desempeño en riesgos físicos en el trabajo, su bienestar y sus expectativas de vida laboral en términos de sus proyecciones de capacidades de salud. Les siguen los Estados miembros del sur. Los centrales, occidentales y del norte obtienen, por el contrario, mejores resultados. En términos de riesgos psicosociales, la situación se invierte con los centrales, occidentales y del norte que presentan los niveles más altos de carga en el trabajo.

Fuente: elaboración propia a partir del informe «Salud y seguridad en el trabajo en Europa: situación y tendencias en 2023» de la EU-OSHA.

Digitalización y seguridad y salud en el trabajo

Los cambios sociales, económicos y tecnológicos han dado lugar a nuevas formas de empleo en toda Europa. Muchas de estas difieren en gran medida del empleo tradicional y suponen una transformación de la relación entre la empresa y el empleado. También se caracterizan por tener modelos y lugares de trabajo no convencionales. Una cuestión de gran importancia en este terreno es cómo evitar situaciones en que estas nuevas formas de empleo sean menos favorables para los trabajadores que las formas de empleo más establecidas.

A nivel europeo, diversos estudios específicos han identificado algunas nuevas formas de empleo surgidas en los últimos años, sobre todo ligadas a la digitalización (como el trabajo prestado a través de plataformas digitales o el trabajo móvil conectado mediante TIC)[102]. En este contexto de la digitalización, cuestión de relevancia es la relativa a las condiciones en que se presta el trabajo, donde la protección de la salud y la seguridad en el trabajo ostenta un papel central. Cabe recordar que el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales de 2021 señalaba que el impacto de la digitalización en el trabajo justificaba un amplio debate político que se centraría, entre otros extremos, en tratar de garantizar unas condiciones de trabajo seguras y adecuadas que respalden empleos de calidad.

La «plataformización» del trabajo puede ofrecer mejores oportunidades organizativas, ganancias de eficiencia y de productividad, así como mejores posibilidades de atracción y retención de talento o de gestión de la diversidad, entre otras ventajas, pero también puede suponer riesgos para la seguridad y salud de determinadas personas trabajadoras.

A este respecto, se vienen ya señalando determinados riesgos en el plano de la seguridad y salud laboral que tienen que ver, entre otros extremos, con los efectos de la gestión algorítmica del trabajo inherente a dichas plataformas[103], que posibilitan entre otras cosas una constante monitorización y evaluación de las personas prestadoras. Así, según Eurofound[104], además de esperar un crecimiento del trabajo prestado a través de plataformas digitales, los expertos anticipan que las empresas utilizarán cada vez más

102 Véase, por ejemplo, Eurofound (2020): «New forms of employment, Update 2020» (New forms of employment series), Publications Office of the European Union, Luxemburgo, 2020.

103 Cabe señalar que en la 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, se recogen una serie de novedosas disposiciones tendentes a garantizar que una persona que realiza trabajos en plataformas no pueda ser despedida sobre la base de una decisión adoptada por un algoritmo o un sistema automatizado de toma de decisiones. En cambio, las plataformas digitales de trabajo deberán garantizar la supervisión humana de las decisiones importantes que afectan directamente a sus trabajadores. La propuesta, que había sido provisionalmente respaldada por el Parlamento Europeo y el Consejo en febrero de 2024, fue avalada por el Parlamento Europeo a finales de abril de 2024, y está pendiente de su adopción formal por el Consejo.

104 Eurofound (2021), «The digital age: Implications of automation, digitisation and platforms for work and employment», Challenges and prospects in the EU series, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

herramientas algorítmicas para la gestión de su personal, por ejemplo, para la asignación de tareas, lo que puede generar problemas psicosociales (estrés y alienación)[105].

En octubre de 2023 se lanzó la campaña «Trabajo seguro y saludable en la era digital» de la EU-OSHA que se desarrollará hasta 2025, para sensibilizar sobre el impacto de las tecnologías digitales en el trabajo y los lugares de trabajo, y sobre cómo gestionarlas. Esta campaña tiene por objeto sensibilizar, promover la colaboración y allanar el camino para un futuro en el que la seguridad y la salud en el trabajo sigan siendo la máxima prioridad junto con los avances tecnológicos.

En un contexto de integración muy amplia de dispositivos digitales en los procesos productivos y en la organización del trabajo, la campaña aborda la evolución de la dinámica del trabajo, haciendo hincapié en el imperativo de garantizar la seguridad y la salud en una transformación digital centrada en el ser humano.

Además, dado que la propia naturaleza del trabajo se transforma a medida que la inteligencia artificial (IA), la informática en la nube y los robots colaborativos se integran en los procesos de trabajo, la campaña reconoce asimismo el gran potencial de mejora de la seguridad y la salud en el trabajo, al tiempo que hace frente a los riesgos emergentes en este entorno en rápida evolución. Por ello, según esta iniciativa, «si se quiere que los sistemas automatizados de gestión (planificación y asignación de tareas) ofrezcan oportunidades para mejorar la SST en el lugar de trabajo, es importante diseñarlos e implantarlos de manera transparente. También es importante informar y consultar a las personas trabajadoras, así como procurar su participación, en el diseño y la implantación de estos sistemas, con el fin de desarrollar una visión global de los procesos de trabajo». La misma apunta que «en concreto estos sistemas pueden proporcionar información útil para detectar problemas relacionados con la SST, incluidos los riesgos psicosociales». En este contexto, asimismo señala que «un enfoque integrador basado en el control humano debe ser fundamental para la transformación digital».

La campaña, finalmente, explorará cinco ámbitos prioritarios en los próximos dos años: el trabajo en plataformas digitales, la automatización de tareas, el trabajo a distancia e híbrido, la gestión de las personas trabajadoras a través de la inteligencia artificial y los sistemas digitales inteligentes.

Salud mental y trabajo

La salud mental es motivo de creciente preocupación a escala internacional y de la Unión Europea. Uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas comprende precisamente la protección de los derechos laborales y la promoción de un entorno de trabajo seguro y sin riesgo para todas las

105 Actualmente existe un grupo de trabajo de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo integrado por Gobierno central, comunidades autónomas, organizaciones sindicales y empresariales, trabajando en esta cuestión.

personas que trabajan. En la Unión Europea, la salud mental es una prioridad[106], y, en este contexto, en junio de 2023, la Comisión hizo pública una Comunicación sobre «Un enfoque global de la salud mental»[107], punto de partida para un nuevo enfoque integral que viene a reconocer que la salud mental implica también, en gran medida, ámbitos como la educación, la digitalización, el empleo, la investigación, el desarrollo urbano, el medio ambiente y el clima. Dicho enfoque, según esta Comunicación, debe reconocer además la influencia de los factores biológicos y psicológicos, entre otros. Estos factores incluyen el papel de la combinación de trabajo y cuidados familiares[108].

Siguiendo este enfoque, las actuaciones cubrirán un amplio ámbito de políticas e incluirán, en el ámbito laboral, esfuerzos por procurar que haya una buena salud mental en el trabajo mediante la sensibilización y la mejora de la prevención. Para ello se recurrirá, por ejemplo, a campañas de sensibilización en la Unión Europea a cargo de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, y a una posible iniciativa comunitaria en el futuro sobre los riesgos psicosociales en el trabajo.

Dicha Comunicación tiene como antecedente la de 2017 en la que ya se señalaba que los riesgos psicosociales, y en particular el estrés laboral, suponen uno de los problemas de seguridad y salud en el trabajo más complejos[109].

En este orden de cosas, cabe destacar también que el 9 de octubre de 2023, el Consejo de Empleo y Políticas Sociales (EPSCO) adoptó unas conclusiones sobre la salud mental y el trabajo precario en las que se instaba a los Estados miembros de la Unión Europea a, entre otros extremos: promover políticas de empleo de calidad para combatir la precariedad, reforzar los sistemas públicos que salvaguardan la salud mental en el trabajo, promover la investigación sobre la salud mental en el trabajo, apoyar la contratación o la reintegración laboral de las personas con problemas de

106 Una de las prioridades del ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, la salud mental y los riesgos psicosociales, se encuentran recogidos en el Marco Estratégico de la Unión Europea en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo 2021-2027 de la Comisión.

107 COM (2023) 298 final, de 7 de junio de 2023. En el contexto de esta Comunicación, la Comisión Europea publicó, en octubre de 2023, el Eurobarómetro Flash 530 sobre salud mental. Por lo que respecta a los efectos de las condiciones de trabajo en la salud mental, dicho Eurobarómetro señalaba que un 26 por 100 de los encuestados consideraban que el equilibrio entre la vida laboral y personal era el aspecto que más contribuía a una buena salud mental y que un 18 por 100 de los encuestados estimaban que los entornos laborales constituían el factor más importante para lograr un buen estado de salud mental.

108 Según la Comisión, no actuar en el campo de la salud mental implicaría unos costes altísimos que aumentarán previsiblemente, como consecuencia de los retos mundiales relacionados con los cambios sociales, políticos y medioambientales, la expansión de la digitalización, las presiones económicas y los cambios radicales en el mercado laboral. Se calcula que los costes totales de los problemas de salud mental, que incluyen los costes para los sistemas sanitarios y los programas de seguridad social, pero también la reducción del empleo y la productividad de los trabajadores, ascenderían a más del 4 por 100 del PIB de todos los países de la Unión Europea.

109 Comisión Europea, Comunicación de 10 de enero de 2017 sobre *Trabajo más seguro y saludable para todos - Modernización de la legislación y las políticas de la Unión Europea de salud y seguridad en el trabajo*», COM (2017) 012 final.

salud mental y a apoyar a las personas que trabajan de forma autónoma y a las pymes en la prevención de los riesgos psicosociales en el trabajo.

Además, el Consejo invitaba en ellas a la Comisión Europea a que, reflexione sobre una política adecuada para abordar los riesgos psicosociales en el trabajo, tenga en cuenta el derecho a la desconexión como medida de prevención o fomente la coordinación de las iniciativas nacionales sobre la gestión de riesgos psicosociales en el trabajo.

Igualmente, en las mismas se invitaba a los interlocutores sociales, a nivel comunitario y de los Estados miembros, de conformidad con las prácticas nacionales y respetando plenamente sus mandatos y su autonomía, a que, entre otros extremos, prosigan el diálogo social para la mejora de las condiciones de trabajo y que sensibilicen sobre el bienestar psicológico, continúen fomentando enfoques proactivos de la digitalización y el uso de tecnologías de la información y de las comunicaciones que tengan repercusiones positivas en las condiciones de trabajo y sigan minimizando las negativas, por medio de la gestión preventiva de los riesgos psicosociales en el trabajo.

El Consejo, partiendo de que, en 2022, el 27 por 100 de las personas que trabajan en la Unión Europea declaró que sufre estrés, depresión y ansiedad[110] y de que además la exposición a determinados factores de riesgo relacionados con el estrés y los trastornos mentales, como la sobrecarga de trabajo, ha aumentado aún más como consecuencia de la pandemia de COVID-19[111], adoptó este primer conjunto de conclusiones sobre la interrelación entre la salud mental y el empleo, con especial atención al trabajo precario, señalando que la lucha contra la precariedad es uno de los mejores antídotos para prevenir los riesgos psicosociales en el trabajo.

Estas Conclusiones suponen un paso importante hacia el reconocimiento de las concretas repercusiones de la salud mental en el trabajo y para la promoción activa del bienestar psicológico o psicosocial de las trabajadoras y los trabajadores. Y es que salud mental y trabajo están estrechamente interconectados. La salud mental es un aspecto fundamental en la capacidad y la productividad laborales y, del mismo modo, los riesgos psicosociales en el trabajo pueden ser perjudiciales para la salud mental. En particular, el trabajo precario, que incluye los empleos mal pagados y sin protección, puede dar lugar a trastornos como la ansiedad y la depresión.

Con posterioridad, el 30 de noviembre de 2023, el Consejo EPSCO adoptó otras conclusiones sobre la salud mental vinculadas con el trabajo. Las acciones propuestas tenían por objeto prevenir y combatir los problemas de salud mental y la discriminación, al tiempo que promover el bienestar. Se invitaba a los Estados miembros a garantizar el acceso a una atención oportuna, eficaz y segura en materia de salud mental, así

110 COM (2023) 298 final, de 7 de junio de 2023.
111 OSH Pulse - Occupational safety and health in post-pandemic workplaces. Flash Eurobarometer 2022.

como a actuar en un amplio espectro de ámbitos, sectores y edades, de modo que se abordaran una serie de aspectos, entre los que destacaban, por referirse al ámbito del trabajo, los relativos a la gestión de los riesgos psicosociales en el trabajo, prestando especial atención a los profesionales de la salud y a la reintegración social y laboral tras la recuperación para evitar recaídas. Asimismo, se invitaba a los Estados miembros y a la Comisión a redoblar los esfuerzos conjuntos para luchar contra la discriminación, la incitación al odio, cualquier forma de violencia, especialmente la violencia de género, y los suicidios.

Asimismo, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) contribuyó durante 2023 a enriquecer el debate sobre la interrelación entre la salud mental y el empleo. Así, en su dictamen sobre trabajo precario y salud mental[112] señaló que el trabajo precario aumenta las posibilidades de deterioro de la salud mental de las personas trabajadoras, según la evidencia científica y, sobre esa base, propuso determinadas medidas enfocadas hacia la prevención de riesgos psicosociales laborales.

Para el CESE, mejorar y fomentar la salud mental y prevenir las enfermedades mentales requiere un enfoque complejo y multidisciplinar que se prolongue a lo largo de toda la vida y que se integre firmemente como una prioridad transversal de primer orden en la elaboración de políticas a escala de la Unión Europea y en el plano nacional (regional y sectorial), para, en el concreto ámbito laboral, considerar a los lugares de trabajo cunas para fomentar la salud mental y el apoyo. Por ello, a juicio del CESE, deben promoverse iniciativas comunes y acciones conjuntas de los interlocutores sociales destinadas a mejorar continuamente las condiciones laborales, sin olvidar una financiación suficiente.

Por otra parte, la Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y trabajo (Eurofound) abordó, en 2023, la salud mental en el trabajo, especialmente durante la pandemia de COVID-19, en dos informes: «Riesgos psicosociales para el bienestar de los trabajadores: Lecciones de la pandemia COVID-19»[113] y «Calidad laboral de los trabajadores esenciales durante la pandemia de COVID-19»[114]. En ellos se apuntaba, en líneas generales, que con la pandemia los problemas de salud mental de las personas trabajadoras aumentaron.

112 Dictamen CESE sobre trabajo precario y salud mental de 14 de abril de 2023 (SOC/745).

113 Eurofound (2023): «Riesgos psicosociales para el bienestar de los trabajadores: lecciones de la pandemia de COVID-19», serie de encuestas telefónicas europeas sobre condiciones de trabajo 2021, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

114 Eurofound (2023): «Calidad del empleo de los trabajadores esenciales para la pandemia COVID-19», Encuesta telefónica europea sobre las condiciones de trabajo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

RECUADRO 10. LA SALUD MENTAL EN LA PANDEMIA DE COVID-19 SEGÚN EUROFOUND

Riesgos psicosociales para el bienestar de los trabajadores: Lecciones de la pandemia COVID-19

- Durante las últimas fases de la pandemia de COVID-19, la organización del trabajo se caracterizó por altos niveles de intensidad laboral para al menos uno de cada tres empleados, lo que significó que trabajaron a gran velocidad, con plazos ajustados o en su tiempo libre. Esta combinación de factores problemáticos contribuyó a la interferencia entre la vida profesional y la vida privada y al deterioro de la salud, incluida la mental, las personas trabajadoras en general.
- Son necesarias políticas específicas dirigidas a erradicar los riesgos psicosociales en su origen y, como parte de ello, la mejora de la calidad del empleo puede desempeñar un papel importante. Los recursos organizativos, como el apoyo a la gestión, la participación y la formación, pueden ayudar a mitigar las consecuencias de los riesgos psicosociales para la salud de las personas trabajadoras.
- A pesar de las ventajas de trabajar en un entorno digitalizado, la expansión del teletrabajo puede contribuir a la intensificación de las dificultades de equilibrio entre el trabajo y la vida privada, exacerbando los niveles de presentismo y estrés.
- El diálogo social tiene un papel esencial que desempeñar para ayudar a trabajar hacia unas normas mínimas comunes en materia de riesgos psicosociales a escala de la Unión Europea, abordando específicamente cuestiones como el ritmo de trabajo, los horarios de trabajo atípicos, la precariedad laboral, la violencia y el acoso, y los riesgos emergentes derivados de la digitalización. Esto es especialmente importante, ya que la prevalencia de los riesgos psicosociales varía entre los Estados miembros, al igual que la aplicación de las medidas y de la normativa.

Calidad laboral de los trabajadores esenciales durante la pandemia de COVID-19

- Las personas trabajadoras sanitarias y asistenciales, las del sistema alimentario, las de la limpieza y la basura, las del transporte, las personas trabajadoras manuales y las de los servicios de protección fueron esenciales, y su salud mental y física, así como su bienestar estuvieron en riesgo durante la pandemia de COVID-19.
- Durante la pandemia, los trabajadores del sector sanitario estuvieron sometidos a tensiones, es decir, a trabajos que ponían especialmente en peligro la salud física y mental.
- Los trabajadores del sistema alimentario —que incluyen a los trabajadores agrícolas, de la transformación de alimentos, de la preparación de alimentos y de la venta de alimentos— constituyeron otro grupo en el que predominaron también los empleos con tensiones. Las exigencias físicas y los horarios no sociales (largas jornadas, trabajo nocturno y solicitudes de trabajo con poca antelación) fueron habituales durante la pandemia.
- Gran parte de los trabajadores de la educación, que tuvieron que adoptar rápidamente nuevos métodos de enseñanza digital durante la pandemia, experimentaron situaciones emocionalmente exigentes en el trabajo.

Fuente: elaboración propia a partir de los informes de Eurofound.

Ya en 2024, la Agencia europea EU-OSHA ha analizado la salud mental en el trabajo después de la pandemia de COVID-19[115]. Las aportaciones más significativas de su informe (recuadro 11) se refieren al impacto diferenciado en determinados sectores, tipos de trabajo, subgrupos de personas trabajadoras y género, digitalización y a la importancia de que las organizaciones apliquen de manera proactiva las medidas de seguridad y salud en el trabajo. Asimismo, abordar los riesgos psicosociales relacionados con el trabajo debe formar parte de las medidas para proteger a las personas trabajadoras tanto ahora como frente a futuros acontecimientos críticos.

A pesar de los estudios existentes que han abordado las condiciones laborales de las personas trabajadoras, incluyendo la cuestión de la salud mental en el trabajo, durante y después de la pandemia, es necesario continuar investigando los efectos del COVID-19 sobre la salud (relación entre contagios y secuelas) en estrecha vinculación con el mundo del trabajo, analizando, sobre todo, la situación de las personas trabajadoras que resultaron esenciales durante dicha coyuntura, sobre todo en los comienzos de la misma, como las pertenecientes al ámbito sanitario, sociosanitario y asistencial.

RECUADRO 11. LA SALUD MENTAL EN EL TRABAJO DESPUÉS DEL COVID-19

Los factores de riesgo psicosocial, el estrés relacionado con el trabajo y la mala salud mental siguen siendo un problema importante en los lugares de trabajo europeos y hay indicios de que el estrés relacionado con el trabajo aumentó durante la pandemia. Por lo tanto, si ya era importante abordar los riesgos psicosociales y la salud mental relacionada con el trabajo dentro de la seguridad y salud en el trabajo (SST) antes de 2020, la pandemia lo ha hecho más apremiante, sobre todo en algunos sectores como el de la sanidad y la educación.

La digitalización del trabajo también se asocia con un aumento de la exposición a factores de riesgo. El factor de riesgo con el vínculo más fuerte con la salud mental ha sido la sobrecarga de trabajo (fue el factor de riesgo más reportado en la encuesta OSH Pulse 2022).

Por otro lado, si bien la pandemia tuvo un claro impacto en el estrés relacionado con el trabajo, las organizaciones que contaban con buenas medidas de SST fueron más capaces de afrontar el estrés laboral durante la pandemia.

Finalmente, se reflejó la importancia de abordar los riesgos psicosociales relacionados con el trabajo, especialmente en relación con la digitalización, y la necesidad de integrar el abordaje de los riesgos psicosociales relacionados con el trabajo en los planes de preparación para futuros eventos críticos.

Fuente: elaboración propia a partir del Informe EU-OSHA sobre «La salud mental en el trabajo después de la COVID-19: lo que las cifras europeas pueden decirnos».

115 EU-OSHA (2024): «La salud mental en el trabajo después de la COVID-19: lo que las cifras europeas pueden decirnos».

Exposición de las personas trabajadoras a factores de riesgo de cáncer en Europa

El cáncer relacionado con el trabajo es uno de los principales problemas de salud laboral en Europa. Una forma de abordar esta cuestión es disponer de datos actualizados y fiables sobre la exposición de las personas trabajadoras a los riesgos que puedan hacerlas enfermar. Por esta razón, la EU-OSHA realizó una encuesta sobre la exposición del personal a factores de riesgo de cáncer en Europa, cuyos primeros resultados se hicieron públicos en el mes de noviembre de 2023. Con esta se pretendía colmar una importante laguna de información que se detectó durante las diferentes revisiones llevadas a cabo de la Directiva 2004/37/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo.

El objetivo de la encuesta, por tanto, era mejorar la identificación de los factores de riesgo de cáncer, a fin de proporcionar una panorámica precisa y exhaustiva que pueda facilitar medidas preventivas, acciones de sensibilización y formulación de políticas que ayuden a luchar contra el cáncer ocupacional. Según los primeros resultados, la radiación solar ultravioleta (UV), las emisiones de escape de los motores diésel, el benceno, la sílice cristalina respirable (SCR) y el formaldehído son las exposiciones al riesgo de cáncer más frecuentes en los lugares de trabajo en la Unión Europea.

Principales novedades normativas

El Reglamento (UE) 2023/1230 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2023, relativo a las máquinas, y por el que se derogan la Directiva 2006/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 73/361/CEE del Consejo, regula los riesgos para la salud y seguridad de las personas derivados del uso y comercialización de las máquinas. Esta norma establece, así pues, distintos requisitos para garantizar un alto nivel de seguridad para los usuarios, en particular para los consumidores y los usuarios profesionales.

Por su parte, la Directiva (UE) 2023/2668 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de noviembre de 2023, por la que se modifica la Directiva 2009/148/CE sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al amianto durante el trabajo pretende fundamentalmente reducir los límites actuales de amianto e implantar formas más precisas de medir los niveles de exposición[116]. Así, la Directiva establece un periodo transitorio de dos años en el que los Estados miembros deberán reducir el actual límite de exposición a 0,01 fibras por cm³. Esta cifra es diez veces inferior al límite de exposición actualmente vigente.

116 La Directiva (art. 1, sobre las modificaciones de la Directiva 2009/148/CE) señala que «en el estado actual de conocimientos, la exposición a fibras de amianto puede provocar, como mínimo, las enfermedades siguientes: asbestosis, mesotelioma, cáncer de pulmón, cáncer gastrointestinal, cáncer de laringe, cáncer de ovario y enfermedades pleurales no malignas».

Además, tras un periodo transitorio máximo de 6 años, los Estados miembros tendrán que cambiar los métodos de medición para contar las fibras de amianto, introduciendo el método de microscopía electrónica a lo largo de este tiempo.

Por otro lado, en febrero de 2023 la Comisión actuó para mejorar la protección de la salud de las personas trabajadoras frente a los riesgos vinculados a la exposición a sustancias químicas peligrosas estableciendo nuevos límites para los casos del plomo y los diisocianatos[117]. En su propuesta de directiva, la Comisión señaló que, si bien la mano de obra expuesta al plomo es predominantemente masculina, las trabajadoras pueden enfrentarse a riesgos adicionales, ya que el plomo puede afectar a las mujeres embarazadas y al feto en desarrollo.

España

Nueva Estrategia de Seguridad y Salud en el Trabajo (EESST) 2023-2027

El Consejo de Ministros del 14 de marzo de 2023 aprobó, a propuesta del Ministerio de Trabajo y Economía Social, la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (EESST) 2023-2027. La misma, acordada en el marco del diálogo social, además de con las comunidades autónomas, y que tiene en cuenta el actual Marco Estratégico de la Unión Europea en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027, constituye el instrumento de referencia para el desarrollo y mejora de las políticas de prevención de riesgos laborales en nuestro país.

Con el objetivo de conseguir la mayor eficacia posible en la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo e intentar anticiparse y gestionar las posibles amenazas y riesgos para la salud de las personas trabajadoras ante el cambiante mundo laboral, la EESST fue elaborada en torno a una serie de objetivos estratégicos (recuadro 12). A propósito de dichos objetivos se idearon unas líneas de actuación consensuadas por las Administraciones públicas y los interlocutores sociales y adoptadas en la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo[118]

En este contexto, con posterioridad, el 21 de junio de 2023, la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST) aprobó el primer Plan de Acción 2023-2024 para la implementación de la EESST 2023-2027, un importante paso adelante para su ejecución y desarrollo. Compuesto por 106 medidas que comenzaron a ejecutarse ya en 2023, el Plan recoge las acciones dirigidas a la consecución de los citados objetivos marcados en la EESST 2023-2027[119]. Para reforzar el cumplimiento del Plan, se preveía

117 Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 98/24/CE del Consejo y la Directiva 2004/37/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los valores límite para el plomo y sus compuestos inorgánicos y los diisocianatos. COM (2023) 71 final, de 13 de febrero de 2023. Actualmente pendiente de aprobación.

118 Para un mayor detalle sobre la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027, véase Memoria CES 2022, apartado 1.2.4.

119 Cada medida lleva asignada indicadores de proceso y/o resultado, que facilitarán el seguimiento, impulso y evaluación de la Estrategia en cumplimiento del mandato del Grupo de Trabajo «Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo» de la CNSST. En el desarrollo de todas las medidas

RECUADRO 12. OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO (EESST) 2023-2027

1. Mejorar la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales[(1)].
2. Gestionar los cambios derivados de las nuevas formas de organización del trabajo, la evolución demográfica y el cambio climático desde la óptica preventiva.
3. Mejorar la gestión de la seguridad y la salud en las pymes, una apuesta por la integración y la formación en prevención de riesgos laborales.
4. Reforzar la protección de las personas trabajadoras en situación de mayor vulnerabilidad.
5. Introducir la perspectiva de género en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo.
6. Fortalecer el sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo para afrontar con éxito futuras crisis.

[(1)] Se señala específicamente en este primer objetivo de la Estrategia que se promoverá la prevención de las enfermedades profesionales a través de un mejor conocimiento de su relación con el trabajo, facilitando su identificación, diagnóstico y contribuyendo a mejorar el nivel de declaración de las mismas. A este respecto, se apunta que se impulsarán y fortalecerán los protocolos de declaración de las sospechas de enfermedad profesional y de los daños derivados del trabajo para mejorar el reconocimiento de todos los casos de enfermedad profesional. Más concretamente, se apunta que se avanzará en el desarrollo de los sistemas de comunicación de sospecha de enfermedades profesionales en todas las CCAA.
Fuente: elaboración propia a partir de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027.

la activación de grupos de trabajo específicos en la CNSST, compuestos por todos los agentes conjugando los principios de colaboración y participación institucional, para impulsar todos los objetivos marcados en la EESST 2023-2027.

La Comisión Permanente de la CNSST, en su reunión del mes de junio de 2023 acordó, por delegación del Pleno, la creación o, en su caso, activación de los siguientes grupos de trabajo específicos: «Riesgos Psicosociales y Salud Mental», «Sílice cristalina respirable», «Transiciones Digital, Ecológica y Demográfica» y «Notificación y Registro de Accidentes de Trabajo».

La Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (EESST) 2023-2027 (Objetivo 2: gestionar los cambios derivados de las nuevas formas de organización del trabajo, la evolución demográfica y el cambio climático desde la óptica preventiva) prevé una acción especial en salud mental: «se estudiará específicamente la influencia de los factores psicosociales en el riesgo para la salud mental». Para ello, señala que «se constituirá un grupo de trabajo de la CNSST[120] que, partiendo de un diagnóstico de situación, elabore una guía para la identificación, evaluación y prevención de los riesgos psicosociales y vigilancia de la salud, pudiendo abordarse de manera genérica o por actividades con mayor prevalencia de enfermedades mentales»[121].

dirigidas a la adaptación o modificación de la normativa se garantizará la consulta y participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, conforme a lo previsto en el artículo 6 de la LPRL, a excepción de los casos de extraordinaria y urgente necesidad.

120 El primer Plan de Acción 2023-2024 para la implementación de la EESST 2023-2027, en su medida número 57, contempla la constitución de dicho Grupo de Trabajo de la CNSST sobre riesgos psicosociales y salud mental.

121 Desde un punto de vista técnico, según el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST), los factores psicosociales son las condiciones de trabajo directamente relacionadas con la

Eventos sobre SST durante la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea

La Presidencia española de turno del Consejo de la Unión Europea, que tuvo lugar durante el segundo semestre de 2023, abordó el trabajo decente, en el que se incluían las cuestiones de seguridad y salud en el trabajo. En este contexto, se celebraron dos eventos de alto nivel: el primero (celebrado en Toledo en septiembre) versó sobre «la salud mental y precariedad laboral: la gestión de los riesgos psicosociales», mientras que el segundo (Madrid, noviembre) trató acerca de «la prevención del cáncer de origen profesional».

Evolución de la siniestralidad laboral

Las políticas sobre seguridad y salud en el trabajo, enmarcadas en las estrategias e iniciativas a distintos niveles, se deben traducir en unos lugares de trabajo más seguros, y en la consiguiente reducción de los niveles de siniestralidad, contribuyendo a la mejora del bienestar en el trabajo. La clave está en lograr el mejor funcionamiento posible de la prevención de los riesgos, y por ello, la EESST 2023-2027 contempla como objetivo 1 la mejora de la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, para lo que El Plan de Acción 2023-2024 prevé 36 medidas a desplegar en ese ámbito. La combinación de estas medidas con las correspondientes a los objetivos transversales de la EESST (gestión de las transiciones, pymes, colectivos en situación de mayor riesgo, perspectiva de género y fortalecimiento del sistema de seguridad y salud) debería tener un claro reflejo en la reducción de la siniestralidad en los dos años de ejecución del Plan.

Ligera reducción de los accidentes de trabajo

Con datos de avance (cuadro 20), los accidentes de trabajo (AT) se redujeron ligeramente y se debió enteramente a los que supusieron la baja de la persona trabajadora. Esta reducción debe contextualizarse tanto en relación con el aumento que tuvo lugar en 2022[122] como en relación con un año, como ha sido 2023, en el que el mercado de trabajo ha seguido teniendo un comportamiento expansivo con aumentos importantes de la ocupación.

Por grandes situaciones profesionales, la accidentalidad de las personas trabajadoras por cuenta ajena se redujo dentro de la jornada de trabajo, destacando la disminución de los AT mortales. Sobre estos últimos, sin embargo, hay que recordar que

organización, con el contenido del trabajo y la realización de la tarea, y con las relaciones sociales y los contextos en los que se desarrolla el trabajo. Cuando las condiciones de trabajo o factores psicosociales (las más comunes son el tiempo de trabajo y la carga de trabajo) están diseñadas de forma inadecuada o adoptan valores por exceso o por defecto, o se materializan en el día a día de manera que perjudiquen a las personas trabajadoras, se convierten en factores de riesgo psicosocial. Serían pues los precursores o determinantes de la salud mental de origen laboral.

122 El 70 por 100 del incremento de los AT con baja que tuvo lugar en 2022 fueron por COVID-19 (en total, 36.650). El reconocimiento de estos como contingencia profesional se circunscribió a los sectores sanitario y sociosanitario. Las mujeres concentraron el 80 por 100 de estos AT.

CUADRO 20. ACCIDENTES DE TRABAJO 2022-2023
(Número y variación sobre igual periodo del año anterior)

	Número			Variación	
	2022	2022 (Av.)	2023 (Av.)	Absoluta	%
AT totales	**1.218.211**	**1.196.425**	**1.194.907**	**-1.518**	**-0,1**
Con baja	**653.510**	**631.724**	**624.911**	**-6.813**	**-1,1**
Sin baja (*)	**564.701**	**564.701**	**569.996**	**5.295**	**0,9**
AT con baja: personas asalariadas	**617.010**	**596.584**	**590.293**	**-6.291**	**-1,1**
En jornada de trabajo	**537.214**	**519.376**	**507.249**	**-12.127**	**-2,3**
Leves	533.335	515.652	503.691	-11.961	-2,3
Graves	3.239	3.116	3.050	-66	-2,1
Mortales	640	608	508	-100	-16,4
In itinere	**79.796**	**77.208**	**83.044**	**5.836**	**7,6**
Leves	78.765	76.211	82.037	5.826	7,6
Graves	886	858	868	10	1,2
Mortales	145	139	139	0	0,0
AT con baja: personas cuenta propia	**36.500**	**35.140**	**34.618**	**-522**	**-1,5**
En jornada de trabajo	**34.060**	**32.797**	**32.335**	**-462**	**-1,4**
Leves	33.266	32.041	31.553	-488	-1,5
Graves	718	685	709	24	3,5
Mortales	76	71	73	2	2,8
In itinere	**2.440**	**2.343**	**2.283**	**-60**	**-2,6**
Leves	2.371	2.280	2.203	-77	-3,4
Graves	60	55	79	24	43,6
Mortales	9	8	1	-7	-87,5

Fuente: MTES, Anuario de Estadísticas Sociales y Laborales, y Estadística de Accidentes de Trabajo.

cualquier muerte en accidente de trabajo es inaceptable y, por otra parte, que en 2022 se había producido un aumento en la misma cifra de 100 AT de esta gravedad, siempre con referencia a los datos provisionales. Es necesario seguir concentrando los esfuerzos preventivos en relación con todas las causas de la mortalidad en el trabajo, y en todas las actividades, pero, especialmente, en aquellas que presentan una mayor incidencia.

Por el contrario, crecieron de nuevo los AT de las personas asalariadas *in itinere*, casi en la misma proporción que el aumento que se dio en 2022, y se produjo la misma cifra de accidentes con resultado de muerte al ir o volver del trabajo. Las cifras de accidentes de tráfico de carácter mortal en 2023, tanto en misión (91 AT) como *in itinere* (125) señalan la necesidad de seguir mejorando la seguridad vial laboral como una de las prioridades de las políticas preventivas[123].

123 Existe un grupo específico de trabajo en el seno de la CNSST.

En el ámbito de las personas trabajadoras por cuenta propia se dio una reducción similar en el total de los AT con baja en jornada, pero en esta clase de empleo se produjo un repunte de los AT graves (que en 2022 habían bajado) y un nuevo repunte de los AT mortales que, de nuevo, debe llevar a profundizar en sus causas. La accidentalidad *in itinere* en el trabajo por cuenta propia reflejó un importante aumento de los AT graves y una también acusada reducción de los de carácter mortal.

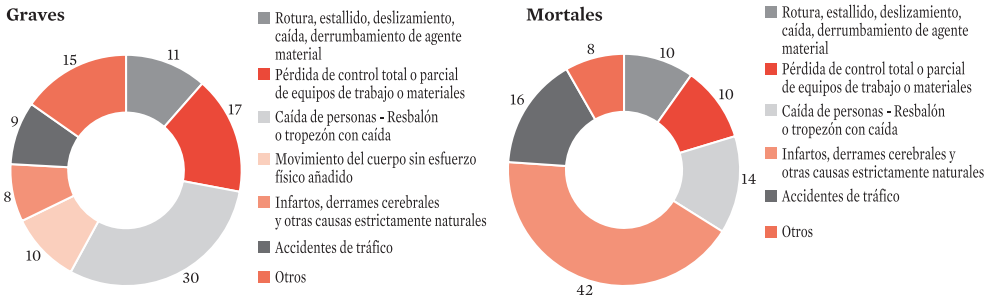
Las principales desviaciones[124] que producen los AT en jornada graves y mortales aparecen concentradas en pocos tipos (gráfico 31). En el caso de los graves, cuatro grupos de desviaciones, de las doce que componen la tipología estadística, produjeron en 2023 el 68 por 100 del total, con las caídas de personas y la pérdida de control de equipos o materiales como las principales. En el caso de los AT mortales, la concentración es aún mayor y deben preocupar especialmente las patologías no traumáticas (infartos, derrames cerebrales y otras) por su elevada proporción en el total, debiendo promoverse la prevención de los riesgos en relación con ellas de forma transversal a todas las actividades; también destaca el peso de los accidentes de tráfico y de las caídas en los AT con resultado de muerte.

Concentración en algunos tipos de desviación que ocasionan los accidentes

La concentración de las causas inmediatas de los AT de mayor gravedad debería llevar a promover especialmente las medidas de prevención de los riesgos asociados y a reforzar la vigilancia en su aplicación. En este sentido, el Plan de Acción 2023-2024 de la EESST prevé varias medidas de carácter vertical y horizontal para prevenir los accidentes de trabajo. Entre ellas, cabe mencionar una medida de investigación y una

GRÁFICO 31. ACCIDENTES DE TRABAJO POR DESVIACIÓN O FORMA DE PRODUCCIÓN DEL ACCIDENTE, 2023

(Accidentes de trabajo con baja, por gravedad, en porcentaje)



Fuente: MTES, Estadística de Accidentes de Trabajo.

124 Se entiende por «desviación», como categoría homogénea a nivel europeo, el suceso o hecho anormal que ha interferido negativamente en el proceso normal de ejecución del trabajo y que ha dado lugar a que se produzca el accidente.

acción destacada[125] de las que son responsables la Administración central, a través del Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y la ITSS, y las comunidades autónomas.

Regularidad en los patrones de la accidentalidad por sexos

Los patrones de evolución de los AT por sexo de las personas ocupadas muestran una regularidad anclada, a grandes rasgos, en la composición sectorial del empleo de mujeres y hombres. En 2023 se observaron proporciones similares a las del año anterior tanto en los accidentes en jornada como en los que tuvieron lugar *in itinere*. En los primeros, los hombres concentraron el 71 por 100 de los AT totales, el 84 por 100 de los graves y el 94 por 100 de los mortales. Por el contrario, en los accidentes *in itinere* las mujeres volvieron a sufrir más de la mitad, el 54 por 100, pero en términos de gravedad, los hombres supusieron el 60 por 100 de los graves y el 81 por 100 de los de carácter mortal. La variación del volumen de siniestralidad fue mayor en las mujeres, que tuvieron una reducción (–7,9 por 100) de los AT en jornada, pero sufrieron un aumento (8,8 por 100) de los AT *in itinere*. Estos podrían, en parte, guardar relación con la realización de un mayor número de trayectos por mujeres con jornadas a tiempo parcial y/o con cargas de cuidados que les exigen más en términos de horarios.

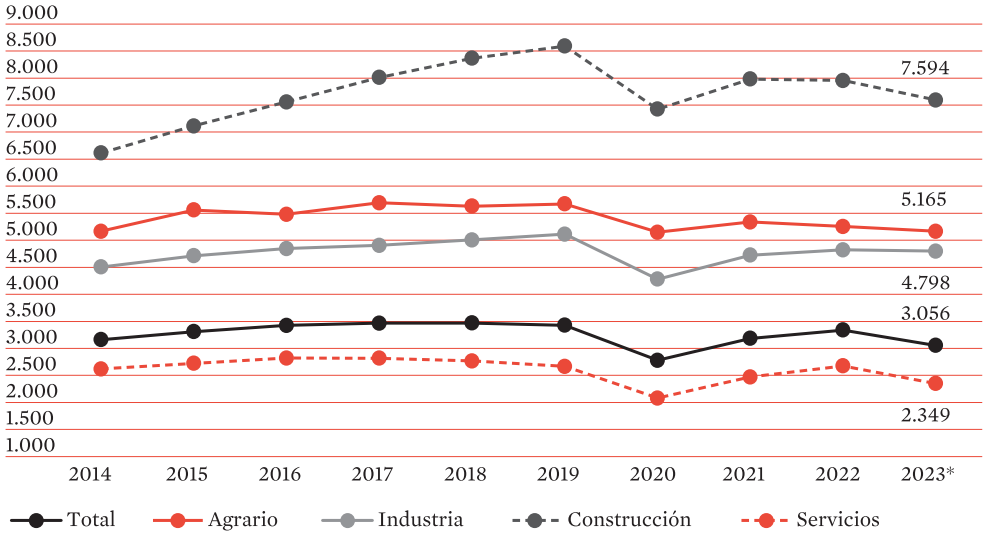
Trabajo asalariado: se moderó el índice de incidencia total

Con datos de avance, el índice de incidencia de los AT con baja en jornada se moderó en 2023 (gráfico 32), lo que supondría, de confirmarse más adelante con los datos definitivos del año, un freno del repunte que se observaba en este indicador desde la salida de la pandemia. De confirmarse esa reducción, el índice total se situaría en un nivel en torno a los 3.000 AT por 100 mil, lejos de la marca de alrededor de 3.500 en la que estaba en los años previos a la crisis sanitaria de 2020, pero todavía en un registro similar al de hace diez años.

Debe recordarse, con todo, que este indicador es una media ponderada de todos los tipos de contratos en las relaciones de trabajo asalariadas, pero varía notablemente entre las personas asalariadas con contrato indefinido y las que tienen un contrato temporal, y de manera más acusada entre ambas duraciones del contrato en atención al tipo de jornada (gráfico 33). Así, el índice de incidencia de AT en las personas contratadas temporalmente a tiempo completo era en 2022, último año con datos disponibles, un 81 por 100 más elevado que el correspondiente a las que tenían un contrato indefinido a tiempo completo.

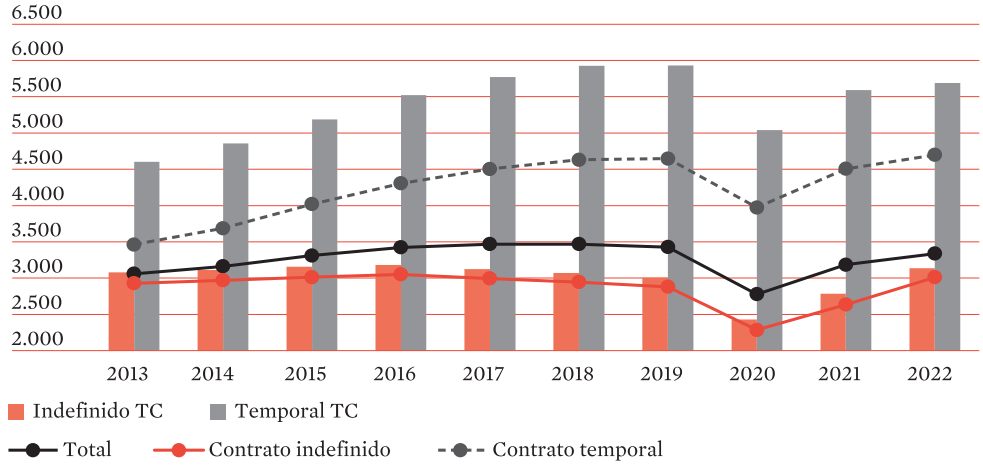
125 Medida de investigación: investigar las causas de AT mortales y hacer seguimiento del cumplimiento de las medidas preventivas recomendadas en actividades prioritarias identificadas en función de índices de siniestralidad. Acción destacada: diseñar, ensayar y aplicar un instrumento para la investigación de los accidentes de trabajo por causa cardiovascular y/o cerebro vascular, con el objetivo de establecer acciones específicas.

GRÁFICO 32. ÍNDICE DE INCIDENCIA DEL TRABAJO ASALARIADO



* Datos de avance enero-diciembre.
Fuente: MTES, Estadística de Accidentes de Trabajo, datos anuales.

GRÁFICO 33. ÍNDICE DE INCIDENCIA POR TIPO DE CONTRATO Y JORNADA



Fuente: MTES, Estadística de Accidentes de Trabajo, datos anuales.

En 2022, también el último del que hay datos para este indicador, se mantuvo sin variación el índice de frecuencia de los AT, que atenúa el efecto de las variaciones en la intensidad de la ocupación (diferentes tipos de jornada por su duración), estabilizándose en 21,2 AT por millón de horas trabajadas.

Se mantuvo sin variación el índice de frecuencia

Y se redujo también la incidencia de los AT mortales

Considerando también el trabajo por cuenta ajena, la reducción del índice de incidencia en el total de AT con baja en jornada se confirmó asimismo en los AT de mayor gravedad, los que tienen por resultado el fallecimiento de la persona trabajadora, hasta 3,06 AT por 100 mil trabajadores, desde los 3,98 de 2022, cifras que representan la media ponderada de los cuatro grandes sectores productivos, que presentan niveles muy diferentes.

Este indicador llegó a estar por encima de 9 a finales del pasado siglo, y desde entonces siguió un continuado descenso hasta 2012, año a partir del cual se ha mantenido con ligeras oscilaciones entre 4 y 3 AT por 100 mil, sin descender de ese nivel. Debe recordarse que el dato de 2023 es todavía de avance, y que probablemente el dato final sea superior dado que se seguirán computando accidentes con ese resultado hasta un año después de haber ocurrido[126], pero con esa cautela, el dato de 2023 podría estar entre los más bajos de la serie histórica.

Los índices de incidencia de los AT con baja en jornada correspondientes a las personas trabajadoras por cuenta propia, que estadísticamente se sitúan en niveles inferiores a los propios del trabajo asalariado, también se moderaron con respecto al año anterior, tanto el índice total como el de los AT mortales. El índice de incidencia total se redujo hasta 986,8 AT por 100 mil (un 5,3 por 100 menos), mientras que el correspondiente a los AT mortales descendió una décima, hasta 2,23 AT por 100 mil.

Reducción de la incidencia también en el trabajo por cuenta propia

Atendiendo a las ocupaciones, los índices de incidencia presentan diferencias acusadas. El índice total para el conjunto de las personas ocupadas[127] fue, en 2022, de 2.950,7 AT por 100 mil personas trabajadoras. Sin embargo, a medida que se desciende en la clasificación de ocupaciones, se observan niveles muy superiores de este índice. Los más elevados se registran entre los peones de las industrias manufactureras (17.067,5), peones de la construcción y de la minería (10.716,3), recogedores de residuos urbanos y otras ocupaciones elementales en servicios (13.091,7), trabajadores de la madera, textil, confección, piel, cuero, calzado y otros operarios en oficios (9.378), trabajadores cualificados en actividades forestales, pesqueras y cinegéticas (9.239,2), trabajadores de la industria de la alimentación, bebidas y tabaco (8.778,6), y otros dos grupos de ocupaciones con un valor superior a 7.000, pertenecientes a trabajos cualificados de las industrias manufactureras y de obras estructurales de construcción y afines.

Incidencia de los AT por ocupaciones

126 Según la definición de los AT mortales que entró en vigor en 2016.

127 La Estadística de Accidentes de Trabajo ofrece estos datos para todas las personas ocupadas, sin distinguir entre trabajo asalariado y por cuenta propia. El último año para el que se dispone de datos por ocupaciones es 2022.

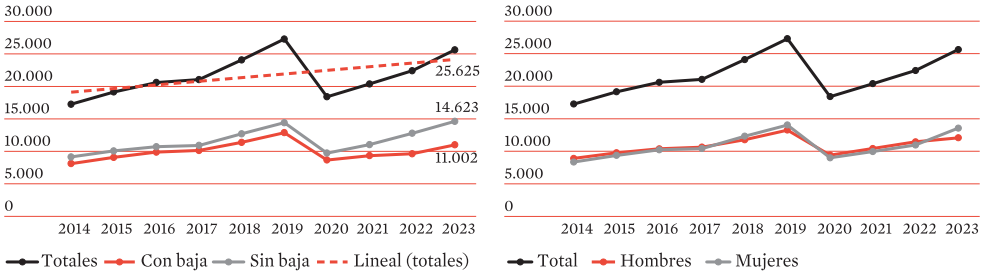
Los partes comunicados de enfermedades profesionales siguieron aumentando

El número de partes de enfermedades profesionales comunicados sufrió un nuevo repunte en 2023 que situó aquel en una cifra cercana a la más alta alcanzada en la serie, correspondiente a 2019, debido en mayor proporción a las EEPP que no causaron la baja de la persona trabajadora (gráfico 34). En el último decenio, el indicador total ha aumentado todos los años con la excepción de 2020, creciendo el número de partes comunicados en el periodo 2013-2023 un 52,6 por 100. Esta progresión podría deberse, en parte, a una mejor notificación de las enfermedades que tienen origen profesional y no solo a una mayor incidencia.

Por grupos de enfermedades, las más numerosas son las causadas por agentes físicos, que en 2023 fueron 20.636 (el 44,6 por 100 de ellas con baja de la persona trabajadora), de las que, en el último decenio, los partes comunicados han crecido un 46 por 100; les siguen, a distancia, las EEPP causadas por agentes biológicos, con 1.807 (el 25,5 por 100 con baja), que han aumentado un 93,3 por 100 en partes comunicados en ese periodo; y las EEPP de la piel causadas por sustancias y agentes no comprendidos en otros apartados, que fueron 1.471 (el 35 por 100 con baja), y cuyo número de comunicaciones ha crecido el 53 por 100; los partes por enfermedades debidas a agentes carcinógenos, aunque en mucho menor número (94 en 2023, el 28,7 por 100 con baja), se han duplicado en estos diez años.

El Plan de Acción 2023-2024 de la EESST 2023-2027 recoge cuatro tipos de medidas con el fin de mejora de la notificación y registro de las enfermedades profesionales, y una acción destacada para la mejora del conocimiento epidemiológico de estas centrada en la investigación de sus causas y el registro de un conjunto armonizado de datos.

GRÁFICO 34. EVOLUCIÓN DE LAS ENFERMEDADES PROFESIONALES
(Número de partes comunicados)



Fuente: MISSM, CEPROSS.

Conclusiones

- En 2023 se obtuvieron buenos resultados en las distintas variables laborales, con una evolución que se mantuvo a lo largo de todo el año, e incluso mejoró al final del año en algún caso. Las cifras de empleo están en datos récord, el paro sigue descendiendo y las horas trabajadas se han recuperado completamente.
- Además, los indicadores sobre salarios y costes salariales mostraron cierta mejora, tanto por la contención en el alza de los precios como por el efecto del nuevo AENC que planteó recuperar progresivamente ganancia de poder adquisitivo tras la erosión causada por el fuerte alza de la inflación desde la segunda mitad de 2021.
- La nacionalidad extranjera aportó el 49 por 100 al saldo positivo de la ocupación, y la doble nacionalidad un 16 por 100. Esta supuso ya un 5 por 100 del total del empleo, lo que expresa la vocación de permanencia e integración de buena parte de los flujos migratorios de los últimos decenios. En los flujos más recientes siguen predominando las mismas grandes áreas de origen y, aunque se observan crecientes niveles de cualificación, esto da idea de continuidad.
- Como era de esperar, en 2023 los saldos de crecimiento del empleo asalariado indefinido y de descenso del temporal en el sector privado no fueron tan acusados como en 2022, porque hubo cierto embolsamiento en 2021 y porque el punto de partida era, lógicamente, más bajo en los indefinidos y justo lo contrario en los temporales.
- De igual modo, los datos acumulados del registro de contratos en 2023 muestran la consolidación del vuelco en la estructura por duraciones que se vio en 2022, basada ahora en muchos más indefinidos (40 por 100 del total) y muchos menos de duración indeterminada (solo 7 por 100).
- Los temporales más cortos no han bajado más, se mantienen en el 20 por 100, los fijos discontinuos muestran una tendencia estable con sus lógicas variaciones puntuales, y el resto se basa en crecimiento de indefinidos ordinarios a tiempo completo o parcial. Esto podría apuntar a un efecto positivo ya muy visible de la reforma, con menor rotación.
- España se mantuvo un año más entre los países de la UE-27 que dedican un mayor porcentaje de su PIB a políticas activas de empleo. Sin embargo, persiste el déficit de gasto en relación a la incidencia del paro, que mide el grado de cobertura del gasto sobre las personas desempleadas, y en términos de gasto por persona que busca empleo, que aproxima el grado de intensidad de las actuaciones sobre cada demandante de empleo.
- A lo largo de 2023 se sustanciaron algunos elementos de la Ley 3/2023 de Empleo y del PRTR. Se establecieron los servicios garantizados de empleo,

destinados a asegurar, una vez se produzca su desarrollo efectivo, una oferta integral y permanente de servicios de apoyo al empleo a las personas demandantes de empleo, personas empleadas y empresas. Asimismo, se implantó el nuevo sistema de incentivos al empleo que, pese a su escaso tiempo en vigor, apunta hacia un aumento del peso de las bonificaciones a grupos con mayores dificultades de empleabilidad. Además, se produjo el desarrollo reglamentario del Mecanismo RED, que contiene elementos destinados a mejorar las competencias profesionales y la empleabilidad de las personas trabajadoras afectadas por situaciones de crisis.

- Tras tres años de implementación del PRTR, las inversiones relacionadas con las políticas activas de empleo se han ejecutado a un mayor ritmo que para el conjunto del Plan. Sin embargo, no es posible aproximar ni la calidad de la implementación ni el impacto de las medidas sobre la población objetivo y el tejido productivo. Ello incide en el déficit persistente en la evaluación sistemática y de calidad de las políticas activas de empleo. Una condición básica para este progreso es una comunicación y reporte de información más eficaz entre los distintos niveles administrativos y departamentos implicados.
- El diálogo social tripartito dio como resultado la aprobación de la nueva Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027, instrumento de referencia para el desarrollo y la mejora de las políticas de prevención de los riesgos laborales, y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas firmaron el nuevo Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (V AENC), con criterios y recomendaciones para la negociación de los convenios colectivos.
- Con datos provisionales para el conjunto de la negociación colectiva, el incremento nominal de los salarios pactados, del 3,67 por 100, supuso la cifra más elevada en el último decenio. Este nuevo incremento de la variación salarial nominal, junto con el comportamiento de la inflación media en el año, evitaron una pérdida significativa de poder adquisitivo como las que se produjeron en 2021 y 2022, e incluso habrían permitido una ligera ganancia.
- Con independencia de que en algunos planes de igualdad se hayan podido experimentar dificultades en la negociación, y a pesar del importante avance en las cifras totales de planes registrados y en la proporción de empresas cubiertas, los datos indican todavía un amplio margen de mejora en la tasa de cobertura de los planes de igualdad que es necesario alcanzar.
- La aprobación de la Directiva 2023/970, de 10 de mayo, profundiza en la política normativa seguida en la Unión Europea para lograr la igualdad de retribución y para combatir las brechas salariales entre hombres y mujeres, mientras que, en España, los cambios en los derechos de conciliación con corresponsabilidad introducidos por el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, busca garantizar

la igualdad efectiva de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.

- Los indicadores generales (tasas de congestión, resolución y pendencia) de la jurisdicción social continuaron empeorando en 2023. En 2022 (últimos datos disponibles) las duraciones medias de los procesos sociales descendieron en casi todos los tipos de órganos de este Orden, pero seguían siendo de 17,4 meses en el Tribunal Supremo y de 10,5 meses en los juzgados de lo social.
- Con datos de avance, se redujo ligeramente la siniestralidad laboral, tras el aumento de 2022 y dentro de un ejercicio expansivo en la ocupación, moderándose los índices de incidencia de los accidentes de trabajo totales y de los mortales. No obstante, es imperativo seguir mejorando las políticas de salud laboral, con la aplicación de la nueva Estrategia, así como las medidas de prevención en los lugares de trabajo.

TEMA DESTACADO: CAMBIO CLIMÁTICO Y TRABAJO

Como se ha visto en el capítulo I de esta Memoria, el cambio climático supone un desafío para sectores fundamentales de la economía española. Al mismo tiempo, las medidas de mitigación y de transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono suponen una oportunidad. En particular, en términos de empleo, implica la creación de nuevos puestos de trabajo en sectores, procesos y productos verdes, así como la introducción de nuevas tareas, o de tareas realizadas diferentemente, en puestos ya existentes.

Una aproximación a esta doble condición de reto y oportunidad exige tomar en cuenta las distintas dimensiones y variables que confluyen en el proceso. Por ello, se repasarán los principales trabajos de proyección disponibles en el ámbito internacional[128] (entre otros, los realizados en la OCDE, la OIT y Eurofound), referidos a distintos países y escenarios, como medio de identificar los grandes elementos de debate en torno a la gestión del cambio climático y el empleo. Además, se muestran impactos ya visibles en el empleo en España que apuntan tendencias importantes sobre la transición verde y que podrían contribuir a aprovechar su pleno potencial para el empleo.

1. Impactos sobre el empleo del cambio climático

Para comprender las repercusiones del cambio climático en los mercados de trabajo y sus implicaciones para el desarrollo de políticas públicas es necesario distinguir los distintos mecanismos a través de los cuales tendrá lugar este proceso. Se prevé que el cambio climático afecte a los mercados de trabajo de varias maneras, cada una de las cuales tendrá diferentes implicaciones para las empresas y los trabajadores. Existen dos canales principales a través de los cuales el cambio climático puede afectar los empleos: (1) los impactos directos sobre los ecosistemas, y (2) los impactos derivados de la normativa tanto de adaptación como de mitigación[129].

128 Eurofound (2023): *Fit for 55 climate package: Impact on EU employment by 2030*; Eurofound (2019): *Energy scenario: Employment implications of the Paris Climate Agreement*. OCDE (2018): «Impacts of green growth policies on labour markets and wage income distribution: A general equilibrium application to climate and energy policies», *OECD Environment Working Paper* n.º 137.

129 Véase el capítulo I de esta Memoria, cuadro 14.

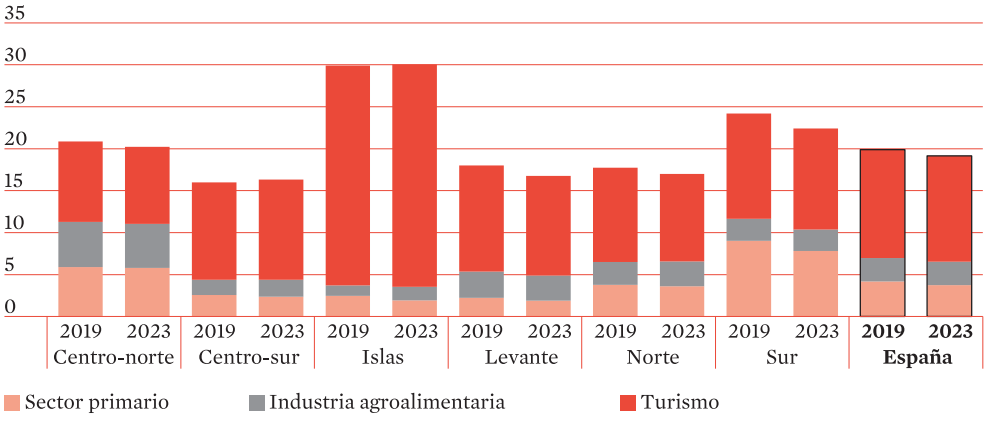
1.1. IMPACTO DIRECTO

El cambio climático plantea retos para el funcionamiento de los mercados laborales. En el caso de España, el cambio climático representa un enorme desafío para varios sectores, pero principalmente para dos fundamentales en términos de empleo: el agroalimentario y el turístico (véase capítulo 1). Ambos sectores representan en torno al 19 por 100 del total del empleo en España, llegando al 30 por 100 en algunas regiones, si bien su peso ha caído ligeramente en los últimos años (gráfico 35).

Si bien los mayores impactos se esperan en el medio/largo plazo, el cambio climático ya pasaría factura al sector agroalimentario, con una pérdida creciente del valor de la producción como consecuencia de fenómenos meteorológicos extremos asociados al cambio climático[130]. En términos de empleo, en 2023 había en el sector primario cerca de 60 mil ocupados menos que en 2021, concentrándose la caída en dos de las comunidades autónomas más afectadas por la sequía en este periodo: Andalucía y Murcia (gráfico 35). En cualquier caso, aunque la caída en el empleo en este sector ha sido especialmente intensa en los dos últimos años (en 2021 había 52 mil ocupados más que en 2011) coincidiendo con un periodo de sequía intenso, es difícil atribuir la pérdida de empleo en el sector primario exclusivamente al cambio climático al tratarse de una tendencia secular no solo en España sino en el resto de Europa.

Asimismo, el cambio climático también representa un desafío para el sector turístico, uno de los pilares fundamentales de la economía española, que representa el 12 por 100 del PIB y del empleo. Como se ha visto en el capítulo primero, el cambio climático

GRÁFICO 35. EMPLEO EN LOS SECTORES MÁS DEPENDIENTES DEL CLIMA
(% sobre el total del empleo)



Nota: Norte: Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco; Centro-Norte: Castilla y León, La Rioja, Navarra y Aragón; Centro-Sur: Extremadura, Madrid y Castilla-La Mancha; Sur: Andalucía y Murcia; Levante: Cataluña y C. Valenciana; Islas: Canarias y Baleares.
Fuente: explotación propia de microdatos de INE, Encuesta de Población Activa.

130 La estimación se realiza a partir de la siniestralidad declarada por Agroseguro. Véase COAG (2022); *Empieza la cuenta atrás: Impactos del cambio climático sobre la agricultura española*.

impacta al sector turístico a través de varias vías: afectación de recursos e infraestructuras clave, así como cambios en la demanda tanto nacional como internacional.[131] En términos de empleo, aunque ya se observan algunos cambios en la demanda[132], aún no hay un impacto significativo (gráfico 35). Sin embargo, si se confirman las previsiones en los cambios de la demanda descritos en el capítulo primero, es probable que se produzca una redistribución territorial, es decir, se produciría una caída del empleo en las regiones más cálidas (sur y arco mediterráneo) mientras crecería en las regiones del norte, especialmente en temporada alta. Por otro lado, para el conjunto de España, es posible que se produzca una distribución más uniforme del empleo a lo largo del año, disminuyendo en temporada alta y aumentando entre octubre y mayo, aunque sin compensar la pérdida de empleo en los meses de julio y agosto.

Como también se ha visto en el capítulo primero, uno de los efectos más importantes del cambio climático en España es una menor disponibilidad de agua, a consecuencia de precipitaciones cada vez más irregulares, periodos de sequía más intensos y un aumento de la temperatura significativo. Además del sector primario y, en menor medida, del turístico, existen otros sectores que dependen fuertemente del agua y que en un futuro con menos agua podrían experimentar pérdidas importantes de empleo. Algunos ejemplos son el suministro de agua y saneamiento y la mayoría de tipos de generación de energía, así como diversos puestos de trabajo en las industrias manufactureras y de transformación, tales como la alimentaria, la farmacéutica y las textiles. Otros sectores que dependen fuertemente del agua incluyen puestos de trabajo en el cuidado de la salud y la gestión de los ecosistemas. Como tal, se estima que el 95 por 100 de los empleos en el sector de la agricultura, el 30 por 100 de los empleos en el sector de la industria y el 10 por 100 de los empleos en el sector servicios tienen una fuerte dependencia del agua.[133]

En contraste con estos sectores, existen otros que se pueden beneficiar en términos de empleo de la implementación de las medidas para mitigar los efectos directos del cambio climático. En particular, en los próximos años se prevé que se generen nuevos empleos en varias actividades del sector de la construcción, de la industria y en los denominados «sectores del agua», que son aquellos que sirven como cimientos para los empleos dependientes del agua del anterior párrafo. Estos incluyen empleos ligados a: (i) construcción de edificios verdes, (ii) la construcción y gestión de infraestructura del agua, (iii) la gestión de los recursos hídricos y la restauración y rehabilitación de los ecosistemas, (iv) instalación de infraestructura para la generación de energías renovables, (v) instalación domiciliaria de equipos para el uso de la energía solar térmica

131 Véase el capítulo I de esta Memoria para más detalles.

132 Caixabank Research (2024): *El impacto del cambio climático en el turismo en España: análisis y perspectivas.*

133 Naciones Unidas (2016): *Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo 2016: agua y empleo*.

(calderas y termos solares) y (vi) actividades de servicios profesionales orientados a la construcción sostenible.

1.2. IMPACTO DE LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA

Las estimaciones disponibles apuntan a unos efectos agregados sobre el empleo de la política medioambiental en general, y de las políticas de descarbonización en particular, pequeños y transitorios. Para la Unión Europea, la evaluación de impacto de la iniciativa *Fit for 55* prevé un crecimiento agregado del empleo de entre el –0,3 y el 0,5 por 100 de aquí a 2030. En particular, se argumenta que con las políticas de acompañamiento adecuadas, como el reciclaje de los ingresos procedentes del impuesto sobre el carbono, que favorece el empleo, la transición podría crear alrededor de un millón de puestos de trabajo en la Unión Europea para 2030 (aproximadamente el 0,5 por 100 del empleo actual), y 2 millones de puestos de trabajo para 2050 (aproximadamente el 1 por 100 del empleo actual), incluidos empleos de cualificación y remuneración media en los sectores de la energía y la construcción. Sin embargo, el impacto variará según los países y los sectores.[134] Cedefop prevé un crecimiento adicional del empleo del 1,2 por 100 de aquí a 2030 asociado a la aplicación del Pacto Verde Europeo.[135] Se obtienen resultados similares cuando se recurre a análisis empíricos del impacto de episodios previos de endurecimiento de la normativa medioambiental sobre el empleo (cuadro 21).

En los trabajos de referencia, para examinar con más detalle qué tipos de empleos pueden verse más afectados, es habitual clasificarlos en tres grandes tipos («verdes», «blancos» y «marrones»), según su impacto directo en términos de emisiones y que se verían afectados de forma diferente (recuadro 13). La forma más habitual de medir los empleos verdes es recurrir a la Red de Información Ocupacional (O*NET), con sede en Estados Unidos.[136] No obstante, la transferencia de la información proporcionada por O*NET a los datos de los países de la Unión Europea no está exenta de dificultades, sobre todo porque los «empleos verdes» suelen afectar a grupos ocupacionales relativamente pequeños, que deben identificarse a un nivel más granular de lo que permite la actual recopilación de datos de Eurostat y los respectivos países.[137]

Estudios anteriores sobre la incidencia de los empleos «verdes» en la Unión Europea han llegado a conclusiones divergentes. Las definiciones muy amplias llevan

134 Para más detalles, Asikainen, T., Bitat, A., Bol, E., Czako, V., Marmier, A., Muench, S., Murauskaite-Bull, I., Scapolo, F., Stoermer, E. (2021): *The future of jobs is green*, Publications Office of the European Union, Luxemburgo.

135 Cedefop (2021): *The green employment and skills transformation: insights from a European Green Deal skills forecast scenario*, Publications Office, Luxemburgo.

136 Dierdorff, E., Norton, J., Drewes, D., Kroustalis, C., Rivkin, D., Lewis, P. (2009): «Greening of the World of Work: Implications for O*NET®-SOC and New and Emerging Occupations». Submitted to the National Center for O*Net Development, Raleigh, NC.

137 Vona, F. (2021): *Labour Markets and the Green Transition: a practitioner's guide to the task-based approach*. Publications Office of the European Union, Luxemburgo.

CUADRO 21. IMPACTO SOBRE EL EMPLEO DE CAMBIOS EN LAS NORMATIVAS MEDIOAMBIENTALES

Estudio	Periodo y ámbito	Resultados
Niggli, M., Rutzer, C. (2021) Environmental policy and heterogeneous labor market effects: evidence from Europe. WWZ Working paper 2020/09, University of Basel.	Estudio sobre el sector manufacturero en 19 países de la UE durante el periodo 1992-2010 cuando el rigor de la política medioambiental (EPS) casi se triplicó.	Encuentra un impacto insignificante en el empleo agregado, pero cambios entre empleos con bajo y alto potencial ecológico.
Mohommad, A. (2021). Employment Effects of Environmental Policies-Evidence From Firm-Level Data. IMF Working Papers 2021/140.	Panel de hasta 5.300 empresas de 31 países durante los años 2000-2015.	Constata que el efecto neto del endurecimiento de los EPS sobre el empleo total ha sido pequeño y temporal, con un pico al cabo de dos años, y una reasignación coincidente del empleo de empresas y sectores de altas a bajas emisiones.
Popp, D., Vona, F., Marin, G. and Chen, Z. (2020). The Employment Impact of Green Fiscal Push: Evidence from the American Recovery Act. NBER Working Paper 27321.	Examina las subvenciones ecológicas de la Ley de Recuperación y reinversión de Estados Unidos (ARRA) de 2009, en lugar de las políticas que aumentan directamente los costes de contaminar. 2013-2017.	Constata un aumento de los empleos ecológicos —aumentando en particular la demanda de trabajadores manuales en la construcción y la gestión de residuos—, junto con efectos muy modestos sobre el empleo agregado.
Vona, F., Marin, G., Consoli, D., Popp, D. (2018). Environmental regulation and Green skills: an empirical exploration. Journal of the Association of Environmental and Resource Economists 5(4), 713–753.Walker, W.R. (2011). Environmental Regulation and Labor Reallocation: Evidence from the Clean Air Act. American Economic Review: Paper and Proceedings 101(3): 442-7.	2006-2014	Muestra que las regulaciones ambientales en los EE.UU. no han tenido un impacto causal en el empleo agregado, pero aumentaron la demanda de habilidades verdes
Marin, G., Vona, F. (2019). Climate policies and skills-biased employment dynamics: Evidence from EU countries. Journal of Environmental Economics and Management 98: 102253.	Examina el impacto del aumento de los precios de la energía (como proxy de las políticas climáticas) en el empleo, utilizando un panel de 14 países de la UE durante el periodo 1995-2011.	Constata que las políticas climáticas han estado sesgadas en contra de los trabajadores manuales y han favorecido a los técnicos.

Fuente: elaboración propia.

a la conclusión de que la transición ecológica fomentaría hasta el 40 por 100 de los empleos de la Unión Europea[138]. Sin embargo, lo más habitual es que los analistas hayan optado por una definición más restringida de los empleos verdes y hayan estimado la incidencia actual de los empleos verdes (empleos que implican directamente tareas verdes) en tan solo un pequeño porcentaje del empleo total. Por ejemplo, el FMI concluye que la intensidad de tareas verdes ponderada por el empleo de las ocupaciones oscila entre el 2 por 100 y el 3 por 100 para la mayoría de las economías avanzadas[139]. Eurostat, por su parte, ofrece una clasificación del empleo en «bienes y

138 Por ejemplo, Bowen, A., Hancké, B. (2019): *The Social Dimensions of «Greening the Economy»: Developing a taxonomy of labour market effects related to the shift toward environmentally sustainable economic activities*. European Commission and LSE Consulting

139 FMI (2022): *World Economic Outlook April 2022 – Chapter 3: A Greener Labor Market: Employment, Policies, and Economic Transformation*.

servicios medioambientales» en diferentes actividades industriales basada en datos de contabilidad nacional. En los últimos 10 años, el peso de estos empleos aumentó en torno al 10 por 100, del 2,1 al 2,3 por 100 del empleo total de la Unión Europea. La proporción de empleos verdes según esta definición oscila entre el 1,5 por 100 en Países Bajos y casi el 6 por 100 en Estonia, situándose España, con el 2,4 por 100, del conjunto UE-27 (gráfico 36).

RECUADRO 13. ¿CÓMO MEDIR LA INCIDENCIA DE LOS «EMPLEOS VERDES» Y «MARRONES»?

En sentido estricto, los empleos verdes pueden definirse como puestos de trabajo en (sub) sectores directamente relacionados con tecnologías y procesos verdes. Por ejemplo, Euros tat define un subconjunto de industrias que producen bienes y servicios medioambientales, basándose en los datos de las cuentas nacionales. El empleo en estas industrias se refiere a puestos de trabajo que implican el desarrollo, la producción o el mantenimiento de tecnologías (por ejemplo, renovables) y procesos (por ejemplo, reciclado y reutilización) ecológicos. Otra posibilidad es definir los puestos de trabajo en función de su intensidad de contaminación. Esto daría lugar a una gama relativamente amplia de empleos «verdes», ya que la mayoría de los empleos de servicios tienen bajas emisiones de carbono. Por el contrario, los empleos marrones pueden definirse como empleos en (sub)sectores con una alta intensidad de contaminación o emisiones en procesos o productos.

Otra forma de definir los empleos verdes es considerando el contenido contaminante del producto final, o el potencial de un producto o servicio para dañar el medio ambiente. De hecho, la fabricación de automóviles con motor de combustión es, en sí misma, una actividad relativamente «limpia» y, por tanto, considerada como un empleo «blanco», pero algunos de sus insumos y productos contribuyen de forma significativa a las emisiones de carbono. Por tanto, es probable que en los próximos años sufra cambios estructurales significativos. Una definición basada en los productos finales tendría más en cuenta los vínculos pertinentes de la cadena de suministro, pero también plantearía problemas adicionales de disponibilidad y medición de datos, especialmente fuera de la agricultura y la industria manufacturera, donde no hay productos físicos.

Un enfoque común adoptado en la literatura es identificar los empleos «verdes» y «marrones» a nivel ocupacional. Este planteamiento es pertinente sobre todo teniendo en cuenta la fuerte dimensión ocupacional de la transición ecológica, que no solo implica cambios entre sectores, sino también entre ocupaciones. Una metodología muy destacada en la literatura es el etiquetado ocupacional verde previsto en O*NET para la Clasificación Ocupacional Estándar de Estados Unidos. Esta metodología parte de la base de que la transición verde, en particular, promoverá el empleo para tres categorías de empleos: i) empleos con nuevas tareas y requisitos de competencias, creados para satisfacer las necesidades de la economía verde (empleos «verdes nuevos y emergentes»); ii) empleos existentes que requieren cambios significativos en las tareas, las competencias o los conocimientos (empleos «verdes con competencias mejoradas»); y iii) empleos existentes que no implican ninguna tarea verde/nueva («empleos blancos»), pero que ven crecer la demanda como consecuencia de la transición verde. Otros autores evalúan la «ecologización» de los empleos en función de la proporción de tareas «verdes» en una ocupación, basándose en el etiquetado de tareas verdes proporcionado en O*NET. Sin embargo, este enfoque basado en las tareas no está disponible para los empleos «marrones». Por lo tanto, algunos autores proponen identificar

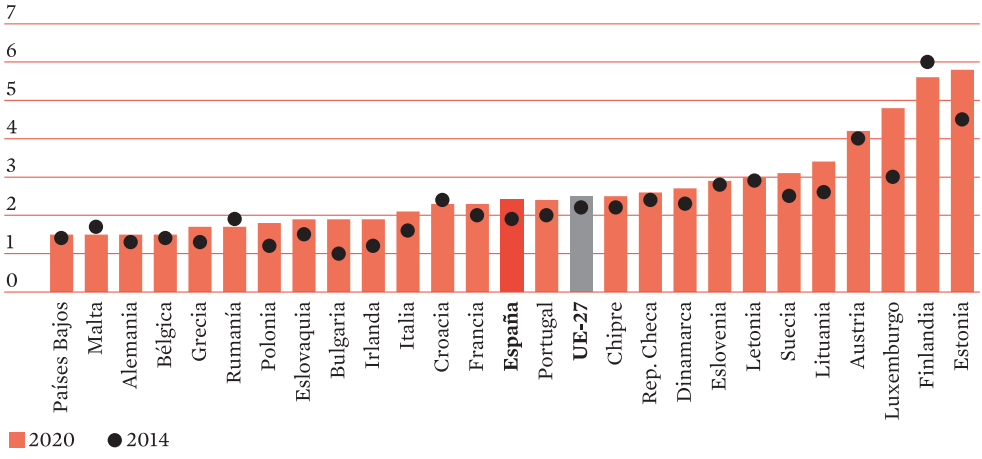
RECUADRO 13. ¿CÓMO MEDIR LA INCIDENCIA DE LOS «EMPLEOS VERDES» Y «MARRONES»? (*continuación*)

los empleos «marrones» como ocupaciones que se producen al menos 7 veces más frecuentemente en los sectores «marrones» que en el resto de la economía, para examinar si hay ciertos tipos de ocupaciones que son más bien típicas de los «sectores marrones», ya que esto podría complicar la transición a otros sectores. El FMI utiliza el mismo planteamiento y lo complementa con un análisis a nivel sectorial, en el que los sectores se consideran «marrones» en función de su intensidad de emisiones.

Sin embargo, la aplicación de estas metodologías a nivel ocupacional a los datos de la Unión Europea no está exenta de dificultades. El enfoque hace uso de la clasificación de puestos de trabajo de la Red de Información Ocupacional (O*NET), que utiliza información a un nivel ocupacional muy desagregado. Para aplicarlo a los datos de la EPA de la Unión Europea o de los correspondientes Estados miembros, la información debe agregarse a un nivel superior, ya que los cruces de la clasificación ocupacional de Estados Unidos (SOC) a la clasificación ocupacional de la Unión Europea (ISCO) solo están disponibles a un nivel relativamente alto de agregación. Además, la información comparable entre países sobre el empleo por ocupación en toda la Unión Europea también está disponible, como mucho, a 3 dígitos, dependiendo del contexto. Este obstáculo puede resolverse, a veces, utilizando datos de empleo a nivel nacional, datos a nivel de empresa o datos emparejados de empleador-empleado. A nivel de la UE, se ha elaborado una Clasificación Europea de Ocupaciones, Cualificaciones y Competencias (ESCO). ESCO es un sistema de información ocupacional en la misma línea que O*NET, más adaptado al (heterogéneo) mercado laboral de la UE. Recientemente, se ha desarrollado una clasificación de cualificaciones y competencias ecológicas, y en futuros trabajos se examinará su utilidad para identificar empleos ecológicos en los datos de la EPA de la UE. Además, el Cedefop pondrá en marcha un Observatorio Verde para cartografiar las cualificaciones necesarias en el mercado laboral de la Unión Europea.

GRÁFICO 36. EMPLEO EN BIENES Y SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES

(% sobre el total del empleo)



Fuente: Eurostat.

CUADRO 22. OCUPACIONES VERDES Y MARRONES A 3 DÍGITOS CNO

Conceptos	Código	Descripción
Ocupaciones verdes	242	Profesionales en ciencias naturales.
	314	Técnicos de las ciencias naturales y profesionales auxiliares afines.
	719	Otros trabajadores de las obras estructurales de construcción.
	729	Otros trabajadores de acabado en la construcción, instalaciones (excepto electricistas) y afines.
	944	Recogedores de residuos, clasificadores de desechos, barrenderos y afines.
Ocupaciones marrones	320	Supervisores en ingeniería de minas, de industrias manufactureras y de la construcción.
	761	Mecánicos de precisión en metales, ceramistas, vidrieros y artesanos.
	783	Trabajadores del textil, confección, piel, cuero y calzado.
	811	Operadores en instalaciones de la extracción y explotación de minerales.
	812	Operadores en instalaciones para el tratamiento de metales.
	814	Operadores en instalaciones para el tratamiento y transformación de la madera, la fabricación de papel, productos de papel y caucho o materias plásticas.
	815	Operadores de máquinas para fabricar productos textiles y artículos de piel y de cuero.
	816	Operadores de máquinas para elaborar productos alimenticios, bebidas y tabaco.
	819	Otros operadores de instalaciones y maquinaria fijas.
	960	Peones de la construcción y de la minería.
	970	Peones de las industrias manufactureras.

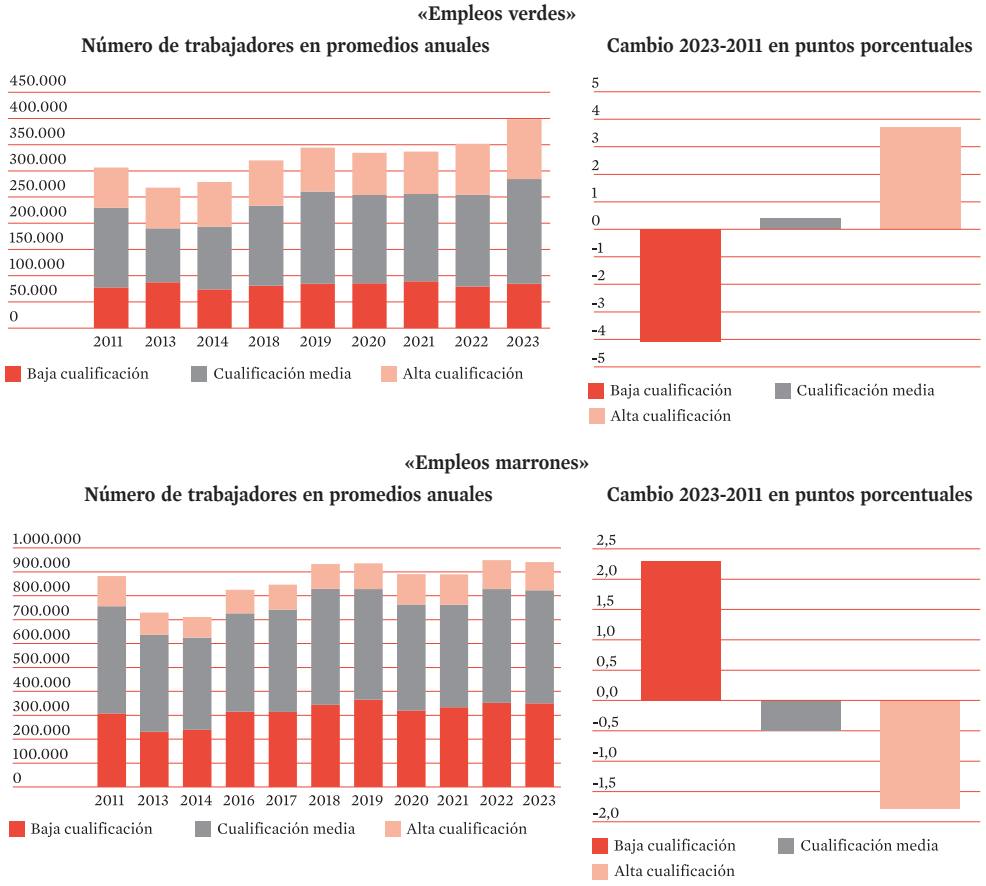
Fuente: Clasificación Nacional de Ocupaciones de 2011.

Situación en España: cambios en la composición del empleo verde

Para España, siguiendo también una definición restrictiva e identificando como ocupaciones verdes solo aquellas con un alto componente medioambiental (cuadro 22), según datos de la EPA de 2023, estas representan alrededor del 1,9 por 100 del total del empleo. Estos resultados constatan que los efectos agregados sobre el empleo son limitados (su peso sobre el total del empleo era del 1,7 por 100 en 2011). Sin embargo, la composición del empleo verde sí ha experimentado pequeños pero importantes cambios en la última década en España (gráfico 37), lo cual resulta muy relevante. Las políticas climáticas han fomentado los empleos de técnicos altamente cualificados (ISCO 2-3) y de cualificación media (ISCO 7) mientras que se han estancado los de trabajadores de baja cualificación (ISCO 9). Este proceso además se ha acelerado en los últimos años desde la puesta en marcha del Marco Estratégico de Energía y Clima y más recientemente impulsado por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

Este resultado tiene importantes implicaciones en términos de mejora de la calidad del empleo y plantea también retos en la coordinación de la oferta y la demanda de cualificaciones en empleos verdes, incluido el acceso y la oferta de formación y aprendizaje, ya que se deberán coordinar cuidadosamente con las políticas de apoyo a la creación de empleo verde.

GRÁFICO 37. EVOLUCIÓN EN EL EMPLEO 2011-2023 SEGÚN CUALIFICACIÓN



Fuente: explotación propia de microdatos de INE, Encuesta de Población Activa.

Sin embargo, el ajuste económico debido a la transición ecológica se dejará sentir con más fuerza en los empleos «marrones». Estos empleos, definidos como empleos en actividades económicas con una alta intensidad de contaminación, sufrirán una contracción absoluta de la demanda de mano de obra o una transformación estructural significativa hacia procesos de producción más ecológicos, lo que podría dar lugar a cambios en los requisitos de cualificación.

En este sentido, el impacto de la transición verde en la destrucción de empleo marrón se podría asemejar al impacto de la transición digital. En el contexto de la transición digital, la automatización ha afectado especialmente a los empleos con un alto contenido rutinario, que se refieren sobre todo a empleos de cualificación baja y media, especialmente en la industria manufacturera[140]. Dado que las actividades marrones también

140 OCDE (2021). «What happened to jobs at high risk of automation?» *Policy Brief on the Future of Work*, enero 2021.

se concentran en este sector y requieren fundamentalmente cualificaciones bajas o medias (gráfico 37), es probable que en cierta medida ambas tendencias se refuercen mutuamente.

Si bien el cambio secular de la industria manufacturera a los servicios ha contribuido a reducir las emisiones en los países avanzados, la investigación empírica sugiere que una parte importante de la reducción de emisiones es más consecuencia de cambios dentro del sector industrial que de la eliminación progresiva de actividades contaminantes[141]. En particular, se han producido cambios en la composición de los bienes que se producen y se utilizan tecnologías y procesos más ecológicos.

Los efectos de estos cambios probablemente no se desarrollen de forma homogénea y equitativa, concentrándose en determinados sectores, territorios y grupos demográficos y generando brechas. En el caso de las pérdidas de empleo concentradas regionalmente, el tiempo y los gastos necesarios para reubicar a las personas pueden ser considerables. Si no se adoptan medidas, el desempleo friccional puede convertirse en desempleo estructural y de larga duración. Finalmente, si encuentran un nuevo empleo, las personas desplazadas pueden sufrir importantes pérdidas salariales.

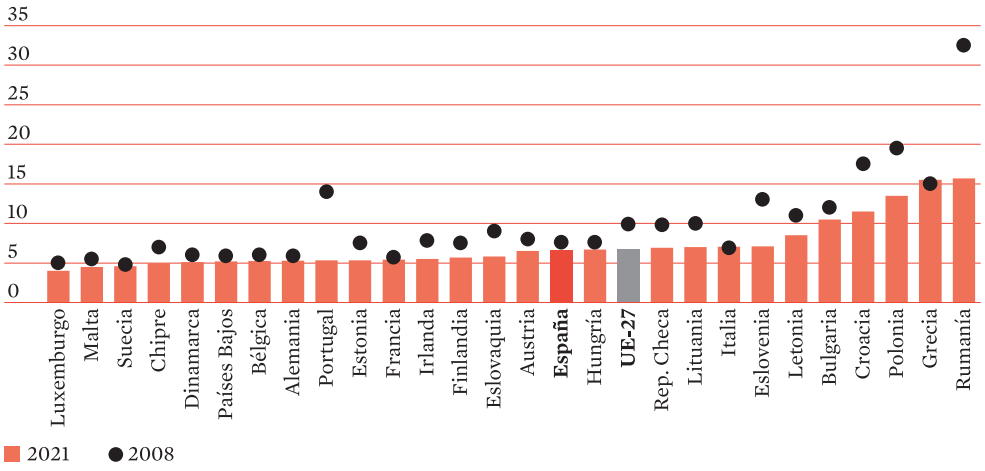
Por tanto, es fundamental conocer mejor dónde recaerá la mayor parte del ajuste para que las políticas y estrategias consideren las heterogeneidades regionales y aborden los riesgos distributivos, incluyendo al mismo tiempo una evaluación del impacto real en el empleo. Al mismo tiempo, es importante tener en cuenta los retos metodológicos a los que se enfrenta la definición y proyección de la magnitud del coste de ajuste, ya que el impacto de la transición verde en la transformación estructural a nivel sectorial sigue siendo muy incierto para la mayoría de los sectores.

Las estimaciones disponibles muestran que el empleo en sectores marrones ha experimentado un largo declive en la Unión Europea. Si bien las cifras varían en función de la definición y metodología, el empleo en estas actividades se sitúa alrededor del 7 por 100 del total del empleo en la Unión Europea (gráfico 38)[142]. Las mayores tasas se observan en Rumanía, Grecia, Polonia y Croacia, situándose España por debajo del promedio de la Unión Europea. Identificando como ocupaciones marrones aquellas asociadas a actividades altamente contaminantes (cuadro 22), según datos de la EPA de 2023, estas representan alrededor del 4,5 por 100 del total del empleo en España (gráfico 37). Si bien existen diferencias regionales, la mayoría se sitúa en torno al promedio nacional con tan solo un par de regiones significativamente por encima o por debajo del mismo.

141 Copeland, B.R., Shapiro, J.S., Taylor, M.S. (2022). «Globalization and the environment», en Gopinath, G., Helpman, E., Rogoff, K. (eds.): *Handbook of International Economics: International Trade. Handbook of International Economics, Volume 5*, Elsevier: 61-146.

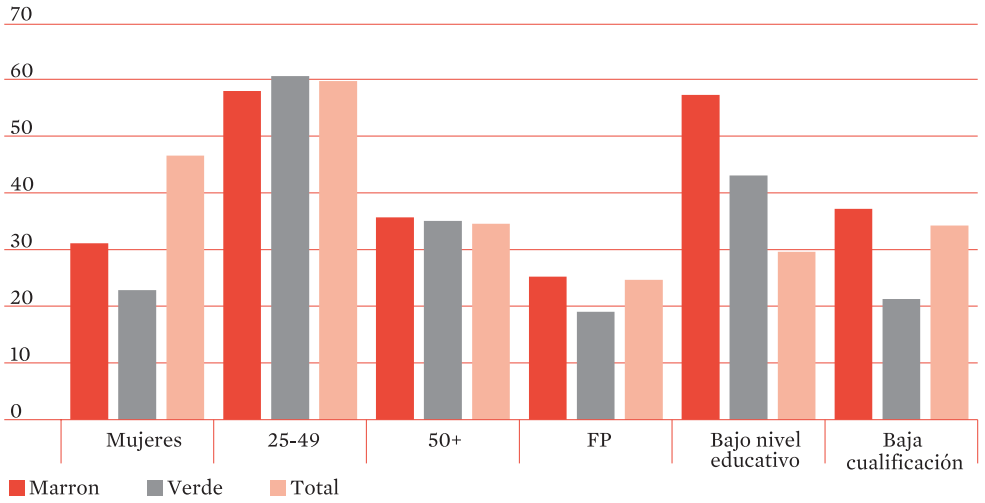
142 Véase recuadro 13 para más detalle y opciones de medir los empleos marrones.

GRÁFICO 38. EVOLUCIÓN EN EL EMPLEO «MARRÓN» 2008-2021
(% sobre el total del empleo)



Fuente: Anneleen Vandeplas & Istvan Vanyolos & Mauro Vigani & Lukas Vogel, 2022. «The Possible Implications of the Green Transition for the EU Labour Market,» *European Economy* - Discussion Papers 176, (DG ECFIN), Comisión Europea.

GRÁFICO 39. CARACTERÍSTICAS DE LOS TRABAJADORES EN OCUPACIONES MARRONES Y VERDES



Fuente: explotación propia de microdatos de INE, Encuesta de Población Activa.

Los datos sobre la distribución por sexo, edad y nivel educativo del empleo en las ocupaciones marrones sugieren que la mayor parte del coste del ajuste recaerá en los hombres en edades centrales (25-49 años) con bajo nivel educativo (gráfico 39). Las mujeres están infrarrepresentadas tanto en las ocupaciones marrones como, especialmente, en las verdes. Los trabajadores de más edad están ligeramente sobrerrepresentados en las

ocupaciones marrones y dada la menor probabilidad de encontrar empleo de estos trabajadores, es posible que algunos ya no encuentren empleo tras ser despedidos.

El papel clave de las competencias verdes

El éxito de la transición verde requiere un número suficiente de personas trabajadoras dotadas de las competencias necesarias para desarrollar e implementar tecnologías, procesos y productos medioambientalmente sostenibles. Tales competencias son de tres grandes tipos y se relacionan con distintos hitos de las trayectorias formativas y laborales de las personas trabajadoras (cuadro 23).

La demanda actual de competencias verdes, analizada a partir de los requisitos de las ofertas de empleo en línea, aporta algunas claves relevantes. La primera es que la mayoría de nuevos empleos ya requieren competencias verdes. La segunda es que, cuanto mayor es el contenido verde del empleo, mayor es el nivel de cualificación exigido. Así lo demuestra el hecho de que, a diferencia del empleo «marrón», el empleo «verde» ha crecido proporcionalmente más en ocupaciones de mayor cualificación (gráfico 37). En este mismo sentido, si se consideran los niveles de cualificación de los trabajadores, casi un 60 por 100 de los trabajadores en ocupaciones «marrones» no han completado la educación secundaria, frente a un 35 por 100 de la economía agregada y poco más del 20 por 100 de las ocupaciones «verdes».

CUADRO 23. TIPOS DE COMPETENCIAS VERDES Y APLICACIÓN

Tipos de competencias verdes	**"Blandas" (*soft skills*):** competencias informales relacionadas con el conocimiento, aptitudes, actitudes y valores requeridos para trabajar, vivir y actuar en sistemas productivos y sociedades sostenibles. Incluyen, entre otras, la conciencia ambiental, creatividad, adaptabilidad a escenarios ambientales futuros.
	Transversales: requeridas para desarrollar funciones similares relacionadas con la transición verde, con aplicación en distintos empleos y sectores (por ejemplo: reporte de sostenibilidad, monitoreo y evaluación de impacto ambiental).
	Técnicas o específicas: requeridas en un determinado sector para implementar las condiciones, procesos, servicios, productos y tecnologías que mejoren sus resultados ambientales (por ejemplo; proteger los ecosistemas y la biodiversidad en un determinado sector/actividad, extender las tecnologías verdes, reducir el consumo de energía y materiales).
Procesos de cualificación verde	Recualificación (*reskilling*), orientada a la transición laboral de personas trabajadoras con cualificaciones obsoletas debido al declive de su sector como resultado de la transición verde.
	Cualificación (*skilling* y *upskilling*) de personas empleadas o que buscan empleo en sectores y empleos verdes ya establecidos.
	Cualificación (*upskilling*), de personas trabajadoras en sectores y empleos que pueden verse modificados en cierto grado por la transición verde.
	Nuevos diseños curriculares, programas y titulaciones (*skilling*) para las futuras personas trabajadoras en los nuevos empleos que surjan de la transición verde.

Fuente: elaboración propia a partir de CEDEFOP (2021): *The green employment and skills transformation. Insights from a EGD skills forecast scenario* e Inter-Agency Working Group on *Work-based Learning (2022): Work-based learning and the green transition.*

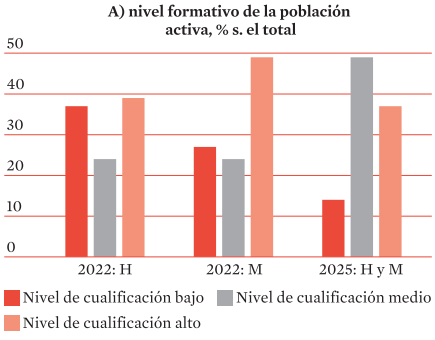
La posición de España para afrontar la transición verde del empleo

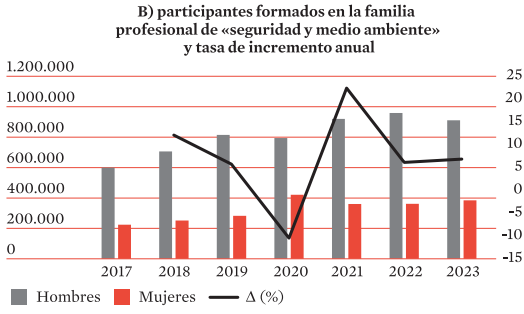
Las condiciones de partida ante el reto de la transición verde son heterogéneas. Un análisis reciente sobre la dotación de competencias verdes entre la población ocupada muestra la desventaja relativa de los países del sur y este de Europa frente a los países del norte[143]. Para el ámbito español, las principales debilidades que pueden limitar el desarrollo de competencias para la transición verde se resumen en el cuadro 24.

Esta situación se traduce en necesidades significativas de inversión en formación para afrontar la transición verde y en las que España requiere un esfuerzo ligeramente por encima de la media UE-27 (gráfico 40).

CUADRO 24. SITUACIÓN Y DEBILIDADES PRINCIPALES DEL SISTEMA EDUCATIVO Y DE FORMACIÓN EN COMPETENCIAS VERDES

- La oferta de perfiles de tipo técnico y STEM resultará insuficiente para hacer frente a las necesidades de la transición verde. Frente al aumento de la cifra de matriculados universitarios en disciplinas como medicina, enfermería o matemáticas, las ingenierías no consiguen atraer a un número suficiente de alumnos.
- Baja presencia de mujeres matriculadas en grados STEM (el 36 por 100 del total, frente al 56 por 100 de matriculadas universitarias totales).
- En la FP, el alumnado matriculado en estudios STEM disminuye en los ciclos superiores, lo cual repercute en la disponibilidad de personal técnico especializado. Además, la brecha de género es grande: mientras que el 35,4 por 100 de las personas matriculadas en FP lo hicieron en estudios STEM, solamente lo hicieron en 9,7 por 100 de las mujeres (datos curso 2020-21).
- Desequilibrio significativo entre los niveles de cualificación de la población activa y la demanda proyectada en el mercado laboral (gráfico A)
- La tasa de población joven matriculada en FP es significativamente inferior a la media UE (12 por 100 vs 25 por 100).
- Insuficiente agilidad del sistema educativo y de formación en su adaptación a las necesidades del mercado laboral (gráfico B).

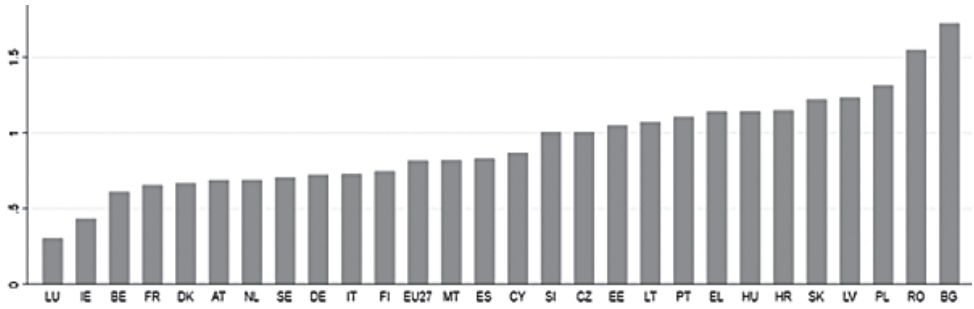




Nota: en el gráfico B, la formación en «seguridad y medio ambiente» se toma como indicativa de la adquisición de competencias verdes, si bien puede existir contenido verde en la formación correspondiente a otras familias profesionales.
Fuente: elaboración propia a partir de Fundación Biodiversidad-MITECO (2023): *Empleo y transición ecológica. Yacimientos de empleo, transformación laboral y retos formativos en los sectores relacionados con el cambio climático y la biodiversidad en España* y Fundae.

143 OCDE (2023): *Job creation...op.cit.* Este análisis se ha plasmado en la elaboración un *Índice de Competencias Verdes.*

GRÁFICO 40. COSTE TOTAL DE LA FORMACIÓN EN COMPETENCIAS VERDES DE LA POBLACIÓN TRABAJADORA EN LA UE
(Porcentaje del PIB)



Fuente: A. Vandeplas *et al.* (2022), *op.cit.*, pág. 22.

2. PAE y transición verde, el papel clave de las competencias

El impacto de la transición verde sobre el empleo pone el foco en la necesidad de una adaptación acorde de las políticas de empleo. En el escenario de transición ecológica, las políticas de empleo se enfrentan al desafío de acompañar a las personas trabajadoras en su reintegración a nuevos sectores (y/o profesiones) o la adaptación de sus empleos, así como a las empresas.

Ello se sustenta en dos grandes ámbitos de actuación, que deberán partir de una adecuada prospección de las necesidades de las personas trabajadoras y empresas. El primero radica en la formación, que afronta el reto de promover la (re)cualificación, competencias y aprendizaje a lo largo de la vida por parte de las personas trabajadoras. El segundo ámbito consiste en asegurar que la transición verde sea también una transición justa e inclusiva en términos sociales, laborales y territoriales, favorecedora de la creación de empleos de calidad y que contribuya a prever y mitigar los impactos negativos de la transición verde. De esta forma, la estrategia de transición justa debe articularse en un marco amplio y coordinado, en el que las políticas de protección social, cohesión social y territorial, de empleo, educación y formación y la política industrial, entre otras, se enfoquen a minimizar los riesgos distributivos y amortiguar los costes de la transición.

Políticas de empleo y transición verde: desarrollo de competencias y transición justa

En este sentido, el impulso al Pacto Verde Europeo y a las iniciativas que derivan del mismo[144] han posicionado a las capacidades de las personas trabajadoras en el centro de las políticas europeas, dado su papel esencial en la transición hacia la neutralidad climática.

Estas políticas se han integrado en el marco preexistente de la Agenda para las Capacidades y su actualización

144 Fundamentalmente, en el Plan Industrial para el Pacto Verde y REPowerEU.

posterior, adaptada a las necesidades surgidas a raíz de la pandemia[145], con foco en distintos ángulos relevantes. En primer lugar, reconociendo la transversalidad de la sostenibilidad y lo verde y su relevancia sobre todas las competencias clave para el aprendizaje permanente[146]. En segundo lugar, guiando la adaptación de los sistemas de educación y formación con el objetivo de que provean el talento necesario para la transición verde[147]. En tercer y último lugar, haciendo hincapié en la formación como garantía para una transición justa[148]. Más recientemente, la atención se ha volcado sobre el riesgo de cuello de botella que puede suponer la insuficiencia de trabajadores y competencias para el desempeño de la transición verde. De esta forma, el Plan de Acción presentado en marzo de 2024 para abordar la escasez de trabajadores y competencias contiene un eje específico de formación con iniciativas sobre las competencias verdes[149].

Estos objetivos cuentan con el apoyo de financiación europea que, en buena parte, sustenta la orientación de las políticas de empleos y competencias verdes en los Estados miembro. En este sentido, en España, el impulso a la transición verde en el PRTR adquiere una doble vertiente, estrechamente relacionada, de impulso a la formación en competencias verdes y foco específico en la transición justa (cuadro 25).

El objetivo de la Estrategia de Transición Justa (ETJ) radica en la mitigación de los impactos negativos de la transición verde sobre personas trabajadoras y territorios, con un foco importante sobre las minas de carbón y centrales térmicas de carbón. Las actuaciones, articuladas en convenios de transición justa (quince, en la actualidad) diseñados para cada territorio, engloban iniciativas de protección social, formación, ayudas a iniciativas empresariales y proyectos de inversión o la dotación de infraestructuras ambientales, digitales y sociales necesarias para la viabilidad económica futura

145 *Una nueva agenda de capacidades para Europa. Trabajar juntos para reforzar el capital humano, la empleabilidad y la competitividad*, COM (2016) 381 final y *Agenda de Capacidades europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia*, COM (2020) 274 final.

146 *Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2018 relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente* (2018/C 189/01)

147 Sobre el papel de la formación profesional específicamente, véase Consejo de la Unión Europea (2020): *Osnabrück Declaration on vocational education and training as an enabler of recovery and just transitions to digital and green economies*, 30 de noviembre; *Recomendación del Consejo, de 24 de noviembre de 2020, sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia*, (2020/C 417/01). En la misma línea, *Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, relativa al aprendizaje para la transición ecológica y el desarrollo sostenible* (2022/C 243/01), aunque en este caso no se hace referencia al ámbito de la formación para el empleo y el aprendizaje continuo de las personas trabajadoras.

148 *Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática*, 2022/C 243/04.

149 COM (2024) 131 final. Desde el ámbito europeo, se apuesta por la promoción de nuevas Academias de Competencias en industrias no contaminantes, la cofinanciación de un mayor número de Centros de Excelencia Profesional o un mayor impulso a la prospectiva y la calidad de datos sobre competencias. Asimismo, se invita a los Estados miembro, con la participación de los interlocutores sociales y otros actores relevantes, a dotarse de marcos estratégicos para el desarrollo de competencias, profundizar en el análisis del mercado de trabajo y adaptar los currículos formativos a las necesidades futuras del empleo y del tejido productivo. Complementariamente, véanse los resultados del Eurobarómetro 529 (2023): *European Year of Skills: Skills shortages, recruitment and retention strategies in SMEs*.

CUADRO 25. ACCIONES EN RELACIÓN CON LA TRANSICIÓN VERDE Y EMPLEO PREVISTAS EN EL PRTR Y LA ESTRATEGIA DE TRANSICIÓN JUSTA

Objetivos	Líneas de acción	Dotación y concentración verde	Procedencia
Promoción de empleo y cualificación verdes			
Desarrollo de competencias y empleos verdes	Empleo Joven (C23.I1)		PRTR
	Programa de formación en alternancia EMPLEO-JOVEN-TánDEM. El 25 por 100 de las actividades financiables se orientan al desarrollo de competencias y empleos verdes.	23,8M (25 por 100 del total)	
	Programa «Primera experiencia profesional en las administraciones públicas», con un 20 por 100 dedicado al desarrollo de competencia y empleos verdes.	64M (20 por 100)	
	Empleo Mujer y transversalidad de género en las PAE (C23.I2)		
	Línea de apoyo a mujeres en los ámbitos rural y urbano.	26,3M (35 por 100)	
	Adquisición de nuevas competencias para la transformación digital, verde y productiva (C23.I3)	107,4M (30 por 100)	
	Reskilling y *upskilling* de la población activa ligado a cualificaciones profesionales (C20.I1)		
	Sub-línea sobre formación modular destinada al *reskilling* y *upskilling* de personas trabajadoras.	390,3M (40 por 100)	
Apoyo a microempresas y emprendimiento verde	Nuevos proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad (C23.I4)		
	Línea emprendimiento y microempresas: nuevos proyectos territoriales que aborden el reto demográfico y faciliten la transformación productiva, en particular hacia una economía verde y digital.	55M (25 por 100)	
Transición justa			
Mejora de la capacidad y conocimiento de la población en zonas de transición justa, con foco en medio ambiente, eficiencia energética y energías renovables	Pactos/convenios por la transición justa en zonas de transición energética (C10.R1), con objetivo de firma de 12 Protocolos de TJ.		PRTR
	Inversiones en Transición Justa (C10.I1), que incluyen un plan de apoyo a la recualificación profesional e inserción laboral personas afectadas por la transición energética.	9M (incluye las 2 líneas referidas)	
	Programa para la formación en familias profesionales de «energía y agua», «seguridad y medio ambiente» e «instalación y mantenimiento» y obtención de certificaciones profesionales que posibiliten la reinserción laboral de colectivos afectados por los cierres. Piloto dirigido a 640 personas desempleadas en zonas de transición justa.		
	Programa de orientación, formación, intermediación, ayuda en la búsqueda de empleo y captación de ofertas de trabajo para personas desempleadas en zonas de transición justa (piloto dirigido a 200 personas).		

CUADRO 25. ACCIONES EN RELACIÓN CON LA TRANSICIÓN VERDE Y EMPLEO PREVISTAS EN EL PRTR Y LA ESTRATEGIA DE TRANSICIÓN JUSTA *(continuación)*

Objetivos	Líneas de acción	Dotación y concentración verde	Procedencia
Medidas para mejorar la empleabilidad y protección de la población trabajadora directamente afectada por la TJ	Prejubilaciones y bajas indemnizadas para personas afectadas por cierres en la minería de carbón en el marco del Acuerdo 2019-2027 (360 beneficiarios).	172M	Plan de Acción Urgente y los Convenios de TJ. A proseguir mediante el FTJ.
	Bolsas de trabajo para trabajadores afectados por cierres de minas (308 personas) y centrales térmicas de carbón y empresas auxiliares (688 personas).		
	Servicio de mejora de empleo para personas afectadas por el cierre de la minería de carbón.	1,9M	
	Plan de apoyo para la recualificación profesional e inserción laboral de trabajadores y población afectados, vinculado al PRTR (ver arriba).		
	Priorización de las zonas de CTJ en el paquete PERTE de Energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento.		
	Priorización en las subvenciones del programa Empleaverde.		
	Incorporación prioritaria de los trabajadores de los CTJ en los trabajos de desmantelamiento de las centrales y las actividades de recuperación ambiental de minas abandonadas.		

Fuente: elaboración propia a partir de PRTR y MITECO-ITJ (2023): *España, 4 años avanzando en una transición energética justa*.

de los territorios y para fijar población a los mismos. De esta forma, el Plan de Acción Urgente de la ETJ[150] será relevado por el Fondo de Transición Justa, integrado en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y que ha dotado a España con 869 millones para apoyar a los territorios afectados.

Finalmente, desde una perspectiva más amplia de apoyo al empleo en el marco del FSE+, el programa Empleaverde+, dotado con 44 millones de euros en el actual periodo de programación, cofinancia acciones para la adquisición o mejora de competencias para la transición ecológica[151].

3. El papel del diálogo social y la negociación colectiva

Los efectos del cambio climático impactan en los empleos (dinámica de creación-destrucción-transformación), y en la formación necesaria para las nuevas competencias demandadas (dinámica de cualificación-recualificación), aspectos que se acaban de abordar, pero también se proyectan en el ámbito de las relaciones de trabajo. Las políticas de mitigación del cambio climático y de adaptación a sus efectos implican también a la normativa laboral[152], a la actuación de las instituciones laborales y a los instrumentos de las relaciones laborales dimanantes de la autonomía colectiva (diálogo social, convenios y acuerdos colectivos).

Dentro de la necesaria transversalidad de las políticas para contribuir a los objetivos contra el cambio climático, la laboral incide en la mitigación o reducción de este a través de diferentes vías (extensión del teletrabajo[153], previsión de planes de movilidad sostenible en proyecto, entre otras); e incide, más marcadamente, en la adaptación a sus efectos, vinculándose al cumplimiento de la transición justa climática o verde, de la que forma parte. La transición justa no solo impone obligaciones de actuación a la Administración, sino que implica también a las partes de las relaciones laborales, tanto desde el punto de vista del cumplimiento de las normas como del ejercicio de su autonomía colectiva. Y es necesario que cuente con la participación de los interlocutores sociales a través del diálogo social, como viene afirmando, entre otras instituciones de ámbito mundial y europeo, la Organización Internacional del Trabajo[154].

150 Acotado en principio al periodo 2019-2021, las actuaciones del Plan se han extendido hasta la programación efectiva del Fondo de Transición Justa en 2023.

151 El listado de instrumentos financieros para la transición verde se completará con el Fondo Social para el Clima (FSC), todavía en fase de negociación. Las actuaciones del FSC se vincularán a las reformas y compromisos asumidos en los Estados miembro en sus PNIEC. El foco del FSC se sitúa sobre hogares, empresas y usuarios de transporte especialmente vulnerables ante la ampliación del del régimen de comercio de derechos de emisión de GEI. En este sentido, por ahora no contempla acciones específicas sobre las personas trabajadoras. El FSC prevé una dotación de 72 mil millones de euros para toda la Unión Europea durante el periodo 2025-2032.

152 Que comprende las normas laborales *stricto sensu* y las normas generales o sectoriales sobre cambio climático con incidencia en el ámbito laboral. Ejemplo de las primeras es la Ley del Estatuto de los Trabajadores; ejemplo de las segundas, la Ley de Cambio climático y transición energética.

153 Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia, que fue acordada en el marco del diálogo social.

154 Como más reciente, véase el Informe VI de la Conferencia Internacional del Trabajo (111ª. Reunión, Ginebra, 2023), «Lograr una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles

Normativa laboral ante los efectos del cambio climático

La política laboral de adaptación tiene un claro ámbito de aplicación en la protección de la salud y la seguridad de las personas trabajadoras, siendo necesario integrar plenamente la prevención de los riesgos laborales derivados de los fenómenos meteorológicos provocados por el calentamiento global, entre ellos la exposición a temperaturas extremas y persistentes. La Estrategia de Seguridad y Salud en el Trabajo (EESST) 2023-2027 ha incorporado este reto (Objetivo 2) como parte de la adaptación a las transiciones socioeconómicas transformadoras del trabajo. El carácter socialmente acordado de la EESST resalta, así, el valor del diálogo social como cauce para el diseño de las políticas de adaptación.

Una actuación específica en este contexto es la modificación normativa operada en relación con los trabajos al aire libre, entre otros, que ha establecido expresamente la obligación de adoptar determinadas medidas de protección frente a los riesgos relacionados con fenómenos meteorológicos adversos, incluyendo las temperaturas extremas[155], unas medidas que deberán derivar de la obligatoria evaluación de esos riesgos. Esta modificación de urgencia tiene en cuenta la evidencia de que fenómenos como la presencia de altas temperaturas, y su cada vez mayor duración, no constituyen hechos aislados sino una tendencia cada vez más frecuente.

Dicha modificación puntual tiene un radio de aplicación transversal a numerosas actividades que se puedan ver afectadas por las nuevas condiciones climáticas[156]. Pero también es necesario garantizar las políticas preventivas en los nuevos empleos verdes promoviendo la investigación en materia de seguridad y salud de las personas trabajadoras en estos sectores[157].

La nueva normalidad que pueden traer las alteraciones meteorológicas producidas por el calentamiento global es, de hecho, la perspectiva donde deberá enmarcarse el conjunto de las políticas de adaptación laboral a los efectos del cambio climático. En este sentido, cabe recordar la llamada a la negociación colectiva para establecer pactos de distribución irregular de la jornada a lo largo del año, que pueden responder, entre otros, también a unos fines de protección de la seguridad y la salud en el trabajo[158].

para todos». Afirma que el diálogo social es un importante mecanismo para impulsar la adopción de medidas dirigidas a lograr una economía con bajas emisiones de carbono.

155 Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, que ha modificado el Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo. Las nuevas medidas van más allá de las previsiones sobre limitaciones de jornada por exposición a riesgos ambientales contenidas en el Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo, ante los riesgos que depara una nueva normalidad climática en aquel entonces no prevista.

156 La ITSS, por su parte, incorporó la actividad de vigilancia de estos riesgos en su Plan Estratégico 2021-2023, y mediante la activación de planes especiales de protección de las personas trabajadoras ante los riesgos de la exposición a altas temperaturas por efecto del calentamiento global.

157 Compromiso que recoge la EESST 2023-2027 dentro de su Objetivo 2.

158 Ley del Estatuto de los Trabajadores (art. 34.2). Las cláusulas convencionales de variabilidad de la jornada por circunstancias climáticas son relativamente frecuentes y tradicionales en algunos sectores como la construcción.

Otro importante ámbito en los instrumentos de adaptación radica en los procedimientos de reducción temporal de jornada y suspensión temporal de los contratos de trabajo por diversas causas (ERTE), cuya finalidad es la preservación del empleo, alternativa a la extinción de contratos, especialmente tras la remodelación que introdujo la reforma laboral socialmente acordada[159]. Entre otras medidas, se estableció un instrumento, el Mecanismo RED de flexibilidad y estabilización del empleo, que, una vez activado por el Consejo de Ministros, permite a las empresas la solicitud de medidas de reducción de jornada y suspensión de contratos de trabajo, con dos modalidades[160]. De estas, la activación de la modalidad sectorial se prevé cuando se aprecien en un determinado sector o sectores cambios permanentes que generen necesidades de recualificación y de procesos de transición profesional de las personas trabajadoras.

Los ERTE por causas COVID posibilitaron la hibernación de las plantillas de las empresas y una mejor recuperación de la actividad productiva a medida que las circunstancias epidemiológicas lo permitían, salvaguardando numerosos empleos y tejido productivo. De manera análoga, los nuevos mecanismos de flexibilidad interna incorporados en las normas laborales, si bien no están específicamente pensados para enfrentar los efectos del cambio climático en la actividad empresarial, pueden estar llamados a posibilitar la preservación del tejido productivo y de los empleos ante episodios adversos asociados al calentamiento global y a facilitar la reconfiguración sectorial hacia procesos productivos sostenibles en el contexto de la transición climática verde (Mecanismo RED de modalidad sectorial). La clave reside en las acciones formativas que podrán realizar las empresas para facilitar la recualificación de las personas trabajadoras hacia las nuevas competencias demandadas, a las que se vinculan las exenciones en la cotización a la Seguridad Social de que podrán beneficiarse voluntariamente las empresas[161].

Otra categoría de instrumentos laborales funcionalmente orientados a permitir transiciones justas son las medidas de acompañamiento social y los planes de recolocación externa previstos en los procedimientos de extinción colectiva de contratos de trabajo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción (ERE por causas ETOP)[162]. Las primeras, que deberán formar parte del contenido de las consultas-negociación de la empresa con la RLT para evitar o reducir los despidos colectivos, o atenuar sus efectos en las personas trabajadoras afectadas, podrán consistir entre

159 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.

160 Ley del Estatuto de los Trabajadores (art. 47 bis) y Real Decreto 608/2023, de 11 de julio, por el que se desarrolla el Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo.

161 Acciones formativas «que tendrán como objetivo la mejora de las competencias profesionales y la empleabilidad de las personas trabajadoras» (Real Decreto 608/2023, de 11 de julio, cit.). Véase el apartado anterior, sobre «políticas activas de empleo y transición verde, el papel clave de las competencias».

162 Ley del Estatuto de los Trabajadores (art. 51, apartados 2 y 10) y Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada.

otras, en medidas de recolocación o acciones de formación o reciclaje profesional que puedan contribuir a la continuidad del proyecto empresarial y a la mejora de la empleabilidad de las personas trabajadoras.

Junto a los instrumentos mencionados, facilitar la mejora de las competencias (*upskilling*) y la recualificación (*reskilling*) de las personas trabajadoras mediante la formación a lo largo de la vida es fundamental para proporcionar oportunidades de transición justa que, a su vez, puedan contribuir a las transformaciones de modelo productivo en el marco de las políticas frente al cambio climático, aunque no sea específica de este. En este sentido, el ejercicio del derecho a la formación[163] se verá facilitado por una mayor integración del sistema de formación profesional comprensiva de la formación en el sistema educativo (inicial) y de la formación en el trabajo (formación programada por las empresas y formación de oferta a personas ocupadas-planes sectoriales). La nueva configuración de la Formación Profesional[164] ha supuesto avances hacia este objetivo al integrar la oferta de formación profesional acreditable dirigida a los estudiantes en la formación inicial y a la población activa. Con ello, se busca que el sistema ofrezca oportunidades de formación y acompañamiento profesionales a todas las personas (estudiantes, ocupadas, desempleadas) a lo largo de su vida, de forma flexible, y al mismo tiempo, responder a la demanda de competencias[165], lo que puede contribuir a la generación de empleos verdes y a la transformación productiva en concretos subsectores y actividades.

La eficacia de las políticas de transición justa en los procesos de reconversión productiva en sectores y territorios, que se pueden ver inducidos por los efectos del calentamiento global, requieren la participación de los interlocutores sociales en su diseño. El diálogo social en múltiples niveles (europeo y nacional, tripartito y bipartito, intersectorial y sectorial) aporta asimismo valor para una mayor aceptación social de las medidas a implementar. Puede convenirse que en la propia idea-valor de la transición justa, en su definición y alcance en cada caso, está implícita la necesaria participación de los interlocutores sociales y de las partes de las relaciones laborales, como actores directamente involucrados y afectados.

El espacio del diálogo social, europeo y nacional

El diálogo social europeo. Este ámbito del diálogo social ofrece un espacio necesario para abordar de manera conjunta por los interlocutores sociales los impactos en la economía y el trabajo en relación con las políticas europeas de mitigación y de adaptación al cambio climático[166]. La Comisión Europea tiene un posicionamiento general

163 Ley del Estatuto de los Trabajadores (arts. 4.2,b y 23).

164 Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de Ordenación e integración de la formación profesional.

165 Avances que, sin embargo, no son todavía definitivos para alcanzar una plena integración. Véase Informe CES 1/2023, *La formación dual en España: situación y perspectivas*, págs. 129 y ss.

166 El diálogo social europeo ya ha abordado otra de las grandes transiciones, la digital, mediante acuerdos autónomos que han aportado consensos fundamentales entre las organizaciones empresariales y sindicales europeas más representativas, logrando con ello no solo una mayor participación en la

en pro del diálogo social sobre las transiciones justas[167], y un mandato del Consejo y del Parlamento para implicar a los interlocutores sociales fomentando el diálogo sobre el cambio climático y sus aspectos sociales y de igualdad de género[168]. Por su parte, el Consejo de la Unión Europea ha subrayado la importancia de implicar activamente a los interlocutores sociales, siempre respetando su autonomía, en todas las etapas del diseño e implementación de las diversas políticas públicas, también a través del diálogo social y la negociación colectiva[169].

Los interlocutores sociales europeos, en su Programa de trabajo conjunto 2022-2024, coinciden en que entre los importantes desafíos que los trabajadores y los empleadores de la Unión Europea tienen planteados actualmente, se encuentra el relativo a la transición verde. Por ello, entienden que es necesaria la configuración de un marco de acciones para garantizar una transición ecológica/climática justa, acompañada de una financiación e inversión pública adecuadas, que trate de contribuir a la creación de puestos de trabajo de calidad y a ayudar a empresas y personas trabajadoras a adaptarse al cambio, incluidas las necesidades de nuevas cualificaciones, la mejora de estas, el rediseño de los puestos de trabajo y mejoras en la organización del trabajo.

Por otra parte, y complementariamente, resulta necesario seguir abordando el impacto del cambio climático en los subsectores y actividades a través de acuerdos de diálogo social europeo de alcance sectorial, un nivel del diálogo social que viene mostrando gran dinamismo a través de los 44 comités de diálogo social sectorial existentes en la actualidad, y que es especialmente adecuado para afrontar este reto por su proximidad a la problemática de los sectores y subsectores más afectados. Cabe recordar, en este sentido, la posibilidad de elaborar, con carácter voluntario, hojas de ruta indicativas sectoriales para alcanzar el objetivo de neutralidad climática de la Unión Europea[170], un instrumento que puede ser pertinente para abordar la transición justa climática en el marco del diálogo social.

El Comité Económico y Social Europeo (CESE), por su parte, ha contribuido al debate acerca del diálogo social y la negociación colectiva en la transición ecológica o climática a través de recientes dictámenes, uno de ellos el Dictamen sobre diálogo

elaboración de las políticas de la Unión Europea, sino facilitando también el desarrollo de medidas en los Estados miembros a través del diálogo social y la negociación colectiva en el plano nacional. Así, el Acuerdo Marco Europeo sobre la Digitalización (AMED), firmado por la Confederación Europea de Sindicatos, BusinessEurope, SME United y CEEP, de junio de 2020, planteaba como objetivo general alcanzar una transición consensuada para propiciar una integración exitosa de las tecnologías digitales en los lugares de trabajo, maximizando las oportunidades, y previniendo y minimizando los riesgos de estos procesos para las personas trabajadoras y las empresas.

167 Comunicación de la Comisión, de 25 de enero de 2023, *Reforzar el diálogo social en la Unión Europea: aprovechar plenamente su potencial para gestionar transiciones justas*, COM (2023) 40 final.

168 Reglamento UE-2021/1119, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática (art. 9).

169 *Recomendación para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática* (Consejo EPSCO, junio de 2022).

170 Reglamento UE-2021/1119, de 30 de junio de 2021, cit. (art. 10).

social en el marco de la transición ecológica, de 21 de septiembre de 2022. En él, El CESE subraya que todos los niveles del diálogo social —Europa, los Estados miembros, los sectores, las regiones y los lugares de trabajo— tienen funciones cruciales, aunque distintas, en la gestión y facilitación de la transición ecológica. Así, todo el marco de políticas de acción por el clima debe incorporar como parte integrante una intensa participación de los sindicatos y las organizaciones empresariales mediante un diálogo social sólido[171].

El diálogo social en España. También es necesario abordar, de una forma estructurada y continuada, el tratamiento del impacto laboral del cambio climático dentro de los diferentes niveles del diálogo social en el plano interno. El diálogo social tripartito entre el Gobierno y los interlocutores sociales puede desarrollarse en un marco propio en relación con el contenido y seguimiento de los efectos en la actividad y el empleo de la Estrategia de Transición Justa (ETJ), atendiendo a la previsión de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio climático y transición energética[172]. Además, los convenios de transición justa previstos en la mencionada Ley deberían verse como un instrumento cualificado de participación y diálogo de los interlocutores sociales. En este sentido, cabe recordar que, durante años, se ha venido desarrollando una importante dinámica de diálogo social tripartito en el ámbito de las comunidades autónomas, en las que se han firmado acuerdos de desarrollo territorial, de políticas de empleo e industriales, e incluso en algunos territorios sobre transición energética[173], entre otros, unas herramientas de consenso para la articulación económica, laboral y social de los territorios en las que se han implicado los gobiernos autonómicos y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de esos ámbitos, que podrían contribuir con contenidos y experiencia para la elaboración de convenios de transición justa, que en esencia responden a similares fines.

Por otra parte, cabe recordar que en la pasada legislatura los interlocutores sociales fueron convocados en una Mesa de diálogo social tripartita sobre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), para el seguimiento de las reformas e inversiones en distintos componentes de dicho Plan[174]. Se habían constituido dos mesas

171 Dictamen CESE (2022/C 486/14), de 21.9.2022. El CESE postula que se promueva el diálogo social y la participación de las partes interesadas a todos los niveles, y que se garantice que los nuevos empleos verdes sean empleos de calidad, de conformidad con el Programa de Trabajo Decente de la OIT y el pilar europeo de derechos sociales.

172 La ETJ debe contener, entre otros, «instrumentos para el seguimiento del mercado de trabajo en el marco de la transición energética mediante la participación de los agentes sociales, así como en las mesas de diálogo social».

173 Puede verse un conjunto de acuerdos de diálogo social autonómico tripartito en Memoria CES 2019 y 2020 (capítulo II-2).

174 El Componente 10 del PRTR (Estrategia de Transición Justa) es el referente principal para el diálogo con los interlocutores sociales en relación con esta problemática, pero no el único, debiéndose mencionar al menos los componentes 3 (Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero), 6 (Movilidad sostenible, segura y conectada), 7 (Despliegue e integración de energías renovables), 9 (Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial), y 12 (Política Industrial España 2030).

de diálogo social distintas, una de ellas para los PERTE. Cabría señalar la necesidad de dar continuidad a dicha Mesa por la importancia de monitorizar conjuntamente la transformación productiva de los sectores, la generación de empleos verdes, y las transiciones entre empleos y su impacto a nivel regional y local.

Por otra parte, asimismo, es muy relevante el diálogo social sectorial, pues es en los concretos sectores productivos donde los interlocutores sociales pueden proponer, y en su caso acordar, estrategias de mitigación y adaptación más precisas y adaptadas a su realidad. En este sentido, podría ser aconsejable impulsar una herramienta de conocimiento, seguimiento y monitorización de la realidad productiva y laboral en el tejido económico, y de manera particular las transiciones demográfica, ecológica y digital, como los observatorios sectoriales.

En el ámbito del diálogo autónomo bipartito entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, el V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (V AENC) ha incorporado un capítulo sobre transición tecnológica, digital y ecológica. En relación con la transición ecológica, la descarbonización energética y la economía circular, el V AENC llama a afrontar estos procesos de manera temprana y efectiva desde la negociación colectiva. A tal fin, considera que es imprescindible identificar nuevas necesidades de cualificación y mejora de las competencias, rediseño de los puestos de trabajo, organización de las transiciones entre empleos o mejoras en la organización del trabajo. Y para ello, las partes firmantes estiman que resulta prioritario impulsar líneas de formación e información a las personas trabajadoras para asegurar su implicación ante la adopción de medidas que reclama el cambio climático.

En efecto, la promoción del cambio de modelo productivo, energético y de consumo que prevén los instrumentos estratégicos en materia de energía y clima, en la dirección de alcanzar los objetivos de neutralidad climática comprometidos por España, generan consecuencias también en las condiciones de prestación del trabajo y en la organización de este. Las herramientas públicas de estrategia plantean el desarrollo de una visión compartida de los riesgos y la distribución equilibrada de las responsabilidades[175]. La gestión de los riesgos, pero también de las oportunidades, puede ser abordada desde los instrumentos de las relaciones laborales, incluida la conocida como negociación colectiva verde.

Retos para la negociación colectiva

En términos estrictos, se entendería como tal el contenido de cláusulas negociales incluidas en los convenios colectivos que guardan relación con el medio ambiente, pero los convenios colectivos tienen ante sí un catálogo más amplio de aspectos que son susceptibles de ser abordados para la mitigación y la adaptación al cambio climático. Entre otros, cabe pensar en los efectos de la actividad en el entorno, establecer

175 Gobierno de España: *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030*, parte del marco estratégico en materia de energía y clima.

mecanismos de protección de las personas trabajadoras frente a los efectos del calentamiento global, abordar los efectos de este sobre la actividad de las empresas, o la formación en competencias laborales en nuevos entornos productivos y en los empleos verdes, así como cláusulas relativas al empleo en las transiciones.

El Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Negociación colectiva verde: buenas prácticas y perspectivas de futuro»[176] plantea que, sin perjuicio del pleno respeto a su autonomía, los interlocutores sociales pueden contribuir a la lucha contra el cambio climático y a la búsqueda de soluciones a los desafíos de la transición ecológica. El Dictamen sugiere posibles ámbitos de actuación de la negociación colectiva verde. Entre otros, se contempla la creación de una figura «persona trabajadora delegada de medio ambiente» con diversas funciones. En las empresas de mayor tamaño, a juicio del CESE, tales funciones se podrían articular a través de comités mixtos y paritarios de gestión ambiental. Otros contenidos que sugiere en los convenios colectivos son la promoción de planes de formación para personas trabajadoras y gerentes de la empresa en materia ambiental, así como negociar y aprobar planes de movilidad sostenible en las empresas[177], fomentando alternativas al uso del vehículo particular; y contiene recomendaciones sobre la negociación colectiva verde y la responsabilidad social corporativa, ya que considera que las medidas surgidas de la negociación colectiva verde no solo pueden ayudar a las empresas a mitigar las consecuencias negativas del cambio climático y a aprovechar las oportunidades de las políticas públicas de mitigación, sino también a contribuir a su estrategia de responsabilidad social corporativa[178].

En España, algunos estudios identifican buenas prácticas en los convenios colectivos cuyo contenido se puede encuadrar dentro de la negociación colectiva verde, que cabe esperar se irán extendiendo a la vista de los criterios y recomendaciones que, como se ha mencionado, incorpora el V AENC en relación con la transición ecológica. La atención convencional colectiva a los efectos del cambio climático en el sentido de medidas de mitigación, adaptación y transición justa es, sin embargo, todavía minoritaria en alguno de los sectores más afectados[179]. Desde antes de la actual hoja de ruta europea en materia de energía y clima se venían pactando cláusulas relativas a la protección del medio ambiente en convenios de algunos sectores, si bien a veces en términos declarativos de intenciones, y en ocasiones juntamente con la protección de

176 DOC 293 de 18 de agosto de 2023.

177 El Proyecto de Ley de Movilidad sostenible, en tramitación en el Congreso de los Diputados, contempla la negociación de los planes de movilidad sostenible para grandes centros de actividad (art. 26) y para las empresas y entidades pertenecientes al sector público (art. 27).

178 En ese sentido, la EFRAG, asociación encargada por la Comisión Europea para desarrollar un sistema uniforme de evaluación social corporativa al amparo de la Directiva (UE) 2022/2464 [sobre] presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las empresas, destaca el impacto positivo de implicar a los trabajadores y a sus representantes sobre la adopción de medidas.

179 Véase AA.VV. (Rodríguez Escanciano, S. dir.): *La negociación colectiva en el sector agrario*. Madrid (MTES), 2023.

CUADRO 26. LA UNIÓN EUROPEA Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA VERDE

Iniciativas de la Unión Europea	**Recomendaciones del Consejo de 16 de junio de 2022 para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática.** – El Consejo considera que uno de los elementos transversales para garantizar una transición ecológica justa consiste en implicar activamente a los interlocutores sociales en la elaboración y aplicación de las políticas públicas. – El diálogo social y la negociación colectiva son fundamentales para el diseño y ejecución de las estrategias de transición.
	Semestre europeo 2024: negociación colectiva verde (nota de la presidencia del Consejo a los miembros del Comité de Representantes Permanentes ante la UE). – Posibles contenidos de la negociación colectiva verde son: el impacto de la transición verde en el empleo y la cohesión territorial y social, la creación de empleos verdes, el *upskilling* y *reskilling* de trabajadores para facilitar su transmisión a otros sectores, la movilidad de los empleados, la eficiencia en la actividad productiva, o la transmisión de información a los trabajadores a través de representantes ambientales. – Se insta a los Estados miembros a identificar buenas prácticas nacionales recientes y a reflexionar sobre las medidas dirigidas a promover la negociación colectiva verde.
	Conclusiones sobre una mayor democracia en el trabajo y una negociación colectiva verde para un trabajo digno y un crecimiento sostenible e integrador (Consejo de la UE en su formación de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, 27-28 de noviembre de 2023). – El dialogo social y la negociación colectiva son instrumentos idóneos para la formación y la recapacitación profesional en el contexto de la transición verde. – La negociación colectiva verde en todos los niveles juega un papel fundamental en asegurar los objetivos del Pacto verde europeo y la transición a una economía climáticamente neutra. – La negociación colectiva verde requiere de la existencia de actores sociales robustos y de la promoción del diálogo social.

* Nota de la presidencia del Consejo en la que orienta a los miembros del Comité de Representantes Permanentes ante la Unión Europea sobre el desarrollo de la negociación colectiva verde, las aportaciones de los Estados miembros y la orientación de los debates al respecto.
Fuente: elaboración propia a partir de las publicaciones de la Unión Europea.

la seguridad y la salud en el trabajo[180]. Las cláusulas específicas sobre medio ambiente estaban incluidas en el 9,4 por 100 de los convenios firmados en 2023 y afectaban al 18,4 por 100 de las personas trabajadoras cubiertas por aquellos[181]. También se han contemplado tradicionalmente en algunos sectores, dentro de la regulación convencional del tiempo de trabajo, cláusulas de variabilidad en la distribución de la jornada laboral para adaptarse a condiciones atmosféricas adversas, que pueden dar acomodo a las necesidades tendenciales de protección ante las situaciones climáticas extremas[182]. En todo caso y de cara al futuro, es importante contar con algún estudio intersectorial, así como con más estudios sectoriales y con la actualización de otros ya existentes, acerca del tratamiento en la negociación colectiva de medidas de mitigación, adaptación y transición justa ecológica.

180 Véase AA.VV. (Fernández López, M. F. dir.): *La negociación colectiva en la industria del papel y el sector de artes gráficas*. Madrid (MTES-CCNCC), 2009. AA.VV. (Gil Plana, J. Dir.): *La negociación colectiva en el sector del metal*. Madrid (MTES), 2021.

181 MTES: Estadística de Convenios Colectivos, datos de convenios firmados en 2023 acumulados hasta marzo de 2024.

182 Véase AA.VV. (Calvo Gallego, J. dir.): *La negociación colectiva en el sector de la construcción*. Madrid (MTES), 2021.

Por último, la Directiva (UE) 2022/2464, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, por lo que respecta a la presentación de información de sostenibilidad por parte de las empresas[183], contempla la comunicación de la información de sostenibilidad a los representantes de los trabajadores y la emisión por parte de estos de un dictamen que debe comunicarse, en su caso, a los órganos de administración de la sociedad. Esta información y consulta a los representantes de las personas trabajadoras en relación con las cuestiones de sostenibilidad medioambiental podría comportar el efecto de dinamizar la negociación colectiva sobre estas materias[184].

183 La transposición de la Directiva 2022/2464 a través del Anteproyecto de Ley por la que se regula el Marco de información corporativa sobre cuestiones medioambientales, sociales y de gobernanza fue objeto de consulta al Consejo Económico y Social, el cual formuló sus observaciones mediante el Dictamen 4/2024.

184 Véanse los considerandos 9, 14 y 52 de la Directiva 2022/2464, de 14 de diciembre.

RECUADRO 14. CAMBIO CLIMÁTICO Y TRABAJO

El cambio climático y la degradación del medio ambiente plantean desafíos significativos al empleo y los riesgos serán mayores a medio-largo plazo. Por el contrario, las medidas de mitigación y de transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono suponen una oportunidad y, bien gestionada, pueden generar más y mejores trabajos.

En particular,[1] los cambios en los ecosistemas y[2] cambios en la normativas de adaptación y de mitigación (transición ecológica) es probable que produzcan cambios en el empleo entre sectores, empresas, profesiones y regiones, además de cambios en los contenidos: nuevas tareas o tareas realizadas diferentemente.

En este contexto, el papel de las Políticas Activas de Empleo (PAEs), la estrategia de Transición Justa, el diálogo social y la negociación colectiva son fundamentales para afrontar las consecuencias distributivas de la política climática y abordar los posibles riesgos sociales, laborales y las fricciones de ajuste.

Impactos derivados de cambios en los ecosistemas

Previstos

Caída del empleo en el sector primario asociada a una disminución de la producción.
Redistribución territorial del empleo en actividades turísticas. Para el conjunto de España, distribución más uniforme del empleo a lo largo del año, disminuyendo en temporada alta y aumentando entre octubre y mayo, aunque sin compensar la pérdida de empleo en los meses de julio y agosto.

Visibles

Sin impactos significativos sobre el empleo.

Impactos derivados de la transición ecológica

Previstos

Efectos agregados sobre el empleo de la política medioambiental en general, y de las políticas de descarbonización en particular, pequeños y transitorios. Para la UE, la evaluación de impacto de la iniciativa *Fit for 55* prevé un crecimiento agregado del empleo entre -0,3 y 0,5 por 100 de aquí a 2030.

Los empleos «verdes», que implican tareas destinadas a reducir el impacto de la actividad económica en el medio ambiente, desde el reciclado de residuos a la I+D en innovación verde, se espera que crezcan y que, por término medio, exijan mayores cualificaciones que otros empleos. Sin embargo, afectan a un pequeño porcentaje del empleo total.

Los empleos «marrones», que se refieren a actividades contaminantes, sufrirán una contracción absoluta de la demanda de mano de obra o una transformación estructural significativa hacia procesos de producción más ecológicos, lo que podría dar lugar a cambios en los requisitos de cualificación.

Visibles

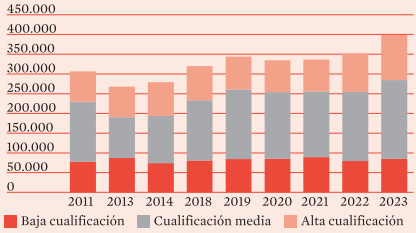
Crecimiento del peso del empleo «verde» tanto en la Unión Europea como en España y una caída del peso del empleo «marrón» en la última década.

Si bien los efectos agregados sobre el empleo son limitados, la composición del empleo verde ha experimentado pequeños pero importantes cambios en la última década en España: las políticas climáticas han fomentado los empleos de técnicos altamente cualificados y de cualificación media mientras que se han estancado los de trabajadores de baja cualificación (gráfico 1).

RECUADRO 14. CAMBIO CLIMÁTICO Y TRABAJO (*continuación*)

Impactos derivados de la transición ecológica

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN EN EL EMPLEO «VERDE» 2011-2023 SEGÚN CUALIFICACIÓN



Ganadores y perdedores

En España el cambio climático representa un desafío para varios sectores, principalmente para dos fundamentales en términos de empleo: el agroalimentario y el turístico.

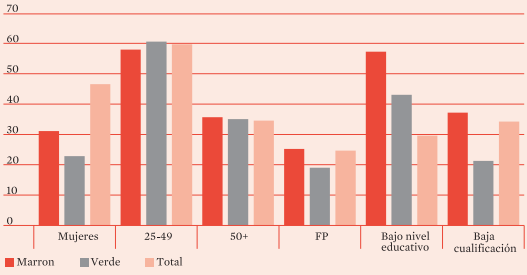
Además del sector primario y en menor medida del turístico, otros sectores dependen fuertemente del agua y en un futuro con menos agua podrían experimentar pérdidas importantes de empleo.

En contraste con estos sectores, existen otros que se pueden beneficiar de la implementación de las medidas para mitigar los efectos directos del cambio climático. En particular, en los próximos años se prevé que se generen nuevos empleos en varias actividades del sector de la construcción, de la industria y en los denominados «sectores del agua».

Además de en ciertos sectores y territorios, los efectos de estos cambios pueden concentrarse en determinados grupos demográficos. Los datos sobre la distribución por sexo, edad y nivel educativo del empleo en las ocupaciones «marrones» sugieren que la mayor parte del coste del ajuste recaerá en los hombres en edades centrales (25-49 años) con bajo nivel educativo (gráfico 2).

Las mujeres están infrarrepresentadas tanto en las ocupaciones marrones como especialmente en las verdes. Los trabajadores de más edad están ligeramente sobrerrepresentados en las ocupaciones marrones y dada la menor probabilidad de encontrar empleo de estos trabajadores, es posible que algunos ya no encuentren empleo tras ser despedidos.

GRÁFICO 2. CARACTERÍSTICAS DE LOS TRABAJADORES EN OCUPACIONES MARRONES Y VERDES



¿Qué competencias y procesos de cualificación requiere la transición verde?

Tipos de competencias verdes

«Blandas» (*soft skills*): competencias informales relacionadas con el conocimiento, aptitudes, actitudes y valores para trabajar, vivir y actuar en sistemas productivos y sociedades sostenibles. Incluyen, entre otras, la conciencia ambiental, creatividad, adaptabilidad a escenarios ambientales futuros.

Transversales: se aplican a distintos empleos y sectores (por ejemplo: reporte de sostenibilidad, monitoreo y evaluación de impacto ambiental).

Técnicas o específicas: requeridas en un determinado sector para implementar las condiciones, procesos, servicios, productos y tecnologías que mejoren sus resultados ambientales.

RECUADRO 14. CAMBIO CLIMÁTICO Y TRABAJO (*continuación*)

¿Qué competencias y procesos de cualificación requiere la transición verde?

Tipos de cualificación verde

Recualificación (*reskilling*), orientada a la transición laboral de personas trabajadoras con cualificaciones obsoletas.

Cualificación (*skilling* y *upskilling*) de personas empleadas o que buscan empleo en sectores y empleos verdes.

Cualificación (*upskilling*) de personas trabajadoras en sectores y empleos que pueden verse modificados por la transición verde.

Nuevos diseños curriculares, programas y titulaciones (*skilling*) para futuras personas trabajadoras en nuevos empleos surgidos de la transición verde.

Situación y debilidades de las competencias verdes en España

- Insuficiente oferta de perfiles de tipo técnico y STEM.
- Baja presencia de mujeres matriculadas en grados STEM (36 por 100, frente al 56 por 100 del total de matriculadas universitarias).
- La tasa de jóvenes matriculados en formación profesional es significativamente inferior al conjunto de la UE-27 (12 por 100 vs 25 por 100).
- En la FP, el alumnado matriculado en estudios STEM disminuye en los ciclos superiores, lo cual repercute en la disponibilidad de personal técnico especializado. Además, la brecha de género también es grande.
- Desequilibrio entre los niveles de cualificación de la población activa y la demanda proyectada (exceso de oferta de niveles de cualificación baja y alta; escasez de nivel medio).
- Insuficiente agilidad del sistema educativo y de formación en su adaptación a las necesidades del mercado laboral.

PAE y transición verde

En el escenario de transición ecológica, las políticas de empleo se enfrentan al desafío de acompañar a las personas trabajadoras en su reintegración a nuevos sectores (y/o profesiones) o la adaptación de sus empleos, así como a las empresas. Dos grandes objetivos:

Impulso al empleo y cualificaciones verdes

- Desarrollo de competencias y empleos verdes.
  - Foco específico en personas jóvenes (formación en alternancia y primera experiencia profesional en AA.PP) y mujeres.
  - Adquisición de competencias y cualificaciones.
- Apoyo a microempresas y emprendimiento verde.

Fondos para financiar las acciones

- PRTR (666,8 mill euros).
- PRTR (9 mill euros).
- Plan de Acción Urgente y Convenios de Transición Justa, que serán sucedidos por el Fondo de Transición Justa (173,9 mill. euros).

Transición Justa

Garantizando las medidas de protección social, cohesión social y territorial necesarias para amortiguar los costes de la transición verde.

- Desarrollo del conocimiento y competencias verdes en personas en zonas de TJ.
  - Pactos/convenios de TJ.
  - Recualificación profesional de personas afectadas por la transición verde.
  - Programa de orientación, formación, intermediación y apoyo al reempleo.
- Mejora de la empleabilidad y protección de la población afectada por la TJ.
  - Prejubilaciones y bajas indemnizadas.
  - Bolsas de trabajo para personas trabajadoras afectadas por los cierres.
  - Plan de apoyo a la recualificación e inserción laboral de las poblaciones afectadas.

RECUADRO 14. CAMBIO CLIMÁTICO Y TRABAJO (*continuación*)

PAE y transición verde

- Priorizacion de las zonas CTJ en el PERTE de energías renovables.
- Priorización en subvenciones de Empleoverde+.
- Priorización de trabajadores en CTJ en los trabajos de desmantelamiento de centrales y recuperación ambiental de minas abandonadas.

El papel del diálogo social y la negociación colectiva

Las políticas de mitigación del cambio climático y de adaptación a sus efectos implican también a la normativa laboral, a la actuación de las instituciones laborales, al diálogo social y a los instrumentos de las relaciones laborales dimanantes de la autonomía colectiva (convenios y acuerdos colectivos).

Normas laborales y estrategias

La Estrategia de Seguridad y Salud en el Trabajo (EESST) 2023-2027 ha incorporado (Objetivo 2) el reto de integrar la prevención de los riesgos laborales derivados de los fenómenos meteorológicos provocados por el calentamiento global como parte de la adaptación a las transiciones socioeconómicas transformadoras del trabajo, en general, y en los nuevos empleos verdes.

Otros instrumentos relevantes para la adaptación son:

- Los procedimientos de reducción temporal de jornada y suspensión temporal de los contratos de trabajo por diversas causas (ERTE), cuya finalidad es la preservación del empleo alternativa a la extinción de contratos.
- El Mecanismo RED de flexibilidad y estabilización del empleo, introducido por la reforma laboral socialmente acordada, en su modalidad sectorial se prevé cuando se aprecien en un determinado sector o sectores cambios permanentes que generen necesidades de recualificación y de procesos de transición profesional de las personas trabajadoras.
- Las medidas de acompañamiento social y los planes de recolocación externa previstos en los procedimientos de extinción colectiva de contratos de trabajo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción (ERE por causas ETOP).

El papel del diálogo social, europeo y nacional

- La eficacia de las políticas de transición justa en los procesos de reconversión productiva en sectores y territorios, que se pueden ver inducidos por los efectos del calentamiento global, requieren la participación de los interlocutores sociales en su diseño.
- Los interlocutores sociales europeos, en su Programa de trabajo conjunto 2022-2024, abordan la configuración de un marco de acciones para garantizar una transición ecológica/climática justa. El diálogo social sectorial es especialmente adecuado para afrontar este reto por su proximidad a la problemática de los sectores y subsectores más afectados.
- En el plano nacional, el diálogo social tripartito puede desarrollarse en un marco propio en relación con el seguimiento de los efectos en la actividad y el empleo de la Estrategia de Transición Justa, contemplada en la Ley 7/2021, de 20 de mayo.
- Es especialmente relevante el diálogo social sectorial, donde sería aconsejable impulsar los observatorios sectoriales en el seguimiento y monitorización de las transiciones demográfica, ecológica y digital.
- En el ámbito del diálogo autónomo bipartito entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, el V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (V AENC), en relación con la transición ecológica, la descarbonización energética y la economía circular, llama a afrontar estos procesos de manera temprana y efectiva desde la negociación colectiva.

Retos para la negociación colectiva

- Los retos planteados por los efectos del cambio climático en el trabajo pueden ser abordados mediante los instrumentos de las relaciones laborales, incluida la conocida como negociación colectiva verde, como vienen señalando, entre otras, las instituciones comunitarias.
- En España, algunos estudios identifican buenas prácticas en los convenios colectivos, tratamiento centrado sobre todo en cláusulas relativas a la protección del medio ambiente. Aunque la atención negocial colectiva a los efectos del cambio climático es todavía minoritaria, cabe esperar que se vaya extendiendo, entre otros factores, a la vista de los criterios y recomendaciones que incorpora el V AENC en relación con la transición ecológica.

CAPÍTULO III
CONDICIONES DE VIDA, PROTECCIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL

Introducción

La buena evolución de la economía y el empleo a lo largo de 2023 tuvieron reflejo en la situación económica de la mayoría de los hogares, que recuperaron su nivel de renta disponible anterior a la pandemia. La batería de medidas adoptadas o prorrogadas en 2023 para contrarrestar la subida de los precios atenuó, sin duda, lo que hubiera podido ser un golpe mayor en las economías domésticas. Pero buena parte de ellas tuvo que enfrentarse a estrecheces o cambiar sus estrategias y decisiones de consumo para asumir la subida del coste de la vida y la subida de los tipos de interés. Y a pesar de la recuperación de los ingresos medios, la desigualdad sigue constituyendo un problema estructural en España, en tanto que más de una cuarta parte de la población se encuentra en riesgo de pobreza y/o exclusión social.

El acceso a la vivienda continuó siendo uno de los principales desafíos sociales en nuestro país pues la oferta actual es insuficiente en volumen e inasequible en precio para la mayoría, tanto en alquiler como en propiedad, en un contexto de tipos de interés elevados y de escasez de vivienda social. La juventud y la formación de nuevos hogares se ven especialmente perjudicadas por esta situación que la nueva ley de vivienda se propone revertir.

Las dimensiones económicas de la protección social también se vieron beneficiadas por los vientos de cola de la economía y el empleo. Así, se alcanzó un nuevo récord histórico de afiliación y de recaudación a la Seguridad Social, mientras se desarrollaban y completaban las reformas para afianzar su sostenibilidad y la previsión social complementaria mostró ciertos avances. Disminuyeron los perceptores de prestaciones por desempleo asistenciales, se incrementaron las prestaciones contributivas y, en términos globales, aumentó la cobertura del sistema; mientras el IMV se desplegaba con mayor intensidad, aunque todavía con una brecha de no cobertura considerable.

Los principales desafíos se situaron en las vertientes y prestaciones no monetarias del Estado de bienestar. Tanto el sistema educativo (en plena implantación de su octava gran reforma desde 1980) como el sanitario y la atención a la dependencia han visto aumentados sus presupuestos en años recientes. Pero afrontan importantes retos desde el punto de vista de la equidad en el acceso y la calidad de los servicios que ofrecen, tratándose de vertientes decisivas de la cohesión social y del futuro del país que dejan a la vista la necesidad de mayores esfuerzos para superar aspectos críticos,

como la reducción del fracaso escolar, la insuficiencia de plazas en el primer ciclo de educación infantil o las listas de espera.

El balance en términos de garantía de los derechos de igualdad y no discriminación resulta especialmente positivo en 2023, pues el sólido marco legislativo y de las políticas con que cuenta nuestro país en este ámbito se ha visto reforzado con significativas novedades y una favorable evolución comparada, que lo sitúan entre los países más avanzados en este ámbito. Sin embargo, el aumento de los delitos de odio y la persistencia de la violencia de género dan cuenta de la necesidad de reforzar la eficacia de las medidas para la erradicación de todo tipo de violencia y discriminación.

Como suele ocurrir en periodos de expansión económica, la calidad del entorno y los principales componentes del medio ambiente empeoraron. La gestión del agua en un año de sequía, la cuestión de los residuos o la calidad del aire son aspectos críticos que se abordan en el capítulo. En medio del protagonismo del vehículo privado, la movilidad sostenible avanza lentamente, con un creciente uso del transporte público, en tanto se aprobaron nuevas iniciativas de control de la contaminación y continúa su tramitación la ley de movilidad sostenible.

Los anteriores indicadores ambientales se analizan desde el punto de vista de la coyuntura más reciente en el apartado correspondiente del balance. Pero el impacto social y en el bienestar de la emergencia climática ya no es un escenario futurista sino una realidad en la vida de las personas que pone en riesgo la cohesión social, lo que ha llevado a abordar esta cuestión como contribución al tema especial de la Memoria desde este capítulo. En él se remarca la necesidad de una mayor toma en consideración del impacto social del cambio climático y de una distribución justa de los costes de la transición ecológica, que eviten la exacerbación de las desigualdades.

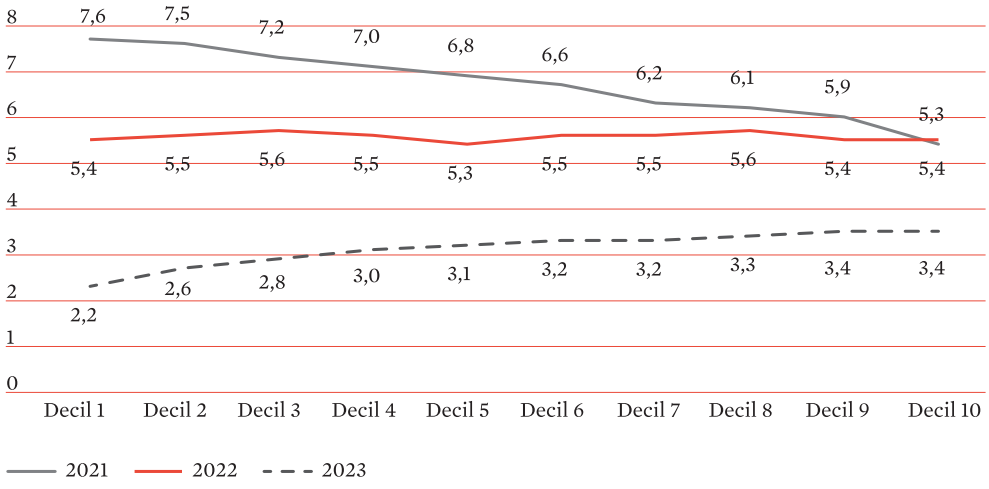
1. Condiciones de vida, protección e inclusión social

1.1. CONDICIONES DE VIDA

Las condiciones de vida de la población en 2023 se han visto favorecidas por la evolución positiva de la economía y el empleo[1], recuperando la renta disponible de los hogares en términos reales y por habitante prácticamente el nivel anterior a la pandemia. Asimismo, durante el año se redujo la inflación de forma intensa debido, principalmente, al abaratamiento de los precios de la energía, lo que ha mermado el impacto diferencial de la subida de los precios en los hogares con menores niveles de renta, como sucediera en los dos años anteriores. Es decir, se ha atenuado la tendencia inicial provocada por la subida de la inflación en la que, debido a su focalización en los precios en estos bienes de consumo de primera necesidad, fue mayor el impacto en

1 Para más detalle sobre la evolución económica y laboral de España en 2023, véase capítulo I y capítulo II, respectivamente.

GRÁFICO 1. IMPACTO DE LA INFLACIÓN EN LOS HOGARES
(IPC interanual por deciles de gasto equivalente)



Fuente: EsadEcPol, *Cómo fue la inflación en 2023 para los hogares pobres y ricos en España.*

los hogares con menor nivel de rentas, que son los que proporcionalmente destinan mayores recursos a la compra de estos productos[2] (gráfico 1).

No obstante, y a pesar de la caída de los precios de la energía, gas y electricidad, el coste de la vida ha permanecido en niveles elevados. Por ello, a pesar de la mejora económica y laboral registrada, los hogares han seguido enfrentándose a las consecuencias de los contextos adversos que vienen arrastrándose en los últimos años y que han agravado problemas asociados con la pobreza y la desigualdad, repuntando la carencia material severa, como se verá más adelante.

En todo caso, a diferencia de otros periodos de crisis, los niveles de desigualdad han logrado reducirse y el aumento de la pobreza y exclusión social ha sido más contenido que en anteriores ocasiones, teniendo en cuenta que el contexto de incertidumbre económica mundial ha generado uno de los niveles más altos del coste de la vida y de los tipos de interés de las últimas décadas. Las situaciones de pobreza, exclusión y desigualdad social siguen siendo un problema estructural serio y preocupante, aunque distan de los niveles alcanzados en los años posteriores a la crisis financiera.

2 Según la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE, el gasto en consumo en 2021 de estos bienes supuso más del 64 por 100 del presupuesto de los hogares de rentas más bajas, frente al 41,7 por 100 de los hogares con mayor nivel de renta. Según muestran algunos estudios, el impacto asimétrico en los hogares también se produjo como consecuencia de la carga fiscal acumulada de IVA. Para más detalle, véase: FUNCAS, *Impacto de la inflación sobre el IVA soportado por los hogares españoles en los años 2021 y 2022*, septiembre 2023.

Respuestas de ajuste ante la subida de los precios y los tipos de interés

El tiempo transcurrido desde que comenzó a aumentar el coste de la vida ha ido favoreciendo el desarrollo de respuestas de ajuste, tanto de las rentas salariales, que se han incrementado un 5 por 100 en términos interanuales, llegando a superar los niveles prepandemia[3] como por parte de los hogares. Estos últimos, como refiere un informe el Banco de España, han adoptado diferentes estrategias para ajustar sus decisiones de consumo. Entre otras, un mayor recurso al crédito de consumo, buscar alternativas más baratas para algunos productos de la cesta de la compra, ampliar la oferta laboral para incrementar su nivel de renta, y recurrir a otras fuentes de recursos (como ahorros previos o crédito).

Los hogares con cargas hipotecarias, por su parte, han llevado a cabo estrategias para hacer frente al crecimiento de los tipos de interés, que se han traducido en una reducción del flujo de créditos hipotecarios, y un incremento de la amortización de hipotecas de tipo variable. Estas estrategias, junto con el incremento de las rentas, arrojan un descenso del endeudamiento de los hogares del 76,6 por 100 en el tercer trimestre del año, el nivel más bajo registrado desde el año 2002.

También ha habido respuestas de las instituciones públicas mediante el despliegue de importantes paquetes de políticas sociales de apoyo a los hogares para contrarrestar la inflación. Concretamente, durante 2022 se aprobaron cinco paquetes de medidas sociales que han supuesto un importante desembolso de recursos para cubrir, entre otras, las subvenciones al combustible y el transporte público, las bajadas de impuestos directos e indirectos, aumentar el porcentaje de actualización de las prestaciones para los colectivos más vulnerables (como el IMV y las pensiones no contributivas), y dar un cheque de 200 euros de apoyo a las familias cuyos ingresos y patrimonio se situaran por debajo de determinados umbrales. En 2023, en el contexto de incertidumbre económica y del crecimiento de la inflación, se aprobó un nuevo paquete de medidas con el fin de proteger a la población, especialmente a la más vulnerable, que han sido prorrogadas para el año 2024[4] (recuadro 1).

3 Se trata de un cambio importante en términos salariales respecto al año 2022, en el que su crecimiento en términos nominales fue moderado (2,9 por 100), y por debajo al crecimiento de la inflación, lo que supuso una disminución en términos reales. Para más detalle, véase capítulo II.

4 Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía.

RECUADRO 1. MEDIDAS DE CARÁCTER SOCIAL EN APOYO A LAS FAMILIAS PARA AFRONTAR EL AUMENTO DEL COSTE DE LA VIDA

Medidas de apoyo a las rentas

- **Ingreso mínimo vital (IMV):** incrementos extraordinarios de su cuantía en el 15 por 100 (1).
- **Pensiones del sistema de Seguridad Social y de Clases Pasivas del Estado**: incremento del 8,5 por 100 con carácter general (1).
- **Pensiones no contributivas:** incremento extraordinario de un 15 por 100 de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez de la Seguridad Social (inicialmente previsto entre el 1 de julio de 2022 y el 31 de diciembre de 2022) se prorroga durante el año 2023 (1).
- **Ayuda de 200 euros para personas físicas de bajo nivel de ingresos y patrimonio:** prorrogado durante 2023 (ingresos íntegros inferiores a 27.000 euros anuales, y patrimonio inferior a 75.000 euros anuales a 31 de diciembre de 2022) quedan excluidos del derecho a la ayuda quienes perciban el IMV o una pensión (2).

Subvenciones para acceso a servicios básicos

- **Medidas en materia fiscal en el ámbito de la energía**: se prorrogan las medidas destinadas a la rebaja del IVA del gas y electricidad, hasta el 31 de diciembre de 2023, la reducción al 5 por 100 del tipo impositivo del IVA que recae sobre los componentes de la factura de las entregas de gas natural de refuerzo para la protección a consumidores de energía y contribución a reducción de consumo de gas natural (2).
- **Garantía del suministro de energía eléctrica, derivados del petróleo, gas y agua:** garantiza el acceso a suministros básicos hasta el 31 de diciembre de 2023, no pudiéndose suspender el suministro de energía eléctrica, productos derivados del petróleo, gas natural y agua a los consumidores en su vivienda habitual, por motivos distintos a la seguridad del suministro, de las personas y de las instalaciones (2).
- Se prorroga, durante el segundo semestre de 2023, **la aplicación en IVA del tipo impositivo del 0 por 100 que recae sobre los productos básicos de alimentación**, así como la del **5 por 100 con que resultan gravados los aceites de oliva y de semillas y las pastas alimenticias** (4).
- **Ayudas al transporte colectivo**: se prorrogan las ayudas del Estado a las comunidades autónomas y entidades locales que se comprometan a aplicar descuentos de al menos el 50 por 100 en el precio que pagan los ciudadanos por los abonos y títulos multiviaje, excluido el billete de ida y vuelta, durante el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2023 y el 31 de diciembre de 2023 (4).

Medidas de apoyo al acceso y mantenimiento de la vivienda

- **Prórroga extraordinaria de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual.** El 30 de junio de 2023 decayó la prórroga extraordinaria automática de seis meses de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual. En su lugar, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la vivienda estableció prórrogas extraordinarias de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual en los casos de vulnerabilidad social y económica y para zonas de mercado residencial tensionado (3).
- **Prórroga de la suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos** para personas y hogares económicamente vulnerables sin alternativa ocupacional (4).

RECUADRO 1: MEDIDAS DE CARÁCTER SOCIAL EN APOYO A LAS FAMILIAS PARA AFRONTAR EL AUMENTO DEL COSTE DE LA VIDA (*continuación*)

- **Limitación extraordinaria de la actualización anual de la renta de los contratos de arrendamiento de vivienda.** La persona arrendataria de un contrato de alquiler de vivienda (sujeto a la Ley 29/1994) cuya renta deba ser actualizada porque se cumpla la anualidad de vigencia (entre la aprobación de la Ley y el 31 de diciembre de 2023) podrá negociar el incremento de esa actualización anual de la renta.
- **Medidas ante el aumento de la carga hipotecaria de las familias:** continúa la aplicación del Código de Buenas Prácticas para deudores hipotecarios vulnerables que será aplicable a los hogares con renta inferior a 3,5 veces el IPREM, que tengan que hacer frente a una cuota hipotecaria superior al 30 por 100 de su renta, y que hayan experimentado un incremento de esta carga hipotecaria de al menos el 20 por 100 (5).
- **Medidas generales aplicables a todas las hipotecas**: reducir todos los costes de conversión de las hipotecas de tipo variable a tipo fijo y a eliminar las comisiones por amortización anticipada y por conversión durante 2023. El Banco de España elaborará una guía para deudores hipotecarios en dificultades, y se reforzará el seguimiento de la aplicación de ambos códigos (5).

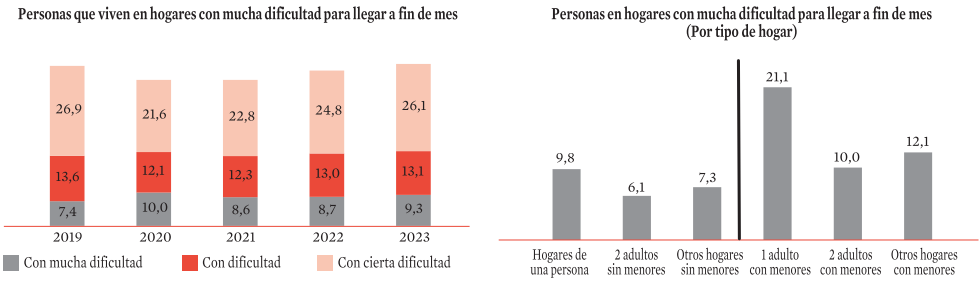
(1) Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.
(2) Real Decreto-ley 25/2022, de 27 de diciembre.
(3) Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la vivienda.
(4) Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio.
(5) Real Decreto-ley 19/2022, de 22 de noviembre.
Fuente: elaboración propia.

Asimismo, en el marco del Programa de Protección a la Familia y Atención a la pobreza infantil, los servicios sociales han gestionado un crédito de 198 millones de euros para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, que se transfiere a las comunidades autónomas[5]. Este crédito ha financiado tres programas sociales: el de Protección a la Familia y Atención a la pobreza infantil (dotado con 65 millones de euros), el de Refuerzo de Equipos de Atención a la Infancia y la Familia en los servicios sociales de atención primaria (25 millones de euros) y el de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales (dotado con 108 millones de euros) y que recoge el denominado Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales.

Por otro lado, los sucesivos aumentos del SMI han contribuido a mejorar el poder adquisitivo del elevado porcentaje de la población asalariada situado en este nivel de ingresos (17,5 por 100 en 2021), según la Encuesta Anual de Estructura Salarial, proporción que asciende al 25 por 100 entre las mujeres, frente al 10,6 por 100 entre los hombres. Asimismo, se han aprobado políticas sociales e instrumentos para mejorar las condiciones de vida de la población, que se detallan en los sucesivos apartados de este Capítulo. El despliegue de los instrumentos de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de Institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración

5 A excepción de País Vasco y Navarra por su especial régimen fiscal.

GRÁFICO 2. DIFICULTADES DE LOS HOGARES PARA AFRONTAR GASTOS



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

General del Estado debería contribuir a implementar el enfoque de evaluación en el diseño, aplicación y seguimiento de todas las medidas que se aborden y contribuir a conocer el impacto de las adoptadas en el contexto de las últimas crisis.

Como cómputo general, se ha registrado de media un aumento de la renta de los hogares, continuándose la senda positiva iniciada a finales de 2022, según el Banco de España. Sin embargo, los niveles de vulnerabilidad social en España siguen siendo elevados, especialmente en términos de carencia material, como constata al aumento notable de hogares que manifiesta problemas para hacer frente a algunos gastos imprevistos o para acceder a determinados bienes y servicios.

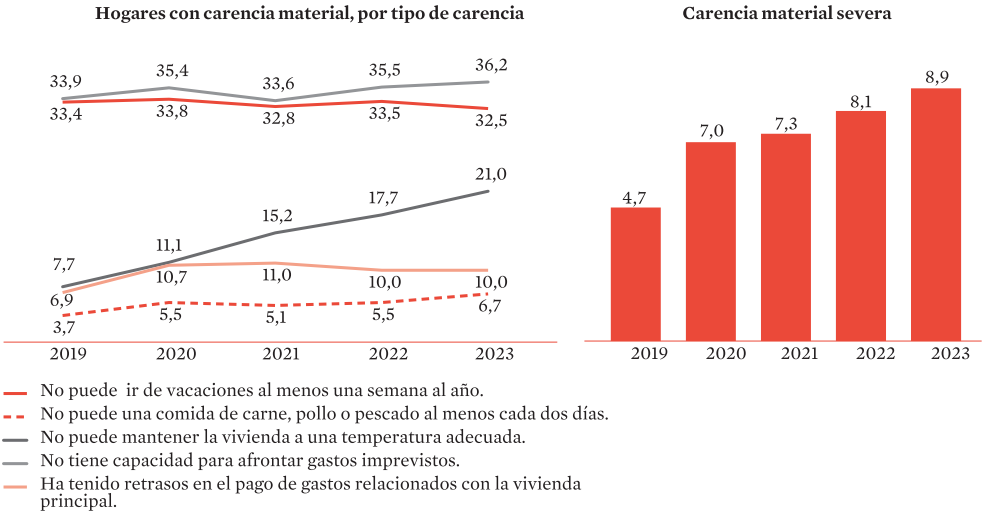
Persisten dificultades de los hogares para afrontar gastos y aumenta la carencia material severa

Así, el porcentaje de hogares que declaran algún tipo de dificultad para llegar a fin de mes ha seguido creciendo hasta el 48,5 por 100 (gráfico 2). También han aumentado los problemas para afrontar gastos imprevistos hasta el 36 por 100, así como la pobreza energética, elevándose al 21 por 100 la proporción de hogares que no podían permitirse mantener una temperatura adecuada de sus viviendas en invierno, como se verá más adelante (gráfico 3). Aunque en menor medida, también siguen en aumento aquellos que no pueden comer carne o pescado al menos dos días a la semana, llegando a afectar al 6,7 por 100 de los hogares, cuando en 2019 apenas afectaba al 3,7 por 100.

Los hogares con mayor vulnerabilidad económica también han aumentado, siguiendo la tendencia de los últimos cuatro años, como muestra que el 9,3 por 100 de ellos declare tener mucha dificultad para llegar a fin de mes (frente al 7,4 por 100 en 2019). Estas mayores dificultades se concentran, sobre todo, en los hogares con menores a su cargo y, en especial, en los monoparentales (afectados en un 21 por 100) y que en su gran mayoría están encabezados por mujeres. No es de extrañar, pues, que la carencia material severa, referida a la imposibilidad de acceder a cuatro o más bienes[6],

6 Carencia material severa se refiere a la proporción de la población que vive en hogares que carecen, al menos, de cuatro conceptos de los nueve siguientes: 1) No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año; 2) No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos

GRÁFICO 3. HOGARES CON CARENCIA MATERIAL Y CARENCIA MATERIAL SEVERA



Fuente: Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

haya alcanzado su máximo de los últimos años, afectando al 9 por 100 de los hogares (gráfico 3).

Una consecuencia no siempre explicitada acerca de la desigualdad en España es que, además de manifestarse en forma de carencia material severa entre los grupos peor posicionados en el reparto de rentas, tiene una fuerte incidencia en las capas medias y media-bajas de la sociedad (en torno al 60 por 100 de la población). La tendencia a cierta polarización en el reparto de rentas, y el consecuente declive de la clase media, especialmente cuando la economía decrece, supone un reto a gran escala, toda vez que sobre este grupo se asienta buena parte de la estabilidad social por su rol como pilar del modelo económico, productivo y de consumo. En este sentido, no solo es importante hacer frente a los retos en el mercado de trabajo, de tal forma que las rentas derivadas del mismo sigan siendo el principal instrumento de redistribución de la riqueza, sino también en el sistema de prestaciones sociales como instrumentos de protección ante la vulnerabilidad e inseguridad económica a la que se enfrenta la clase media-baja[7].

cada dos días; 3) No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada; 4) No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos (de 650 euros); 5) Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) o en compras a plazos en los últimos 12 meses; 6) No puede permitirse disponer de un automóvil; 7) No puede permitirse disponer de teléfono; 8) No puede permitirse disponer de un televisor; 9) No puede permitirse disponer de una lavadora. Para más detalle, véase INE, ECV. Metodología.

7 Olga Cantó en comparecencia ante la Comisión de Trabajo del CES para la elaboración de la Memoria 2023 y Cantó, O. (2023), Cinco décadas de desigualdad y pobreza en España. *Investigación: Cultura, Ciencia y Tecnología*, 30, 11-16.

La vulnerabilidad social aumenta ligeramente y se mantiene en niveles elevados (26,9 por 100)

En relación con los niveles de pobreza y exclusión social (AROPE), los últimos datos disponibles referidos a 2022, muestran un ligero aumento (0,3 décimas respecto al año anterior) hasta situarse en el 26,9 por 100. Este repunte obedecería al aumento de la carencia material severa, pues el resto de los componentes que integran este indicador, tanto la pobreza monetaria (situada en el 20,2 por 100), como la baja intensidad laboral en los hogares (que afecta al 8,5 por 100), han descendido ligeramente[8] (gráfico 4). La mejora del empleo y de las rentas, por tanto, no ha conseguido aliviar la vulnerabilidad en un volumen elevado de hogares, con especiales dificultades para hacer frente al incremento del coste de la vida por la subida de los precios.

Por otro lado, el descenso registrado de la desigualdad de ingresos ha sido reducido, manteniéndose en niveles elevados todavía, especialmente entre los extremos de la escala de rentas, pues el 20 por 100 de la población con mayores ingresos tiene rentas 5,4 veces superiores al del 20 por 100 con rentas más bajas.

Uno de los ámbitos de mejora para combatir estas situaciones de vulnerabilidad es la capacidad protectora de las transferencias sociales (gráfico 5), que se sitúa en niveles por debajo del promedio europeo. Así, la tasa de pobreza de los hogares se reduce un 54,5 por 100 cuando se toman en consideración las transferencias sociales (en comparación con la tasa de pobreza antes de transferencias), frente al 61,3 por 100 de media en la Unión Europea[9]. Además, la capacidad de las transferencias sociales para proteger contra la pobreza a los hogares con menores a cargo es baja, especialmente cuando se trata de familias monoparentales, habiéndose reducido en el último año. Se trata de un retroceso importante (5 puntos porcentuales) de la capacidad protectora de las políticas sociales de uno de los colectivos socialmente más vulnerables y que está encabezado mayoritariamente por mujeres.

Necesidad de mejorar la capacidad protectora de las transferencia sociales en hogares con menores

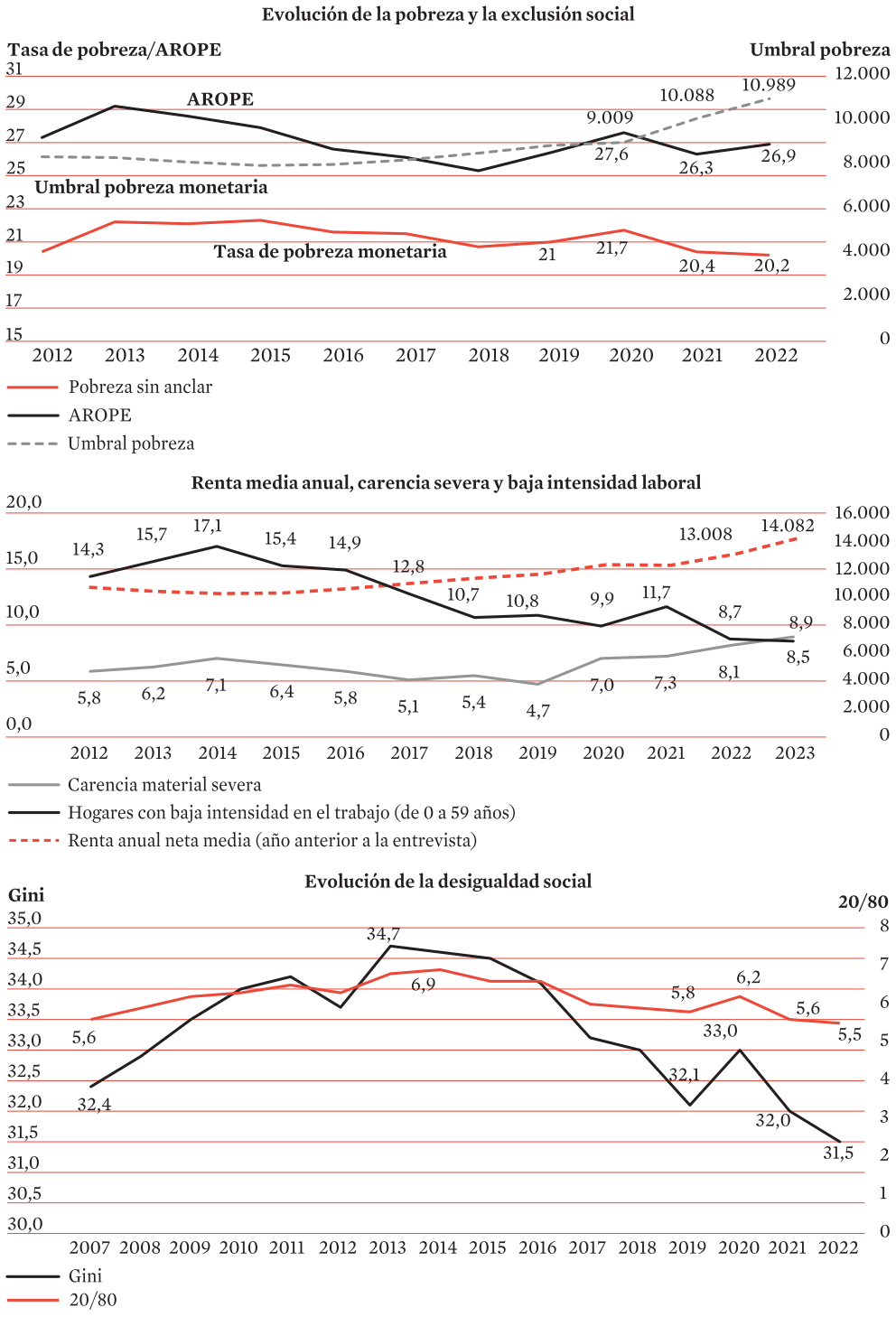
No es de extrañar, pues, que el riesgo de pobreza y exclusión social haya seguido aumentando entre la población infantil, alcanzado una tasa del 33,5 por 100. Se trata de unos datos preocupantes, no solo desde el punto de vista de justicia social, sino también económico, teniendo en cuenta que el coste de la pobreza infantil supone más

La vulnerabilidad se concentra en la población extranjera, infantil y hogares monoparentales

8 Conviene reseñar el descenso de la pobreza monetaria en un contexto de aumento de las rentas de los hogares, pues, al tratarse de un indicador relativo, suele fluctuar en el mismo sentido que lo hacen las rentas de los hogares.

9 Dato referido a 2019. No hay datos disponibles del promedio europeo para años posteriores en Eurostat en el momento de redactar esta Memoria.

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE POBREZA Y DESIGUALDAD DE INGRESOS



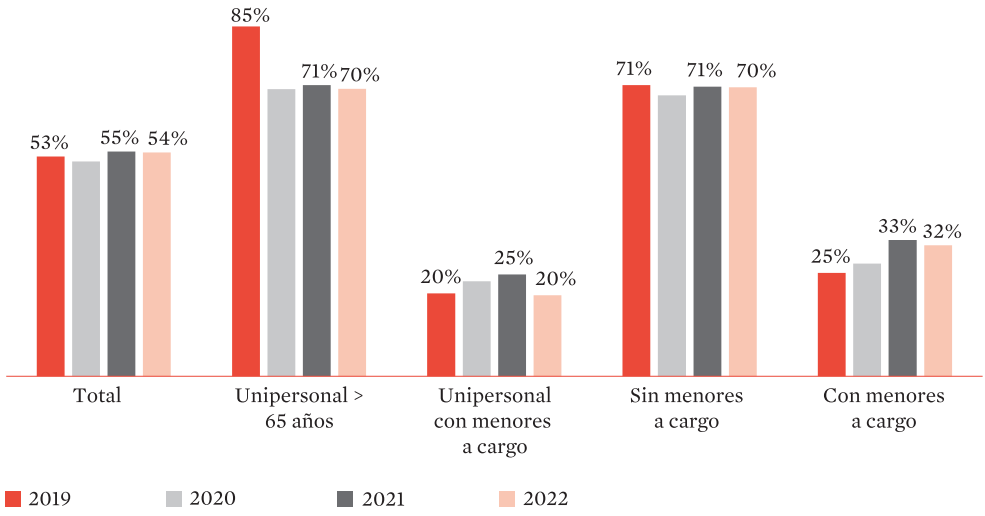
Pobreza monetaria: porcentaje de personas que están por debajo del umbral de pobreza, fijado en el 60 por 100 de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo de las personas (después de las transferencias sociales y sin imputar la vivienda).
AROPE: personas que se encuentran en alguna y/o 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.
Umbral de pobreza: valor ilustrativo para hogares de 1 sola persona sin alquiler imputado.
Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

de 63 mil millones de euros anuales, el equivalente al 5,1 por 100 del PIB[10]. Las transferencias sociales tampoco han sido suficientes para reducir el riesgo de pobreza en los hogares monoparentales con menores a cargo, que ha vuelto a crecer hasta afectar a un 53 por 100 de ellos.

Por ello, desde la perspectiva de infancia toma relevancia la aprobación en julio de 2022 del Plan de acción estatal para la implantación de la Garantía Infantil Europea (GIE), consistente en garantizar el acceso efectivo y gratuito de los menores, especialmente de aquellos provenientes de familias con menores recursos, a los servicios básicos de educación, sanidad, nutrición y vivienda.

Para la implementación de la GIE, tal como se establece en el ámbito comunitario, España dedicará, al menos, el 5 por 100 de los recursos del Fondo Social Europeo Plus

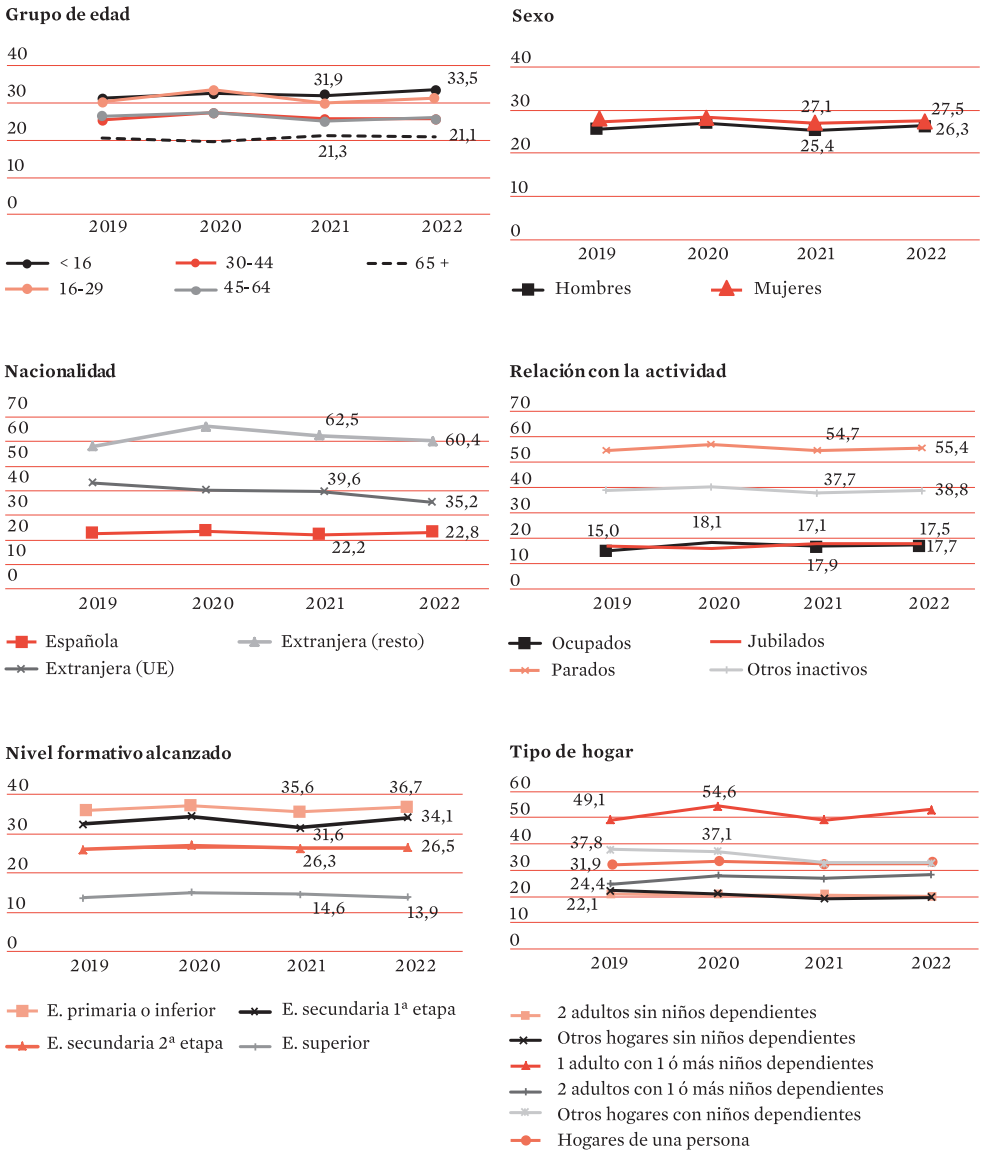
GRÁFICO 5. CAPACIDAD PROTECTORA DE LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES
(Pensiones incluidas. En porcentaje)



Fuente: Eurostat, *Income, social, and living conditions survey*.

10 Los costes han sido estimados calculando, en términos monetarios sobre el PIB de 2019, el impacto de la pobreza en resultados académicos, empleabilidad y salarios, así como en la salud (obesidad y salud mental). Para más detalle, véase: Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil, *El coste de la pobreza infantil en España*, 2022.

GRÁFICO 6. DIFERENTE INCIDENCIA DEL RIESGO DE POBREZA O EXCLUSIÓN SOCIAL
(Porcentaje de población, España 2008-2021)



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida (Estrategia Europea 2020).

(FSE+), además de contar con un nuevo programa FSE+ de ámbito estatal, el Programa de lucha contra la privación material, del que aproximadamente el 30 por 100 estará destinado a la prestación de asistencia alimentaria y material básico a la población infantil en situación de vulnerabilidad (tales como comedores escolares, material escolar

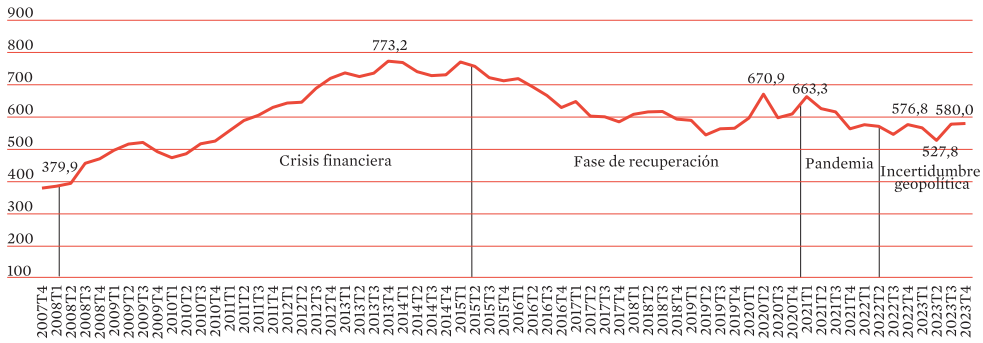
o prestaciones no incluidas en la cartera común de servicios del SNS) [11]. En total, está previsto que se destinen un total de 983 millones de euros.

Junto a los hogares con menores a cargo, el riesgo de pobreza y exclusión social se concentra de manera especialmente alta entre la población extranjera (60 por 100, frente al 22 por 100 de la población nacional), y la población desempleada (55,4 por 100, frente al 17,5 por 100 de la población ocupada). Se trata de dos colectivos que concentran niveles de vulnerabilidad social muy elevados y que precisan de mayor protección por parte de las políticas sociales.

Las situaciones de pobreza monetaria más severa se sitúan en los hogares donde ninguno de sus miembros percibe ingresos de origen laboral y que, según la EPA, habría experimentado un repunte del 5,5, por 100 en el último trimestre de 2023 respecto al año anterior, hasta afectar a 580 mil hogares (gráfico 7). Estas cifras están muy por debajo de las que se alcanzaron durante la crisis financiera y posteriormente en la pandemia. Con todo, es preocupante que esta situación de vulnerabilidad afecte a un volumen tan elevado de hogares, así como su resistencia a la baja en un contexto favorable de la economía y el empleo, lo que vendría a mostrar la existencia de un colectivo cuya situación responde a cuestiones estructurales de fondo que conviene atender.

580 mil hogares sin ingresos procedentes de rentas/prestaciones de origen laboral

GRÁFICO 7. EVOLUCIÓN DE LOS HOGARES SIN NINGÚN INGRESO DE ORIGEN LABORAL*



* La EPA considera perceptores de ingresos a quienes hayan declarado tener trabajo, recibir pensión de jubilación o de otro tipo, o percibir subsidio de desempleo (inscritos o no como demandantes de empleo).
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa (EPA).

11 Este nuevo programa del FSE+, viene a sustituir al Fondo de ayuda europea para las personas más desfavorecidas (FEAD) y, según establece el Reglamento (UE) 2021/1057 estará destinado a hacer frente a la privación material mediante alimentos y/o prestación de asistencia material básica a las personas más desfavorecidas, en particular a los menores, y establecer medidas de acompañamiento que apoyen su inclusión social.

28,5 mil personas carecen de un hogar

Entre las situaciones más extremas se encuentran las personas que carecen de un hogar y que, según los datos aportados por la última encuesta del INE, afectaría a 28,5 mil personas, más del 40 por 100 de las cuales llevan sin hogar más de tres años. En su gran mayoría se trata de hombres jóvenes o de mediana edad en situación de desempleo y que no percibe ningún tipo de ingreso, aunque el porcentaje de jóvenes afectados por esta situación es mayor entre la población inmigrante, como ya se comentó en la pasada edición de esta Memoria. A este respecto, en julio de 2023 se aprobó la Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030, dando respuesta a los principios del Pilar Social europeo, en la que se adopta un enfoque integral basado en la prevención, el acceso a la vivienda y la desinstitucionalización como principios orientadores de las acciones para reducir el sinhogarismo, como se verá con más detalle en el apartado correspondiente a la vivienda.

En los últimos años se han puesto en marcha en España numerosas medidas para tratar de atenuar los efectos de la subida del coste de la vida en la situación económica de los hogares. Sin embargo, las políticas sociales en España deben seguir avanzando para mejorar retos pendientes, tal y como se ha puesto de manifiesto desde la Unión Europea en las recomendaciones específicas al país[12]. Así, el gasto social sigue concentrado principalmente en las pensiones y la protección por desempleo, con un margen de mejora importante en lo que se refiere e la protección de la población más vulnerable, especialmente familias con menores a cargo, así como el destinado a la educación y protección de la población joven (recuadro 2).

Reto de las políticas sociales: necesidad de seguir avanzando en un contexto de consolidación fiscal

Asimismo, en el Informe Conjunto sobre Empleo 2024, que es el primero en informar sobre los riesgos para el avance hacia los objetivos sociales para el año 2030 a partir de un nuevo marco de supervisión social, ha permitido identificar a los Estados miembros que mostraban ámbitos de mejora importantes en seis o más indicadores sociales[13]. Entre estos países se encuentra España, debido a sus todavía bajos niveles

12 Comisión Europea, *Informe sobre España que acompaña al documento Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2023 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2023 de España*. SWD/2023/609 final. OCDE, *Panorama económico de España*, octubre 2023.

13 El objetivo de este nuevo mecanismo de supervisión social en el marco del Semestre Europeo (conocido como Marco de Convergencia Social) es fomentar la corrección de los riesgos para la convergencia social identificados a través de los indicadores sociales del Pilar Social (*Social Scoreboard*) y, posteriormente, de los informes de convergencia social publicados por la Comisión. Este nuevo marco de supervisión social comenzó a fraguarse en la reunión del Consejo del 15 de octubre de 2021, en la que Bélgica y España lanzaron una iniciativa para introducir en el Semestre lo que entonces llamaron «Procedimiento de Desequilibrios Sociales». Para más detalle sobre su posterior evolución, véase: *Introduction of*

de renta bruta disponible de los hogares, y a las elevadas tasas de abandono escolar temprano, riesgo de pobreza, especialmente entre la población infantil, así como desigualdad social y el bajo impacto de las transferencias sociales para reducir las situaciones de pobreza. Por ello, la situación social en España, junto a la de resto de países que muestran una situación que puede poner en riesgo la convergencia social de la región (Bulgaria, Estonia, Hungría, Italia, Rumania y Lituania), será objetivo de un análisis más profundo en una segunda etapa por parte del Servicios de Comisión[14].

La persistencia de situaciones de vulnerabilidad severa enfatiza, además, la necesidad de potenciar los servicios sociales, pues, junto a la creación de empleo y la mejora de su calidad, así como la mejora de la eficacia del sistema de protección social en su conjunto, constituyen la vertiente de esta última específicamente dirigida a dar respuesta a las necesidades de apoyo social de las personas, más allá del importante papel que han venido jugando en las crisis las organizaciones sin ánimo de lucro o las entidades del tercer sector. A este respecto, sigue pendiente la aprobación Anteproyecto de Ley de Condiciones Básicas para la Igualdad en el Acceso a los Servicios Sociales, que fue sometida a dictamen por parte del CES, para lograr avanzar en la conformación de un marco común que favorezca la cohesión social y la igualdad de todas las personas en coherencia con la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para la igualdad efectiva en todo el territorio[15]. Se ha de seguir atendiendo a estos retos para cumplir con los objetivos nacionales de reducción de la pobreza que España se comprometió a alcanzar en 2030 en el marco del Plan de acción del Pilar Social, consistentes en reducir el riesgo de pobreza y exclusión social de la población total (AROPE) al 20,2 por 100, así como el referido a la población infantil al 22,7 por 100.

Necesidad de reforzar los servicios sociales y las políticas de inclusión social

España deberá atender las recomendaciones provenientes de la Unión Europea de seguir avanzando en medidas que favorezcan el crecimiento y la cohesión social tratando de conjugarlas al mismo tiempo con el objetivo de estabilidad macroeconómica que establecen las nuevas reglas fiscales europeas[16]. El Consejo de la Unión Europea recomienda a España seguir haciendo esfuerzo en inversiones y reformas que propicien un mayor crecimiento sostenible, pero en línea con una estrategia fiscal a medio plazo de saneamiento gradual y sostenible, con el fin de lograr una situación presupuestaria

a Social Convergence Framework in the European Semester - Report of the joint EMCO-SPC Working Group. SOC 323.EMPL 209.ECOFIN 443, mayo 2023.

14 Para un análisis más detallado sobre la metodología para identificar los riesgos para una convergencia social al alza, véase: *Proposal for a Joint employment report from the Commission and the Council*, COM (2023) 904 final.

15 Dictamen CES 8/2023 sobre el Anteproyecto de Ley de Condiciones básicas para la igualdad en el acceso a los servicios sociales

16 Véase Informe CES 2/2023, *La gobernanza económica en la Unión Europea*.

RECUADRO 2. RETOS EN MATERIA SOCIAL Y DE COHESIÓN

La capacidad de las transferencias sociales para reducir la pobreza y la desigualdad de renta está mejorando, pero sigue siendo limitada. La mayor parte de la ayuda a los hogares se presta a través de transferencias fiscales no reembolsables en el sistema tributario, lo que limita la eficacia en la reducción de la pobreza, en particular en el caso de las familias con menores.

El **IMV** debe seguir avanzando hacia la aplicación plena para aumentar su capacidad protectora de la población más vulnerable y contribuir a alcanzar el objetivo nacional de España de reducción de la pobreza de aquí a 2030.

Las **disparidades regionales** siguen siendo amplias, entre otros en ámbitos como la innovación y los resultados educativos.

El **envejecimiento de los empleados públicos, la escasez de personal y la elevada temporalidad** merecen un seguimiento continuo para garantizar la prestación de servicios públicos básicos que favorezcan la cohesión social. Esto es especialmente pertinente para la educación obligatoria y la atención primaria.

Fuente: Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2023 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2023 de España. SWD/2023/609 final. OCDE, Panorama económico de España, octubre de 2023.

prudente a medio plazo. En este sentido, también aconseja que las medidas dirigidas a contener la presión de los precios se focalicen en la población más vulnerable[17].

1.2. VIVIENDA

El acceso a la vivienda en 2023 ha estado marcado por tendencias de distinto signo, en un contexto de aumento de población, del ritmo de creación de hogares tras la pandemia y de crecimiento del empleo. Sin embargo, factores como la subida de tipos de interés, el endurecimiento de las condiciones de financiación o el incremento de los precios han repercutido en la disminución de las compraventas y en el elevado coste del alquiler, de modo que una parte de la población, que necesita acceder o cambiar de vivienda, no lo consigue. Durante 2023 se aprobaron nuevas medidas o se prorrogaron otras, orientadas a mejorar la asequibilidad y el mantenimiento de la vivienda, como elementos centrales del derecho a una vivienda adecuada (recuadro 1). Entre ellas, cabe mencionar las dirigidas a la protección frente al desahucio y el aumento de las cargas hipotecarias o las limitaciones a la subida de los alquileres. En todo caso, la principal novedad vino dada por la aprobación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la vivienda.

Además, persisten fuertes desequilibrios entre la vivienda de nueva construcción y la actividad de rehabilitación o entre la vivienda en propiedad y en alquiler, a lo

17 Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2023 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2023 de España. SWD/2023/609 final. OCDE, Panorama económico de España, octubre de 2023.

que se suma el hecho de que los parques públicos de vivienda son insuficientes para atender las necesidades de las personas vulnerables con dificultades de acceso al mercado, especialmente en el caso del alquiler[18]. Recientemente, la Comisión Europea ha llamado la atención sobre el problema de la asequibilidad de la vivienda en España, como una de las cuestiones sociales clave en las que es necesario seguir avanzando[19].

1.2.1. Coste de la vida y accesibilidad de la vivienda

Según los últimos datos, el parque de viviendas en España se componía en 2022 de 26,8 millones de viviendas[20]. El 70,4 por 100 son viviendas principales, que durante el último decenio han experimentado un aumento del 4,2 por 100, mientras las no principales (secundarias y vacías) han repuntado un 5,7 por 100. Entre los Censos de 2011 y 2021, las viviendas secundarias han aumentado de 3,7 millones a 4,2 millones, tendencia que parece estar relacionada con el aumento de viviendas turísticas[21]. Por su parte, las viviendas vacías han pasado de 3,4 millones, a 3,8 millones de unidades, más bien debido a un cambio metodológico en el último Censo, que contabiliza las viviendas vacías basándose en el consumo eléctrico.

El régimen mayoritario de tenencia de la vivienda principal continúa siendo la propiedad, que en 2023 alcanzaba un 75,1 por 100 sobre el total, frente al 18,1 por 100 de viviendas en alquiler y un 6 por 100 de viviendas cedidas, proporciones que apenas han variado en los últimos cuatro años[22].

La vivienda constituye una de las principales partidas de gasto de las familias, representando en 2022 un 32,4 por 100, casi la tercera parte del total del gasto medio por hogar, que ese año alcanzó los 31.568 euros en términos corrientes[23]. La situación es especialmente gravosa en el caso de las familias con menos recursos, cuya capacidad de gasto se dirige en su mayor parte a cubrir las necesidades básicas, vivienda y alimentación. Así, los hogares con menor gasto medio equivalente destinaron en 2022 el 42,6 por 100 de su presupuesto a vivienda y gastos asociados, frente al 27 por 100 del presupuesto de los hogares con mayor capacidad de gasto. Según los datos disponibles para 2023, en promedio, el esfuerzo anual de gasto destinado a vivienda alcanzó en el tercer trimestre del año el 39,2 por 100 de la renta disponible por hogar, lo que supuso un aumento

Aumento del esfuerzo que supone el gasto de vivienda en los hogares

18 Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Dunja Mijatovic, Report following her visit to Spain from 21 to 25 november 2022 (Strasbourg, 13 April 2023).

19 *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2023 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2023 de España*, COM (2023) 609 final.

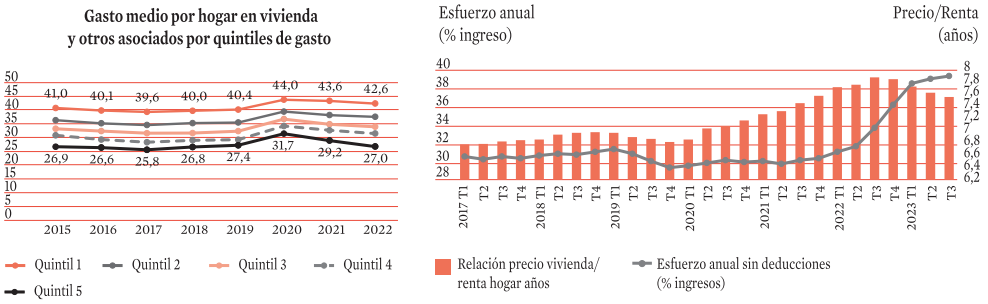
20 INE, Estimación del Parque de Viviendas a partir del Censo de Viviendas de 2021, julio de 2023.

21 Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, Estimación del Parque de Viviendas y Observatorio de Vivienda y Suelo, 3.er Trimestre 2023 (enero 2024).

22 INE, Hogares por régimen de tenencia de la vivienda.

23 INE, Encuesta de Presupuestos Familiares 2022 (2023).

GRÁFICO 8. GASTO MEDIO EN VIVIENDA POR HOGAR Y ACCESIBILIDAD DE LOS HOGARES



Fuente: INE, Encuesta Presupuestos Familiares 2022 (28 junio 2023), y Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible-Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, Observatorio de Vivienda y Suelo, 3.er Trimestre 2023 (enero 2024).

interanual de más del 15 por 100. También empeoró la accesibilidad económica, expresada como relación entre el precio de la vivienda y la renta bruta anual de los hogares, que pasó de 6,8 años de salario bruto en 2022 a 7,5 años en 2023, en línea con el aumento constante experimentado en los últimos seis años (gráfico 8).

Y es que durante 2023 el precio de la vivienda continuó al alza, siguiendo la tónica de los últimos cinco años. En ese periodo, tanto el Índice de Precios de Vivienda (IPV) como el Índice Armonizado de Precios de Consumo (IAPC) para alquiler —base 2015— han registrado aumentos constantes, alcanzando en 2023 los valores más elevados desde 2019 (148,7 y 109,3 por 100 respectivamente), si bien ralentizando el repunte en el último trimestre del año. A ello se une el impacto de la traslación de la política monetaria al endurecimiento de las condiciones de acceso al crédito inmobiliario, que ha agravado las dificultades de acceso y mantenimiento de la vivienda en propiedad[24]. Ambas circunstancias han provocado una caída de las operaciones de compraventa de la vivienda, del 34,9 por 100 entre enero y diciembre de 2023, coincidiendo con el repunte de los precios, siendo el número de transacciones de vivienda usada cuatro veces superior al de vivienda nueva (gráfico 9).

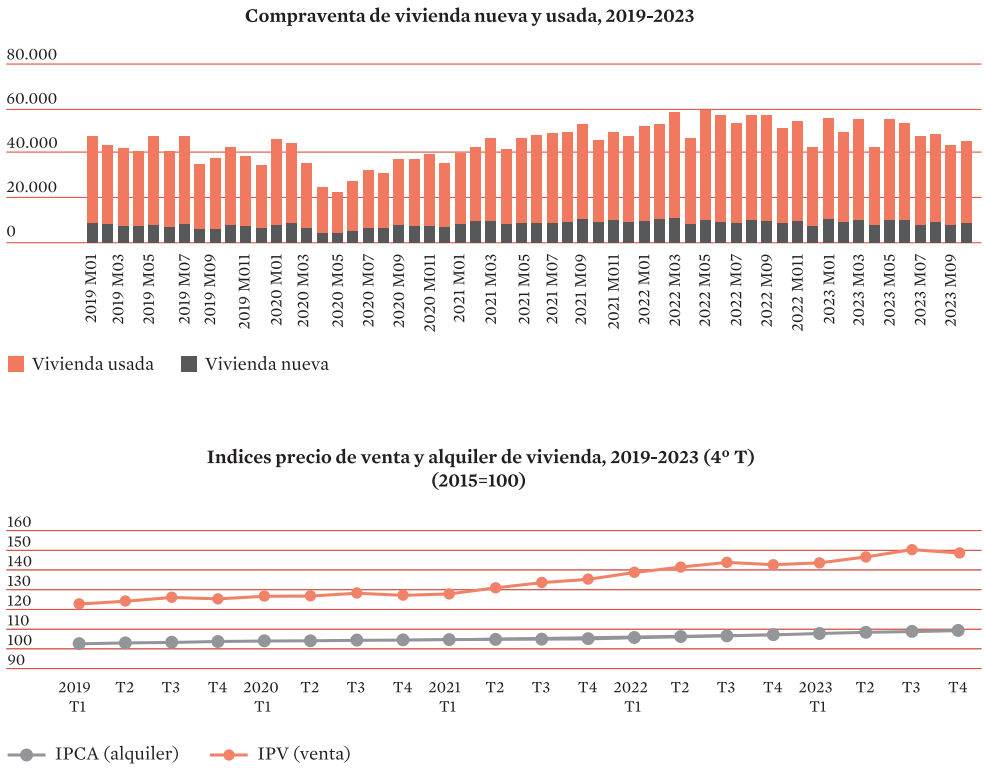
Así, según el INE, en un contexto de aumento de renta, pero mayor inflación, el crecimiento interanual del precio de la vivienda alcanzó el 4,2 por 100 en el cuarto trimestre de 2023, impulsado por el repunte del correspondiente a la vivienda nueva (7,5 por 100), mientras el precio de la vivienda usada alcanzaba un 3,6 por 100 interanual[25].

Respuestas frente al encarecimiento de la vivienda

El endurecimiento de las condiciones de financiación por la subida de los tipos de interés ha contribuido a ese aumento del esfuerzo, especialmente entre los hogares con hipotecas referenciadas a tipos variables. En 2023, los hogares pagaron 10.000 millones de euros más en intereses

24 Véase capítulo I de esta Memoria.
25 INE, Índice de Precios de la Vivienda (IPV), Base 2015. Cuarto Trimestre 2023 (7 marzo 2024).

GRÁFICO 9. COMPRAVENTA Y EVOLUCIÓN DEL INDICE DE PRECIOS DE VIVIENDA



Fuente: INE.

por el aumento de los tipos de interés, viendo mermada su capacidad de gasto y de hacer frente al coste de la vida. La estrategia de una parte de las familias ha consistido en amortizar capital pendiente, de modo que en 2023 se ha producido una importante reducción de la carga crediticia inmobiliaria viva de los hogares, que ya venía descendiendo desde 2017. Así, en el tercer trimestre de 2023 la carga crediticia viva correspondiente a la adquisición de la vivienda se cifraba en 480.039 millones de euros, y en 15.693 millones de euros la relativa a rehabilitación[26] (gráfico 10).

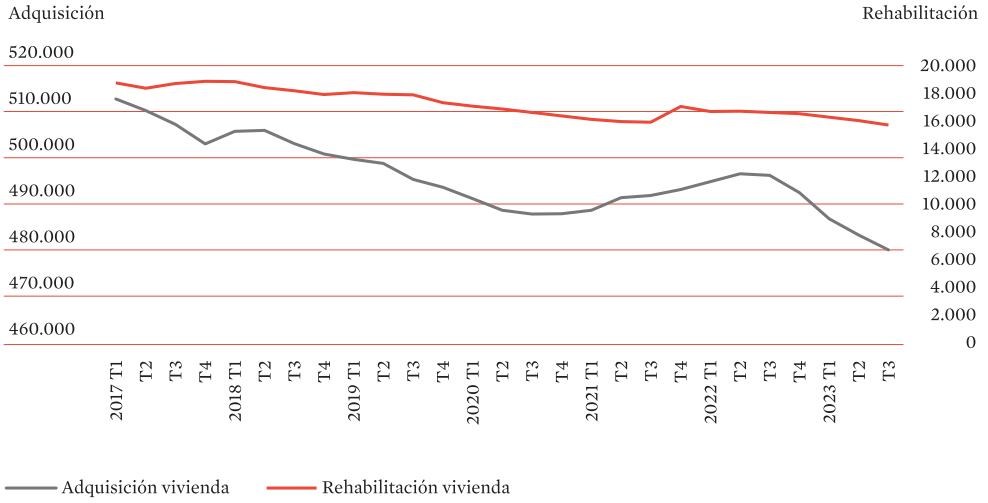
Como se ha adelantado, ante la persistencia de la elevada inflación, durante 2023 se prolongaron las medidas extraordinarias aplicables a contratos de alquiler de vivienda, como la limitación de la actualización anual de la renta de los contratos de arrendamiento, o la prolongación del derecho de propietarios y arrendadores a solicitar una compensación económica, bajo condiciones de vulnerabilidad acreditada[27].

26 Ver apartado 1.3.4. Construcción del capítulo I de esta Memoria.

27 Real Decreto-ley 20/2022 de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras

GRÁFICO 10. CRÉDITO INMOBILIARIO

(Millones de euros)



Fuente: Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, Observatorio de Vivienda y Suelo, Tercer Trimestre 2023 (enero 2024).

Puesta en marcha del sistema estatal de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda

En marzo de 2024 se publicó el nuevo Sistema Estatal de Índices de Referencia del precio del alquiler de vivienda, que persigue garantizar la transparencia y evolución del mercado de alquiler de vivienda, aplicar políticas públicas que aumenten la oferta de vivienda asequible e impulsar medidas de planificación en materia de vivienda y agenda urbana[28]. El Índice de Precios de Referencia operará en las comunidades autónomas que soliciten ser declaradas zona de mercado residencial tensionado, según lo dispuesto en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la vivienda[29]. Por el momento, la única comunidad que lo ha hecho es Cataluña, limitando el alquiler en los 140 municipios que considera tensionados (entre ellos Barcelona, Tarragona, Girona y Lleida, y la mayor parte del área metropolitana barcelonesa)[30].

situaciones de vulnerabilidad, modificado por la disposición final quinta del Real Decreto-ley 1/2023 de 10 de enero.

28 Resolución de 14 de marzo de 2024, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se determina el sistema de índices de precios de referencia a los efectos de lo establecido en el artículo 17.7 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos urbanos.

29 Resolución de 14 de marzo de 2024, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se determina el sistema de índices de precios de referencia a los efectos de lo establecido en el artículo 17.7 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos urbanos. La nueva aplicación, accesible de manera libre y gratuita, arranca con la publicación del Índice en el portal web de MIVAU.

30 Resolución de 14 de marzo de 2024, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se publica la relación de zonas de mercado residencial tensionado que han sido declaradas en virtud del procedimiento establecido en el artículo 18 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la vivienda en el primer trimestre de 2024.

Este instrumento podría servir para reducir el aumento de la oferta de alojamientos de temporada, así como el encarecimiento o reducción de los alquileres residenciales disponibles que favorece el proceso conocido como *gentrificación* (expulsión de las personas con menor capacidad adquisitiva de determinados barrios y su sustitución por sectores más adinerados, a raíz del encarecimiento del coste de la vida y, particularmente, de la vivienda y los alquileres). Algunas ciudades europeas han tenido resultados positivos tras la aplicación de instrumentos similares. Por su parte, el Consistorio de Barcelona ha aprobado reformas del Plan especial urbanístico de alojamientos turísticos, que han desembocado en un plan para limitar los alojamientos turísticos en las zonas más afectadas por la gentrificación de la ciudad[31].

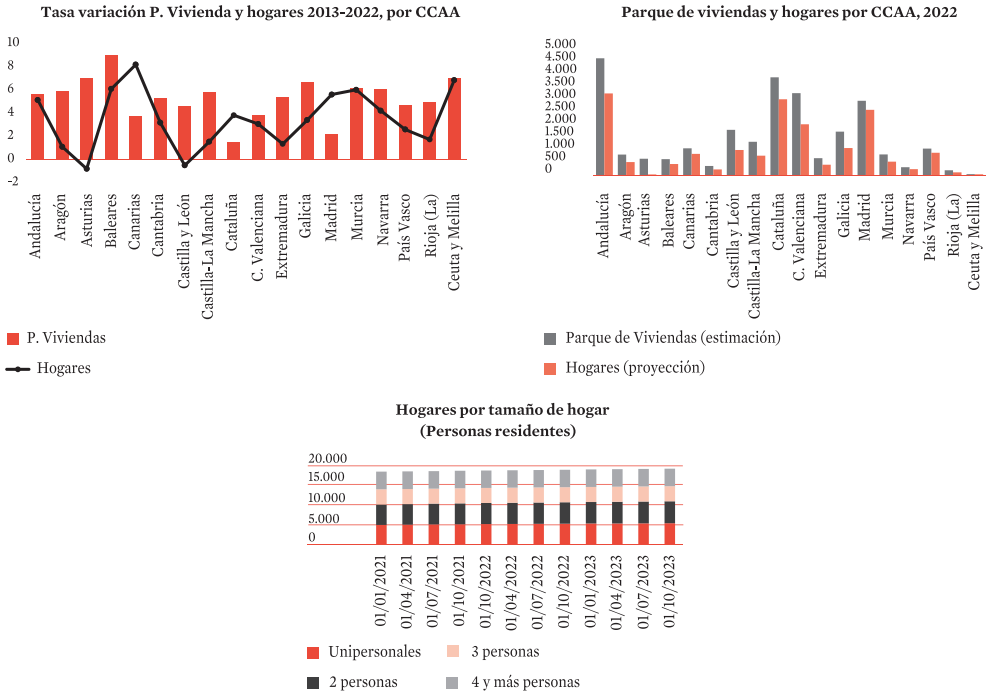
El crecimiento de la población, su dinamismo y los cambios sociodemográficos están directamente relacionados con la creación de hogares y el crecimiento de la demanda de vivienda habitual. En 2023, la población de España continuó aumentando gracias a la intensidad de los flujos migratorios, estimando el INE el crecimiento interanual en 525.075 personas y alcanzándose la cifra total de 48,4 millones de habitantes, la más alta de la serie histórica[32]. Por su parte, el número de hogares ascendía en octubre de 2023 a 19,3 millones, lo que representaba unos 257 mil hogares más que en la misma fecha del año anterior. Así, entre el 1 de enero de 2021 y el 1 de octubre de 2023 la formación de hogares en España registró un aumento de casi un 4 por 100, muy apoyado en aquellos integrados por una o dos personas, que representan casi el 60 por 100 sobre el total, frente al 23 por 100 de hogares formados por 4 o más personas (gráfico 11).

Desajuste entre creación de hogares y parque de viviendas

Sin embargo, la tasa de formación de hogares en algunas comunidades autónomas ha aumentado entre 2013 y 2022 más que la correspondiente al parque de viviendas (caso de Canarias, Cataluña y Madrid), generándose cierta dificultad para absorber la demanda. Como se ha señalado, el aumento de hogares tiene mayor incidencia en el caso de aquellos unipersonales y de dos personas, por lo que la evolución del parque inmobiliario español debería impulsar viviendas ajustadas a esa demanda. Así, el déficit de vivienda nueva es particularmente intenso en aquellas comunidades autónomas donde se concentra el crecimiento de población y la actividad turística, y según las proyecciones más actualizadas, podría situarse en torno a las 600.000 unidades en 2025[33].

31 Instituto Municipal de la Vivienda y Rehabilitación de Barcelona, *Estrategias contra la gentrificación. Propuestas para ampliar la vivienda asequible de forma sostenible* (4 junio 2023).
32 INE, Estadística Continua de Población (ECP) a 1 de octubre de 2023. Datos provisionales.
33 Banco de España, *Informe anual 2023* (Capítulo 4. El mercado de la vivienda en España: evolución reciente, riesgos y problemas de accesibilidad), 23 de abril de 2024.

GRÁFICO 11. POBLACIÓN, VIVIENDAS FAMILIARES Y HOGARES
(En miles)



Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Observatorio de Vivienda y Suelo (Boletín Especial. Censo de Viviendas 2021. Noviembre 2023); INE (Hogares de personas residentes en viviendas familiares por fecha y tamaño del hogar).

Impacto de las dificultades de acceso a la vivienda en la emancipación de los jóvenes

Las dificultades de acceso y mantenimiento de la vivienda contribuyen al retraso en la emancipación de las personas jóvenes, que en España sigue produciéndose a edades más tardías que en la mayoría de los países de la Unión Europea. Así, mientras la media europea se situaba en 2022 en los 26,4 años (27,3 en el caso de los hombres y 25,4 en el de las mujeres), en España se superaban los 30 (31 años en el caso de los hombres y 29,5 en el de las mujeres[34]). A mediados de 2023, tan solo el 16,3 por 100 de la población joven (16 a 29 años) en España estaba emancipada (un 19,4 por 100 de mujeres y el 13,3 por 100 de hombres), lo que, si bien supone un aumento de 0,37 puntos porcentuales respecto a 2022, se encuentra por debajo de los niveles registrados en momentos prepandemia (18,7 por 100), y más aún del máximo previo a la crisis económica de 2008 (26,1 por 100). Y pese al significativo descenso en los últimos años de la tasa de paro juvenil, persisten las dificultades de encontrar un trabajo estable que permita afrontar la vida autónoma de modo que,

34 Eurostat (Youth Database), Estimated average age of young people leaving the parental household by sex.

en promedio, una persona joven tendría que destinar el 93,9 por 100 de su salario para alquilar una vivienda en solitario. Y si bien el importe mensual de una hipoteca era en 2023, en términos generales, más barato que el de un alquiler, tampoco era asequible para una persona joven, ya que la primera mensualidad de una hipoteca correspondería al 65,9 por 100 del salario mediano joven, mientras la entrada supondría unos 53.796 euros, el equivalente a cuatro años y medio de su sueldo. Por esa razón, y puesto que el alquiler es aún la opción mayoritaria para las personas jóvenes emancipadas, el 37,9 por 100 de aquellas en régimen de alquiler compartía la vivienda con personas ajenas a su núcleo familiar (el 62,6 por 100 si se encuentran entre los 16 y 24 años)[35].

En 2023, la mejora del empleo y la recuperación de los salarios (véase capítulo II) no han sido suficientes para contrarrestar las dificultades para la formación de hogares por parte de los jóvenes, en un contexto de precios demasiado elevados para la mayoría, especialmente para quienes se encuentran en situación de inestabilidad o vulnerabilidad económica. Hay que recordar que a finales de 2022 el 30,2 por 100 de personas jóvenes estaba en riesgo de pobreza o exclusión social[36].

CUADRO 1. BONO JOVEN DE ALQUILER POR CCAA

Comunidades autónomas	Plazo	Renta límite (€)
Andalucía	14/11/22 a 14/02/23	900
Aragón	15/09/22 a 28/10/22	600
Asturias	30/12/2023	600
Baleares	28/02/2023	900
Canarias	31/10/2022	600
Cantabria	09/09/2022	600
Cataluña	hasta 12/05/23	950
Castilla-La Mancha (nueva conv.)	01/12/23 a 15/01/24	600
Castilla y León	30/11/2022	600
Extremadura	29/09/2022	600
Galicia	31/10/2022	600
La Rioja	10/11/2022	600
Madrid	desde 21/09/22	900
Murcia	30/05/2023	600
Comunidad Valenciana	02/06/2023	770
País Vasco		800
Navarra		675

Nota: tras la convocatoria de 2022 y al ser ayudas por dos años con fondos limitados, en muchas comunidades autónomas hay ausencia de información sobre la convocatoria para 2023, o directamente no han abierto convocatoria o lo han hecho en plazos muy cortos. En la mayoría de las comunidades autónomas el plazo está cerrado en el momento de publicar esta actualización.
Fuente: OCU, Plazo del bono joven de alquiler por comunidades autónomas (30/11/2023).

35 Ministerio de Juventud e Infancia, Consejo de la Juventud de España, Observatorio de Emancipación. *Informe Estatal* (Primer Semestre 2023).

36 *Op. cit.*

Entre las medidas orientadas a mejorar esta situación cabe mencionar la implementación del Bono Alquiler Joven[37], para cuya solicitud es preciso contar con un contrato de alquiler previo, requisito que supone una barrera para las personas potencialmente beneficiarias. Junto a ello, la no priorización de los segmentos de población en situación de mayor vulnerabilidad en la asignación de fondos, o la demora en la convocatoria y gestión por parte de la mayoría de las comunidades autónomas, plantea interrogantes sobre la efectividad y aplicabilidad del programa[38] (cuadro 1). De hecho, algunas comunidades autónomas han manifestado imposibilidad de atender al elevado número de solicitudes recibidas en 2023, generándose demoras más allá del plazo máximo previsto (generalmente de 6 meses) para dictar y notificar la resolución de solicitud[39].

1.2.2. Políticas de vivienda social y medidas contra la exclusión residencial

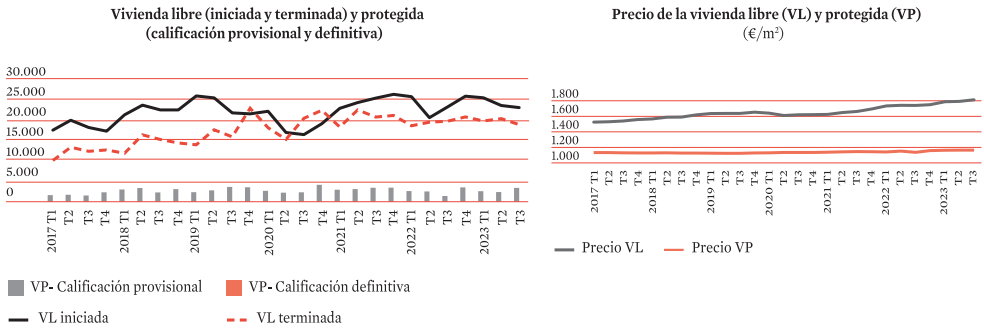
Hacer efectivo el derecho al acceso a una vivienda digna, adecuada y asequible[40] requiere mayores esfuerzos para la promoción de vivienda protegida. Estudios recientes[41] estiman que en 2023 alrededor de 11,2 millones de hogares en España (cerca del 60 por 100 del total) presenta alguno de los indicadores característicos de la exclusión residencial, relativos a la asequibilidad, la habitabilidad, el entorno, o la inseguridad, siendo especialmente grave la incidencia de la asequibilidad económica y la accesibilidad, al afectar al 43 por 100 de los hogares.

Estancamiento de las viviendas protegidas

Frente a esa realidad, el parque de viviendas protegidas (aquellas viviendas —nuevas y usadas— objeto de alguna protección —ayuda pública instrumentada en cualquiera de sus acepciones y modalidades[42]—) sigue siendo exiguo y su construcción no consigue despegar. Así, en el tercer trimestre de 2023 el número de viviendas protegidas con calificación definitiva era de 1.770, lejos de las 19.213 viviendas libres terminadas ese mismo trimestre (gráfico 12). Estos datos siguen reflejando la insuficiencia de las políticas actuales para satisfacer una demanda en aumento de vivienda asequible.

37 Título I del 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.
38 Provivienda, Observatorio de Vivienda Asequible, *La casa a cuestas: la vivienda en datos 2023*.
39 Defensor del Pueblo, Informe Anual 2023 (Volumen I).
40 Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos.
41 Provivienda, Informe *Prevención y atención de la exclusión residencial: Factores explicativos* (financiado por la DG de Diversidad Familiar y Servicios Sociales, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, noviembre 2023).
42 MITMA, Observatorios y Estadísticas: Vivienda y Rehabilitación protegidas.

GRÁFICO 12. VIVIENDAS LIBRES Y PROTEGIDAS



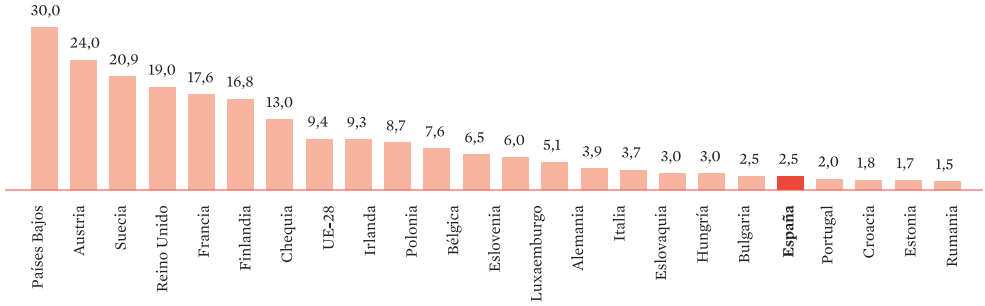
Fuente: Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible-Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, Observatorio de Vivienda y Suelo, Tercer Trimestre 2023 (Boletín 47, enero 2024).

El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (Mitma) define el parque de vivienda social como el conjunto de viviendas de titularidad pública destinadas al alquiler social o de renta limitada (terminología asimilable a la utilizada en el contexto de la Unión Europea). Según la misma fuente, en España, el parque de vivienda social se sitúa en el entorno de las 290.000 viviendas, de las que unas 180.000 son titularidad de las comunidades autónomas y entidades dependientes, y el resto titularidad de los ayuntamientos y entidades dependientes, ofreciendo una cobertura del 2,5 por 100 del total de viviendas principales, en contraste con proporciones superiores al 15 por 100 de países como Países Bajos, Austria, Dinamarca o Francia (gráfico 13).

La oferta de vivienda social en España, muy por debajo de la de otros países europeos

GRÁFICO 13. VIVIENDA SOCIAL EN LA UE

(Número de viviendas sociales por cada 100 viviendas principales)



Fuente: MITMA, Observatorio de Vivienda y Suelo, Boletín especial Vivienda Social 2020.

Entre las iniciativas orientadas a mejorar la situación destaca el Plan Estatal para el Acceso a la Vivienda 2022-2025[43], orientado al aumento de oferta de vivienda en alquiler asequible o social, en entornos rurales y urbanos, mediante el impulso del parque público de vivienda, estableciendo ayudas a la adquisición de viviendas por las Administraciones públicas o sus entidades vinculadas o dependientes. En ese contexto, en 2023 se ha aprobado el Plan de Vivienda en Alquiler Asequible (PVAA), que persigue habilitar más de 184.000 nuevas viviendas en alquiler social o a precios asequibles. Así, se ha anunciado la movilización de 50.000 viviendas a través de la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB); otras 35.000 a través de SEPES (Entidad Pública Empresarial de Suelo); 43.000 financiadas en forma de créditos a largo plazo para la construcción y rehabilitación de vivienda a través del Instituto de Crédito Oficial; 20.000 a cargo del PRTR, 14.000 a través del Plan Estatal de la Vivienda; y 9.800 a través de convenios con entidades locales. La ejecución del PVAA afronta desafíos significativos para asegurar el acceso de personas en situación de vulnerabilidad residencial, entre otros la obligatoriedad de establecer un contrato de arrendamiento, la ausencia de previsiones para anticipos, o los derivados de la dificultad y lentitud en la ejecución de los fondos europeos[44].

Junto a ello, hay que mencionar las medidas orientadas a aliviar la carga hipotecaria derivada del aumento del euribor, mediante la aprobación en 2023 de un nuevo Código de Buenas Prácticas (CBP) para deudores hipotecarios en riesgo de vulnerabilidad, al que de forma voluntaria podrán adherirse las entidades financieras[45]. Respecto al anterior, entre los requisitos de elegibilidad se establece un aumento del umbral de renta familiar desde 3,5 a 4,5 veces el IPREM anual de catorce pagas (5,5 veces en el caso de que algún miembro de la unidad familiar tenga declarada una discapacidad superior al 33 por 100). No todos los hogares que han solicitado acogerse a alguno de los mecanismos podrán adherirse de manera efectiva, habiéndose observado una cuota de denegaciones en torno al 40 por 100, en su mayor parte debidas al incumplimiento de requisitos. En todo caso, frente a las 5.800 solicitudes registradas en 2022, hasta julio de 2023 se había registrado un acumulado de 42.800, apreciándose un aumento del alcance de este tipo de medidas en el último año[46].

Nuevas medidas para aminorar el impacto de la subida del euribor en los hogares hipotecados

43 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.

44 Provivienda, Observatorio de Vivienda Asequible, *La casa a cuestas: la vivienda en datos 2023*.

45 Resolución de 27 de diciembre de 2023, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 2023, por el que se modifica el Código de Buenas Prácticas de medidas urgentes para deudores hipotecarios en riesgo de vulnerabilidad, previsto en el Real Decreto-ley 19/2022, de 22 de noviembre, se modifica el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, y se adoptan otras medidas estructurales para la mejora del mercado de préstamos hipotecarios.

46 Banco de España, *Informe de Estabilidad Financiera, Análisis del uso en 2023 de los Códigos de Buenas Prácticas en los Reales Decretos-leyes 6/2012 y 19/2022* (Otoño 2023).

En 2023 se aprobó la nueva Ley por el Derecho a la vivienda

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la vivienda (en adelante Ley de Vivienda), constituye la primera norma de ámbito estatal que desarrolla el derecho constitucional a la vivienda, si bien diversas leyes autonómicas lo habían venido abordando en el ámbito de sus competencias. Este marco normativo, que establece un conjunto de derechos y deberes de carácter general y un estatuto de derechos y deberes asociados a la propiedad de la vivienda, trata de dar respuesta a la solicitud del Parlamento Europeo a la Comisión y a los Estados miembros realizada en 2021 para asegurar el reconocimiento del derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho fundamental (art. 47 de la Constitución española), y reforzar su función como servicio social de interés general[47]. La norma aprobada[48] se propone introducir un cambio de modelo que pasa por una reorientación de la política de fomento de la propiedad hacia la rehabilitación y el alquiler, pretendiendo asimismo actuar contra la insuficiente oferta de alquiler asequible, responder a la necesidad de dotación de ayudas a la vivienda en determinados colectivos, o la política de lanzamientos y desahucios, entre otras muchas. Incorpora para ello numerosas modificaciones a la regulación vigente[49] (recuadro 3).

Esta disposición modifica, asimismo, la regulación del procedimiento de desahucio en situaciones de vulnerabilidad, ampliando el ámbito de la protección en varios supuestos. Cabe señalar que el número de ejecuciones hipotecarias ha experimentado un continuo retroceso desde 2014 (salvando los aumentos de 2019 y 2021), alcanzándose en 2023 las 13.053, lo que supone una caída acumulada del 81 por 100[50]. Como se ha señalado en otras Memorias, es probable que las medidas de protección en materia de arrendamiento y las de protección hacia los deudores hipotecarios especialmente vulnerables puestas en marcha en los últimos años hayan podido incidir en el descenso de los lanzamientos[51].

47 Resolución del Parlamento Europeo de 21 de enero de 2021 sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos.

48 En septiembre de 2023 el TC admitió a trámite varios recursos de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la vivienda, presentados por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, el Parlamento de Cataluña y por los Consejos de Gobierno de las comunidades autónomas de Andalucía, Baleares y Madrid.

49 Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos urbanos; TR de la Ley de Suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto-ley 7/2015, de 30 de octubre; Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil; Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la renta de las personas físicas y de modificación parcial de las leyes de los impuestos sobre sociedades, sobre la renta de no residentes y sobre el patrimonio; TR de la Ley reguladora de las Haciendas locales, aprobado por Real Decreto-ley 2/2004, de 5 de marzo; 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.

50 Consejo General del Poder Judicial, *Estadística sobre Ejecuciones Hipotecarias*.

51 El Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, extiende hasta el 31 de diciembre de 2024 la suspensión de desahucios y lanzamientos para hogares vulnerables sin alternativa habitacional.

RECUADRO 3. PRINCIPALES CONTENIDOS DE LA LEY 127/2023, DE 24 DE MAYO, POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

Redefinición de vivienda pública

- Regulación de parques públicos de vivienda para evitar operaciones de venta a fondos de inversión. Se establece que los parques públicos de vivienda sean patrimonio separado, por lo que los ingresos que generen deben destinarse a la creación, ampliación, rehabilitación o mejora de estos.
- Refuerzo del papel de los planes estatales en la conservación, mejora y ampliación de los parques públicos de vivienda, a través del establecimiento de objetivos concretos, especificando que deben dar respuesta a situaciones de vulnerabilidad.
- Calificación indefinida de la vivienda protegida para garantizar siempre un periodo de, al menos, 30 años. Se refuerza el papel de los registros de demandantes para el acceso a la vivienda protegida y la fijación de los criterios objetivos de adjudicación.
- Porcentaje mínimo del 50 por 100 para vivienda en alquiler dentro del suelo de reserva para vivienda protegida e incremento de los porcentajes de reserva de suelo para vivienda protegida, del 30 al 40 por 100 en suelo urbanizable, y del 10 al 20 por 100 en suelo urbano no consolidado
- Elaboración y mantenimiento de un inventario del parque público de vivienda.

Redefinición de la vivienda asequible y función social de la vivienda

- Se introduce el concepto de *vivienda asequible incentivada*, como figura necesaria para incrementar la oferta a corto plazo. Se trata de otorgar beneficios de carácter fiscal o urbanísticos a cambio de que las viviendas de titularidad privada, incluidas las entidades del tercer sector (asociaciones, fundaciones...), se destinen al alquiler a precios reducidos para personas cuyo nivel de ingresos no les permite acceder a una vivienda a precio de mercado.
- Se desarrolla y refuerza el concepto de vivienda digna y adecuada recogido en el artículo 47 de la Constitución española, para asegurar el compromiso de los poderes públicos para hacerlo efectivo, incorporando en el concepto aspectos como el de habitabilidad, accesibilidad, eficiencia energética, utilización de energías renovables o acceso a redes de suministros básicos.

Limites al precio del alquiler

- Beneficios fiscales o urbanísticos para viviendas de titularidad privada con alquiler a precio reducido.
- Declaración de *zonas de mercado residencial tensionado* durante un periodo prorrogable de 3 años para poder aplicar medidas de reducción del alquiler.
- Incremento máximo anual del 3 por 100 del alquiler en los contratos vigentes durante 2024.
- A partir de 2025, nuevo índice de referencia para actualización anual de contratos de arrendamiento en sustitución del IPC que evite incrementos desproporcionados en la renta.

En zonas declaradas como tensionadas:

- Posibilidad de prórroga extraordinaria anual para el arrendatario tras la finalización del contrato.
- En nuevos contratos a nuevos inquilinos, limitación del alquiler a la renta del contrato anterior.
- Posibilidad de aplicar límites de sistemas de índices de precios de referencia a viviendas que no hayan estado arrendadas en los últimos 5 años.
- Posibilidad de aprobar sistemas de índices de precios de referencia por ámbitos territoriales estableciendo una base de datos de contratos de alquiler para realizar seguimiento y evaluación de las medidas adoptadas.

RECUADRO 3. PRINCIPALES CONTENIDOS DE LA LEY 1272023, DE 24 DE MAYO, POR EL DERECHO A LA VIVIENDA *(continuación)*

Medidas orientadas a fortalecer el equilibrio en las relaciones entre arrendador y arrendatario

- Prórroga extraordinaria de un año en contratos de arrendamiento por situaciones acreditadas de vulnerabilidad social o económica.
- Gastos de gestión inmobiliaria y formalización del contrato a cargo del arrendador.

Protección contra desahucios

- Medidas para garantizar una comunicación efectiva entre el órgano judicial y los servicios sociales que logre una atención rápida a las personas en situación de vulnerabilidad.
- Soluciones habitacionales para afectados y, mientras llegan, ampliación de plazos de suspensión de lanzamientos.
- Cuando el demandante sea «gran tenedor» y la demanda de desahucio afecte a personas vulnerables, deberá acreditarse la aplicación de un procedimiento de conciliación o intermediación.

Nueva definición de gran propietario y vivienda vacía

- Se considera «gran tenedor» a aquellos titulares de 5 o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en la misma zona declarada como tensionada, cuando así lo solicite la comunidad autónoma.
- Definición de «vivienda vacía» para que los ayuntamientos puedan aplicar el recargo del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) a las viviendas que lleven vacías más de 2 años, y siempre que el propietario tenga un mínimo de 4 viviendas en esta situación.
- Modulación del recargo del IBI (actualmente situado en el 50 por 100 de la cuota líquida del IBI), que podrá alcanzar el 150 por 100.

Fuente: eleboración propia a partir de la ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la vivienda.

La exclusión residencial extrema: nueva estrategia nacional contra el sinhogarismo

El «sinhogarismo» constituye la expresión más extrema de la exclusión residencial, al reflejar carencias sociales y económicas que van mucho más allá de las necesidades de alojamiento de las personas afectadas.

Como se indica en el primer apartado de este capítulo, en 2023 se aprobó la Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030 (ENI-PSH), orientada a abordar la exclusión social de las más de 28.500 personas que se encuentran en situación de calle involuntaria y reducir su número en un 95 por 100 en 2030. La nueva estrategia se enfrenta al reto de superar algunas de las carencias identificadas en la primera estrategia (EN-PSH), como el bajo nivel de implementación (no se alcanzó el 40 por 100), o el insuficiente impulso institucional y presupuestario del sistema público de servicios sociales que financia las acciones correspondientes a la Estrategia[52]. Para ello parte

52 Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Instituto para la evaluación de políticas públicas, *Evaluación intermedia de Estrategia Nacional Integral para personas sin hogar 2015-2020* (11/07/23).

de un cambio de enfoque, al establecer un marco estratégico común para el conjunto de administraciones implicadas en la prevención y erradicación del sinhogarismo, y promueve un cambio en el tratamiento convencional del sinhogarismo desde el reconocimiento de principios contemplados en estrategias adoptadas por países del entorno, como el derecho de todas las personas a una vivienda adecuada, la prevención y atención temprana, perspectiva de género y mejora del conocimiento y la formación.

La ENI-PSH asume la importancia de aplicar la metodología de intervención social *Housing First*, que proporciona a las personas en situación de sinhogarismo una vivienda individual, estable e independiente, y ha demostrado ser una solución eficaz para resolver el problema, aunque reconoce escasos avances por parte de los Servicios Sociales, pese a que la primera estrategia incluía explícitamente el impulso a este tipo de intervenciones. Esta nueva estrategia en todo caso recoge el seguimiento de los programas *Housing First* entre los objetivos y líneas de actuación de prevención de la cronificación del sinhogarismo de calle, así como en el Objetivo específico 9 (Reorientar el sistema de atención a personas en situación de sinhogarismo hacia recursos comunitarios que fomenten la autonomía, trabajen desde la óptica del proyecto de vida de las personas y la desinstitucionalización).

Calidad y accesibilidad de la vivienda y su entorno

La calidad de la vivienda y algunas de sus componentes básicas guardan una estrecha relación con la antigüedad y ubicación. En el caso de España, la edad media del parque de vivienda usada es de 43,5 años, lo que lleva aparejada la acumulación de deficiencias, como las que afectan a la accesibilidad[53]. De hecho, continúan detectándose importantes carencias en las viviendas que afectan a los más de 2,5 millones de personas con discapacidad en España, destacando el hecho de que el 87 por 100 de los edificios de viviendas necesita mejorar su accesibilidad, dado que 1 de cada 4 edificios carece de rampa o plataforma elevadora, y en un 56 por 100 de los casos los porteros automáticos son inaccesibles. Además, el 17 por 100 de viviendas comunitarias no dispone de ascensor, y si cuentan con uno es de difícil acceso[54].

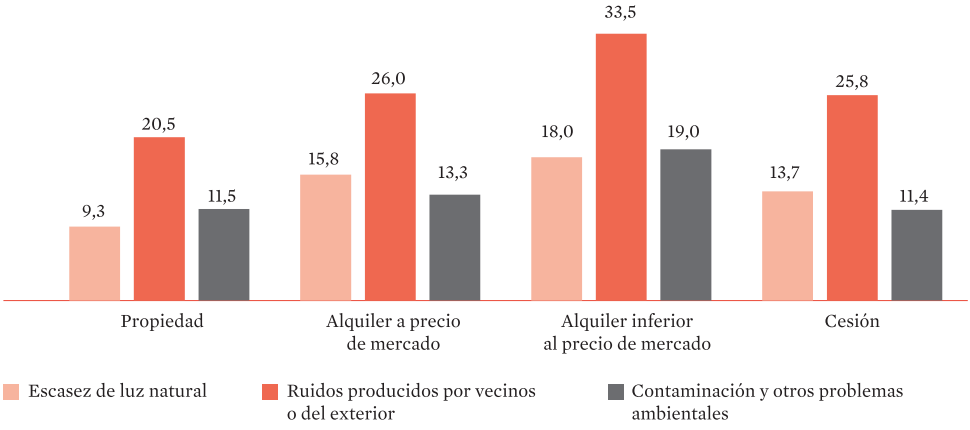
En este sentido cabe señalar la aprobación en 2023 del II Plan Nacional de Accesibilidad Universal (PNAU), que entiende la accesibilidad como parte esencial del contenido de los derechos humanos, y se orienta a optimizar el ejercicio de otros derechos básicos de las personas con discapacidad y mejorar y facilitar la vida a toda la ciudadanía; así como diversos desarrollos normativos orientados a mejorar esta situación[55].

53 Según datos del Informe de la Federación Nacional de Asociaciones Inmobiliarias (FAI) (2023).

54 CERMI, *Falta de accesibilidad en las viviendas, un problema sin resolver* (2023).

55 Ley 11/2023, de 8 de mayo, de trasposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales (...). Asimismo, Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público.

GRÁFICO 14. PROBLEMAS DE LA VIVIENDA, POR RÉGIMEN DE TENENCIA, 2020
(En % hogares)



Fuente: Encuesta de Características Esenciales de la Población y las Viviendas (ECEPOV-2021).

Junto a ello, los problemas del entorno en que se ubica la vivienda principal pueden condicionar la ocupación y su impacto difiere según el régimen de tenencia. Así, son las viviendas en alquiler, especialmente aquellas en alquiler por debajo del precio de mercado, las que registran una mayor incidencia en la exposición a ruidos, contaminación o escasez de luz natural (gráfico 14).

Por otro lado, a pesar de los avances normativos en materia de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad, resta camino por recorrer para el pleno y adecuado cumplimiento de sus medidas, en línea con las previsiones de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), persistiendo numerosos obstáculos físicos, sensoriales o de otro tipo que faciliten su inclusión efectiva y su calidad de vida en todos los entornos [56].

Las dificultades de afrontar los gastos de mantenimiento de la vivienda, concretamente los asociados a la factura energética se reflejan en el aumento de hogares que no pueden mantener su vivienda a una temperatura adecuada en invierno. Así, en 2023 el 21 por 100 de los hogares no podían permitirse mantener una temperatura adecuada (reflejando un aumento interanual de 3,3 puntos porcentuales, y de 5,8 respecto a 2021)[57].

La pobreza energética aumentó con fuerza en 2023 afectando al 21 por 100 de hogares

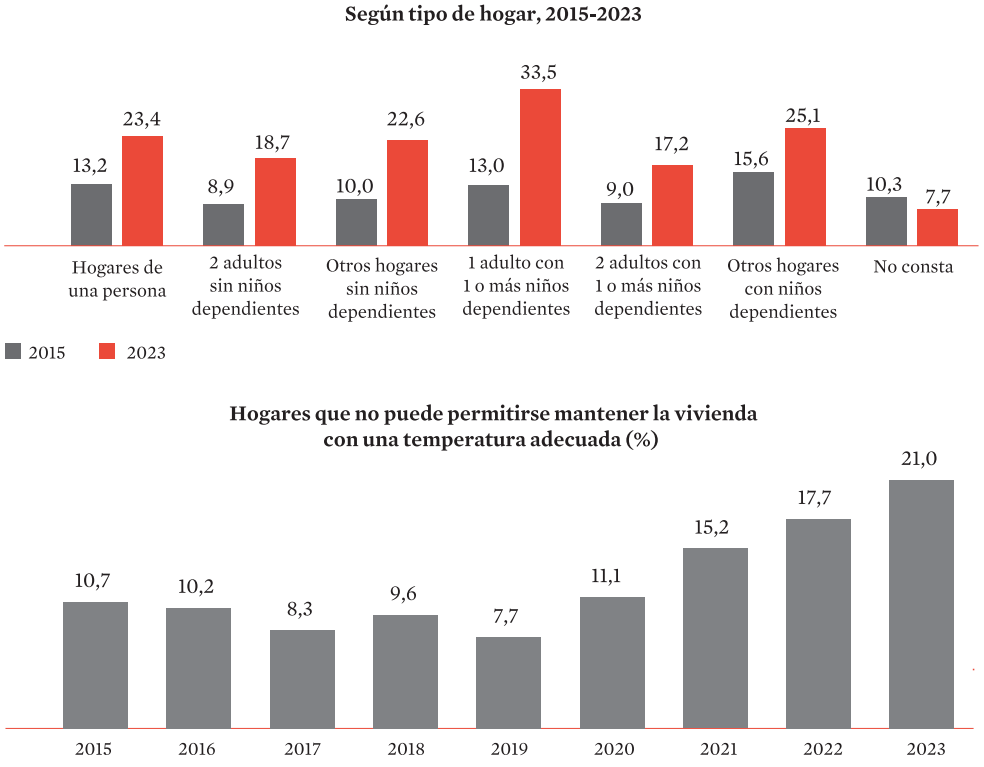
Aprobación y entrada en vigor de la Estrategia Española sobre Discapacidad 2022-2030, para el acceso, goce y disfrute de los derechos humanos de las personas con discapacidad.

56 Confederación Española de Personas con Discapacidad Física y Orgánica (COCEMFE), *Derechos de las personas con discapacidad. Guía para la Accesibilidad Universal* (marzo 2023).

57 Según Eurostat, las viviendas que no podían permitirse mantener una temperatura adecuada correspondientes alcanzaban para España en 2022 una media del 17,1 por 100, aumentando hasta el 30,1 por 100 en el caso de aquellas por debajo del 60 por 100 del ingreso mediano equivalente.

GRÁFICO 15. HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA ENERGÉTICA, 2023

(Hogares que no pueden mantener su vivienda a una temperatura adecuada en invierno, en porcentaje sobre el total)



Nota: la tasa de hogares que no pueden permitirse mantener la vivienda a una temperatura adecuada mide la capacidad económica de los hogares a tal efecto.
Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida 2023. Resultados Definitivos, publicados el 26 de febrero de 2024.

Las deficiencias en el aislamiento térmico afectan a un total de 3,5 millones de viviendas (correspondiendo el 47 por 100 a municipios menores de 50.000 habitantes)[58], y podrían estar agudizando la elevada incidencia de la pobreza energética de los hogares, especialmente en hogares vulnerables. Desde 2015 se advierte un aumento de esta situación en todos los tipos de hogares, destacando en el caso de aquellos formados por un adulto y uno o más niños dependientes, que en 2023 alcanzaban al 33,5 por 100 del total (gráfico 15).

58 INE, Instalaciones y equipamiento de las viviendas principales. Viviendas principales según si tienen algún problema de aislamiento por tipo de edificio, año de construcción y tamaño del municipio.

Entre las ayudas disponibles, el Bono Social de Electricidad proporciona un descuento en la factura eléctrica que difiere en función de la categoría de vulnerabilidad[59]. Cabe hacer especial énfasis en la importancia de esta medida, por cuanto a lo largo de 2023 tanto los beneficiarios vulnerables como vulnerables severos han experimentado aumentos del 11,3 y el 18,7 por 100 respectivamente, alcanzando a 1,6 millones de beneficiarios en diciembre de ese año[60].

1.3. CALIDAD DEL ENTORNO AMBIENTAL

Además de su relación con el aumento del coste de la vida, como se acaba de ver, las crecientes dificultades de mantener el confort térmico en las viviendas, no solo frente al frío en invierno sino también, y sobre todo, frente al calor en verano en un contexto de temperaturas crecientes, constituyen un claro exponente de las amenazas para el bienestar que entraña el cambio climático. En 2023 la temperatura media en España alcanzó los 15,2 ºC, 1,3 ºC sobre el periodo de referencia 1991-2020, y 1,3 ºC por encima de la temperatura media registrada en el planeta, 13,9 ºC[61]. La evolución de los principales indicadores sobre la calidad del entorno ambiental apunta a un deterioro que dificulta el cumplimiento del segundo de los retos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: hacer frente a la emergencia climática y ambiental. Así, han seguido aumentando las emisiones GEI, y si bien, como se verá más adelante, se observa una mejora en la mayoría de los indicadores que miden la calidad del aire, en 2023 la severidad de la sequía dio lugar a restricciones en diversas zonas y favoreció un aumento de la superficie afectada por incendios forestales. Además, empeoró la calidad del agua, a tenor del aumento de la concentración de nitratos y fosfatos en aguas subterráneas[62].

Considerando el balance en su conjunto, desde 2020 se vendría observando una tendencia negativa en la calidad del entorno y el medio ambiente en España, rompiendo la línea de mejoría observada desde 2008, si bien todavía por encima de los valores de aquel año (IMCV) (gráfico 16).

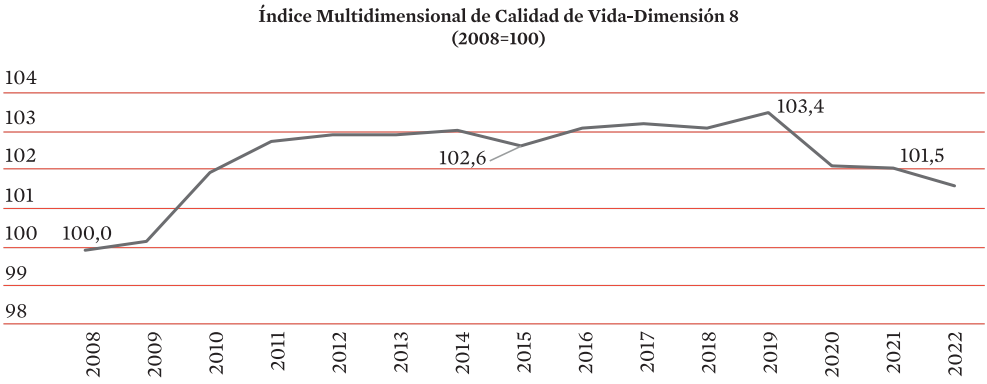
59 Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, por el que se aprueban medidas de refuerzo de la protección de los consumidores de energía (...). Esta medida proporciona un descuento en la factura eléctrica del 25 por 100 para consumidores vulnerables que cumplan los requisitos establecidos y del 40 por 100 si se trata de consumidores vulnerables severos (excepcionalmente, hasta el 31 de diciembre de 2023 el descuento establecido alcanzó el 65 y el 80 por 100 respectivamente). Si se trata de consumidores en riesgo de exclusión social, atendidos por los servicios sociales de una administración autonómica o local que paguen al menos el 50 por 100 de la factura, no tendrán que hacer frente a la factura eléctrica, no pudiéndose interrumpir el suministro eléctrico en ningún caso.

60 MITECO, *Datos de Beneficiarios del Bono Social Eléctrico*.

61 State of the Global Climate 2023 (World Meteorological Organization, 14 de marzo de 2023).

62 Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, *Informe de Progreso 2023 de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030*. El INE dispone de una publicación electrónica de 144 indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (última actualización febrero 2021).

GRÁFICO 16. CALIDAD DEL ENTORNO Y MEDIO AMBIENTE EN ESPAÑA, 2008-2022



Nota: el gráfico refleja la evolución de la Dimensión 8 (Entorno y Medio Ambiente) del Indicador Multidimensional de Calidad de Vida (IMCV), como parte del proyecto del INE de estadística experimental construido a partir de 60 indicadores de calidad. Se incluyen tres subdimensiones: 1) Contaminación y ruidos (exposición a problemas de contaminación y ruidos, a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV); 2) Población urbana expuesta a contaminación del aire (micropartículas PM10, PM2,5), dato proporcionado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico; 3) Acceso a zonas verdes y de recreo, así como satisfacción con el entorno (ECV).
Fuente: INE, Indicador Multidimensional de Calidad de Vida 2022 (INE 31/10/2023).

1.3.1. Movilidad sostenible para el desarrollo del entorno urbano

La calidad del aire en las ciudades depende en buena medida del desarrollo de los objetivos de movilidad sostenible, que convergen con los objetivos más amplios del Acuerdo de París de reducir las emisiones GEI al menos un 55 por 100 respecto a 1990 en 2030, y alcanzar la neutralidad climática en 2050, y afectan directamente a los ODS 11 (Lograr ciudades y comunidades sostenibles), 12 (Producción y consumo responsable) y 13 (Acción por el clima).

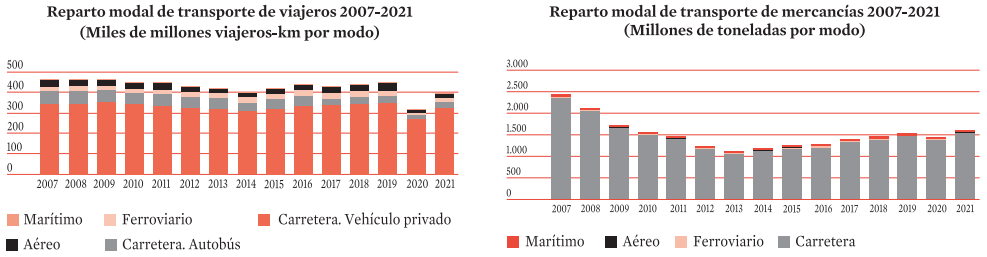
En línea con el compromiso adquirido, el sector transporte deberá reducir sus emisiones un 90 por 100, garantizando una movilidad sostenible, limpia y conectada. Para ello, resulta clave, por un lado, impulsar la descarbonización de los medios de transporte con mayores emisiones (terrestre y aéreo), y, por otro, alcanzar un equilibrado reparto modal operado bajo una diversidad energética con la que se logre avanzar en la descarbonización del sector. La movilidad sostenible tiene que asegurar que ciudadanía y empresas puedan trasladarse y operar de una forma fluida, eficiente y segura. Para ello el sistema de movilidad tiene que integrar de manera eficiente y eficaz todos los servicios de movilidad, ya sea transporte público o privado, particular o colectivo, alrededor de un modelo multimodal y sostenible, cuyo objetivo sea la descarbonización, garantizando el cumplimiento de la normativa en vigor.

Lento avance de la movilidad sostenible

La movilidad de las personas en España[63] continúa muy apoyada en el transporte por carretera. En el caso de viajeros, el vehículo privado en carretera representó

63 En el capítulo 1 de esta Memoria se analiza la evolución de los objetivos de reducción del sector transporte en su conjunto.

GRÁFICO 17. REPARTO MODAL DE TRANSPORTE DE PERSONAS Y MERCANCÍAS EN ESPAÑA



Fuente: Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, Observatorio de Transporte y Logística en España (marzo 2023).

en 2021 el 82,2 por 100 del total, habiendo repuntado su uso (exceptuando la caída en 2020 provocada por las medidas contra el COVID-19) (gráfico 17).

En el análisis de la movilidad diaria de las personas que en España se desplazan al lugar de trabajo o estudio (casi 19 millones), los datos reflejan una mayor representatividad para el vehículo privado (62 por 100), acentuada en el caso de los hombres (67,6 por 100), mientras las mujeres optan en buena medida por transportes más sostenibles (20,7 por 100 transporte público colectivo y 19,6 por 100 movilidad activa caminando, frente al 12,3 y 12,8 por 100 de los hombres respectivamente). También la edad resulta un factor condicionante en la elección de modo de transporte, siendo más frecuente el uso del vehículo privado (79,9 por 100) para la franja de edad comprendida entre 30 y 49 años (gráfico 18).

Según el Observatorio de la Movilidad Metropolitana[64] la demanda total de viajes en transporte público, con tendencia al alza hasta 2019, aumentó un 35,2 por 100 entre 2022 y 2021 sin llegar a recuperar los niveles anteriores. Desde el lado de la oferta, la longitud de líneas de autobús aumentó un 8,9 por 100 y la red ferroviaria un 16,4 por 100.

En 2023, durante la Presidencia española del Consejo Europeo, se alcanzaron dos acuerdos en el marco de la movilidad sostenible; uno, la Declaración de Barcelona[65], reconoce el papel clave de la movilidad sostenible en la mejora de la cohesión social y territorial y la reducción de las desigualdades. El otro revisa el Reglamento de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T), que, entre otros aspectos, se orienta a garantizar una conectividad sostenible en todo el territorio europeo y potenciar el transporte multimodal de mercancías y viajeros mediante el impulso de la conectividad ferroviaria en aeropuertos, o la creación de *hubs* multimodales en nodos urbanos[66].

Se multiplican las medidas, pero aún faltan incentivos

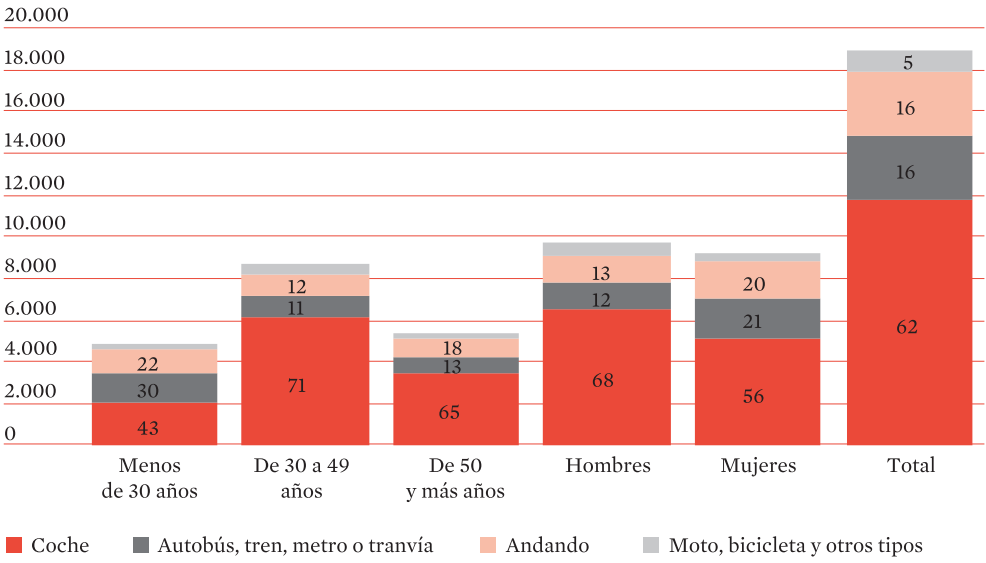
64 MITECO, OMM, *Informe 2021-2022* (Avance), julio de 2023.

65 Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea, *Declaración de Barcelona*. Reunión informal de los ministros y ministras de Transporte de la Unión Europea. Movilidad para las personas: fomentar la cohesión social y territorial (21 a 22 de septiembre de 2023).

66 Acuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo, de 19 de diciembre de 2023.

GRÁFICO 18. DESPLAZAMIENTO DIARIO AL LUGAR DE TRABAJO/ESTUDIO EN ESPAÑA, POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD

(En miles y porcentajes dentro de cada grupo)



Fuente: INE, Movilidad cotidiana (Encuesta de Características Esenciales de la Población y las Viviendas. Año 2021, datos nacionales).

Durante 2023 se mantuvieron las ayudas al transporte público, concebidas con la finalidad de aliviar el impacto de la subida del coste de la vida en los hogares, y supusieron un importante impulso al fomento de su utilización. Así, se prorrogaron los abonos gratuitos de Renfe y descuentos del 50 por 100 en servicios Avant para viajeros habituales; continuó la bonificación del 100 por 100 de los abonos y títulos multiviaje de los servicios de autobús de competencia estatal; se mantuvo la financiación del 30 por 100 de descuento a las comunidades autónomas y entidades locales que elevaron el descuento hasta el 50 por 100 y se conservó asimismo la financiación del descuento del 100 por 100 del precio de abonos de transporte y títulos multiviaje de transporte público colectivo terrestre en Canarias y Baleares[67].

Por otro lado, la expansión del vehículo eléctrico choca con sus comparativamente elevados precios, con la tardanza en la concesión de ayudas respecto al momento de adquisición y con la todavía insuficiente red de puntos de recarga, que pese a haber experimentado un aumento de 11.173 nuevos puntos durante 2023 (hasta un total de 29.301), se sitúan lejos del objetivo del PNIEC (45.000)[68].

En el marco de la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030, durante 2023 se han dado algunos pasos para dotar de mayor agilidad el proceso de

67 MITECO, *Descuentos del transporte público colectivo durante 2023*.
68 ANFAC, Barómetro de Electromovilidad 2023.

autorización de las instalaciones de puntos de recarga en la red de carreteras del Estado[69], fomentando la electrificación de las flotas empresariales, así como subvencionando vehículos seminuevos a través del programa de ayudas MOVES III[70]. Además, se ha abordado el impulso a la digitalización de los trámites administrativos asociados, y la implementación de un portal de geolocalización de puntos de recarga en toda España.

Desde el punto de vista normativo, se ha reanudado la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de Movilidad sostenible, muy orientado a fomentar sistemas de transporte con menor impacto ambiental, el reconocimiento de la movilidad como derecho universal y elemento de cohesión social, el avance en la descarbonización del sector y hacia un sistema digital e innovador, y una mejora de la inversión y el gasto en transporte sostenible al servicio de la ciudadanía. El CES tuvo oportunidad de pronunciarse sobre el contenido de esta reforma en su fase de Anteproyecto[71].

1.3.2. Factores ambientales y su repercusión en la calidad de vida

La calidad del entorno ambiental, manifestada a través de factores ambientales como la calidad del aire y el agua, el acceso a zonas verdes, la incidencia de elevadas temperaturas o el nivel de ruido exterior, tiene efectos directos en la salud de las personas y su bienestar.

El año 2023 ha sido catalogado como muy seco en términos de precipitación (sexto año más seco desde el comienzo de la serie en 1961 y el cuarto del siglo XXI), con un valor medio sobre España peninsular de 536,6 mm, que representa el 84 por 100 del valor normal (respecto al periodo de referencia 1991-2020) y con todas las cuencas de acumulación de España en valores negativos[72]. Esto ha provocado problemas de suministro de agua en algunas localidades españolas, especialmente en verano[73].

Gestión del agua en un año de sequía

La irregularidad espacio-temporal del régimen hidrológico en España hace necesario tanto impulsar un uso racional y sostenible del agua como garantizar su disponibilidad en cantidad y calidad suficiente. Así el sistema español de infraestructuras hidráulicas está integrado por más de 155.000 km de redes de distribución para abastecimiento y más de 140.000 km de redes de alcantarillado, cientos de estaciones

69 Orden TMA/277/2023, de 21 de marzo.

70 El Real Decreto 406/2023, de 29 de mayo, recoge recomendaciones para reforzar el marco de concesión de estas ayudas, e impulsar la electrificación de la movilidad. Asimismo, se aprobó el Real Decreto 821/2023, de 14 de noviembre, por el que se adapta al Real Decreto 266/2021, de 13 de abril, por el que se aprueba la concesión directa de ayudas a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución de programas de incentivos ligados a la movilidad eléctrica (MOVES III) en el marco del PRTR, y se amplía su vigencia.

71 Dictamen 12/2022 Sobre el Anteproyecto de Ley de Movilidad sostenible.

72 MITECO, AEMET, Avance Climático Nacional del año 2023.

73 MITECO, Dirección General del Agua, Informe mensual de seguimiento de la situación de sequía y escasez (septiembre 2023).

CUADRO 2. CLASIFICACIÓN DE LAS PRESAS Y BALSAS EN FUNCIÓN DE SU RIESGO POTENCIAL

Titular	Total	A	B	C	Exentas	Sin clasificar
Estatal	375	297	17	53		8
Concesionario	1.695	414	76	632	15	558
Total	2.070	711	93	685	15	566
Total (% horizontales)	100,0	34,3	4,5	33,1	0,7	27,3

Nota. Categoría A: presas cuya rotura o funcionamiento incorrecto puede afectar gravemente a núcleos urbanos o servicios esenciales, o producir daños materiales o medioambientales muy importantes; Categoría B: presas cuya rotura o funcionamiento incorrecto puede producir daños materiales o medioambientales importantes o afectar a un número reducido de viviendas; Categoría C: presas cuya rotura o funcionamiento incorrecto puede producir daños materiales o medioambientales de moderada importancia y solo incidentalmente pérdida de vidas humanas.
Fuente: MITECO, *Líneas de actuación para la mejora de la seguridad de presas y embalses 2023-2033*.

de tratamiento de agua potable y depuración de aguas residuales, desaladoras, estaciones de bombeo y cerca de 2.400 presas (1.093 catalogadas como grandes presas), de las que 375 son de titularidad estatal y explotadas a través de las Confederaciones Hidrográficas[74]. El agua almacenada permite ofertar más de 31.000 hm^3/año, de los que un 13 por 100 son para abastecimiento y el resto para uso agrario, energético e industrial[75].

La edad media estimada de estas infraestructuras alcanza los 55 años, por lo que en buena medida precisan de mayores inversiones[76] para acometer actuaciones relacionadas con las conducciones, la seguridad hidrológico-hidráulica, infraestructuras de regulación (cuadro 2) y mejora de las condiciones de sus desagües de fondo, ante la acumulación de grandes volúmenes de sedimentos provocada por los procesos erosivos que afectan a las cuencas hidrográficas[77].

En 2023 se ha aprobado el Tercer Ciclo de Planificación Hidrológica (2022-2027)[78] de la mayor parte de las Cuencas Hidrográficas del país, que define las líneas de actuación para gestionar los recursos hídricos en España, e incluye entre sus objetivos la necesidad de especificar para cada demarcación, junto al volumen de agua disponible, una priorización de sus usos así como la gestión de riesgos de grandes avenidas y periodos de sequía, e incorporar el establecimiento de caudales ecológicos que garanticen la protección de las aguas y sus ecosistemas. Respecto a la mencionada situación de

74 Entre 2005 y 2022, se llevó a cabo la demolición de azudes y presas obsoletos, un total de 737, pertenecientes en su mayor parte a las demarcaciones del Cantábrico Oriental y Occidental y Duero, actuación orientada a mejorar la continuidad fluvial en el marco de la Estrategia Nacional de Restauración de Ríos 2023-2030 (revisada y actualizada respecto a la ENRR 2005)

75 Iagua, *Las infraestructuras del agua en España* (27 de junio de 2023).

76 El Gobierno en el marco de los Planes Hidrológicos 2022-2027 prevé una inversión de 11.839 millones para impulsar la desalación y la reutilización, así como la eficiencia en el uso del recurso, a través de la mejora de las conducciones e infraestructuras de regulación (Miteco, NP 12 septiembre 2023).

77 Miteco, *Líneas de actuación para la mejora de la seguridad de presas y embalses* 2023-2033.

78 Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.

los embalses, establece la necesidad de incluir un programa de medidas preventivas y correctoras de la sedimentación en embalses, así como un control y seguimiento del aterramiento o colmatación. En este sentido es fundamental desarrollar la totalidad de las medidas contempladas en los Planes Hidrológicos, desplegando el total de recursos económicos previstos en ellos.

Además, en 2023 se han aprobado los Planes de gestión del riesgo de inundación (PGRI) de las demarcaciones intercomunitarias, herramienta clave al incluir medidas que contemplan todas las fases del ciclo de gestión del riesgo para los próximos seis años[79].

En el ámbito de calidad de las aguas, los últimos datos (2022)[80] evidencian una concentración de nitratos superior en aguas subterráneas, registrándose mayores problemas en el litoral levantino y demarcaciones del Guadiana y Guadalquivir. Además, numerosas estaciones superan el «valor frontera» (límite establecido en el Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, entre el estado bueno y moderado para cada tipología de río) en plaguicidas, superándose la media nacional (28 por 100) en las cuencas del Guadiana (53,3 por 100), Segura (46,3 por 100), Guadalquivir (44,7 por 100), Distrito Cuenca Fluvial de Cataluña (37,3 por 100) y Júcar (36,5 por 100). Respecto a los fosfatos, aunque se observa un elevado número de incumplimientos en ríos españoles, solo el 16,8 por 100 de las estaciones analizadas son eutróficas, es decir, los contienen en exceso, mientras el 21,6 por 100 se encuentran en riesgo de eutrofia. Esta situación ha acarreado que el Tribunal Europeo de Justicia, a instancias de la Comisión Europea, declare el incumplimiento por España de las obligaciones que le incumben en virtud de la normativa comunitaria[81].

Gestión municipal de los residuos: efectos de la Ley 7/2022

La gestión de los residuos continúa representando un reto para España. Tal y como expuso el CES en la pasada edición de esta Memoria, la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, incorpora múltiples aspectos que requerirán inversiones y esfuerzo para el alcance de los objetivos establecidos

79 Real Decreto 26/2023, de 17 de enero, por el que se aprueba la revisión y actualización de los planes de gestión del riesgo de inundación de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Segura, Júcar y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana, Ebro, Ceuta y Melilla.

80 Referidos a la concentración de nutrientes (nitratos y fosfatos), que si es elevada provoca la proliferación masiva de algas planctónicas, limitando como consecuencia la transparencia de las aguas e incrementando el consumo de oxígeno en aguas profundas (Miteco, Informe 2010-2022 sobre Calidad de las Aguas, febrero 2024).

81 Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sala Sexta) de 14 de marzo de 2024. Comisión Europea contra Reino de España, Asunto C-576/22, en relación al incumplimiento artículo 3, apartado 4, de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias, en su versión modificada por el Reglamento (CE) núm. 1137/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, del artículo 5, apartado 4, de dicha Directiva, en su versión modificada, en relación con los anexos II y III de esta, y del artículo 5, apartado 5, de la citada Directiva, en su versión modificada.

a nivel comunitario[82]. Cabe señalar entre ellos la responsabilidad del productor del residuo, la aplicación de conceptos de subproducto y fin de la condición de residuo, la actualización del régimen sancionador y refuerzo de la recogida separada, cuya obligatoriedad para algunas fracciones de residuos se extiende a todos los ámbitos, o la obligación de que las entidades locales dispongan de una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, diferenciada y específica para los servicios que deben prestar en relación con los residuos de su competencia.

En 2021, aumentó la generación de residuos un 9,3 por 100, sin llegar a alcanzar los niveles anteriores al estallido de la pandemia (gráfico 19). Su gestión se incrementó un 14,6 por 100, destinándose un 49,9 por 100 al reciclado, y el 41,4 por 100 a vertedero. Respecto a su origen, el 32 por 100 procedía del sector construcción, el 23 por 100 de operaciones de suministro de agua, saneamiento y gestión de residuos, y el 20 por 100 de los hogares (gráfico 20).

GRÁFICO 19. GENERACIÓN DE RESIDUOS, POR TIPOS Y SECTORES, EN ESPAÑA, 2021

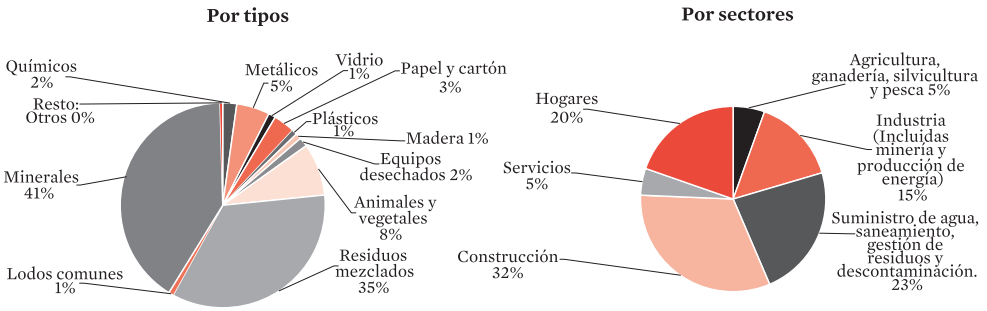
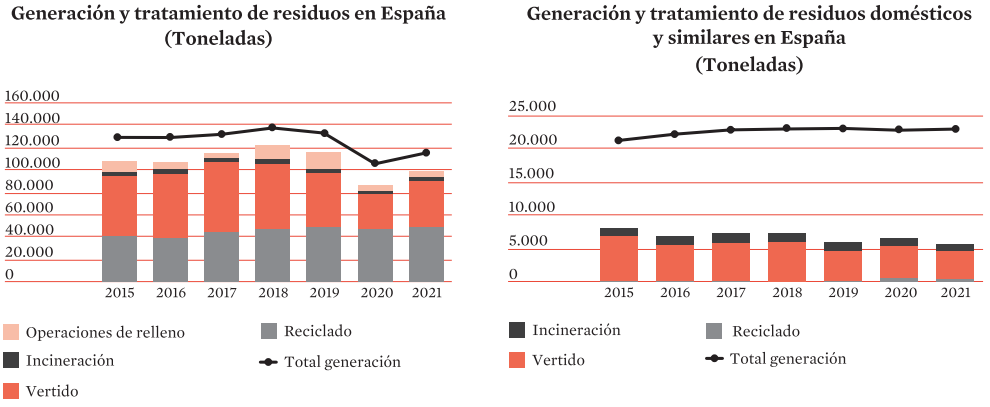


GRÁFICO 20. GESTIÓN DE RESIDUOS POR TIPO DE TRATAMIENTO FINAL, 2015-2021

(En miles)



Fuente: INE, Generación y tratamiento final de residuos. Principales agregados (noviembre 2023).

82 Directiva (UE) 2018/851, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican las Directivas 2008/98/CE sobre los residuos y 2019/904, de 5 de junio de 2019, sobre plásticos de un solo uso.

Como se ha señalado, la Ley 7/2022, de 8 de abril, establece la obligación de instaurar en el plazo de 3 años tasas que reflejen el coste real de las operaciones de recogida, gestión y tratamiento. La experiencia de otros países sugiere la importancia de esas tasas tanto para la financiación del servicio como para generar incentivos hacia una gestión más eficiente. Sin embargo, no parecen todavía desempeñar en España ese papel.

Según un reciente estudio del Observatorio de Fiscalidad de los Residuos[83], si bien la utilización de tasas de residuos u otras figuras de ingresos están presentes en el 97,7 por 100 de los municipios analizados, presentan una elevada heterogeneidad, tanto a nivel cualitativo (precio público, prestación patrimonial o tasa) como cuantitativo, a la hora de establecer las cuotas. Por ejemplo, en las tasas domiciliarias dominan las cuotas fijas y pocas contemplan beneficios fiscales con criterio ambiental; mientras las tasas comerciales se articulan generalmente en función de la actividad y superficie, siendo también poco frecuentes los beneficios fiscales que incentiven las buenas prácticas. El Observatorio revela que solo un 21 por 100 de los 71 municipios analizados con beneficios fiscales domiciliarios y/o comerciales incluye consideraciones ambientales. Parece, por tanto, que queda un largo recorrido tanto en la aplicación de criterios homogéneos para el establecimiento de las tasas como en la provisión de incentivos para las buenas prácticas ambientales como preveía la Ley 7/2022.

Además, se está a la espera de la aprobación del nuevo Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR 2023-2035, cuya consulta pública finalizó en agosto de 2023) que contendrá un diagnóstico de la situación, la estrategia general y orientaciones de la política de residuos, incluyendo los objetivos mínimos de recogida separada, preparación para la reutilización, reciclado, valoración y eliminación.

Evolución de los incendios forestales

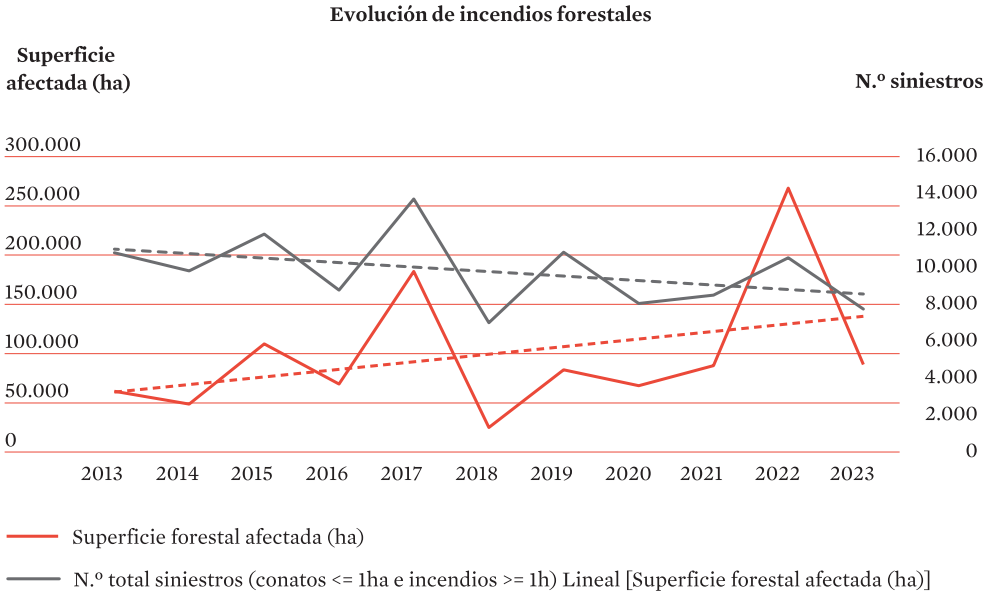
Como se ha señalado, 2023 ha sido un año récord de temperaturas en España, lo que, junto a la sequía prolongada, el aumento de superficie de transición urbana-rural, o el abandono rural están provocando una reducción de la productividad forestal y aumento de la defoliación[84] y mortalidad de formaciones forestales, que facilitan el inicio y propagación de los incendios[85]. Así, aunque el número total de siniestros se ha reducido un 28,2 por 100 en los últimos diez años, la superficie forestal afectada aumentó un 44,4 por 100 en ese periodo, en línea con la tendencia al aumento de la incidencia de grandes incendios forestales (que afectan a una superficie superior a 500 ha) (gráfico 21).

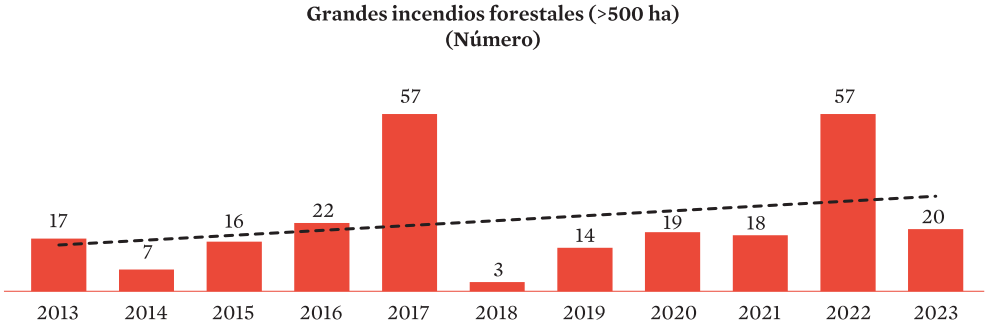
83 Fundación ENT, Observatorio de Fiscalidad de los Residuos, *Las Tasas de Residuos en España 2023*.

84 La defoliación o pérdida de hojas es un parámetro básico para cuantificar el estado aparente de salud del arbolado, ya que permite evaluar el estado de las masas forestales. En 2022 la defoliación alcanzó al 23,1 por 100 de la masa forestal, algo por encima del valor de 2021 y de la media del último quinquenio (Miteco, Perfil Ambiental de España, 2022).

85 Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología, Informe C. Incendios forestales y restauración de zonas quemadas (FECyT) (Congreso de los Diputados, 14 de diciembre de 2023).

GRÁFICO 21. INCENDIOS FORESTALES EN ESPAÑA





Fuente: Miteco, Avance Informativo de Incendios Forestales 1 a 31 diciembre 2023 (datos provisionales).

En un contexto de despoblación rural como se señaló en el Informe CES 02/2021, mejorar la gobernanza y el tejido social y productivo, así como los programas educativos en materia de incendios en zonas rurales permitiría aumentar la resiliencia socio-ecológica frente a incendios y lograr una gestión integral del territorio. Así, aunque las competencias en gestión forestal y extinción están transferidas a las comunidades autónomas, el abordaje de la problemática debe considerar distintas políticas sectoriales y niveles administrativos, incluyendo a todos los actores como parte de las soluciones y las medidas de gestión[86].

86 FECyT 2023 (*op. cit*).

Calidad del aire en las ciudades españolas: buenos resultados, excepto para el ozono troposférico

Entre los mencionados factores, la mala calidad del aire tiene una incidencia negativa contrastada en la salud humana, estimándose que anualmente provoca en Europa alrededor de 4,2 millones de muertes prematuras (un 37 por 100 relacionadas con cardiopatías isquémicas y accidentes cerebrovasculares y un 52 por 100 con afecciones respiratorias), e identificándose a partir de 2013 como agente carcinógeno[87].

La Agencia Europea de Medio Ambiente[88] estima para España en torno a 17.000 muertes prematuras debidas a la exposición a partículas moleculares finas (PM), 4.800 debidas a dióxido de nitrógeno (NO_2) y 2.400 debidas a ozono troposférico (O_3), lo que da idea de la importancia de profundizar en las políticas dirigidas a alcanzar unos objetivos de calidad del aire que reduzcan los efectos negativos y riesgos sobre la salud humana y el medio ambiente, cumpliendo la legislación comunitaria con miras a satisfacer las recomendaciones sobre calidad del aire de la Organización Mundial de la Salud. Hay que señalar al respecto la buena tendencia en términos de calidad del aire, puesto que en 2022 solo una de las 130 zona analizadas superó los valores límite (VL) tanto de NO_2 como de PM_{10}, y no se detectó ninguna superación para NO_x, $PM_{2,5}$ o SO_2 (cuadro 3). Sin embargo, el ozono troposférico (O_3) sigue mostrando

CUADRO 3. VALORES LÍMITE (VL) DE LOS PRINCIPALES CONTAMINANTES ATMOSFÉRICOS Y SITUACIÓN DE ESPAÑA EN 2022

Contaminante	Valor legislado UE	Valor guía OMS (2021)	Situación España 2022
NO_2 (anual, VLA)	40 ×g/m^3	10 ×g/m^3	No se superó en ninguna zona
NO_2 (diario, VLD)	–	25 ×g/m^3 (3 o 4 veces/año)	Superado en el área de Barcelona
SO_2 (horario, VLH)	350 ×g/m^3 (24 veces/año)	–	No se superó en ninguna zona
SO_2 (diario, VLD)	125 ×g/m^3 (3 veces/año)	40 ×g/m^3 (3 o 4 veces/año)	No se superó en ninguna zona
PM_{10} (anual, VLA)	40 ×g/m^3	15 ×g/m^3	No se superó en ninguna zona
PM_{10} (diario, VDA)	50 ×g/m^3 (35 veces/año)	45 ×g/m^3 (3 o 4 veces/año)	Superado en el Principado de Asturias
$PM_{2,5}$ (anual, VLA)	25 ×g/m^3	5 ×g/m^3	No se superó en ninguna zona
$PM_{2,5}$ (diario, VLD)	–	25 ×g/m^3 (3 o 4 veces/año)	No se superó en ninguna zona
O_3 (Mx diario 8h)	120 ×g/m^3	100 ×g/m^3 (3 o 4 veces/año)	Superado en 105 de las 129 zonas evaluadas
O_3 (peak season, PS)	–	70 ×g/m^3	Superado en 127 de las 129 zonas evaluadas
CO (diario, VLD) –		4 ×g/m^3 (3 o 4 veces/año)	No se superó en ninguna zona

Nota: la OMS (Organización Mundial de la Salud) publicó en septiembre de 2021 unas directrices mundiales con nuevos valores guía de calidad del aire para la protección de la salud humana para $PM_{2,5}$, PM_{10}, O_3, NO_2, SO_2, y CO. Todos ellos suponen una reducción sustancial respecto a los valores establecidos por esta misma organización en 2005, excepto el SO_2.
Fuente: Miteco, *Evaluación de la Calidad del Aire en España 2022* (noviembre 2023)

87 European Environment Agency, *Health impacts of air pollution in Europe, 2022* (20 noviembre 2023).
88 *Op. cit.*

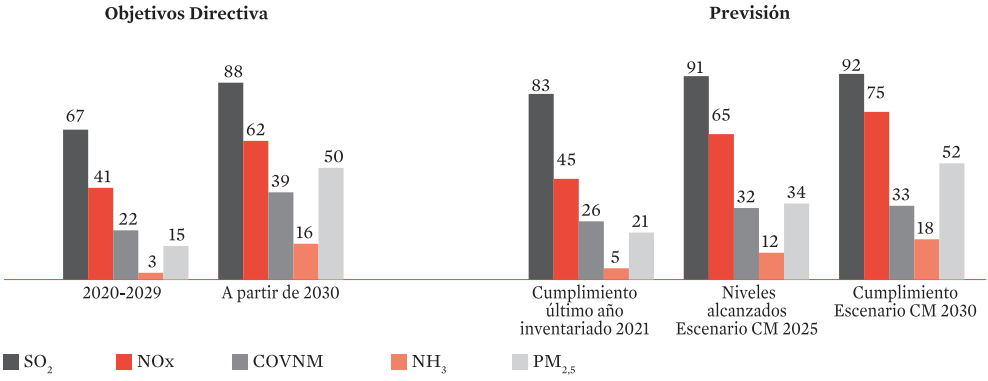
niveles elevados debido en gran medida a la elevada insolación y a la presencia de sus precursores (principalmente NO_x y compuestos orgánicos volátiles), aunque se mantiene la reducción del número de zonas que superan el valor objetivo para la protección de la salud y la vegetación[89]. Algunas situaciones excepcionales, como las provocadas por calima de polvo desértico sahariano, han podido incidir en el aumento de concentraciones de partículas (PM_{10} y $PM_{2,5}$).

En 2023 se actualizó el Programa Nacional de Control de Contaminación Atmosférica (PNCCA) de 2019[90], que actualiza las medidas sectoriales y transversales en coherencia con las políticas nacionales de calidad del aire, y con las energéticas y climáticas definidas en el borrador de actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC 2023-2030)[91]. Su implementación pretende reducir los niveles de contaminación de compuestos y sustancias nocivas para la salud en cumplimiento con los compromisos europeos[92]. Las proyecciones de las emisiones sobre un escenario de aplicación de las medidas existentes muestran que en 2025 se cumpliría con los compromisos de reducción fijados para los cinco contaminantes regulados, mientras a 2030 se cumpliría con todos excepto el relativo a compuestos orgánicos volátiles no metánicos (COVNM), que se situaría a un punto porcentual del objetivo (gráfico 22). El nuevo PNCCA establece 57 medidas adicionales, agrupadas en 8 paquetes sectoriales (*mix* energético, transporte, industria, eficiencia energética en los sectores residencial, comercial e institucional —RCI—, residuos, agricultura, restos de poda y ganadería)[93].

Hay que recordar, además, la obligación para municipios de más de 50.000 habitantes, territorios insulares, y aquellos de más de 20.000 habitantes que superen los valores límite, de establecer zonas de bajas emisiones (ZBE), definidas como «el ámbito delimitado por una Administración pública, en ejercicio de sus competencias, dentro de su territorio, de carácter continuo, y en el que se aplican restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos para mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones GEI»[94]. Su implementación debía haberse realizado en 149 municipios españoles antes de 2023, si bien a finales de ese año solo 15 habían establecido zonas

89 MITECO, *Evaluación de la Calidad del Aire en España 2022* (noviembre 2023).
90 Aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros el 9 de enero de 2024.
91 Presentado a la Comisión Europea en noviembre de 2023.
92 Directiva (UE) 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, por la que se modifica la Directiva 2003/35/CE y se deroga la Directiva 2001/81/CE. Establece los compromisos de reducción de emisiones de los Estados miembros para las emisiones atmosféricas antropogénicas de dióxido de azufre (SO_2), óxidos de nitrógeno (NO_X), compuestos orgánicos volátiles no metánicos (COVNM), amoniaco (NH_3), y partículas finas ($PM_{2,5}$). Y, obliga a los EEMM a elaborar un Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica (PNCCA) y a su actualización cada cuatro años.
93 MITECO, Actualización del Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica 2023-2030.
94 Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las Zonas de bajas emisiones (ZBE), en cumplimiento de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio climático y transición energética.

GRÁFICO 22. CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE LA «DIRECTIVA DE TECHOS» Y PREVISIONES (% de cumplimiento de la Directiva (UE) 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, por la que se modifica la Directiva 2003/35/CE y se deroga la Directiva 2001/81/CE)



Fuente: elaboración propia a partir de Miteco, *Actualización del Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica 2023-2030*.

activas, mientras el resto de ayuntamientos indicaba encontrarse en proceso de tramitación, y 18 municipios ni siquiera lo habían iniciado[95]. El Gobierno ha publicado un mapa interactivo con los municipios y territorios insulares obligados, que contempla tres categorías de ZBE en función de su nivel de implantación. Por su parte, el Defensor del Pueblo ha iniciado actuaciones de oficio contra 33 ciudades por el retraso en la puesta en marcha de estas zonas, según lo dispuesto en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética [96].

1.4. EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

El sistema educativo español siguió afrontando en 2023 el desafío de su modernización, hacia un modelo más personalizado, inclusivo y flexible en un marco de cambios sociales y tecnológicos que están transformando rápidamente los parámetros de acceso al conocimiento, la información y los modelos tradicionales de aprendizaje. En este contexto, la complejidad de proporcionar una educación igualitaria y de calidad resulta cada vez mayor, pese a lo cual el sistema educativo español siguió mostrando en 2023 fortalezas reseñables en ámbitos como el de la educación infantil o el aprendizaje permanente y continuó reduciéndose el abandono escolar temprano, uno de los principales desafíos en España. No obstante, persisten retos estructurales relacionados con las brechas sociales, los recursos del sistema, el rendimiento

95 MITECO, Movilidad, Acceso a Mapa ZBE y OCU, *Zonas de bajas emisiones: muy pocos avances* (22 de septiembre de 2023).
96 Defensor del Pueblo, *Informe Anual 2023*.

educativo comparado o los desafíos de la profesión docente, agudizados por algunas de las crisis más recientes, como la del COVID-19, así como por el aumento acumulado del coste de la vida.

Unido a lo anterior, se ha seguido implantando la Ley Orgánica 3/2021 (LOMLOE), incorporándose en el curso 2022-2023 las novedades relativas al currículo, la organización y objetivos en 1.º, 3.º y 5.º de Primaria; 1.º y 3.º de la ESO; 1.º de Bachillerato y Primer Curso de los Ciclos formativos de Grado Básico. En el curso 2023-2024 se implantan las modificaciones en los cursos restantes, además de las relativas a las evaluaciones de diagnóstico de 4.º de Primaria y de 2.º de la ESO, suprimiéndose la oferta de módulos voluntarios de los Programas de cualificación profesional inicial. El ajustado calendario de implantación progresiva de la LOMLOE, la complejidad de la reforma y el retraso en la necesaria formación del profesorado para aplicar el enfoque competencial continúan generando dificultades a los centros y al personal docente.

1.4.1. El sistema educativo español en el marco comparado europeo

España en el marco comparado europeo de educación y formación

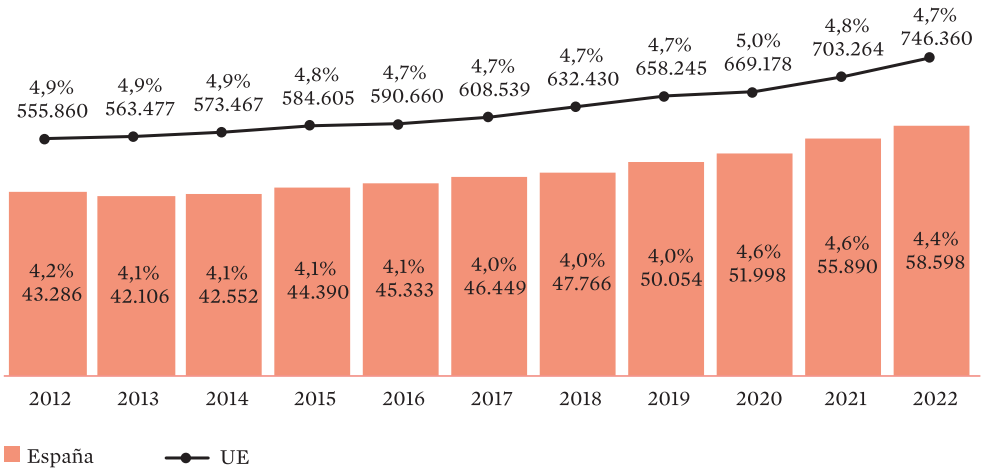
El nuevo marco estratégico en el ámbito de la educación y la formación estableció siete indicadores a escala de la Unión Europea que deben alcanzarse durante el periodo 2021-2030, permitiendo el seguimiento de la evolución comparada de España en ese contexto (cuadro 4). En 2022 la situación de España continuaba mostrando mejores resultados que la media de la UE-27 en las tasas de escolarización en educación infantil, y en la proporción de personas jóvenes que finalizan una educación terciaria. España también se sitúa por encima de la media en el nuevo indicador que informa sobre el porcentaje de titulados recientes en formación profesional (últimos tres años) con al menos un mes de experiencia laboral. Sin embargo, en España persiste una importante polarización del nivel deducativo de la población joven, pues, a pesar de su importante disminución en la última década, la proporción que cuenta con un nivel educativo bajo es todavía muy elevada. Esta concentración en los extremos refleja el escaso peso comparado de la población con niveles formativos intermedios, pues a pesar de la mejora sustantiva de la última década (del 63 por 100 en 2011 al 78,7 por 100 en 2022) España no ha alcanzado los niveles medios en la Unión Europea (83,6 por 100). Por tanto, para que la pirámide educativa española se asemeje más a la europea, es importante reducir el abandono escolar temprano (AET), ya que España sigue teniendo la segunda tasa más alta de la Unión Europea, así como continuar impulsando la formación profesional.

CUADRO 4. OBJETIVOS A ESCALA DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL NUEVO MARCO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN 2021-2030
(Porcentaje)

		España		UE	
Objetivos para la UE	**Objetivos para 2030**	**2012**	**2022**	**2012**	**2022**
Participación en la educación infantil (desde los 3 años y hasta la educación obligatoria)	≥ 96	96,6 [2]	96,0 [5]	91,8 [2]	92,5 [5]
Bajo rendimiento en competencias digitales (2º ESO)	< 15	:	:	:	:
Jóvenes de 15 años con bajo rendimiento en:					
Lectura	< 15	19,6 [1]	23,2 [4]	19,7 [1]	22,5 [4]
Matemáticas	< 15	23,7 [1]	24,7 [4]	22,7 [1]	22,9 [4]
Ciencia	< 15	18,2 [1]	21,3 [4]	18,2 [1]	22,3 [4]
Abandono escolar temprano (18-24 años)	< 9	24,7	13,9	12,6	9,6
Porcentaje de titulados recientes en FP (últimos 3 años) con al menos un mes de experiencia laboral	≥ 60 (2025)	:	98,4	:	60,1
Finalización de la enseñanza terciaria (25-34 años)	≥ 45	40,4	50,5	34,1	42,0
Participación de la población adulta en el aprendizaje (25-64 años)	≥ 47 (2025)	:	:	:	:
Otros indicadores contextuales					
Indicador de equidad (puntos porcentuales)		:	16,2 [4]	:	19,3 [4]
Abandono escolar temprano (18-24 años)					
Nacidos en el país		21,4	11,2	11,3	8,3
Nacidos en la UE		38,8	28,9	26,2	20,3
Nacidos fuera de la UE		40,5	26,8	30,1	22,1
Nivel de enseñanza secundaria superior (20-24 años, niveles 3-8 de la CINE)		63,0	78,7	80,1	83,6
Titulación en educación superior (25-34 años)					
Nacidos en el país		45,4	56,7	35,4	43,0
Nacidos en la UE		26,5	36,4	29,3	39,5
Nacidos fuera de la UE		21,1	31,4	24,2	35,7
Porcentaje de profesorado de centros escolares (CINE 1-3) mayores de 55 años		19,1 [3]	20,2 [5]	23,4 [3]	24,5 [5]
Inversión en educación					
Gasto público como porcentaje del PIB		4,2	4,6 [5, p]	4,9	4,8 [5]
Gasto público como porcentaje del total general de gastos de las Administraciones públicas		8,5	9,1 [5, p]	9,8	9,4 [5]

Fuentes: Eurostat, OCDE, IEA. Puede encontrarse más información en la caja de herramientas del Monitor. Notas: el indicador utilizado (educación infantil) se refiere a los programas de atención y educación de la primera infancia que, según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), son «educativos» y, por tanto, constituyen el primer nivel de enseñanza en los sistemas de educación y formación (nivel CINE 0); el indicador de equidad muestra la brecha en el porcentaje de bajo rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias (combinadas) entre los jóvenes de quince años entre los cuartos más bajos y más altos de la situación socioeconómica; b = interrupción en las series cronológicas, u = baja fiabilidad, : = no disponible, 1 = 2009, 2 = 2013, 3 = 2015, 4 = 2018, 5 = 2021.

GRÁFICO 23. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN
(Por 100 PIB y millones de euros)



Fuente: Eurostat.

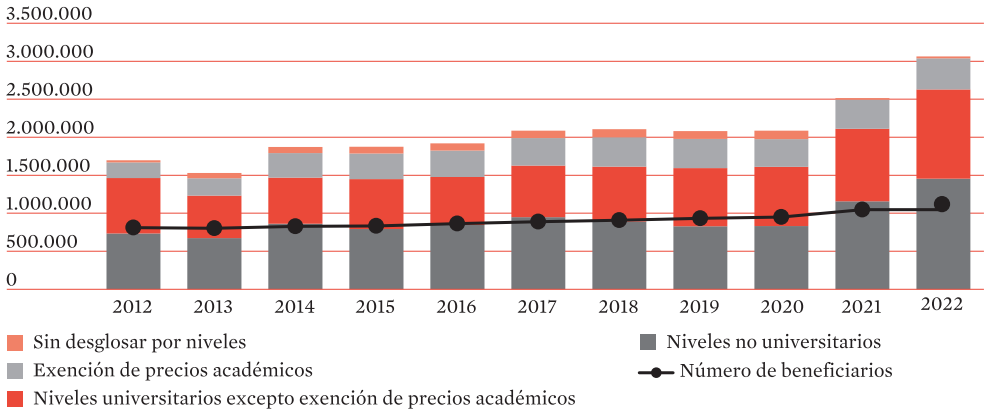
Recursos del sistema: el gasto en educación aumentó un 5 por 100 respecto al año anterior

En el año 2022 (datos provisionales), la inversión pública en educación creció un 5 por 100 con respecto a 2021, hasta alcanzar su máximo histórico con 58.598 millones de euros, si bien en términos de participación en el PIB cae ligeramente y se sitúa en un 4,4 por 100 (gráfico 23).

En cuanto a la distribución del gasto, el 33 por 100 se destinó a educación infantil y primaria, incluyendo la educación especial, mientras que el 30,4 por 100 fue para educación secundaria y formación profesional. La educación universitaria supuso el 19,1 por 100, mientras que las becas y ayudas al estudio, el 5 por 100. La educación no universitaria creció un 4,8 por 100 mientras la educación universitaria se elevó un 7,5 por 100. La cantidad destinada a becas y ayudas al estudio creció hasta los 3.062 millones (gráfico 24), un 21,7 por 100 más que el año anterior, mientras que lo destinado a la formación profesional se elevó un 12,2 por 100.

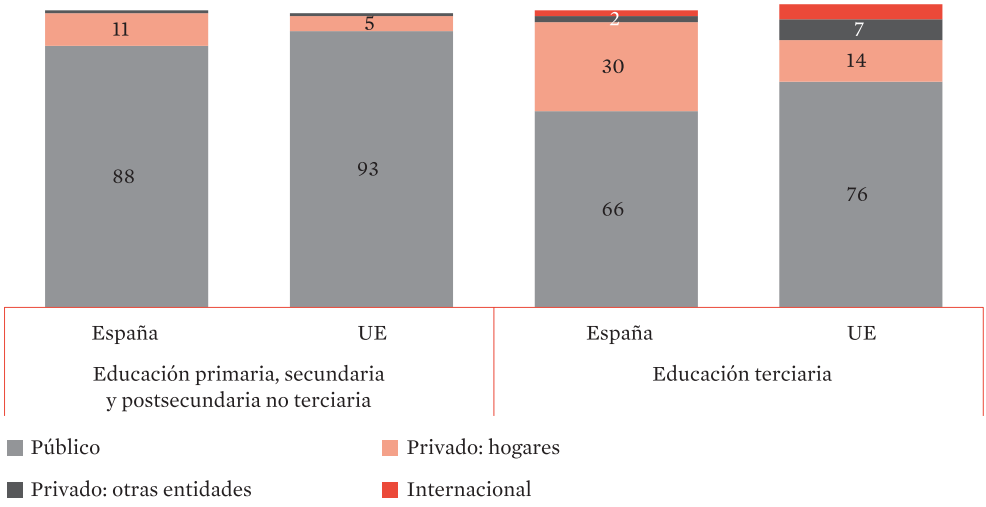
La participación de los ministerios de Educación y Formación Profesional y de Universidades fue del 9 por 100, es decir, un 10,1 por 100 más que en 2021, debido fundamentalmente al incremento de las transferencias a las comunidades autónomas vinculadas a los programas de digitalización y al resto de los contemplados por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. A pesar del sostenido incremento del gasto público en educación en España en los últimos años, se sigue manteniendo 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 (gráfico 25).

GRÁFICO 24. GASTO PÚBLICO EN BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO (MILES DE EUROS) Y NÚMERO DE BENEFICIARIOS



Fuente: Estadística del Gasto Público en Educación.

GRÁFICO 25. PROPORCIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y PRIVADO EN EDUCACIÓN, ESPAÑA Y UE, 2020



Fuente: Elaboración a partir de Panorama de la educación: indicadores de la OCDE, 2023.

Los niveles de educación no terciaria [97]están financiados principalmente con fondos públicos (gráfico 25), si bien España presenta un nivel de financiación pública ligeramente inferior a las medias internacionales, con un 88 por 100 del total. La financiación que proviene de los hogares para estos niveles educativos supone en España el 11 por 100, por encima del 7 por 100 de los países de la OCDE y del 5 por 100 de la Unión Europea.

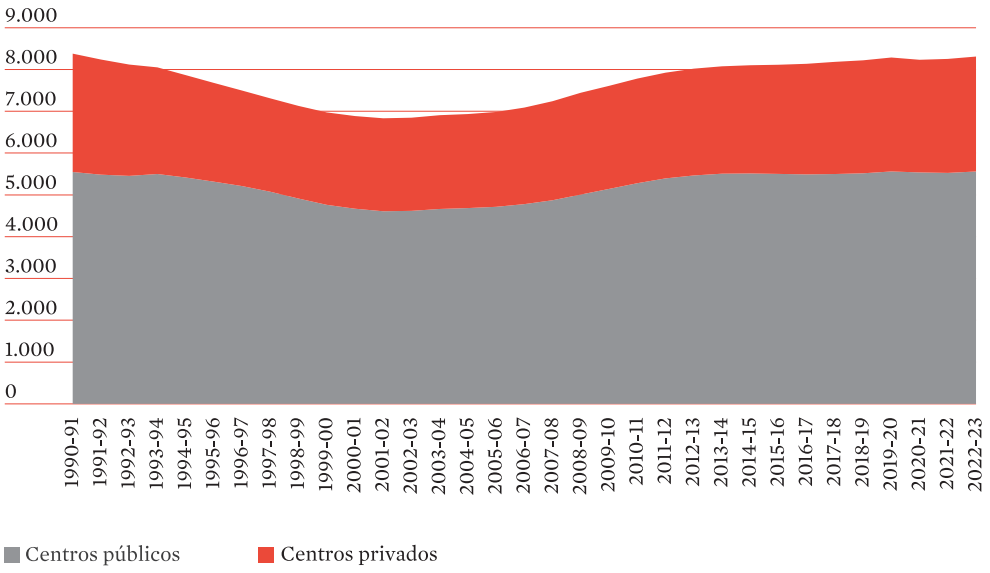
97 Educación secundaria y postsecundaria no terciaria incluye: educación secundaria obligatoria (ESO); bachillerato; ciclos formativos de grado básico y ciclos formativos de grado medio.

En el caso de la educación terciaria[98], la financiación privada es sensiblemente superior a la de las etapas anteriores. La financiación de origen público se queda en el 67 por 100 de media en los países de la OCDE, alcanza el 76 por 100 de media en los países de la Unión Europea y el 66 por 100 en España, lo que guarda relación con el peso creciente de los centros de educación superior privados, como se verá más adelante. En este nivel educativo, los países se apoyan más en la participación de otras entidades privadas diferentes a los hogares, que se benefician igualmente de la formación de la población. El 9 por 100 de la financiación de la educación terciaria proviene de estas fuentes privadas de media en la OCDE, siendo el 7 por 100 en la Unión Europea y el 2 por 100 en el caso de España.

1.4.2. Panorama general de las enseñanzas no universitarias

En el curso 2022-2023, la matrícula en enseñanzas no universitarias de régimen general alcanzó los 8,3 millones de estudiantes, un volumen estable en relación con años anteriores (gráfico 26) al que subyacen cambios sociodemográficos que van dejando

GRÁFICO 26. EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO NO UNIVERSITARIO 1990-2022, POR TITULARIDAD DEL CENTRO
(En miles)



Fuente: Ministerio de Educación.

98 Educación terciaria: comprende la educación terciaria de ciclo corto (enseñanzas de formación profesional, artes plásticas y diseño y deportivas de grado superior y equivalentes, títulos propios universitarios que precisan del título de bachiller, de duración igual o superior a 2 años); la licenciatura o nivel equivalente; la maestría o nivel equivalente y el doctorado o nivel equivalente.

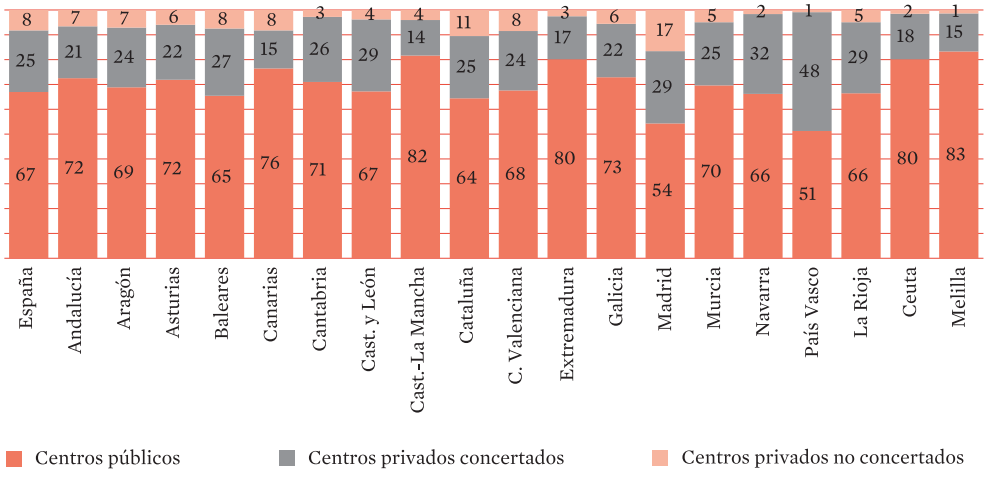
huella en el sistema, con menores incorporaciones en los primeros niveles de entrada al sistema (infantil y primaria) y crecimiento de la diversidad de orígenes, con un aumento del 10 por 100 del volumen de alumnos de nacionalidad extranjera en las enseñanzas no universitarias de régimen general, que a su vez suponen el 12 por 100 del total.

El impacto del descenso de la natalidad se percibe especialmente en los niveles iniciales de entrada al sistema, particularmente en el segundo ciclo de educación infantil (–3,4 por 100) y en la educación primaria (–1,3 por 100), si bien la matrícula en el primer ciclo de educación infantil continúa aumentando (4,7 por 100) pese a no estar subvencionada en la mayor parte de los territorios.

El 67 por 100 del alumnado cursaba estudios en centros públicos, el 25 por 100 en centros de enseñanza concertada y el 8 por 100 en centros privados, con significativas variaciones territoriales (gráfico 27).

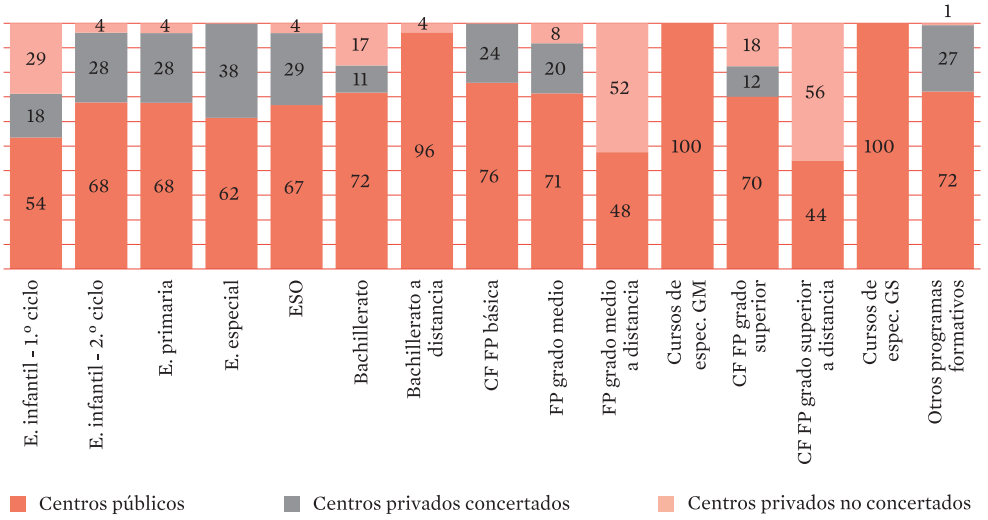
Por nivel educativo también existen importantes diferencias en la distribución de los alumnos por titularidad de los centros (gráfico 28). En el curso 2022-23, el 29 por 100 del alumnado de primer ciclo de educación infantil se encuentra matriculado en centros privados no concertados, frente al 4 por 100 en el segundo ciclo, educación primaria y ESO, volviendo a aumentar el porcentaje de alumnos en centros privados en la etapa de bachillerato (17 por 100) y algunas modalidades de formación profesional. La mayor proporción de alumnado matriculado en centros concertados se da en la educación especial (38 por 100), seguido de la ESO (29 por 100), segundo ciclo de infantil y primaria (28 por 100).

GRÁFICO 27. ALUMNADO NO UNIVERSITARIO POR TITULARIDAD DEL CENTRO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2022-2023 (%)



Fuente: Ministerio de Educación.

GRÁFICO 28. ALUMNADO NO UNIVERSITARIO POR TITULARIDAD DEL CENTRO POR NIVEL EDUCATIVO, 2022-2023 (%)



Fuente: Ministerio de Educación.

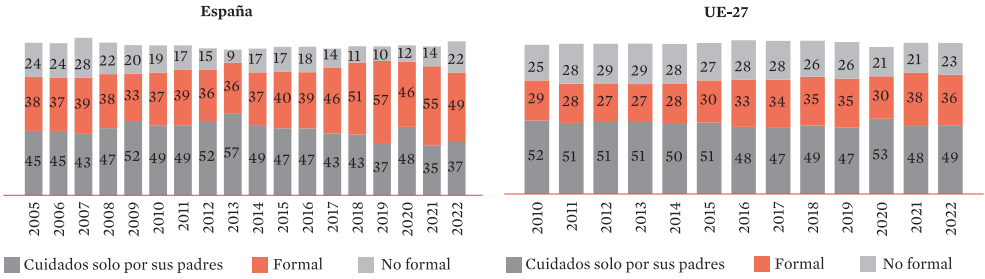
Fortalezas y debilidades en el ámbito de la educación infantil

Casi la mitad de los menores de tres años en España (48,6 por 100) reciben atención socioeducativa formal durante al menos una hora al día, superando así el objetivo europeo de participación en la educación y cuidados de la primera infancia marcado para 2030 en el 45 por 100[99] y situándose también muy por encima de la media de la Unión Europea (36 por 100)[100] (gráfico 29). Ello refleja el aumento a lo largo de los últimos cursos tanto del total del alumnado del primer ciclo de educación infantil como de los matriculados en centros públicos, en paralelo al despliegue de programas como el Plan Educa 3 y, más recientemente, el Programa de impulso de escolarización en el primer ciclo de educación infantil del PRTR. No obstante, no se han recuperado todavía los niveles de atención formal máximos anteriores al estallido de la pandemia, habiendo aumentado el recurso a los cuidados informales. Ello apunta a la persistencia de dificultades de acceso al primer ciclo de Educación Infantil, no subvencionado con carácter general, en un contexto marcado por el elevado coste de la vida y la todavía insuficiente oferta de plazas con financiación pública pese a los mencionados esfuerzos. Por tanto, queda aún camino por recorrer tanto para facilitar su extensión, asequibilidad y equidad, superando las desigualdades territoriales y sociales en el acceso, así como en la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales.

99 Recomendación del Consejo, de 8 de diciembre de 2022, sobre educación y cuidados de la primera infancia: los objetivos de Barcelona para 2030 2022/C 484/01.

100 Comisión Europea, Monitor de educación y formación, 2023. España.

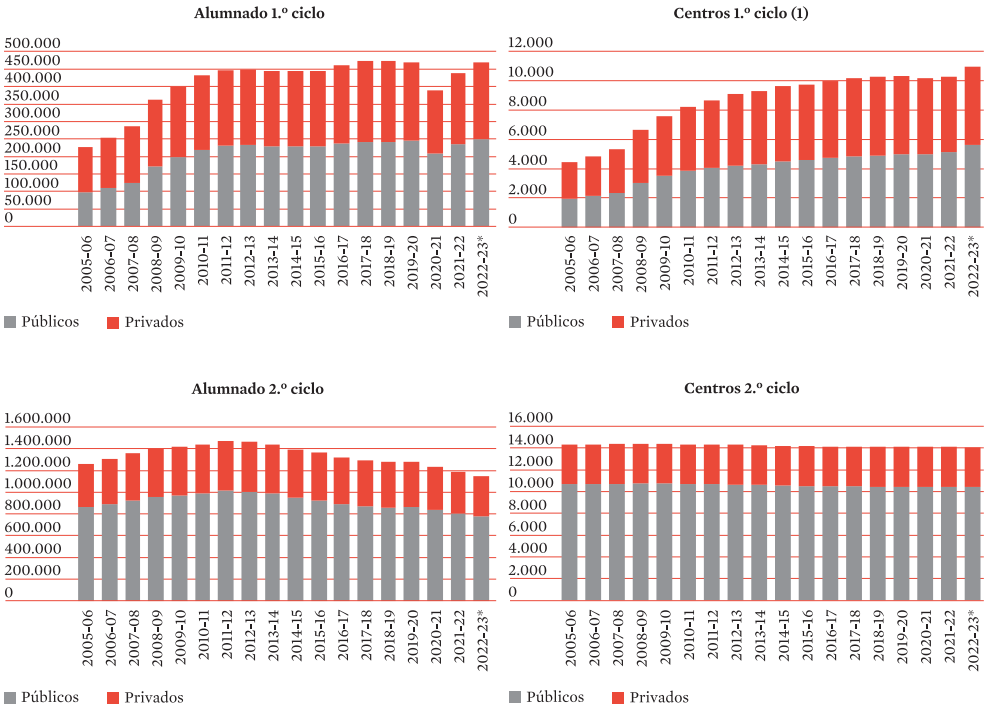
GRÁFICO 29. EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE MENORES DE 3 AÑOS POR TIPO DE ATENCIÓN RECIBIDA



Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat.

En el segundo ciclo de educación infantil, continúa descendiendo el alumnado mientras su distribución por titularidad del centro se mantiene bastante constante (gráfico 30).

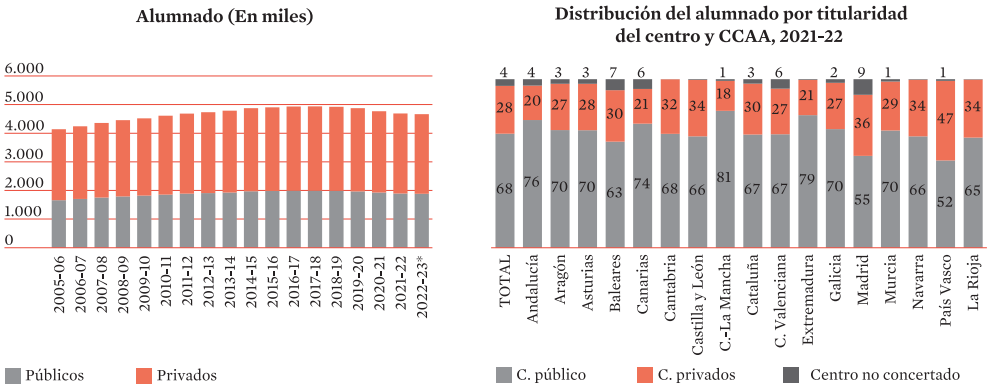
GRÁFICO 30. ALUMNADO Y CENTROS DE EDUCACIÓN INFANTIL, POR TITULARIDAD 2005-2023
(Número de alumnos/as y de centros)



* Datos Avance. (1) Se incluyen los centros autorizados por la Administración Educativa para impartir el 1.er ciclo.

Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional. Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Alumnado y Centros y Servicios Educativos.

GRÁFICO 31. EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO MATRICULADO EN EDUCACIÓN PRIMARIA Y DISTRIBUCIÓN POR TITULARIDAD Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS



* Datos Avance.

Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

La educación primaria: cambios sociodemográficos y retos en rendimiento

El alumnado de educación primaria en el curso 2022-23 alcanzó los 2,8 millones de niños y niñas, una disminución del 5,4 por 100 desde el máximo alcanzado en el curso 2017-18 por efecto del descenso de los nacimientos. El impacto demográfico ha dado lugar a una disminución de la ratio de alumnado por grupo educativo en esta etapa, acercándose España (13,3) a la del promedio de la Unión Europea (13,6). En cuanto a la distribución por tipo de centros, el 67,4 por 100 acude a centros públicos, el 28,4 por 100 a centros concertados y el resto a centros privados, si bien existen importantes diferencias territoriales (gráfico 31).

El perfil del profesorado que atiende a los niveles de infantil y primaria se concentra, en cuanto a su edad, en la franja de 40 a 49 años (32,8 por 100), con uno de los niveles de feminización más altos (82,1 por 100). El número de horas lectivas al año en España (792) es algo superior al promedio de la Unión Europea (769), aunque las jornadas escolares son más largas debido a la pausa de la comida y el horario partido. Además, en España ocho de cada diez docentes (81 por 100) se sienten muy satisfechos con su profesión, porcentaje muy por encima del total de la Unión Europea (50 por 100)[101].

Cabe recordar que la LOMLOE, con relación a la educación primaria, modifica significativamente la ordenación y la organización de las enseñanzas, recuperando los tres ciclos anteriormente existentes (añadiendo en el tercero un área de educación en valores cívicos y éticos), reordenando las áreas con objeto de favorecer el desarrollo de las competencias del alumnado, así como permitiendo su organización en ámbitos.

101 MEFP. PIRLS España.

Por otra parte, se establece que la evaluación durante la etapa se basará en el grado de desarrollo de las competencias previstas, si bien la comunidad educativa continúa dividida en lo que respecta al enfoque basado en las competencias y los métodos para evaluar el rendimiento académico del alumnado que se han implantado el curso 2022-23.

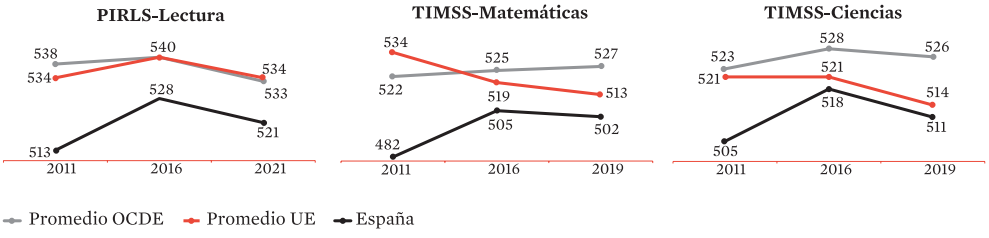
Los últimos datos disponibles respecto a la puntuación media estimada en comprensión lectora, matemáticas y ciencias en España del alumnado de primaria son inferiores al promedio de Unión Europea (gráfico 32), presentando una variabilidad alta en las puntuaciones medias de las comunidades autónomas participantes[102].

Como fortaleza de este nivel, cabe destacar que, en España, la calidad de la convivencia percibida por los diferentes actores de la comunidad educativa en los centros de educación primaria es muy positiva. Según un reciente estudio realizado por el MEFP sobre la convivencia escolar[103], el aspecto mejor valorado tanto por el alumnado como por las familias son las relaciones familia-escuela-docente, coincidiendo con otras investigaciones realizadas en esta etapa[104], que informan asimismo de que para la mayoría del profesorado el bienestar del alumnado es importante.

Uno de los principales problemas que debe afrontar el sistema educativo español es la elevada incidencia del fracaso escolar. En el curso 2021-2022, el 14,1 por 100 del alumnado sale de la educación obligatoria (ESO) sin haber obtenido el título de graduado. La decisión de abandonar la escuela suele estar vinculada a la repetición de curso o a los bajos rendimientos en competencias básicas. A pesar de su todavía alta incidencia, el fracaso escolar viene disminuyendo en paralelo a la reducción de las repeticiones

Dos de cada diez alumnos no terminan la educación secundaria obligatoria

GRÁFICO 32. EVOLUCIÓN DEL PROMEDIO GLOBAL EN COMPRENSIÓN LECTORA, MATEMÁTICAS Y CIENCIAS



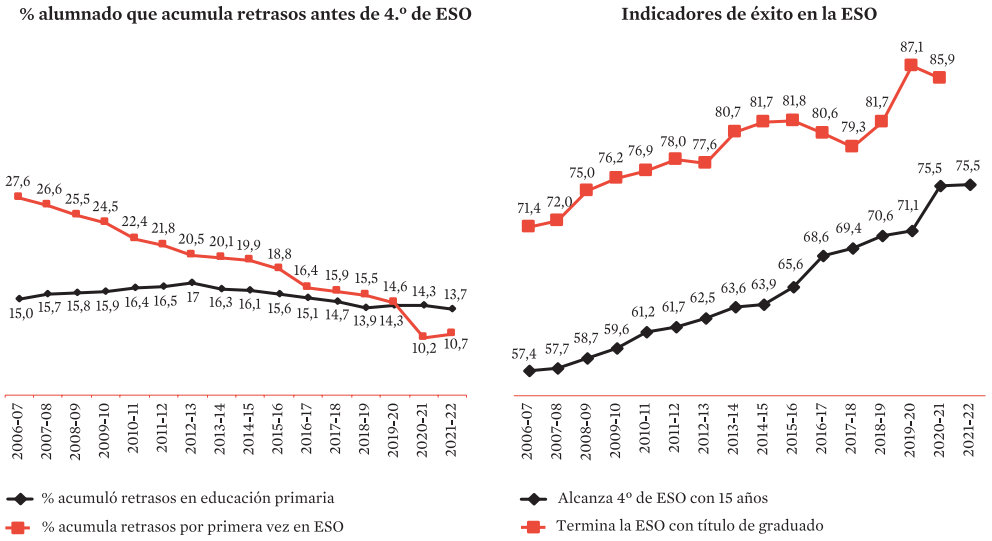
Fuente: elaboración propia a partir de MEFP. *Informe español PIRLS 2021: Estudio internacional de Progreso en Comprensión Lectora, 2023*. Se realizó entre los estudiantes de 4.º de Educación Primaria. El *Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias* (TIMSS, por sus siglas en inglés) es coordinado por la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA) y evalúa las competencias cognitivas en esas materias en 4.º de primaria y 2.º de la ESO. En España se realiza únicamente con estudiantes de 4.º de Educación Primaria (*TIMMS 2019. Informe español,* elaborado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa).

102 MEFP. Sistema estatal de indicadores de la educación 2021 y 2023.

103 Ministerio de Educación y Formación Profesional, Observatorio Estatal de la Convivencia Escolar, y Universidad de Alcalá. *Estudio estatal sobre la convivencia escolar en centros de educación primaria*, 2023.

104 Ministerio de Educación y Formación Profesional, *Informe TALIS (2018). Estudio internacional de la enseñanza y el aprendizaje. Informe español.*

GRÁFICO 33. REPETICIONES DE CURSO E INDICADORES DE ÉXITO EN LA ESO



Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional. *Las cifras de la educación en España. Curso 2021-2022* (Edición 2024).

de curso, de modo que han aumentado mucho tanto quienes obtienen el título de graduado escolar por acabar la ESO como quienes alcanzan 4.º de ese nivel a la edad teórica (gráfico 33).

Además, al igual que ocurre con el indicador de abandono educativo temprano que se verá a continuación, existe una elevada dispersión regional en el comportamiento del fracaso escolar, que sigue afectando más a los chicos que a las chicas (gráfico 34).

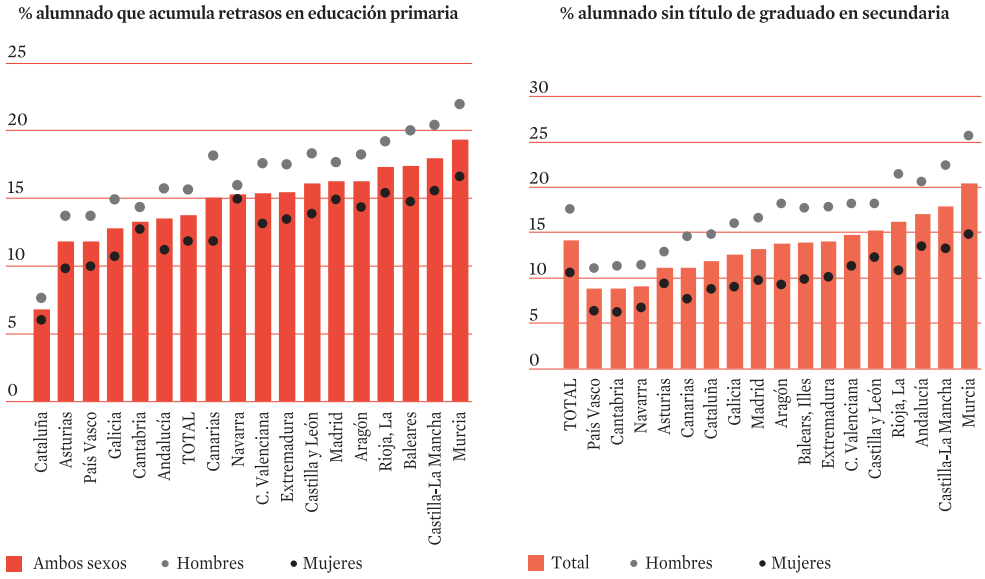
El abandono escolar temprano (AET) en 2023 bajó dos décimas respecto a 2022, situándose en el 13,7 por 100 de las personas de 18 a 24 años que no había completado la segunda etapa de educación secundaria (formación profesional de grado medio, básica o bachillerato) y no seguía ningún tipo de formación. Comparado con 2010, el porcentaje de abandono ha bajado en más de 14 puntos, pasando del 28,1 por 100 en 2010 al 13,7 por 100 actual. La distancia con la media de la Unión Europea también se ha reducido, pasando de los 14,3 puntos en 2010 a los 3,3 de 2023.

Continúa descendiendo el abandono escolar temprano (AET)

Por sexos, en España el abandono temprano de la educación-formación ha sido siempre superior en los hombres, aunque la distancia con las mujeres se ha ido reduciendo gracias al aumento de la permanencia de aquellos en el sistema. En 2023 alcanza el 16 por 100 para los hombres y 11,3 por 100 para las mujeres (frente al 11,3 por 100 y 7,7 por 100 de hombres y mujeres de la UE-27) (gráfico 35).

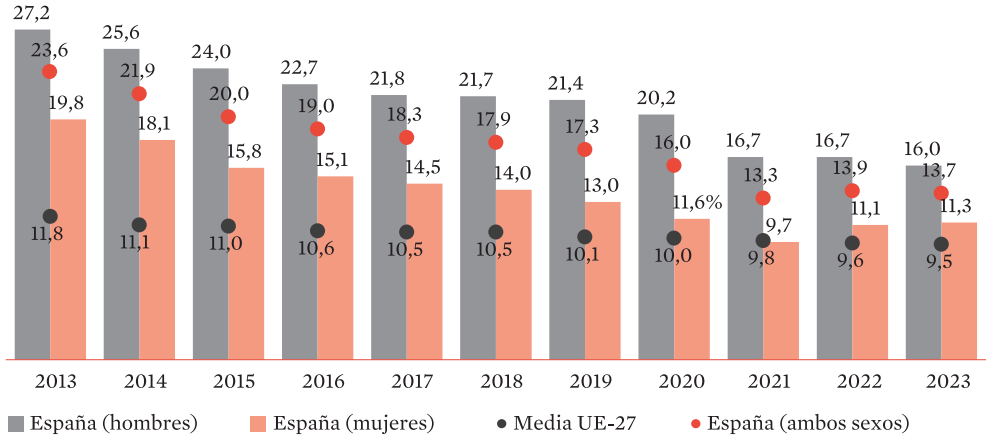
Sin embargo, a pesar de este logro, la tasa media en España sigue estando muy por encima de la meta del 9 por 100 fijada por la Comisión Europea y entre las más elevadas de

GRÁFICO 34. SITUACIÓN DEL ALUMNADO DE 15 AÑOS EN EL SISTEMA EDUCATIVO POR SEXO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS, CURSO 2021-22



Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional. *Las cifras de la educación en España. Curso 2021-2022* (Edición 2024).

GRÁFICO 35. TASAS DE ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO POR SEXO EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 2010-2023 (POR 100)



Fuente: Eurostat.

la Unión Europea. Además, existen disparidades regionales notables con tasas que varían desde el 5 por 100 hasta más del 15 por 100 entre las diferentes comunidades autónomas.

Tanto desde el ámbito estatal como desde el autonómico se han diseñado y ejecutado en las últimas décadas numerosas normas, políticas y programas para prevenir y afrontar este problema. La LOMLOE y la Ley Orgánica 3/2022 de Ordenación e integración

de la formación profesional apuntan a la reducción del AET, proponiéndose mejorar la flexibilidad curricular y los itinerarios adaptables de educación para ayudar a garantizar que los alumnos sigan estudiando de manera fructífera.

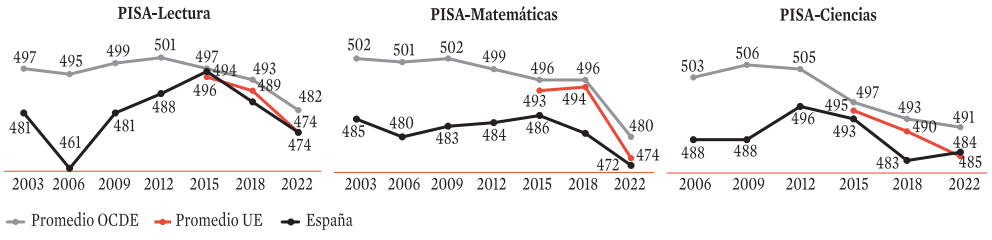
Recientemente, la OCDE ha recordado la multiplicidad de factores[105] (individuales, derivados de las políticas y prácticas educativas, así como macroeconómicos y sociales) que influyen en el AET, entre los que cabe destacar la repetición de curso, el absentismo y la segregación escolar. Por tanto, si bien los centros educativos desempeñan un papel importante, no pueden ni deben trabajar de forma aislada. La reducción del AET conlleva hacer frente a sus causas, relacionadas tanto con el sistema educativo como con la incorporación temprana al mercado laboral, así como dirigir las medidas a grupos específicos de alto riesgo, de tal forma que el nivel socioeconómico del alumnado, de sus familias y de las comunidades locales no les impida alcanzar su pleno potencial.

El rendimiento educativo comparado en comprensión lectora, matemáticas y ciencias (PISA)

Tanto las repeticiones como el abandono escolar temprano están relacionadas con los bajos rendimientos en materias instrumentales (lectura y matemáticas). La información publicada en diciembre de 2023 sobre los resultados del alumnado español en matemáticas, lengua y ciencias del Informe PISA 2022 permite conocer la situación del alumnado de 15 años al respecto.

En matemáticas, la puntuación de los estudiantes españoles ha sido de 473 puntos, registrando el peor resultado desde 2012, e incluso desde el primer PISA centrado en matemáticas en 2003, bajando su rendimiento desde los 484 puntos de 2012 a los 473 de 2022 (gráfico 36). La disminución en los resultados de la OCDE ha sido incluso mayor, desde los 494 de 2012 puntos a los 472 de 2022, de modo que los estudiantes españoles se encuentran ahora en el promedio de los países desarrollados. Parte de esta pérdida de competencias se había producido ya en PISA 2018, cuando la puntuación de la OCDE ya era de 489 puntos, 11 menos que los 500 de PISA 2003. Pero la caída ha sido mayor entre 2018 y 2022 en el conjunto de la OCDE, en buena medida

GRÁFICO 36. EVOLUCIÓN DEL PROMEDIO GLOBAL EN COMPRENSIÓN LECTORA, MATEMÁTICAS Y CIENCIAS (PISA)



Fuente: OCDE.

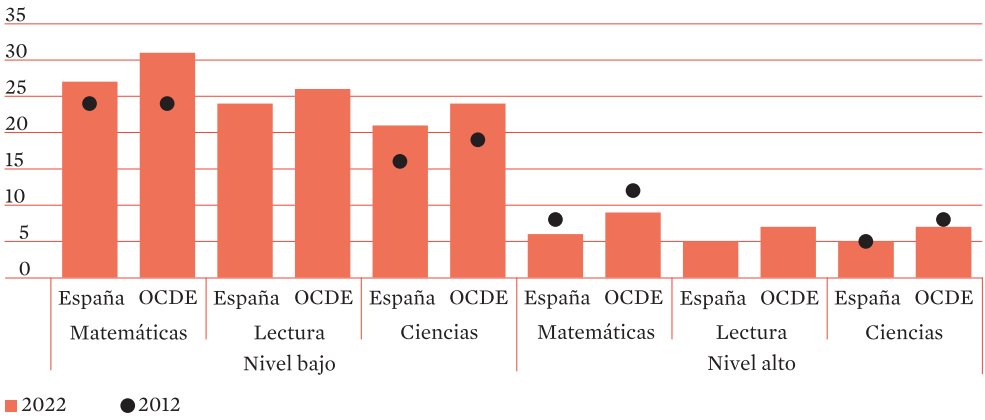
105 OECD Education Policy Perspectives, núm. 7. *Propuestas para un plan de acción para reducir el abandono escolar temprano en España*, Junio 2023.

producida por el impacto de la pandemia si bien, como refiere la propia organización en su análisis, no es el único factor que influye en el empeoramiento de los resultados que, en muchos casos, venía produciéndose desde hacía ya años.

La evolución de los resultados en lectura entre 2018 y 2022 ha sido muy similar a la de matemáticas, con España, OCDE y Unión Europea registrando caídas muy pronunciadas que las sitúan en puntuaciones cerca de los 475 puntos, y estadísticamente no diferentes. La conclusión es la misma: los estudiantes de 15 años tienen ahora menos competencias lectoras que los estudiantes que realizaron PISA en su primera edición en 2000, centrada en lectura. La disminución en ciencias entre PISA 2018 y PISA 2022 ha sido menos intensa en la OCDE (–14) y la UE (–16), hasta situarse en 485 y 484 puntos respectivamente, algo mejor que en lectura y matemáticas. España, por su parte, ha mantenido en ciencias los mismos registros que en PISA 2018, lo que ha permitido situarse en el promedio de la OCDE y la Unión Europea, con 485 puntos.

Durante el periodo 2012 a 2022, la proporción en España de estudiantes de 15 años de edad que obtuvieron puntaciones por debajo del nivel 2, considerado como el necesario para que los estudiantes de 15 años puedan continuar sus estudios de secundaria superior (bachillerato o formación profesional media) o estudios superiores (universidad o formación profesional superior) y afrontar con garantías su inserción laboral y hasta social en el futuro, aumentó en tres puntos porcentuales en matemáticas; en seis puntos porcentuales en lectura; y en cinco puntos porcentuales en ciencias. A pesar de este aumento, España continúa teniendo una proporción de estudiantes rezagados inferior a la OCDE.

GRÁFICO 37. EVOLUCIÓN DE LOS NIVELES SUPERIORES E INFERIORES DE RENDIMIENTO EN MATEMÁTICAS, LECTURA Y CIENCIAS



Fuente: OCDE.

En el lado contrario, el alumnado excelente es el que se encuentra en los niveles 5 y 6. Nuestro país también tiene un porcentaje de estudiantes excelentes en matemáticas (6 por 100) inferior a la OCDE (9 por 100), un déficit sistemático que se confirma en PISA 2022. En lectura, España tiene un 5 por 100 del alumnado excelente, en comparación con el promedio del 7 por 100 de la OCDE. Por último, un 5 por 100 de los estudiantes españoles se sitúa en el nivel excelente en ciencias, también por debajo del 7 por 100 de la OCDE.

Por tanto, a pesar de las sucesivas reformas educativas introducidas en las últimas décadas, según la metodología de la OCDE el alumnado español parece mostrar en 2022 menos competencias que los estudiantes de hace veinte años. Sin embargo, este deterioro en las competencias ha sido generalizado e incluso más intenso a nivel global, lo que ha permitido a España acercarse al promedio de la Unión Europea en matemáticas y lectura y situarse ligeramente por encima en Ciencias. Además, en España existen importantes diferencias territoriales, con regiones que obtienen resultados equiparables a los países con mejores resultados y otras muy por debajo del promedio de la Unión Europea.

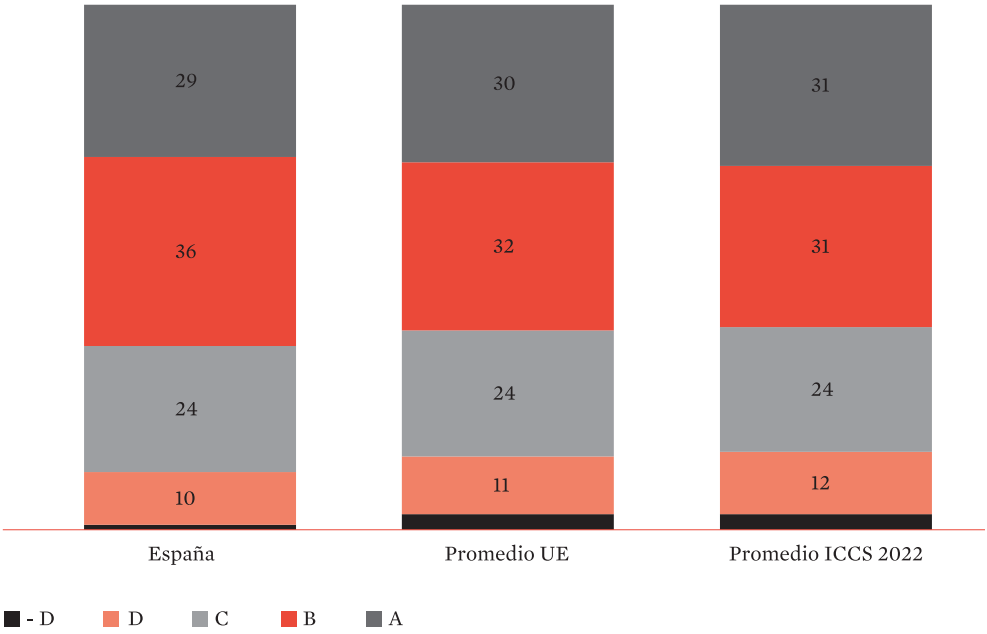
En España, la influencia del nivel socioeconómico de los estudiantes en sus resultados es algo menor que en la media de países de la OCDE. Sin embargo, los directores de los centros educativos españoles informan de media una gran escasez de personal y recursos comparados con la media de la OCDE, siendo esta escasez de personal más frecuente en los centros en entornos desfavorecidos que en los mejor situados. Comparados con el promedio de la OCDE, los estudiantes españoles informaron sufrir acoso (*bullying*) de manera menos frecuente, estar más satisfechos con su vida, expresar más sentimientos positivos que negativos, mostrar mayor resiliencia y tener un sentido de pertenencia más fuerte hacia su centro educativo. De acuerdo con las respuestas de los estudiantes, el clima disciplinario en las clases estaba lejos de lo ideal, y la proporción de estudiantes que habían faltado al centro o a clases sueltas en las dos semanas previas a la realización de la prueba PISA está claramente por encima de la media de la OCDE.

Competencias cívicas en el promedio de la UE y la OCDE

Unido a la mejora del rendimiento educativo, el sistema educativo español, en todos sus niveles, afronta el reto de preparar a las generaciones más jóvenes para desempeñar un papel decisivo como parte de la sociedad. El Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana (ICCS 2022)[106] indaga

106 *Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana (ICCS 2022)*, Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA), 2023. Desde la edición de 2009, ICCS establece cuatro niveles de rendimiento (correspondiendo «D» a los niveles inferiores y «A» los superiores), cada uno de los cuales hace referencia al grado con el que el alumnado percibe la interconexión de los sistemas cívicos, así como el sentido que tiene del impacto de la participación cívica en sus comunidades, abarcando desde los elementos concretos, familiares y mecanicistas del civismo y la ciudadanía hasta los procesos políticos, legales e institucionales más amplios.

GRÁFICO 38. EL RENDIMIENTO EN COMPETENCIA CÍVICA Y CIUDADANA, 2022
(Resultados por niveles de rendimiento)



Nota: ICCS establece cuatro niveles de rendimiento (correspondiendo D a los niveles inferiores y A a los superiores).
Fuente: MEFP. ICCS 2022 *Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana. Informe Español, 2023.*

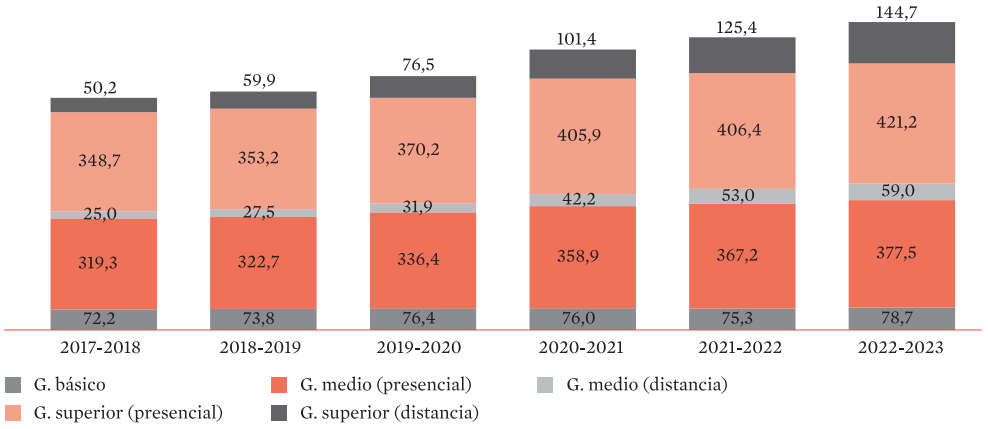
en los valores y comportamientos cívicos y ciudadanos del alumnado de 2.º de la ESO dentro y fuera del centro educativo a fin de abordar desafíos pendientes y nuevos retos en educación cívica y ciudadana; la gestión de la diversidad, las percepciones sobre el sistema político, la contribución de la educación al desarrollo sostenible o la participación ciudadana mediante las TIC. Las actitudes y comportamientos del alumnado en España respecto a este tipo de capacidades (510) se sitúan en torno al promedio de la Unión Europea y de la media de la OCDE (508 en ambos casos). Valores similares a España arrojan países como Francia, Países Bajos, Lituania o Eslovenia, por debajo de los que arrojan el mayor rendimiento medio estimado (Suecia o Polonia) y por encima de los de peores resultados (Chipre y Bulgaria).

1.4.3. Las enseñanzas profesionales y los retos de la universidad

Los cambios que están teniendo lugar en la estructura y contenidos de las ocupaciones, en el contexto de las transiciones demográfica, ecológica y digital, requieren ampliar y mejorar las cualificaciones en múltiples actividades productivas, habiendo sido declarado 2023 como Año Europeo de las Capacidades. En este sentido, la formación profesional constituye una aliada prioritaria y resulta fundamental que su atractivo continúe aumentando, como así

La formación profesional, cada vez más demandada

GRÁFICO 39. EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO MATRICULADO EN ENSEÑANZAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL
(En miles)



Fuente: MEFP.

está ocurriendo. En el curso 2022-2023 el alumnado matriculado superó el millón de personas, lo que supone un incremento del 32,6 por 100 desde el curso 2017-2018, destacando particularmente el aumento del 41,9 por 100 de matriculados en grado superior en ese mismo periodo. El grado medio se ha incrementado en un 26,8 por 100 y el grado básico en un 9 por 100 en este periodo (gráfico 39).

Las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo se imparten en 4.022 centros docentes, de los que el 66 por 100 son públicos, que agrupan al 65,7 por 100 del alumnado. La distribución del total del alumnado por sexo es bastante equilibrada en los ciclos de grado medio (45,8 por 100 de mujeres y 54,2 por 100 de hombres) y grado superior (49,4 por 100 de mujeres y 50,6 por 100 de hombres). Más desequilibrada es su distribución por sexos en el grado básico, donde hay una clara mayoría de hombres (69,9 por 100, por 30,1 por 100 de mujeres) y en los cursos de especialización (83,8 por 100 de hombres) (cuadro 5).

A pesar del destacable incremento de los alumnos matriculados en los últimos años, en España sigue habiendo menos población formada en el ámbito profesional que en varios países de nuestro entorno (gráfico 40).

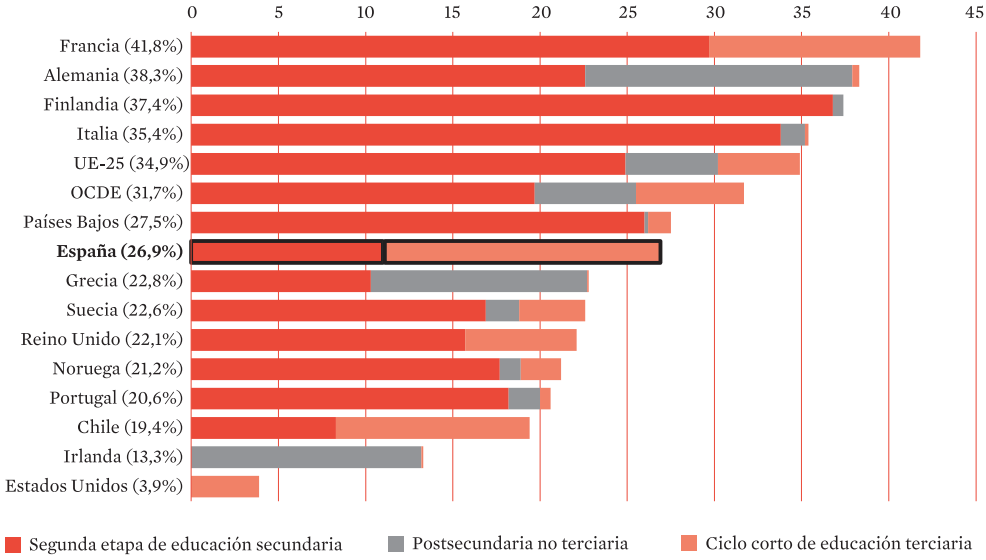
En particular, el 27 por 100 de la población de entre 25 y 34 años ha completado estudios de segunda etapa de educación secundaria o ciclo corto de educación terciaria con una orientación profesional, siendo mayores los porcentajes en la OCDE, con un 31,7 por 100, y en la Unión Europea, con un 34,9 por 100 (2022). Aunque la población con una titulación profesional de segunda etapa de educación secundaria en España (11,0 por 100) es inferior a la media de los países OCDE (19,7 por 100) y UE-25 (24,9 por 100), la población con estudios de ciclo corto de terciaria en España

CUADRO 5. CENTROS Y ALUMNADO DE FP POR TITULARIDAD Y SEXO, CURSO 2022-2023

	Curso 2021-2022					Curso 2022-2023				
	Total	Centros públicos	Centros privados	% cent. públicos	% Mujeres	Total	Centros públicos	Centros privados	% cent. públicos	% Mujeres
Nº de centros que imparten										
Total	**3.921**	**2.598**	**1.323**	**66%**	**–**	**4.022**	**2.650**	**1.372**	**66%**	**–**
C.F. FP básica	2.105	1.714	391	81%	–	2.207	1.806	401	82%	–
C.F. FP grado medio presencial	2.978	2.054	924	69%	–	3.073	2.111	962	69%	–
C.F. FP grado medio a distancia	267	148	119	55%	–	292	159	133	55%	–
Curso de especialización titulados de FP GM	53	53	–	100%	–	79	77	2	98%	–
C.F. FP grado superior presencial	2.653	1.755	898	66%	–	2.754	1.813	941	66%	–
C.F. FP grado superior a distancia	453	227	226	50%	–	498	242	256	49%	–
Curso de especialización titulados de FP GS	143	143	–	100%	–	254	238	16	94%	–
Alumnado matriculado										
Total	**1.027.367**	**685.147**	**342.220**	**67%**	**46%**	**1.080.963**	**710.601**	**370.362**	**66%**	**47%**
C.F. FP básica	75.276	57.025	18.251	76%	30%	78.674	60.063	18.611	76%	30%
C.F. FP grado medio	420.227	287.732	132.495	119%	45%	436.438	296.206	140.232	68%	46%
C.F. FP grado medio presencial	367.248	262.557	104.691	72%	42%	377.450	270.191	107.259	72%	43%
C.F. FP grado medio a distancia	52.979	25.175	27.804	48%	66%	58.988	26.015	32.973	44%	66%
Curso de especialización titulados de FP GM	529	529	–	100%	28%	664	642	22	97%	21%
C.F. FP grado superior	531.864	340.390	191.474	114%	49%	565.851	354.332	211.519	63%	49%
C.F. FP grado superior presencial	406.441	284.952	121.489	70%	45%	421.199	294.619	126.580	70%	45%
C.F. FP grado superior a distancia	125.423	55.438	69.985	44%	62%	144.652	59.713	84.939	41%	62%
Curso de especialización titulados de FP GS	**2.156**	**2.156**	**–**	**100%**	**16%**	**3.530**	**3.324**	**206**	**94%**	**15%**

Fuente: Ministerio de educación y Formación Profesional y Deportes.

GRÁFICO 40. POBLACIÓN ADULTA (25-24 AÑOS) CUYO NIVEL MÁXIMO DE EDUCACIÓN TIENE ORIENTACIÓN PROFESIONAL, 2022



Fuente: OCDE.

(15,6 por 100) supera ampliamente a la de las medias internacionales, donde no llegan al 7 por 100. Además, España es el país con mayor porcentaje de jóvenes que al acabar el grado medio siguen estudiando un grado superior: el 36,4 por 100 de quienes titulan en un programa profesional de segunda etapa de secundaria sigue estudiando al año siguiente una formación profesional de grado superior (la media de la OCDE es del 9,5 por 100).

A pesar de su escaso peso sobre el conjunto del alumnado de la formación profesional (3,7 por 100 en el curso 2020-2021), la modalidad dual que empezó a implantarse en el curso 2013-2014 arroja particularmente buenos resultados de inserción laboral, habiendo sido objeto de análisis específico por el CES en 2023[107]. La formación profesional dual ha experimentado un fuerte crecimiento en el número de personas matriculadas, pasando de 4.292 en 2013 a 53.385 en el curso 2022-2023, un 17 por 100 más que en el curso anterior, habiendo aumentado también hasta el 75,5 por 100 la proporción de plazas en centros públicos (cuadro 6). El 63,8 por 100 del alumnado se concentra en el grado superior, seguido del grado medio (34,1 por 100), siendo minoritarios el grado básico (1.042 alumnos/as) y los cursos de especialización (42). Esta modalidad se imparte en 1.501 centros, estando el 75,5 por 100 del alumnado matriculado en centros de titularidad pública (cuadro 6).

Fuerte crecimiento de la formación profesional dual

No obstante, como señaló el CES en su Informe 1/2022, pese a la oportunidad que representa la formación dual de cara a proveer a las personas trabajadoras y a las empresas de las cualificaciones y competencias demandadas, permanecen en pie una serie de retos para su implantación, como aumentar la participación de las empresas, el apoyo institucional, acciones de información y sensibilización, así como los incentivos, especialmente para la participación de pymes. El desarrollo de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de Ordenación e integración de la formación profesional (LOIFP) constituye una oportunidad para implementar un nuevo y más completo marco de instrumentos comunes de la formación profesional dual. Asimismo, está por desarrollar la formación dual también en la universidad, y en la formación profesional para el empleo en el ámbito laboral. A este respecto, la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema universitario, facilita un marco para la oferta de estudios de grado y posgrado con mención dual, abriendo nuevas perspectivas.

Nuevas oportunidades para la FP: Next Generation *y desarrollo del marco normativo*

Cabe recordar la oportunidad que representan los recursos del *Next Generation* para lograr el deseable impulso de la formación profesional, incluyendo inversiones para la evaluación y acreditación de competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral y otras vías no

107 Véase Informe CES 1/2022, *La formación dual en España*.

CUADRO 6. EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO MATRICULADO EN FP DUAL Y CENTROS, POR ENSEÑANZA Y TITULARIDAD DEL CENTRO

	Curso 20-21		Curso 21-22		Curso 22-23	
	Total	% centros públicos	Total	% centros públicos	Total	% centros públicos
Número de centros que imparten ciclos formativos en la modalidad dual						
Total	1.164	73,3	1.353	73,2	1.501	74,8
Grado básico	76	63,2	106	69,8	119	74,8
Grado medio	700	74,9	868	74,4	981	76,9
Curso de especialización para titulados de GM	-	-	-	-	1	100,0
Grado superior	841	73,8	1.025	73,8	1.132	75,1
Curso de especialización para titulados de GS	–	–	–	–	7	100,0
Alumnado matriculado en ciclos formativos en la modalidad dual						
Total	36.265	75,5	45.612	73,8	53.385	75,5
Grado básico	842	58,2	871	63,3	1.042	68,4
Grado medio	13.120	73,5	15.786	73,6	18.195	76,9
Curso de especialización para titulados de GM	–	–	–	–	2	100,0
Grado superior	22.303	77,3	28.955	74,2	34.106	74,9
Curso de especialización para titulados de GS	–	–	–	–	40	100,0

Fuente: Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes. Estadística del alumnado de formación profesional. Estadística de las enseñanzas no universitarias. Formación profesional.

formales; la transformación digital de la formación profesional así como la innovación e internacionalización de la formación profesional, incluyendo el refuerzo de la oferta formativa con más de 200.000 nuevas plazas.

Como pieza fundamental para el desarrollo del nuevo marco legal de la formación profesional[108], en 2023 se aprobó el Real Decreto 278/2023, de 11 de abril, por el que se establece el calendario de implementación del sistema de formación profesional, con un ámbito temporal de cuatro años. Asimismo, vio la luz el Real Decreto 659/2023, por el que se desarrolla la ordenación del sistema de formación profesional, por el que se regula la organización, modalidades y planificación de la formación profesional. Se establece así la regulación detallada de los diferentes grados que configuran el sistema de formación profesional (A, B, C, D y E), fijando el sistema de convalidaciones, exenciones, equivalencias y homologaciones. Asimismo, entre otros contenidos de la norma, se regula la formación en empresa u organismo equiparado como parte de la formación curricular de los grados de formación profesional; los requisitos de los centros, la autorización administrativa, así como los del profesorado, el personal formador y la figura de los expertos. También se

108 Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de Ordenación e integración de la formación profesional. Sobre su contenido, véase Memoria CES 2022.

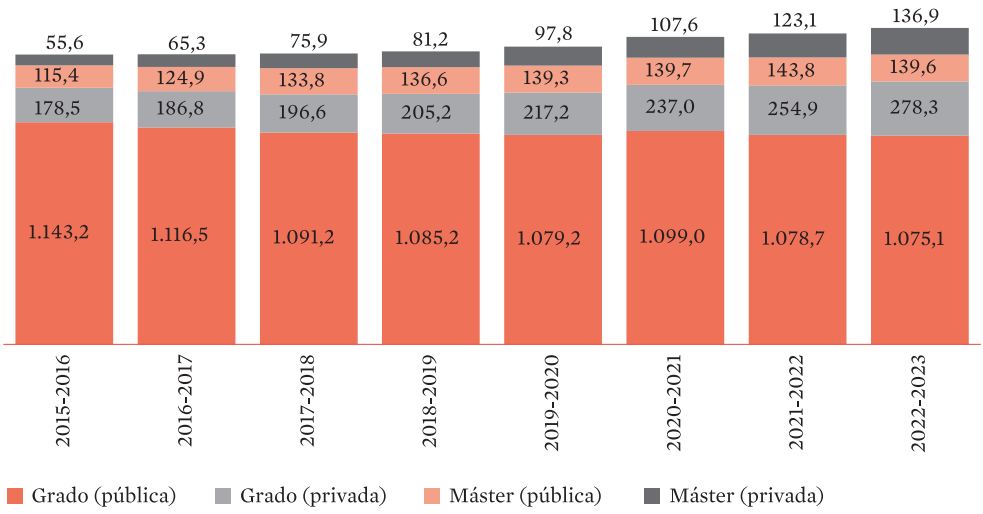
regula el procedimiento de acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral u otras vías no formales de formación. La orientación profesional es abordada desde su contenido, los agentes proveedores, el seguimiento o la evaluación de los servicios de orientación. Se regulan, asimismo, una serie de aspectos relacionados con la calidad y evaluación del sistema y se establece un marco de gobernanza, una serie de órganos colegiados y otros instrumentos para la interrelación de las diferentes Administraciones, así como la participación de los agentes sociales implicados.

Retos de la universidad

En 2023 se aprobó la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema universitario que está suponiendo una importante transformación de los sistemas de acreditación docente, entre otros cambios, mientras se mantiene el desafío de la financiación de las universidades públicas, en un contexto de fuerte competencia con las universidades privadas, cuyo número continúa aumentando. En veinte años se ha pasado de poco más de 115.000 a unos 345.000 alumnos matriculados en universidades privadas, un incremento que contrasta con el descenso de 200.000 en las universidades públicas (lo que supone un 14 por 100). Respecto a los titulados y tituladas, en el curso 2020-2021 cerca de un 30 por 100 pertenecen a la universidad privada.

En comparación con 2011-2012, el total de las titulaciones impartidas en 2021-2022 era prácticamente un 32 por 100 superior, 8.032 frente a 6.921, reflejando un aumento del 19 por 100 en las universidades públicas y del 91 por 100 en las privadas.

GRÁFICO 41. EVOLUCIÓN DE LA MATRICULACIÓN UNIVERSITARIA, TOTAL Y POR TIPO DE UNIVERSIDAD
(En miles)



Fuente: Ministerio de Universidades. Estadística de estudiantes. Sistema Integrado de Información Universitaria (SIIU),

Los másteres oficiales se incrementaron un 42,1 por 100 y los grados un 29,5 por 100 (también en ambos casos el ascenso en las públicas fue inferior al de las privadas: 17,6 por 100 frente a 77,3 por 100 en grado, y 26,9 por 100 frente al 116,5 por 100 en máster oficial).

Durante 2023 se aprobó parte del desarrollo reglamentario necesario para la aplicación de importantes contenidos de la Ley Orgánica 2/2023, del Sistema universitario[109]. Así, el Real Decreto 576/2023 actualiza la regulación del tercer ciclo de estudios universitarios oficiales, centrándose en la adquisición de competencias y habilidades relacionadas con la investigación científica de calidad. Además, modifica el procedimiento de expedición de títulos universitarios oficiales para contemplar los títulos vinculados a enseñanzas de la iniciativa «Universidades Europeas». También amplía los plazos de ejecución de las subvenciones otorgadas a las universidades públicas españolas para la modernización y digitalización del sistema universitario en el marco del PRTR.

En lo que se refiere a las estructuras curriculares en las enseñanzas universitarias oficiales, la LOSU también recoge, como novedad destacable, la posibilidad de que las universidades desarrollen estrategias de innovación docente específicas, entre las que se incluye la mención dual, junto a otras como los títulos oficiales con itinerario abierto, las dobles titulaciones u otras modalidades. Sin embargo, la implementación de la mención dual es todavía muy incipiente.

Por su parte, el Real Decreto 678/2023, regula la acreditación estatal para el acceso a los cuerpos docentes universitarios y el régimen de los concursos de acceso a plazas de dichos cuerpos e incorpora y desarrolla reglamentariamente las innovaciones normativas que fueron introducidas por la LOSU y que afectan a elementos clave de ambos procedimientos.

El reconocimiento de títulos obtenidos en el extranjero es otro de los aspectos procedimentales necesitados de mejora y mayor agilidad, como ha puesto de relieve el CES en diversas ocasiones[110]. En 2023, la Comisión Europea[111] alertó sobre la dilatada duración de este tipo de procesos (en promedio, entre tres y cinco años), lo que afecta no solo a quienes se encuentran en espera de homologación sino al

109 Real Decreto 678/2023, de 18 de julio, por el que se regula la acreditación estatal para el acceso a los cuerpos docentes universitarios y el régimen de los concursos de acceso a plazas de dichos cuerpos y Real Decreto 576/2023, de 4 de julio, por el que se modifican el Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado; el Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales; y el Real Decreto 641/2021, de 27 de julio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a universidades públicas españolas para la modernización y digitalización del sistema universitario español en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

110 Entre otros, Informe CES 3/2018, *El futuro del trabajo*; Informe CES 2/2019, *La inmigración en España: efectos y oportunidades* y Dictamen 1/2024, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 472/2021 por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones.

111 Comisión Europea, *Education and Training Monitor 2023. Spain*. Noviembre 2023.

propio mercado de trabajo y la disponibilidad de personas con las cualificaciones adecuadas.

Por otro lado, durante 2023 se inició en el marco del diálogo social la negociación sobre el Estatuto de las personas en formación práctica no laboral en el ámbito de la empresa («Estatuto del Becario»), cuya aprobación contempla el Plan Anual Normativo 2024. Por último, en el ámbito del necesario impulso a la colaboración entre la universidad y el tejido empresarial, cabe mencionar la implementación de las Microcredenciales, con la puesta en marcha del Plan MICROCREDS por el Ministerio de Universidades. En el marco de los proyectos vinculados al PRTR, se destinan a este Plan 50 millones de euros, para la producción de microcredenciales, becas y ayudas para personas en desempleo, baja renta o situación de vulnerabilidad social, así como para actividades de intermediación entre la universidad y los sectores productivos.

Unido a lo anterior, se aprobó el Plan de Acción para doctorados industriales, una figura sobre la que el CES llamó la atención en su Informe 1/2022, a la que la LOSU y el Real Decreto 576/2023 proporcionan por primera vez un marco regulatorio. El Plan duplica la financiación de este tipo de doctorados (pasa de 2 a 4 millones de euros) y persigue mejorar el potencial de transferencia del sistema de I+D+i al conjunto de la sociedad, el nivel de colaboración público-privada y la cultura investigadora e innovadora del tejido productivo.

1.5. SALUD Y SISTEMA SANITARIO

La magnitud de los daños causados por el SARS-CoV-2 en la salud, en los sistemas sanitarios y en la economía ha constatado la necesidad de disponer de instrumentos para afrontar de manera coordinada crisis sanitarias globales en un contexto en el que, de acuerdo con las previsiones, el riesgo de nuevas pandemias es alto. Desde 2020 en la mayor parte de los países de la OCDE se ha incrementado el esfuerzo en gasto sanitario para hacer frente al COVID-19, desde una media de 8,8 por 100 en 2019 a un 9,3 por 100 sobre el PIB en 2022[112]. Sin embargo, los esfuerzos aislados y puntuales resultan muy poco eficientes para abordar problemas de alcance global que requieren respuestas organizadas a escala también global. En ese sentido, la OMS fijó para 2024 la firma de un Acuerdo sobre la prevención, preparación y respuesta frente a pandemias, que siente las bases de la cooperación internacional garantizando, entre otras, la equidad en el acceso a las herramientas necesarias (en particular tecnologías como vacunas, equipos de protección personal, información y conocimientos especializados)[113] y en el acceso a la atención de salud para todas las personas.

112 OCDE, *Health at a glance*, 2023
113 OMS, *Acuerdo sobre prevención y respuesta frente a pandemias*, 2023

Además de los perjuicios materiales causados, la crisis ha contribuido a erosionar en cierta medida la confianza en las instituciones, incluidas las estructuras sanitarias, que han visto sobrepasadas sus capacidades en el momento más crítico. En España, según el barómetro sanitario, en los últimos años ha caído de forma considerable la valoración más positiva del funcionamiento del sistema sanitario y solamente el 12 por 100 (23 por 100 en 2019) considera que «en general funciona bastante bien», al mismo tiempo que ha aumentado el número de personas que piensan que «está tan mal que habría que rehacerlo» (14 por 100, diez puntos más que en 2019).

El SNS afronta retos estructurales como el tránsito desde un modelo basado en la atención a pacientes agudos a otro orientado a la gestión de la cronicidad, el refuerzo de las estructuras de atención primaria y salud pública, la escasez de recursos humanos o la digitalización, entre otros. Pero la experiencia de las personas usuarias queda condicionada por problemas como la lentitud en la respuesta a sus necesidades médicas, que se refleja en unas listas de espera en aumento desde la crisis en todos los niveles de atención y que redundan negativamente en la calidad de vida (y en las actitudes frente al sistema), constituyendo uno de los retos más acuciantes una vez superada la crisis.

Identificar las prioridades de actuación sobre el sistema sanitario resulta clave para reforzar este importante componente del estado de bienestar y recuperar su buena valoración social. En este escenario, el CES ha incorporado su aportación al debate con su Informe 1/2024, *El sistema sanitario: situación actual y perspectivas para el futuro*, con un buen número de propuestas.

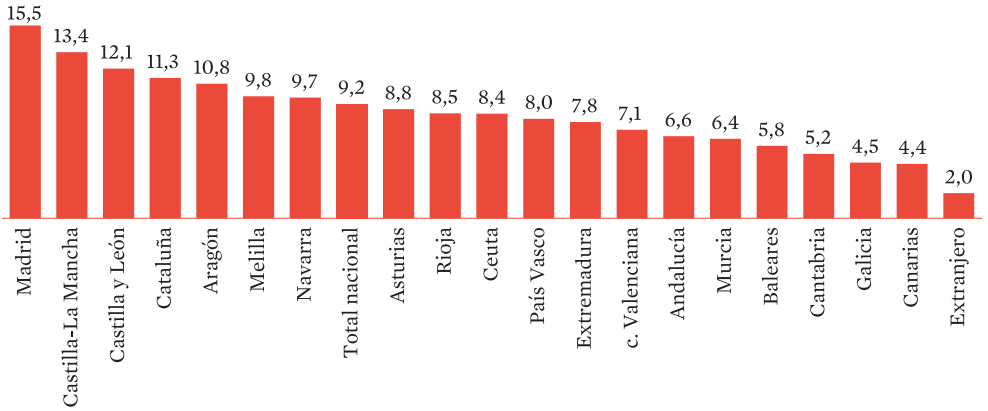
Evolución de la pandemia: fin de la emergencia sanitaria

Tres años después de la explosión de la crisis del COVID-19, en mayo de 2023 la OMS[114] anunció el fin de la emergencia sanitaria, recomendando a todos los países continuar con la vigilancia de su transmisión. Según las estimaciones de ese organismo, la enfermedad ha causado desde su aparición la muerte de veintinueve millones de personas en el mundo y ha favorecido el incremento de la mortalidad por otras causas como consecuencia de la fuerte presión que ha ejercido sobre los sistemas sanitarios.

En España, de acuerdo con los datos del INE, murieron 154 mil personas a causa del coronavirus entre marzo de 2020 y junio de 2023, lo que significa que una de cada diez muertes fue causada por ese patógeno, si bien con diferencias regionales muy abultadas (en un rango de 15,5 a 4,4 por 100). Todo ello en un contexto en el que confluyeron la alta tasa de contagios, la insuficiencia de los recursos para afrontar la crisis en las estructuras sanitarias autonómicas y la deficiente coordinación de las medidas

114 En España la Orden SND/726, de 4 de julio, por la que se publica el acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de julio, por el que se declara la finalización de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, dio por concluida la crisis tres meses después.

GRÁFICO 42. PROPORCIÓN DE MUERTES POR COVID-19 SOBRE EL TOTAL EN CADA CCAA
(Porcentajes sobre el total de fallecimientos entre 2020 y primer semestre de 2023)



Fuente: elaboración propia con datos del INE, 2024.

adoptadas para afrontarla, con importantes diferencias entre las más restrictivas y las más permisivas a partir de la aprobación del Plan de desescalada.

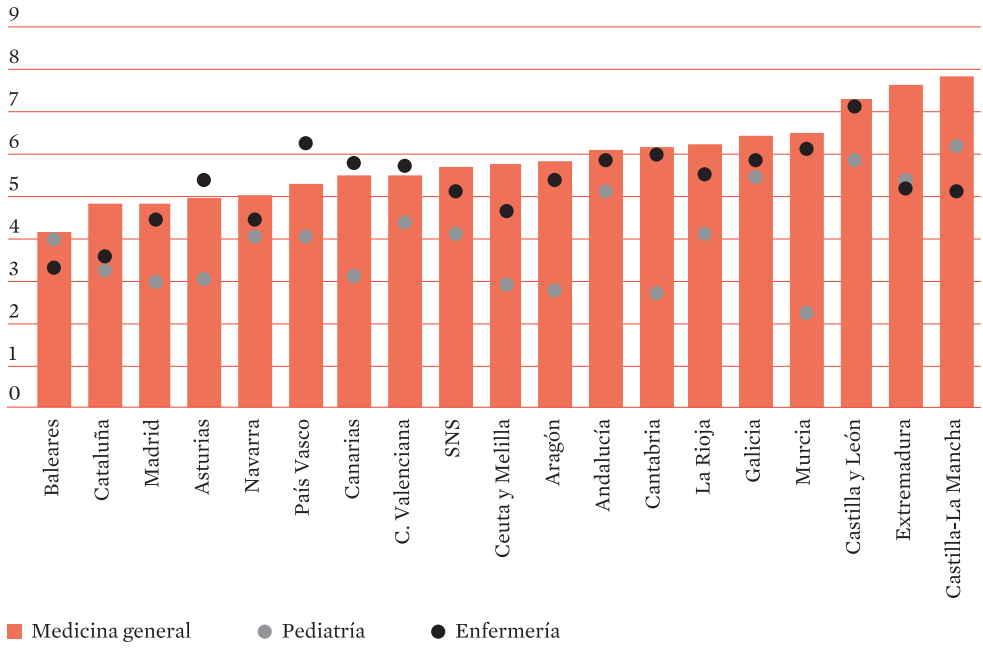
Las medidas urgentes de salud pública adoptadas, incluida la campaña de vacunación y la evolución del virus hacia variantes menos letales, llevaron a un descenso drástico de la curva de fallecimientos. Sin embargo, a pesar de esa favorable evolución (el número total de decesos por esa causa se redujo en un 82 por 100 desde 2022), el coronavirus, convertido ya en endémico, ha sido responsable de cerca de 4.000 muertes en 2023 y de un buen número de hospitalizaciones.

1.5.1. Recursos y actividad del sistema

Atención primaria: niveles de actividad volviendo a los de 2019, con grandes diferencias territoriales

La actividad desplegada por el primer eslabón del sistema sanitario se incrementó súbita y acusadamente en el transcurso de la pandemia, dando señales de sobrecarga. La evolución de la actividad en atención primaria en los últimos años ha estado determinada por varios factores, como el demográfico y, sobre todo en el periodo más reciente, por la llegada de la pandemia de COVID-19. Así, durante el primer año de crisis sanitaria (2020), el nivel primario de asistencia registró cerca de 380 millones de consultas en su conjunto, lo que supuso un incremento del 3 por 100 sobre 2019 y una clara interrupción de la tendencia a la estabilidad que venía registrándose desde el comienzo de la década anterior. Un año después, en 2021, se registró un nuevo e importantísimo incremento, llegando a superar las 453 mil consultas en atención primaria para todos los profesionales. La suma de la demanda originada por los contagios y la que permanecía retenida esperando el final del confinamiento

GRÁFICO 43. FRECUENTACIÓN EN ATENCIÓN PRIMARIA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2022
(Número de visitas por paciente asignado y año)

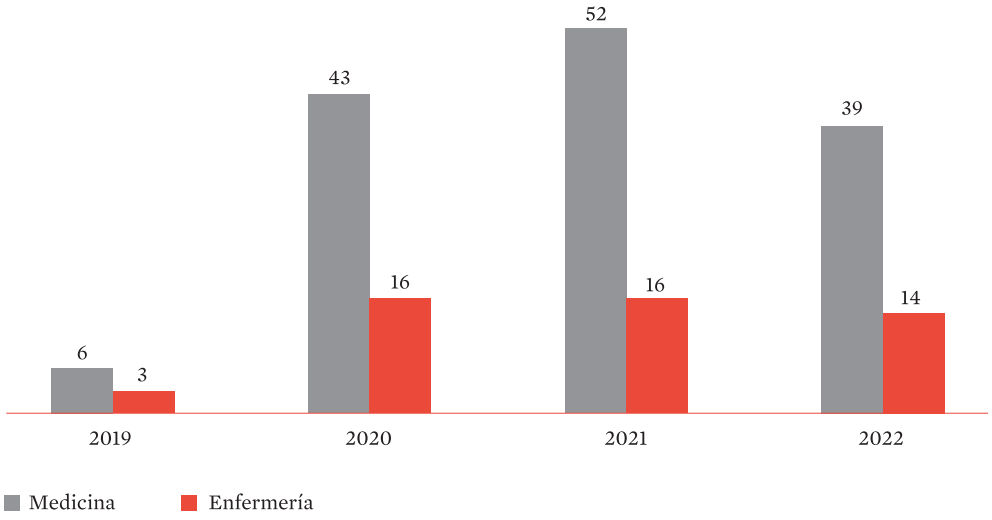


Fuente: Ministerio de Sanidad, SIAP.

y la mejora de los datos epidémicos, dio como resultado un incremento desconocido hasta la fecha (20 por 100 entre 2020 y 2021), desbordando las capacidades del sistema, que desde entonces soporta una considerable lista de espera. 2022, último con datos, parece ser un año de transición hacia el patrón previo a la pandemia, con una disminución de la actividad con respecto al extraordinario 2021 (descenso de las consultas de enfermería en un 18 por 100 y del 2 por 100 en medicina de familia), pero manteniendo un dinamismo aun superior al mostrado en los años que antecedieron a la crisis sanitaria.

Mas allá del número de tarjetas asignadas a cada profesional sanitario en el ámbito de la atención primaria, que presenta variaciones interterritoriales de no poca significación, la presión asistencial queda reflejada en la actividad diaria desarrollada por cada uno en las distintas comunidades autónomas, provincias y áreas de salud del SNS. La novedad de la inclusión del indicador referido al número de consultas por profesional y día, del que actualmente se dispone de información para los años 2021 y 2022, ofrece la oportunidad de dar cuenta de los distintos niveles de saturación de los servicios de atención primaria, suponiendo un avance en la calidad de la información sobre el sistema. Los valores recogidos presentan un panorama de importantes diferencias entre territorios con una distancia de quince pacientes

GRÁFICO 44. EVOLUCIÓN DE LAS TELECONSULTAS EN ATENCIÓN PRIMARIA
(Porcentajes sobre el total de consultas)



Fuente: Ministerio de Sanidad, SIAP, 2023.

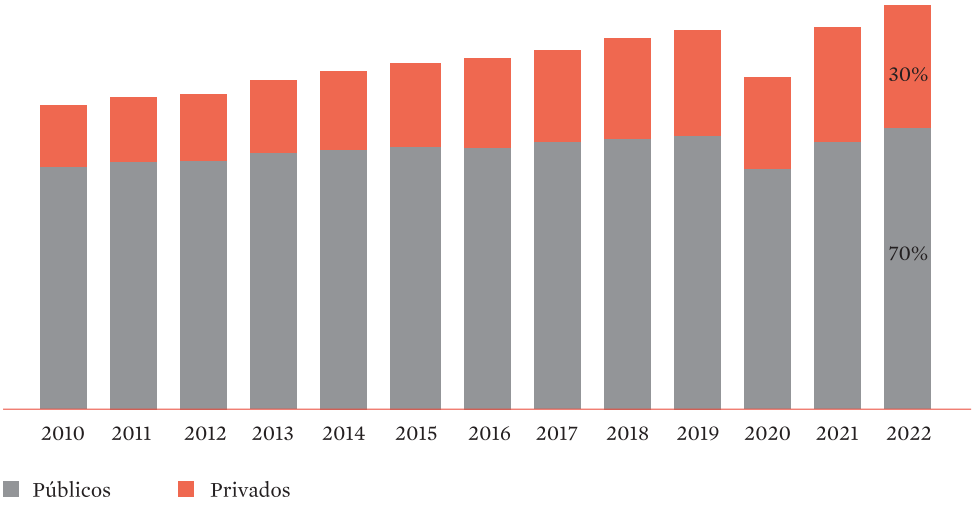
al día entre la comunidad con más presión asistencial y la más desahogada para el conjunto de las agrupaciones profesionales. De los datos se desprende que en muchas zonas el volumen de trabajo asumido diariamente por el personal sanitario supera con creces las recomendaciones de la OMS para ofrecer una atención de calidad a los pacientes.

Uno de los cambios más importantes en la actividad de atención primaria en los últimos años está siendo el avance de la telemedicina/teleatención. La crisis iniciada en 2020 llevó al sistema sanitario a una rápida reorganización para dar respuesta a la situación de emergencia, lo que se tradujo, entre otros aspectos, en un inesperado despegue de la atención a distancia. La necesidad de disponer de alternativas a las visitas presenciales recondujo una parte muy importante de la actividad en atención primaria a la telemedicina y las consultas telefónicas. En solo dos años pasaron de ser una modalidad casi residual a constituir más de la mitad del total de las consultas con los facultativos y el 16 por 100 de las citas en enfermería. Una vez superada la fase más aguda de la pandemia la actividad ordinaria recuperó en parte la presencialidad, pero la telemedicina continuó teniendo un peso muy notable (39 por 100) y muy superior al exiguo 6 por 100 de 2019, previo a la crisis sanitaria.

Cada vez más peso del sector privado en atención especializada

El nivel de atención especializada muestra una actividad ingente con más de cien millones de consultas en 2022, con un incremento del 5,4 por 100 en el SNS desde 2021 (datos provisionales), respondiendo el sector público del

GRÁFICO 45. EVOLUCIÓN DE LAS CONSULTAS EN ATENCIÓN ESPECIALIZADA, 2010-2022



Nota: los datos de 2022 son de carácter provisional

Fuente: Ministerio de Sanidad, SIAP.

70 por 100, en tanto que el 30 por 100 restante tuvo lugar en el circuito privado. Esta distribución ha experimentado una notable evolución en poco más de un decenio en el que el peso del sector privado en términos de actividad de consultas ha pasado del 21 al 30 por 100 del total (gráfico 45).

El avance del sector sanitario privado especializado en cuanto a su actividad se hace plenamente visible en términos comparativos en su variación entre 2019 y 2021, periodo en el que el volumen de consultas se incrementó en un 9,5 por 100, mostrando un dinamismo creciente, mientras que en el sector público disminuía en un 2 por 100[115].

En lo que concierne a la frecuentación, los datos del SIAE muestran, en consonancia con el número de total de consultas, una tendencia de aumento, con una importante reducción en el extraordinario año 2020. Así, en 2021, cada persona acudió en dos ocasiones a consultas con médicos especialistas (en concreto 2,2 frente a 1,8 en 2010). Después de la forzada contención en las primeras fases de la pandemia, incluyendo el periodo de confinamiento, el indicador recuperó el valor de 2019.

En cuanto a la actividad hospitalaria, el Registro de Atención Especializada[116] refleja la singularidad del año 2020 en el contexto de la trayectoria de los últimos años, con un

115 Los datos procedentes del SIAE muestran el número de consultas según la dependencia funcional, pero no el régimen de financiación (conciertos, etc.).

116 El reciente cambio metodológico del Registro restringe el análisis evolutivo al periodo 2018-2021.

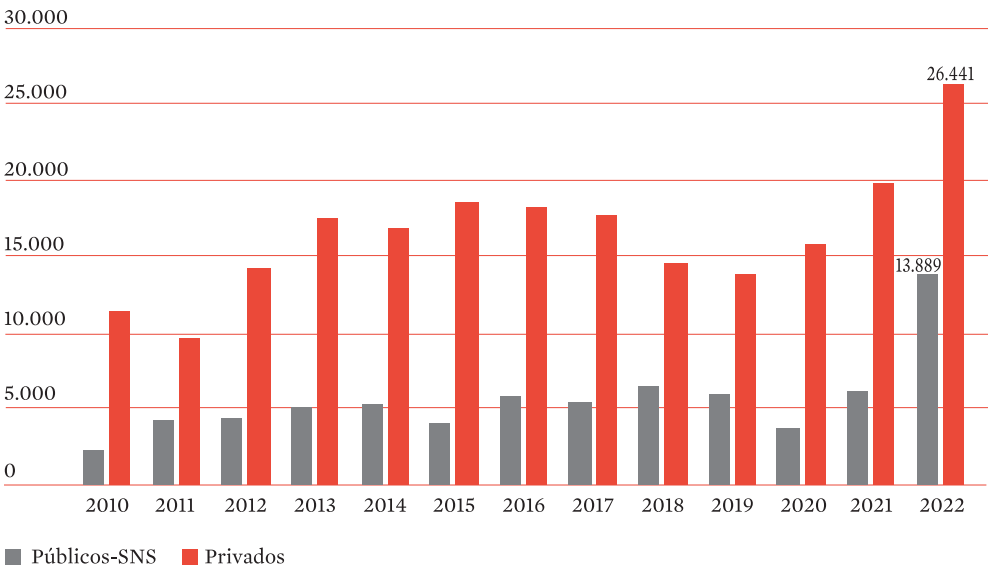
descenso notable con respecto al año anterior a la crisis, pero la reciente actualización del Registro permite observar no solo una recuperación de la actividad previa a la pandemia, sino un aumento que supera con creces el observado en los años previos, en la lógica de la atención a la demanda embalsada durante el periodo de restricción de la actividad.

La tasa de actividad como valor promedio oculta, sin embargo, diferencias muy importantes entre los distintos territorios, siendo Madrid, Andalucía, Murcia y Cataluña las comunidades con mayor actividad hospitalaria, incluidos todos los procedimientos, lo que en parte se explica por la concentración en algunas regiones de centros de referencia del SNS que asumen más actividad por las derivaciones desde otras.

Necesidad de aumentar los recursos en salud mental

Según las estimaciones de la OCDE el coste total de los problemas de salud mental representa el 4 por 100 del PIB en los países de la Unión Europea distribuidos en 190 mil millones de euros de gasto directo en asistencia sanitaria, 170 mil millones de euros en programas de seguridad social y aproximadamente 240 mil millones de euros de costes indirectos para el mercado laboral debido a la reducción del empleo y de la disminución de la productividad laboral. En España se estima un coste de los problemas de salud mental, equivalente al 4,2 por 100 del PIB.

GRÁFICO 46. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE CONSULTAS EN PSIQUIATRÍA



Fuente: Ministerio de Sanidad, SIAE, 2024.

De acuerdo con lo recogido en el Informe del SNS 2022[117], en España casi 4 de cada 10 personas padecen algún trastorno de salud mental: el 37 por 100 de la población, proporción que aumenta al 75 por 100 entre las personas de 75 y más años, con un predominio de mujeres. Sin embargo, a pesar de la importancia de los datos epidemiológicos, y sus implicaciones en los ámbitos del bienestar y la economía, la salud mental recaba una porción reducida de los recursos del sistema en términos de personal especializado, contando con 10 psiquiatras por cada 100 mil habitantes, tasa inferior a la media de Unión Europea[118], y muy inferior a la de algunos países como Alemania, Bélgica o Polonia.

El impacto de la pandemia en la salud mental se ha manifestado también en el importante incremento del número de consultas en atención psiquiátrica, que entre 2019 y 2022 se ha doblado, llegando a sumar 40 mil en ese año. Tal como reflejan los datos actualizados del SIAE, la psiquiatría es, junto con otorrinolaringología, la especialidad médica con mayor incremento de las consultas externas, sobrepasando con creces la tasa media de variación (31 por 100).

La necesidad de reforzar esta pieza de la atención sanitaria ha llevado al compromiso parlamentario para aprobar un Pacto de Estado por la salud mental[119] que incluya la reducción de las listas de espera en psiquiatría y psicología, priorizando a pacientes menores de 21 años, aumentar la ratio mínima de profesionales especializados en salud mental y la prevención del suicidio juvenil, entre otros objetivos.

El objetivo de una mayor integración de la política de salud pública en la Unión europea, que dio pasos importantes al comienzo de la crisis del COVID-19 con la Estrategia europea de vacunas, se reafirmó con la adopción del programa de trabajo EU4Health en 2023 (con una financiación prevista de 752,4 millones de euros), con el fin de aumentar la preparación para futuras crisis a través de la Autoridad Europea de Preparación y Respuesta Sanitaria (HERA), incluyendo el despliegue de iniciativas digitales clave como el Espacio Europeo de Datos Sanitarios.

Sigue pendiente la creación de la Agencia de Salud Pública

En España la campaña de vacunación fue especialmente exitosa, con unas tasas de inmunización superiores a la media de la Unión Europea. En 2023, 40,7 millones de personas habían recibido la pauta completa, lo que supone un 92 por 100 de la población mayor de 12 años. La mayoría recibió el tratamiento preventivo a lo largo de 2021, año que finalizó con una cobertura del 79,7 por 100 de la población en España, constatándose la mayor adhesión a las recomendaciones de salud pública referidas

117 Según la BDCAP, *op cit*. y el registro de actividad de atención sanitaria especializada.
118 Eurostat.
119 Congreso de los diputados, PNL para firma de un Pacto de Estado por la salud mental, 19 de diciembre de 2023.

a la vacunación en los segmentos de mayor edad, con un 100 por 100 de vacunados con la pauta completa de los mayores de 80 años, considerados la población de mayor riesgo de complicación y fallecimiento por COVID-19.

Sin embargo, sigue pendiente la puesta en marcha del Centro Estatal de Salud Pública, previsto en la Ley de Salud pública, que habrá de asumir las funciones de asesoramiento técnico y científico en materia de salud pública, de evaluación de intervenciones, seguimiento y evaluación de la Estrategia de Salud Pública, así como de coordinación de las acciones desarrolladas por los centros nacionales de salud pública. Dentro de sus competencias, deberá dar soporte al desarrollo de la Red de Vigilancia de la Salud Pública y fomentar mecanismos de cooperación entre los servicios asistenciales y de salud pública de las comunidades autónomas, creando un espacio de coordinación técnica e intercambio de buenas prácticas. También habrá de ejercer competencias de análisis y estudio, evaluación de políticas e intervenciones públicas, asesoramiento técnico, propuesta de medidas a las autoridades sanitarias y preparación y coordinación de respuesta ante situaciones de emergencia.

Entretanto, la actividad en salud pública se desarrolló a través de varios programas como el cribado de cáncer, recogidos en la Estrategia del Cáncer 2021. La adhesión a estos programas de detección precoz sigue mostrando gran variabilidad, siendo los cribados de cáncer de mama y de cuello de útero los más exitosos (siete de cada diez mujeres en los tramos de edad recomendados ha participado sometiéndose a pruebas de mamografía y citología), mientras que la detección y prevención del cáncer colorrectal presenta un nivel de seguimiento muy inferior: tres de cada diez personas en los tramos edad recomendados en 2021, último año con datos.

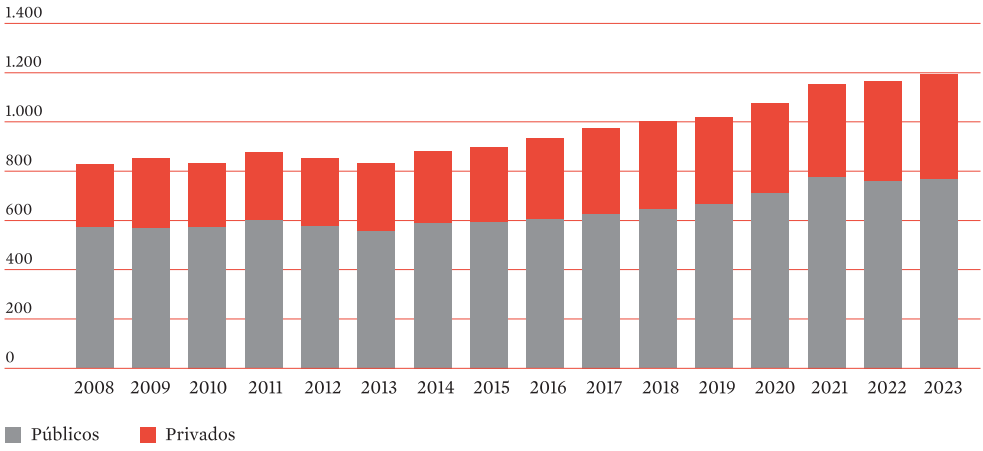
En 2023 sigue sin ser operativo el registro estatal de profesionales sanitarios creado hace diez años, lo que dificulta el conocimiento, la planificación y la coordinación de los recursos humanos en el sistema sanitario. No obstante, a partir de la imagen fragmentada que ofrecen diversas fuentes, el sector sanitario ha incrementado su volumen en las dos últimas décadas hasta acercarse a los 1,3 millones de personas ocupadas a finales de 2022, con un aumento muy importante a partir de la situación extraordinaria que supuso la pandemia en 2020.

El registro de profesionales sanitarios, un instrumento necesario que aún no es operativo

Según los datos de la Encuesta de Población Activa, en los últimos años se ha dado un aumento progresivo del peso del sector en el conjunto del empleo, en paralelo al proceso de expansión experimentado por las actividades sanitarias[120], representando en 2023 el 7 por 100 del total de personas asalariadas.

120 En términos de Contabilidad Nacional de España (INE), el valor añadido de la rúbrica Q 86 (actividades sanitarias) se ha duplicado con creces desde comienzos de siglo, hasta alcanzar los 61.289 millones de

GRÁFICO 47. PERSONAS ASALARIADAS EN EL SECTOR SANITARIO, 2008-2023



Fuente: Informe CES 1/2024, *El sistema sanitario: situación actual y perspectivas para el futuro.*

Según el Informe Anual del SNS 2022 (MS, 2023), en 2021 se contaban 212.735 profesionales de medicina en ejercicio en España, de los que el 79 por 100 presta sus servicios en el SNS, que arroja una tasa de 3,5 médicos /1.000 habitantes. Por su parte, en ese mismo año se contaban 300.567 profesionales de enfermería en ejercicio en labores asistenciales. El SNS cuenta con 4,7 enfermeras por cada 1000 habitantes (3,7 en hospitales y 0,7 en AP). España se sitúa así en torno al promedio de los países de la Unión Europea en médicos por habitante, aunque por debajo en personal de enfermería, si bien los datos pueden no ser estrictamente comparables. El volumen de otro tipo de profesionales también es claramente insuficiente en algunos casos, como, en el de psicólogos/as, trabajadores sociales o fisioterapeutas.

El importante aumento del número de profesionales de enfermería ejerciendo labores asistenciales registrado entre 2012 y 2021 se concentró fundamentalmente en los hospitales del SNS, donde este tipo de personal creció un 30,2 por 100 (40.097 profesionales). También en los servicios de urgencias y emergencias 112/061 aumentaron considerablemente (32,7 por 100), mientras en los Equipos de Atención Primaria el personal de enfermería aumentó tan solo un 5,7 por 100 (1.666 profesionales).

euros de valor añadido bruto (VAB) en 2020, con una participación sobre el VAB total del 6 por 100, frente al 4 por 100 que suponía en 1995.

1.5.2. Acceso y equidad de la atención sanitaria

Listas de espera en atención primaria

La accesibilidad a los servicios de atención primaria, elemento consustancial a su acción, se ha visto alterada desde el inicio de la crisis del COVID-19, con una mayor carga de actividad y un incremento de las demoras en las consultas con los profesionales. Esta realidad se sumó a los problemas de accesibilidad existentes en los entornos rurales. En 2023, superada la fase aguda de la pandemia, los datos de la segunda oleada del Barómetro Sanitario apuntan a un incremento de los tiempos de espera en atención primaria. Solo el 21,9 por 100 de los encuestados reconoció haber conseguido una cita en atención primaria el mismo día o al día siguiente de solicitarla, casi 6 puntos por debajo del dato consolidado de 2022. Por otro lado, el 69,4 por 100 de las personas que no obtuvieron cita ese mismo día o el día siguiente señalaron como causa que «no había citas antes». Más de la mitad, el 54,2 por 100, tuvo que esperar entre siete y once días o más, lo que supone un claro empeoramiento en los tiempos de espera con respecto a la última consulta suponiendo una merma de la calidad de la atención.

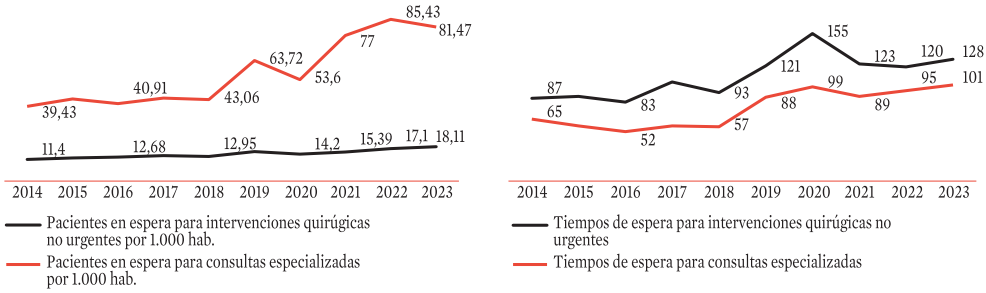
Tras la abrupta caída del volumen de las listas de espera en atención especializada por la interrupción de la actividad rutinaria en ese nivel asistencial, la acumulación de casos que requieren consulta con el especialista o intervención quirúrgica se reflejó en un importante aumento en 2023. Así, en diciembre de ese año un total de 849.535 pacientes se encontraban pendientes de intervención quirúrgica no urgente en el SNS (18 por cada 1.000 habitantes), lo que supuso un incremento sobre 2022 del 7 por 100, habiéndose superado con creces el volumen del año inmediatamente anterior al inicio de la crisis sanitara. Y ello en un contexto de incremento notable de la actividad quirúrgica.

El problema creciente de las listas de espera en atención especializada

Al mismo tiempo, la duración media de la espera alcanzó los 128 días, implicando un incremento de ocho días con respecto al año anterior. Aunque quizá el indicador más preocupante en lo relativo a los plazos para ingresar en quirófano viene dado por el volumen de población que llevaba más de seis meses de espera, que integra a la cuarta parte de la lista de espera para intervenciones quirúrgicas (24 por 100, un 3 por 100 más que en 2022).

En lo que respecta a las primeras consultas con médicos especialistas, 81 de cada 1.000 pacientes se encontraban registrados en lista de espera al finalizar 2023. Aunque la tasa es inferior en 4 puntos a la de diciembre 2022, el tiempo medio de espera para pacientes registrados en la lista alcanzó los 101 días, lo que supone un incremento de 6 días sobre diciembre de 2022. La asignación de citas con plazo superior a los dos meses afectó al 56 por 100 de las personas registradas en las listas, una proporción ligeramente más alta que en el año anterior.

GRÁFICO 48. 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 2023.

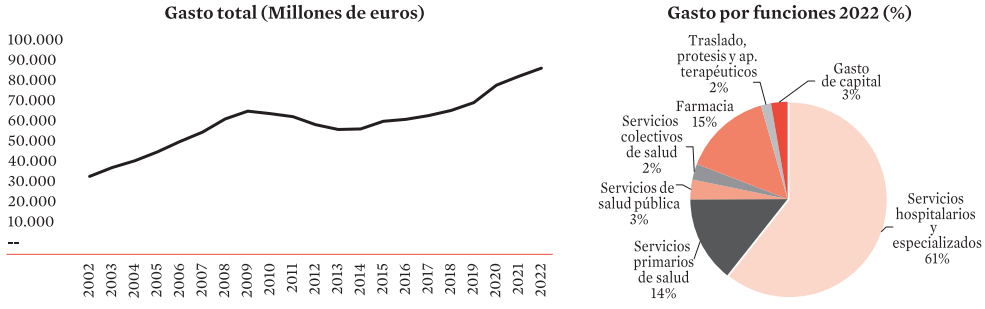
1.5.3. La suficiencia de los recursos del sistema

En 2022, último año sobre el que se dispone de información, el gasto sanitario público según la Estadística de Gasto Sanitario Público ascendió a 92.000 millones de euros, lo que supone el 6,8 por 100 del PIB, y el 14,5 por 100 del gasto público total. Esa cantidad implicó un incremento sobre el año anterior del 4,6 por 100.

En cuanto a la estructura del gasto, según la clasificación económica la principal partida es la remuneración del personal sanitario (43 por 100), en consonancia con el carácter intensivo en trabajo de la actividad sanitaria, seguido de los consumos intermedios (27 por 100) donde se incluye el gasto farmacéutico hospitalario, las transferencias corrientes (16 por 100) donde se ubica el gasto en recetas, los conciertos con el sector privado (10 por 100) y los gastos de capital (3 por 100).

Atendiendo a las funciones, el gasto en servicios hospitalarios y especializados explica el 61 por 100 del total, y le sigue en importancia el gasto en farmacia (15 por 100) y en servicios primarios de salud (14 por 100). Si se excluye el gasto en inversión, los incrementos más importantes conciernen al gasto en servicios de salud pública

GRÁFICO 49. EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA DEL GASTO SANITARIO PÚBLICO, 2022



Fuente: Ministerio de Sanidad, Estadística de Gasto Sanitario Público, 2024.

(un 18 por 100) en el contexto de una emergencia sanitaria que ha implicado gastos extraordinarios como los derivados de la vacunación frente al COVID-19, en servicios colectivos de salud (un 11 por 100) y en traslado de pacientes, prótesis y aparatos terapéuticos (un 9 por 100).

El gasto sanitario por habitante difiere de forma notable entre unas comunidades autónomas y otras, presentando doce de ellas registros superiores a la media, encabezadas por el País Vasco, Asturias y Navarra. Y solo cinco se sitúan por debajo, un grupo entre las que se encuentran, además de Baleares y La Rioja, tres de las comunidades más pobladas: Andalucía, Madrid y la Comunidad Valenciana.

Disparidad entre las comunidades en gasto sanitario por habitante

En lo que atañe a la clasificación funcional del gasto sanitario de las comunidades, los datos muestran el enorme peso que ha adquirido el gasto en servicios hospitalarios y especializados en todas ellas, particularmente en la comunidad de Madrid donde roza ya el 70 por 100 y, en cambio, el limitado porcentaje de gasto que se destina a atención primaria, un 14,2 por 100 de media, con comunidades como Madrid y Galicia donde no llega al 12 por 100, a pesar de ser el nivel con mayor potencial para resolver las demandas de atención sanitaria con el consiguiente ahorro de gasto para el sistema. Por su parte, el gasto en farmacia, que recoge el gasto en recetas, es la segunda partida en importancia en casi todas las comunidades, con un peso destacado en Extremadura, Galicia, Andalucía y la Comunidad Valenciana, donde supera el 17 por 100 del total.

En España el gasto sanitario privado tiene un peso relativamente elevado si se compara con los estándares de la Unión Europea. En concreto, según el Sistema de Cuentas de Salud, en 2021 el gasto sanitario privado ascendió a 37.300 millones de euros, lo que supone el 3,1 por 100 del PIB y representa el 28,3 por 100 del gasto sanitario total, una proporción esta última que, con ligeros altibajos, se mantiene desde 2003. Las limitaciones o insuficiencias de la cartera pública explican buena parte del gasto sanitario privado, que los hogares destinan a la salud bucodental y dispositivos como gafas, audífonos y ortoprótesis, o salud mental, entre otros, pero también tienen que ver con el deseo o la necesidad de evitar las listas de espera del SNS en relación con determinados servicios de atención especializada, tanto hospitalaria como ambulatoria, lo que tiene su correlato en la demanda creciente de seguros privados de salud.

El gasto privado representa el 3,1 por 100 del PIB y el 28,3 por 100 del gasto sanitario total

1.6. SEGURIDAD SOCIAL Y SISTEMA DE PENSIONES

El año 2023 fue especialmente relevante para la Seguridad Social. El número de pensiones contributivas superó por primera vez la barrera de los diez millones y la edad

media de entrada a la jubilación alcanzó los 65 años, haciéndose ya efectivo el ingreso en el sistema de las primeras cohortes de la generación del *baby boom*[121].

Finalizaron completamente las medidas extraordinarias puestas en marcha durante la crisis sanitaria para amortiguar su efecto sobre empresas y personas trabajadoras, y los ingresos por cotizaciones sociales alcanzaron máximos históricos ante el dinamismo del empleo. Además, entraron en vigor nuevas medidas de ingresos, como la aplicación del mecanismo de equidad intergeneracional (MEI) o el nuevo sistema de cotización de trabajadores autónomos. No obstante, el déficit del sistema de la Seguridad Social aumentó ligeramente, como consecuencia de la revalorización de las pensiones, en un 8,5 por 100, ante el compromiso de mantener el poder adquisitivo de los pensionistas tras la fuerte subida registrada por la inflación el año anterior.

Y, finalmente, en 2023 culminó la reforma del sistema de pensiones iniciada en 2021, con la aprobación del Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones.

1.6.1. Principales prestaciones contributivas de la Seguridad Social en 2023

En el ámbito de las prestaciones contributivas de la Seguridad Social, las pensiones constituyen el grueso del sistema —más del 75 por 100 del gasto total no financiero, como se verá más adelante—, seguidas de las prestaciones por incapacidad temporal[122].

Las pensiones contributivas del sistema

En 2023, el número de pensiones en vigor superó por primera vez la barrera de los diez millones (10.051.740), tras registrar un avance anual del 1,1 por 100. El número de pensionistas, con un crecimiento muy similar, se situó en 9,1 millones, diferencia que se justifica por el hecho de que alrededor de un 10 por 100 es titular de más de una pensión del sistema. La pensión media alcanzó los 1.194,7 euros mensuales, tras registrar un avance del 9,6 por 100, como consecuencia de la aplicación al conjunto de pensiones contributivas de un porcentaje de revalorización del 8,5 por 100, en línea con la evolución del IPC. Por su parte, la cuantía de las altas ascendió a 1.204,2 euros mensuales, mientras que la media de las pensiones que causaron baja fue de 1.041,4 euros.

Se reduce el efecto sustitución de las pensiones

Cabe llamar la atención en este sentido sobre la paulatina reducción que ha venido registrando el efecto sustitución de las pensiones, es decir, el diferencial entre las

121 La generación del *baby boom* se refiere a las personas nacidas en España aproximadamente entre 1957 y 1977.

122 El resto de prestaciones contributivas lo constituyen las prestaciones por hijo o menor a cargo, maternidad, paternidad, nacimiento y cuidado del menor, riesgo por embarazo y durante la lactancia, así como las prestaciones por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

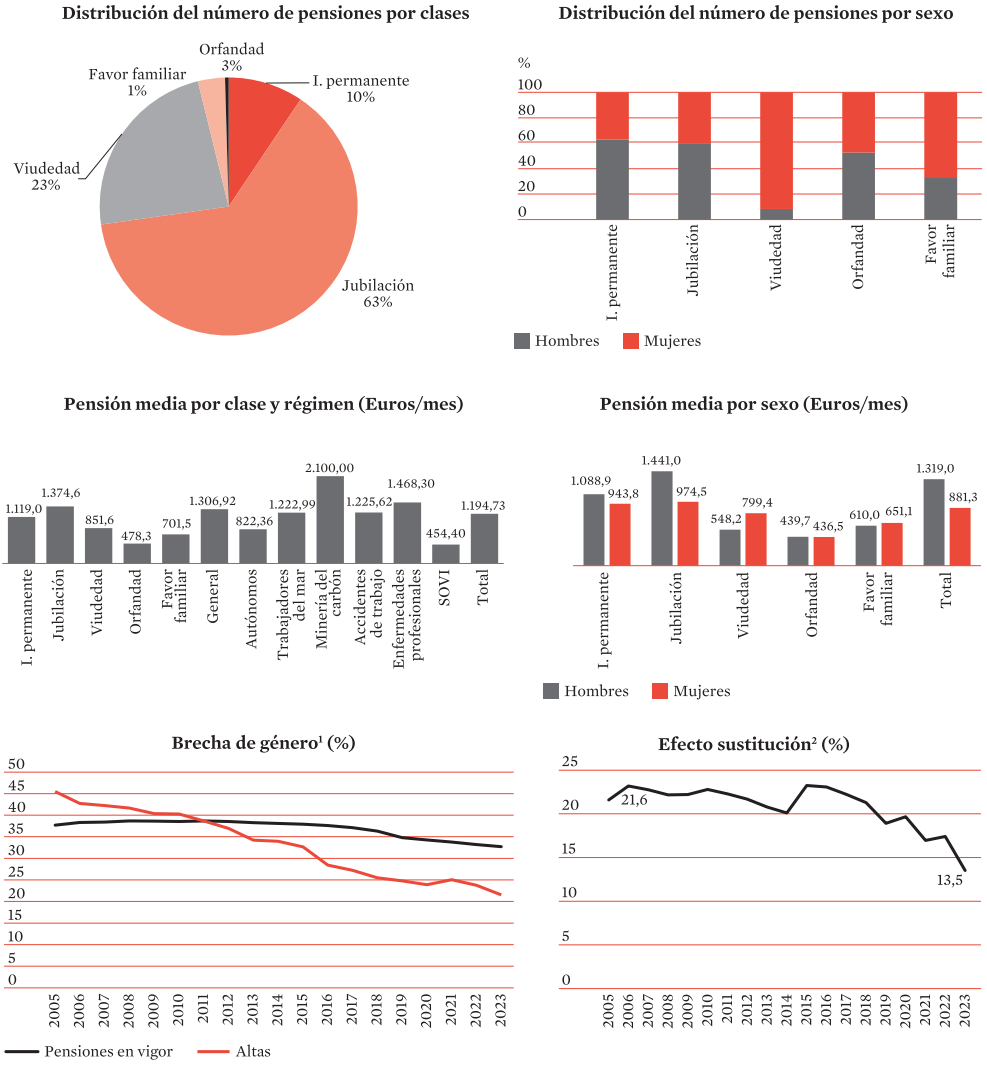
cuantías de las altas y las bajas del sistema, de manera que, mientras que en 2005 la cuantía media de las altas superaba en un 22 por 100 a la de las bajas, en 2023 el porcentaje se reduce al 13,5 por 100. Esto significa que las bases reguladoras que están dando lugar a las nuevas pensiones recogen variaciones salariales que cada vez se asemejan más a las variaciones conjuntas del IPC y de las mejoras de pensiones que vienen afectando a las pensiones que causan baja. Los motivos pueden ser diversos: por un lado, la aproximación entre las cuantías de las altas y las bajas de pensión estaría reflejando una mejora de las pensiones que causan baja, tanto por mejores carreras de cotización, como por los mayores incrementos registrados en los últimos años por las pensiones mínimas, con revalorizaciones en algunos ejercicios superiores incluso a las del conjunto de pensiones. Por otro lado, en lo que respecta a la cuantía de las altas, según estimaciones de la AIReF[123], la aplicación de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, habría supuesto desde el año 2013 una reducción de la prestación media de entrada para todos los individuos, debido a la minoración en la tasa de crecimiento de su cuantía.

La brecha de género en las pensiones

La cuantía media de las pensiones en vigor esconde situaciones muy diversas en función de la clase de pensión y el régimen de procedencia (gráfico 50), o de otras variables como el sexo de las personas beneficiarias. Así, la pensión media de las mujeres en 2023 era de 881,3 euros mensuales, frente a los 1.319 euros percibidos por los varones, de manera que las mujeres perciben de media un 32,7 por 100 menos que los hombres. Las mayores brechas se producen, además, en jubilación e incapacidad permanente y tienen que ver con la diferente participación de hombres y mujeres en el mercado laboral y con rasgos diferenciales en los empleos que ocupan, además de otros factores como su desigual adscripción a los cuidados familiares. En términos generales, estas generaciones de mujeres mostraban trayectorias laborales más irregulares, con un mayor número de interrupciones, asociadas tanto a la mayor incidencia de la contratación temporal y del desempleo, como a la maternidad y cuidado de hijos e hijas y de personas dependientes, además de una mayor presencia en empleos a tiempo parcial y de menores salarios que los hombres. Sin embargo, con el paso de los años se han ido reduciendo las diferencias entre hombres y mujeres, tanto por la incorporación al sistema de generaciones de mujeres con una mayor participación laboral y un nivel formativo más elevado, como por las mejoras introducidas en el sistema para paliar estas diferencias. De hecho, si en lugar de considerar las pensiones en vigor se atiende a las nuevas altas, se observa cómo en 2023 la pensión media de las mujeres ascendía a 1.068 euros, frente a 1.361,4 euros en los varones, lo que implica una brecha de género del 21,5 por 100. Por otra

123 AIReF. Documento de Trabajo/2018/04. *Evaluación de impacto de la reforma del Sistema de pensiones de 2011 en los Nuevos pensionistas: Periodo 2013-2015.*

GRÁFICO 50. PENSIONES CONTRIBUTIVAS EN VIGOR E IMPORTE MENSUAL, 2023



[1] Diferencia entre la cuantía media percibida por hombres y mujeres.
[2] Porcentaje en que la pensión media de las altas supera a la cuantía de las que causan baja.
Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. eSTADISS: Estadísticas de pensiones.

parte, a 1 de enero de 2024, 661.981 pensiones percibían el complemento de las pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género, de las cuales el 90,4 por 100 eran mujeres, con un importe medio mensual de 32,2 euros por hijo o hija.

Por otra parte, si en lugar de la cuantía media mensual se consideran tramos de cuantía, se observa cómo el 60 por 100 de las pensiones en vigor no alcanza el salario mínimo interprofesional, situado en 2023 en 1.080 euros mensuales. Este porcentaje asciende hasta el 73 por 100 en el caso de las pensiones de titularidad femenina,

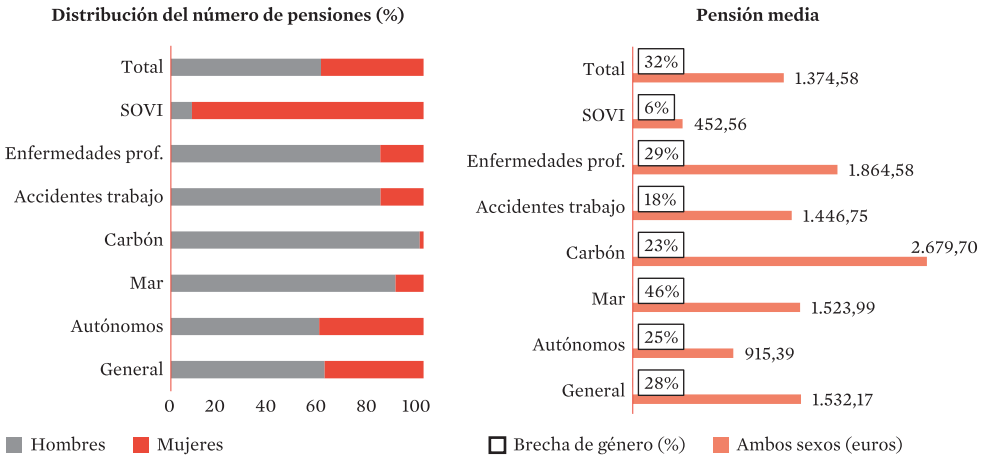
mientras que entre los varones es el 45 por 100. Por su parte, las pensiones más altas las perciben los varones: un 24,3 por 100 de las pensiones de titularidad masculina supera los 2.000 euros mensuales, frente a un 8 por 100 de las de titularidad femenina.

Finalmente, cabe señalar que un 27,5 por 100 de las pensiones percibidas por mujeres reciben complemento a mínimos por no alcanzar la pensión mínima del sistema[124], frente a un 14,8 por 100 en el caso de los hombres; diferencia que responde al hecho de que las mujeres estén sobrerrepresentadas en las pensiones de menor cuantía, como viudedad, en favor de familiares y SOVI.

Las pensiones contributivas de jubilación

Las pensiones de jubilación suponen el 63 por 100 del total, con 6,4 millones en 2023, de las cuales, el 60 por 100 son de titularidad masculina, un 73 por 100 procede del Régimen General y un 21 por 100 del RETA. La cuantía media mensual asciende a 1.374,6 euros mensuales, con una brecha de género del 32 por 100 que, no obstante, se reduce hasta 28 por 100 en el caso del Régimen General y hasta el 25 por 100 en el RETA (gráfico 51). En el caso de las pensiones de titularidad masculina, un 11,8 por 100 de las del Régimen General perciben complementos a mínimos, y un 24,3 por 100 en las del RETA, mientras que en las de titularidad femenina, estos porcentajes ascienden al 27,3 por 100 y el 36,1 por 100, respectivamente.

GRÁFICO 51. PENSIONES DE JUBILACIÓN POR RÉGIMEN DE AFILIACIÓN Y SEXO



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. eSTADISS: Estadísticas de pensiones.

124 En 2023 la pensión mínima se fijó en 996,2 euros mensuales para las pensiones de jubilación de titulares con 65 o más años de edad y con cónyuge a cargo, 783,1 euros para unidades económicas unipersonales y 743,3 euros para mayores con cónyuge no a cargo.

Tasa de reemplazo de las pensiones de jubilación

La pensión de jubilación representa actualmente el 86,6 por 100 de los ingresos percibidos durante el periodo de actividad laboral. Este indicador, denominado tasa de reemplazo neta[125], se sitúa entre las más elevadas de la Unión Europea y pone de relieve cómo el sistema de pensiones español estaría garantizando, en principio, un nivel de recursos suficiente en relación con las rentas laborales. Sin embargo, la tasa de reemplazo tiende a reducirse a medida que aumentan los ingresos percibidos antes de la jubilación. Así, para aquellas personas con bajos salarios durante su vida laboral (la mitad del salario promedio) la tasa de reemplazo alcanza el 86,4 por 100, mientras que para las de altos salarios (el doble del salario medio), se reduce hasta el 57,6 por 100 (debido al tope de la pensión máxima).

Además, en relación con los países de su entorno, aunque España presenta, como se ha señalado, una de las mayores tasas de reemplazo, esta se corresponde con unos ingresos salariales inferiores al promedio de la OCDE y de la mayor parte de las economías de la UEM[126], con el consiguiente reflejo en las pensiones de jubilación. Según datos del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS), España se sitúa a la cola de los países de la zona euro en gasto en pensiones de jubilación por habitante en paridad de poder adquisitivo[127].

Aumenta hasta los 65 años la edad de entrada efectiva a la jubilación

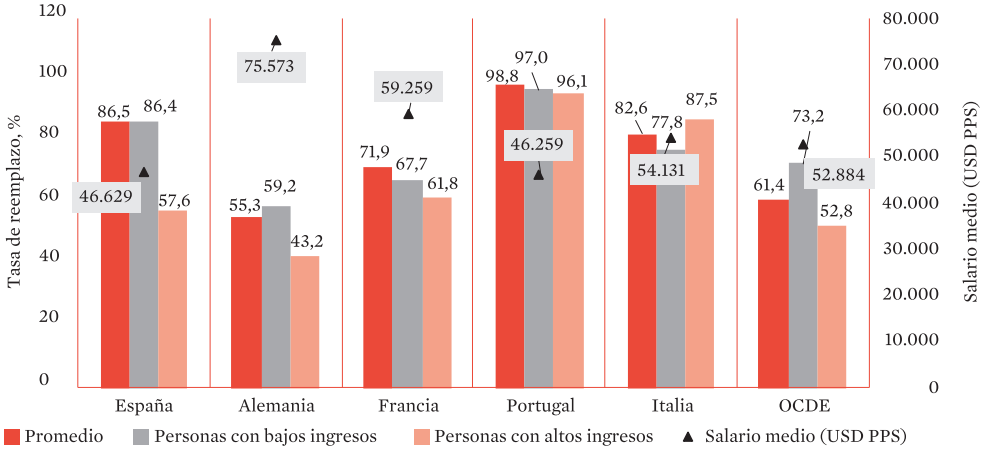
En 2023 continuó aumentando la edad media de entrada efectiva en la jubilación, hasta situarse en 65 años, aunque con diferencias en función de la modalidad de acceso a la jubilación: 65,8 años en la jubilación ordinaria, 67,9 en la demorada y 63,2 de media en la anticipada (cuadro 7). Por su parte, la edad requerida para acceder a la pensión de jubilación en 2023, con arreglo al periodo transitorio establecido en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, era 66 años y cuatro meses o 65 años en caso de acreditarse al menos 37 años y nueve meses de cotización. Se mantiene, por tanto, la tendencia a la aproximación entre la edad real y la edad ordinaria establecida legalmente, en línea con la recomendación duodécima del Pacto de Toledo, pero con la garantía del acceso a fórmulas flexibles de jubilación, como la anticipada o la demorada.

125 La tasa de reemplazo neta se define como el porcentaje que representa la pensión de jubilación (con entrada al sistema a la edad ordinaria) respecto de la media de ingresos netos previos a la jubilación, teniendo en cuenta los impuestos sobre la renta personal y las contribuciones a la Seguridad Social pagadas por los trabajadores y pensionados.

126 Según la OCDE, el salario medio bruto en España en 2022 se situaba en 46.629 dólares en paridad de poder adquisitivo, frente a 52.884 dólares de media en la OCDE, 75.573 en Alemania o 59.259 en Francia. La OCDE define el salario medio como el ingreso bruto salarial promedio de un adulto a tiempo completo. Los datos se miden en dólares de Estados Unidos y en paridad de poder de compra. En el caso de España, la cifra se correspondería con 28.360 euros. Fuente: OCDE. *Pensions at a Glance 2023*.

127 En 2022, último dato disponible, el gasto por habitante en pensiones de jubilación en España se situaba en 2.446,6 euros en paridad de poder adquisitivo, frente a un promedio de 3.195,3 en la Unión Europea y de 3.422,8 en la UEM.

GRÁFICO 52. TASA DE REEMPLAZO NETA DE LAS PENSIONES DE JUBILACIÓN EN ESPAÑA Y OTROS PAÍSES DE SU ENTORNO



Nota: la tasa de reemplazo promedio es el porcentaje que representa la pensión respecto de la media de ingresos obtenidos por el trabajador durante su vida laboral. La tasa de reemplazo de las personas con bajos ingresos, se refiere a aquellas cuyos ingresos medios se correspondieron con la mitad del salario promedio y la de altos ingresos, con el doble del salario promedio.
El salario medio se define como el ingreso bruto salarial promedio de un adulto a tiempo completo.
Fuente: elaboración propia a partir de OCDE 2023. *Pensions at a Glance 2023*.

En lo que respecta a las altas de jubilación, en 2023 se produjo una caída del 0,3 por 100, con retrocesos en prácticamente todas las modalidades de acceso, salvo en la jubilación ordinaria (0,2 por 100), la parcial anticipada (3,8 por 100) y la demorada (50,1 por 100). Respecto a las cuantías, la pensión media de las altas aumentó un 1,9 por

CUADRO 7. ALTAS DE JUBILACIÓN EN EL SISTEMA (EXCLUIDO SOVI) POR MODALIDAD, 2023

	Altas de jubilación					Pensión media de las altas			
				Var. anual					
Modalidad	Nº de altas	Distribución (%)	% mujeres	%	Número	Euros/mes	Var. anual (%)	Brecha de género	Edad media de acceso
Jubilación anticipada	**112.032**	**34,3**	**32,6**	**-8,4**	**-10.211**	**1.759,56**	**4,7**	**9,4**	**63,2**
Con coeficiente reductor	76.592	23,4	35,3	-11,8	-10.221	1.775,55	6,6	3,3	63,6
Voluntaria	62.111	19,0	35,8	-7,6	-5.092	1.759,47	6,2	-1,0	63,9
No voluntaria	14.481	4,4	33,2	-26,2	-5.129	1.844,52	8,7	20,1	62,7
Con bonificación	9.103	2,8	12,5	-0,8	-76	2.187,70	0,7	27,2	60,8
Especial a los 64 años	254	0,1	65,7	-77,3	-866	1.808,15	-18,8	8,1	64,0
Parcial	26.083	8,0	31,5	3,8	952	1.562,70	2,4	19,5	62,5
Jubilación no anticipada	**214.822**	**65,7**	**49,8**	**4,5**	**9.277**	**1.293,78**	**1,3**	**22,0**	**66,0**
Parcial (sin relevista)	221	0,1	29,9	-3,1	-7	948,77	5,3	6,0	65,8
Demorada	26.487	8,1	34,6	50,1	8.836	1.340,88	-3,4	6,7	67,9
Ordinaria	188.114	57,6	52,0	0,2	448	1.287,55	1,7	23,7	65,8
Total	**326.854**	**100,0**	**43,9**	**-0,3**	**-934**	**1.453,43**	**1,9**	**21,1**	**65,0**

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

100 en 2023, hasta situarse en 1.453,43 euros mensuales, con aumentos especialmente significativos en el caso tanto de la jubilación anticipada con coeficiente reductor (6,6 por 100) como de la jubilación parcial (5,3 por 100), frente a una reducción de la cuantía de las altas demoradas de un 3,4 por 100.

Destaca especialmente el comportamiento mostrado por las altas de jubilación demorada, que desde 2020 prácticamente se duplican, hasta alcanzar las 26.500 en 2023 (el 35 por 100, de titularidad femenina). Su participación sobre las altas totales crece desde entonces más de tres puntos porcentuales, hasta situarse en el 8,1 por 100 del total. Cabe recordar que la Ley 21/2021, 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, introdujo la posibilidad de elegir entre un porcentaje del 4 por 100 adicional por cada año de demora en la cuantía de la pensión, o un pago único. Además, mediante el Real Decreto 371/2023[128], desde 2023 es posible optar por una fórmula mixta que combine los dos tipos de incentivos vigentes. En 2023, un 80 por 100 de las altas optaron por el complemento del 4 por 100, un 17 por 100 por el pago único y un 1 por 100 por la fórmula mixta. La pensión media se situó en 1.340,9 euros mensuales, con una brecha de género de únicamente 6,7 puntos.

Crecen de forma significativa las altas demoradas, mientras que se reducen las anticipadas

En el ámbito de la jubilación anticipada, cabe recordar que la Ley 21/2021 introdujo también algunos cambios como la modificación de los coeficientes de la jubilación anticipada voluntaria o la limitación de las cláusulas de jubilación forzosa en los convenios. En 2023, retrocedieron tanto las anticipadas voluntarias, que representan el 19 por 100 de las altas totales como las no voluntarias, que suponen el 4,4 por 100; en el caso de estas últimas gracias a la favorable evolución del mercado laboral. Cabe llamar la atención sobre la existencia de una brecha de género negativa en las altas voluntarias, de 1 punto, siendo la única modalidad de jubilación en la que la pensión de las mujeres supera a la de los hombres.

Respecto de las altas anticipadas con bonificación, en 2023 se aprobó el Real Decreto 370/2023[129], que mejora el acceso a la jubilación anticipada a las personas con discapacidad igual o superior al 45 por 100, al reducir de 15 a 5 años, desde que fueron diagnosticados, el periodo de cotización exigido para el acceso a la jubilación anticipada, con un tiempo efectivo de trabajo equivalente al periodo mínimo de cotización.

128 Real Decreto 371/2023, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen jurídico del complemento económico establecido en el artículo 210.2 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

129 Real Decreto 370/2023, de 16 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 1851/2009, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 161.bis de la Ley general de la Seguridad Social en cuanto a la anticipación de la jubilación de los trabajadores con discapacidad en grado igual o superior al 45 por 100.

Además, al cierre de esta Memoria se encontraba en proceso de negociación, en el marco del diálogo social, el desarrollo reglamentario de la previsión recogida en la Ley 21/2021, sobre la modificación del artículo 206 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, referente a la jubilación anticipada por razón de la actividad. Concretamente, se estaría negociando el procedimiento general para establecer coeficientes reductores que permitan reducir la edad mínima de acceso a la pensión de jubilación para aquellos grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad.

En 2023 se contabilizaron únicamente 9.103 altas de jubilación bonificadas, el 2,8 por 100 del total, de las cuales, el 87,5 por 100 fueron causadas por hombres y un 12,5 por 100 por mujeres, con una brecha de género en la cuantía mensual que asciende al 27 por 100, la más alta de todas las modalidades de jubilación. Cabe esperar que las altas bonificadas se incrementen en los próximos años, tanto por la mencionada mejora en el acceso a la jubilación anticipada a las personas con discapacidad igual o superior al 45 por 100, como por la revisión del procedimiento de acceso a la jubilación anticipada por razón de la actividad.

La jubilación activa, que permite compatibilizar la percepción de la pensión de jubilación con la realización de un trabajo por cuenta ajena o propia, ha mantenido una tendencia creciente desde su creación en 2013[130], únicamente interrumpida en los dos últimos años, posiblemente por la entrada en vigor de la Ley 21/2021, que desde enero de 2022 exige como condición para acceder a esta modalidad de jubilación el transcurso de al menos un año desde el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación, cuando en la anterior legislación bastaba con haber cumplido dicha edad.

Las pensiones activas se estancan y la jubilación flexible no acaba de recuperarse

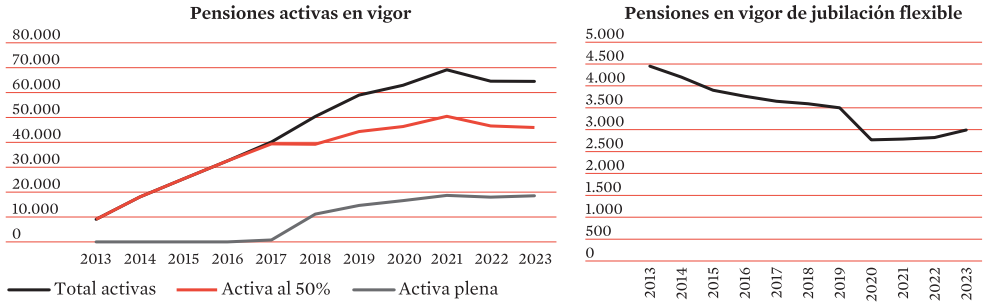
En 2023, el número de pensiones en vigor de jubilaciones activas se situó en 64.472, un 0,2 por 100 menos que el año anterior. Del total, el 86 por 100 tenía como titular a un trabajador autónomo, el 71,3 por 100 percibía el 50 por 100 del importe de la pensión y un 28,7 por 100, el 100 por 100; modalidad esta última a la que pueden acceder los trabajadores por cuenta propia que acrediten la contratación de una persona trabajadora.

Finalmente, respecto a la jubilación flexible, derivada de la posibilidad de compatibilizar la pensión de jubilación con un contrato a tiempo parcial, el número de pensiones en vigor se situó en 2023 en 2.991, un 6 por 100 más que el año anterior, aunque lejos de las 4.450 de 2013.

130 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.

GRÁFICO 53. PENSIONES ACTIVAS Y JUBILACIÓN PARCIAL FLEXIBLE

(Número de pensiones en vigor)



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Subdirección General de seguimiento económico de la Seguridad Social.

Las prestaciones por incapacidad temporal

En 2023 se iniciaron 8,9 millones de procesos de incapacidad temporal (IT), un 23 por 100 menos que en el año anterior, a pesar del aumento de la población afiliada, tras el descenso registrado por los procesos por contingencias profesionales asociados al COVID-19, una vez finalizada la crisis sanitaria (cuadro 8). Cabe recordar que el Real

CUADRO 8. PROCESOS DE INCAPACIDAD TEMPORAL

		Total	Contingencias comunes sin RETA	Contingencias comunes RETA	Contingencias profesionales[1]	
					Total	Covid-19
Número de procesos iniciados en el periodo	2022	11.575.474	6.885.238	424.647	4.265.589	3.304.803
	2023	**8.878.753**	**7.651.328**	**418.036**	**809.389**	**111.140**
	Var. (%)	-23%	11%	-2%	-81%	-97%
Número de procesos en vigor al final del periodo considerado	2022	991.487	775.980	125.237	90.270	9.643
	2023	**1.110.650**	**894.251**	**135.611**	**80.788**	**1.215**
	Var. (%)	12%	15%	8%	-11%	-87%
Incidencia media mensual por cada mil trabajadores protegidos[2]	2022	45,4	32,5	10,6	18,2	14,7
	2023	**34,4**	**35,1**	**10,4**	**3,4**	**0,5**
	Var. (puntos)	-11,0	2,6	-0,2	-14,8	-14,3
Prevalencia por cada mil trabajadores protegidos[3]	2022	46,9	43,6	37,4	4,6	0,5
	2023	**51,2**	**48,7**	**40,5**	**4,0**	**0,1**
	Var. (puntos)	4,2	5,1	3,0	-0,6	-0,5
Duración media de los procesos finalizados en el periodo, en días	2022	30,6	37,9	98,6	14,2	9,5
	2023	**39,0**	**35,8**	**98,2**	**39,3**	**19,5**
	Var. (días)	8,4	-2,1	-0,5	25,1	10,0

Los datos se refieren al agregado del Sistema: INSS, ISM y mutuas colaboradoras de la Seguridad Social.
1 Los procesos COVID-19 se consideran contingencia profesional hasta junio de 2023.
2 Incidencia: número de procesos iniciados en el periodo, con relación a la población protegida media.
3 Prevalencia: número de procesos en vigor, con relación a la población protegida al final del periodo.

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Decreto-ley 6/2020[131] estableció que tanto las personas contagiadas del virus como quienes estuvieran en aislamiento preventivo, debían considerarse en situación de incapacidad temporal asimilada a baja laboral por accidente de trabajo; contingencia que finalizó en junio de 2023.

En este contexto, la incidencia media mensual se redujo 11 puntos, hasta situarse en 34,4 procesos iniciados por cada mil trabajadores protegidos: 30 en el caso de los hombres y 40 en las mujeres y con una tendencia decreciente a medida que aumenta la edad de la persona trabajadora. En todo caso, cabe señalar que, a pesar de reducirse en el último año, la incidencia media mensual supera los registros prepandemia (27,6 en 2019).

También como consecuencia de la finalización de las bajas por COVID-19 aumentó la duración media de los procesos finalizados, hasta 39 días de media, en este caso por debajo del nivel de 2019 (42 días) y con resultados muy similares entre hombres y mujeres, y crecientes con la edad (gráfico 54).

Por actividades económicas, los mayores datos de incidencia en 2023 los registraron las actividades sanitarias y de servicios sociales; suministro de agua, saneamiento, gestión de residuos y descontaminación; industria manufacturera y transporte y almacenamiento, mientras que la mayor duración media de los procesos de IT se produjo en el sector primario; en las actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico; las industrias extractivas y la construcción.

Evolución del gasto en incapacidad temporal

Tras los descensos registrados durante la crisis financiera de 2008, el gasto en incapacidad temporal inició a partir de 2014 una senda ascendente, que se intensificó de manera significativa en los años 2019 y 2020, recuperando posteriormente tasas de crecimiento más moderadas. El principal factor que explica este comportamiento es el dinamismo del empleo y el consiguiente aumento de la población protegida por esta contingencia, pudiendo estar incidiendo, además, el envejecimiento de las plantillas[132].

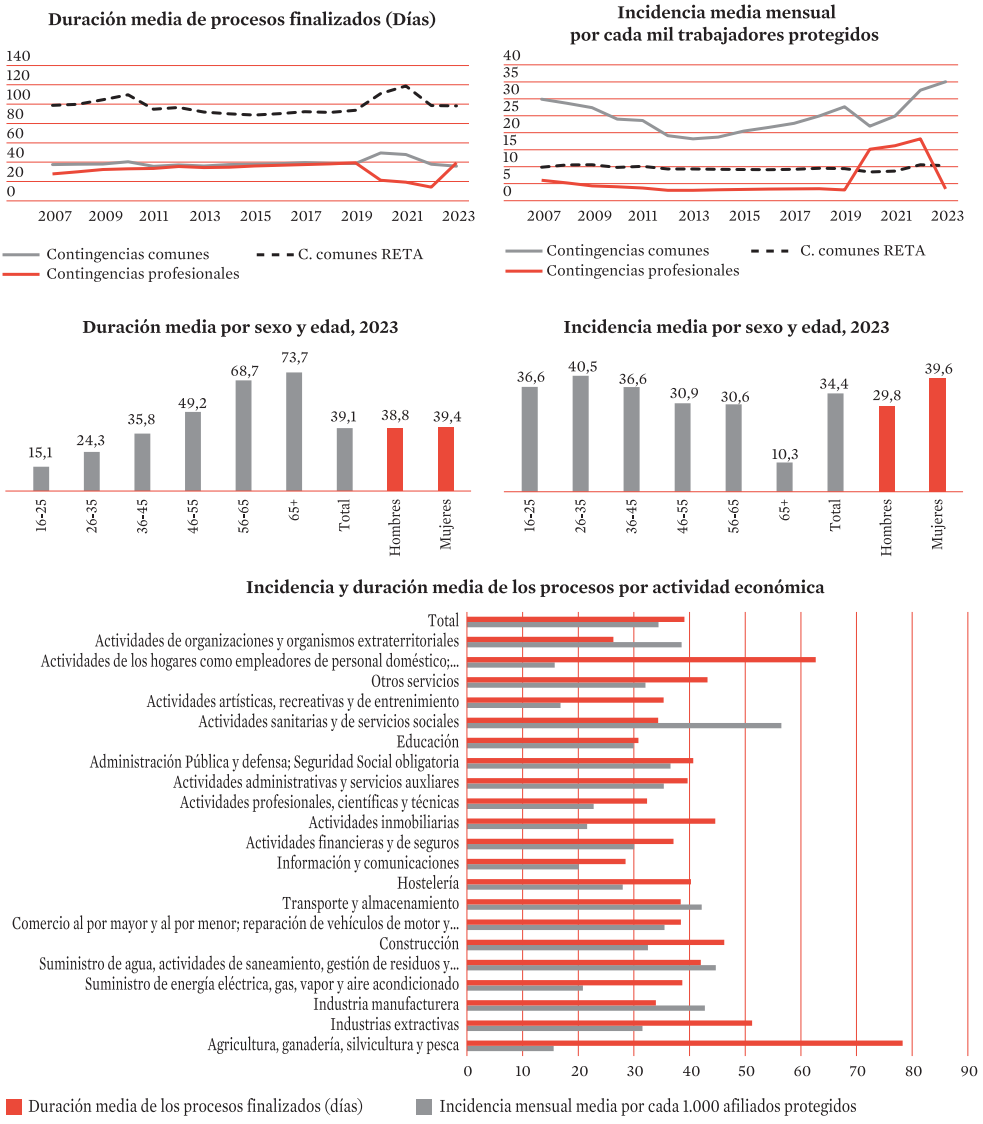
Por su parte, el motivo del fuerte aumento de 2019 tiene que ver con una modificación normativa aprobada a finales del año anterior[133], que establecía la obligatoriedad de la cobertura de las contingencias profesionales y de la protección por cese de actividad, hasta entonces de carácter voluntario, para todos los trabajadores del RETA. Finalmente, la pandemia explicaría el repunte de 2020, en base al fuerte aumento del número de bajas asimiladas a accidente laboral que, como se señaló anteriormente,

131 El Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública.

132 Según datos de la EPA, en el año 2000 los ocupados de 55 y más años suponían el 10 por 100 del total, mientras que en 2023 representan el 21 por 100.

133 Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo se introducen significativas novedades en esta materia.

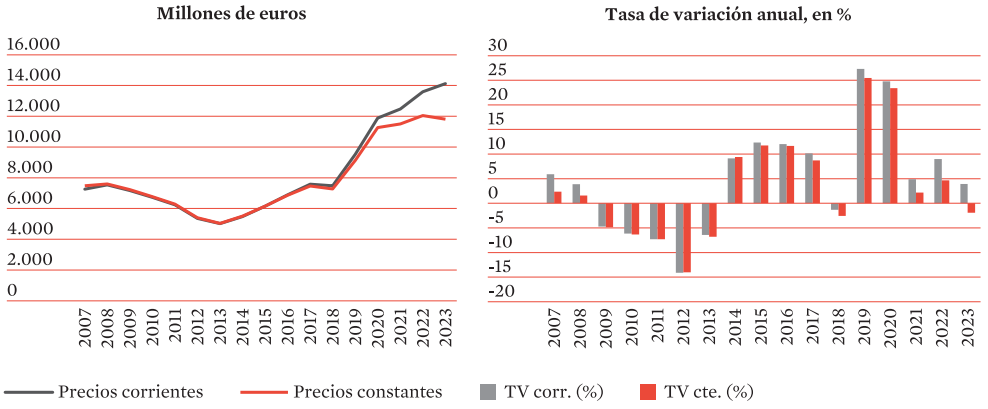
GRÁFICO 54. PROCESOS DE INCAPACIDAD TEMPORAL, 2018-2023



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Subdirección General de seguimiento económico de la Seguridad Social.

cubrió tanto a las personas infectadas como a las que estuvieron en aislamiento preventivo. En 2023, superada la crisis del COVID-19, el gasto en incapacidad temporal aumentó cerca de un 4 por 100 en términos corrientes, pero, descontando el nivel de precios, cayó el 2 por 100.

GRÁFICO 55. GASTO POR INCAPACIDAD TEMPORAL, 2007-2023



La serie de gasto a precios constantes se ha calculado con el deflactor del PIB.
Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Novedades normativas en 2023

En 2023 entraron en vigor dos novedades normativas en el ámbito de la incapacidad temporal. De un lado, mediante la Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de Salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, desde el 1 de junio de 2023 se reconocieron tres nuevas situaciones especiales de incapacidad temporal por contingencias comunes a las mujeres: 1) la baja laboral en caso de menstruación incapacitante secundaria, 2) la interrupción del embarazo, sea voluntaria o no, mientras reciba asistencia sanitaria por el Servicio Público de Salud y esté impedida para el trabajo y 3) el periodo comprendido entre el primer día de la semana trigésima novena de gestación hasta el parto[134].

Por otra parte, con la entrada en vigor, el 1 de abril de 2023, del Real Decreto 1060/2022[135], la persona trabajadora ya no tiene la obligación de entregar el parte de baja médica o incapacidad temporal a su empresa, sino que es el Servicio Público de Salud, mutua o empresa colaboradora quien debe remitir los datos contenidos en los partes médicos de baja, confirmación y alta al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) por vía telemática.

134 En la situación especial de incapacidad temporal por menstruación incapacitante secundaria, el subsidio se abonará a cargo de la Seguridad Social desde el día de la baja en el trabajo. En los otros dos supuestos, el subsidio se abonará a cargo de la Seguridad Social desde el día siguiente al de la baja en el trabajo, estando a cargo del empresario el salario íntegro correspondiente al día de la baja.

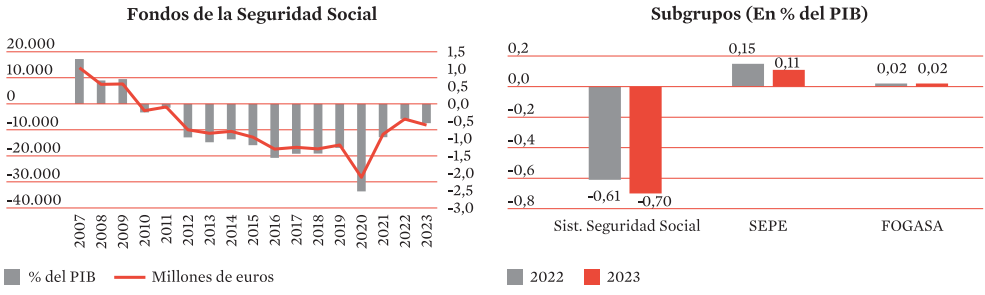
135 Real Decreto 1060/2022, de 27 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 625/2014, de 18 de julio, por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y control de los procesos por incapacidad temporal en los primeros trescientos sesenta y cinco días de su duración.

1.6.2. La situación financiera del sistema de la Seguridad Social en 2023

El déficit de los Fondos de la Seguridad Social[136] se incrementó un 39 por 100 en 2023, hasta situarse en 8.200 millones de euros, equivalente al 0,56 por 100 del PIB. Este aumento, de una décima en porcentaje del PIB, se explica fundamentalmente por un ligero repunte del déficit del sistema de la Seguridad Social, mientras que el superávit, tanto del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), como del Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) se mantuvo prácticamente invariable. En todo caso, el déficit de los Fondos de la Seguridad Social se sitúa más de un 70 por 100 por debajo del nivel alcanzado en 2020 y, a excepción del año 2022, se trata del menor registro desde 2011.

Centrando la atención en el sistema de la Seguridad Social, el saldo en términos de ejecución presupuestaria[137] arrojó un déficit de 8.627 millones de euros en 2023, un 24 por 100 más que el año anterior, equivalente al 0,6 por 100 del PIB (cuadro 9). En este contexto, el Consejo de Ministros aprobó en octubre de 2023, de acuerdo con lo previsto en la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio, la concesión de un nuevo préstamo a la Tesorería de la Seguridad Social por importe de 10.004 millones de euros, dirigido a proporcionar la cobertura adecuada a las obligaciones de la Seguridad Social y posibilitar su equilibrio presupuestario.

GRÁFICO 56. DÉFICIT (–) / SUPERÁVIT (+) DE LOS FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2020-2023



Fuente: Ministerio de Hacienda.

El ligero deterioro mostrado por las cuentas del sistema responde principalmente a la partida de revalorizaciones de las pensiones, en un ejercicio en el que ya habrían

136 El déficit del subsector «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.

137 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).

finalizado las medidas extraordinarias implementadas los años anteriores para amortiguar el impacto de la crisis del COVID-19 sobre empresas y personas trabajadoras, y en el que el dinamismo del empleo continuó propiciando avances significativos de los ingresos por cotizaciones sociales.

Los ingresos no financieros del sistema

La evolución mostrada por el empleo en 2023, nuevamente con máximos históricos de la afiliación en alta laboral, junto al aumento de los salarios y su consiguiente impacto en las bases medias de cotización, propició un incremento de los ingresos procedentes de las cotizaciones sociales superior al 10 por 100, alcanzando una participación del 77 por 100 sobre los ingresos totales.

El grueso de los ingresos por cotizaciones sociales procede de los ocupados (el 92 por 100), un 6 por 100 de las cotizaciones de los desempleados y cese de actividad, y el 1,8 por 100 del mecanismo de equidad intergeneracional (MEI). El MEI, regulado en la Ley 21/2021 y que entró en vigor el 1 de enero de 2023, ha supuesto un incremento de las cotizaciones por contingencias comunes de 0,6 puntos porcentuales en dicho ejercicio, con destino al Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Los años siguientes, el porcentaje aplicable se irá incrementando de manera gradual hasta alcanzar, según establece el Real Decreto-ley 13/2022, 1,2 puntos en 2029 y manteniéndose en dicho nivel hasta el 31 de diciembre de 2050.

En línea con la evolución de la actividad económica, el empleo siguió creciendo en 2023 a tasas significativas, alcanzando la afiliación en alta laboral a la Seguridad Social un nuevo récord histórico en el mes de julio, con 20,9 millones de afiliaciones y cerrando el ejercicio con 20,8 millones de personas afiliadas, un 2,7 por 100 más que en diciembre de 2022[138]. Dicho aumento, cifrado en cerca de 540 mil nuevas afiliaciones, se concentró en el Régimen General (545,5 mil) y, en menor medida, en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) (16 mil), mientras que el resto de regímenes especiales perdieron efectivos. Dentro del Régimen General, la mayor parte de las nuevas afiliaciones se formalizaron mediante contratos indefinidos (el 78 por 100 del total), a jornada completa (el 67 por 100) y en los grupos de cotización más elevados[139] (el 37 por 100).

Récord de afiliación en alta laboral a la Seguridad Social

En este contexto y en línea con un incremento de la remuneración media por asalariado del 5,2 por 100 en 2023 (en términos de contabilidad nacional), la base media de cotización se situó (en promedio hasta el mes de septiembre, último dato disponible) en 2.105,2 euros mensuales, es decir, un 5,9 por 100 más que en el mismo periodo del

138 Para un análisis más detallado del empleo véase el capítulo II de esta Memoria.

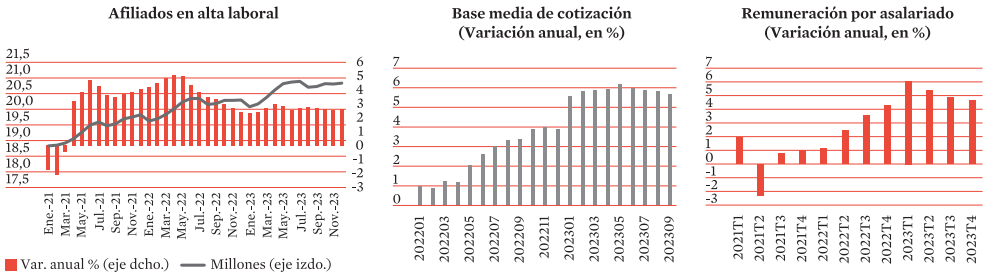
139 Grupos de cotización: 1. Ingenieros y licenciados, 2. Ingenieros técnicos y peritos y 3. Jefes administrativos.

CUADRO 9. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN 2023
(Operaciones no financieras, en términos de derechos y obligaciones reconocidas)

	Mill. euros	Var. 23/22 (%)	Estructura (%)
Total ingresos no financieros	**201.317,09**	**9,2**	**100,0**
Cotizaciones sociales	154.632,93	10,3	76,8
Ocupados	142.510,63	8,4	70,8
Régimen General	118.939,81	8,9	59,1
RETA	12.018,27	4,2	6,0
Otros regímenes especiales	467,67	0,2	0,2
Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	11.084,88	8,4	5,5
Desempleados	9.013,61	7,1	4,5
Cese de actividad de trabajadores autónomos	385,02	–4,4	0,2
Mecanismo de equidad intergeneracional	2.723,67	—	1,4
Transferencias corrientes	43.908,41	2,8	21,8
Del Estado y Organismos autónomos	39.295,71	7,5	19,5
Total gastos no financieros	**209.943,82**	**9,7**	**100,0**
Transferencias contributivas	184.952,40	8,7	88,1
Pensiones	161.077,37	10,9	76,7
Incapacidad permanente	14.712,22	7,7	7,0
Jubilación	118.249,29	11,6	56,3
Viudedad	25.717,56	9,4	12,2
Orfandad	1.984,98	9,0	0,9
A favor de familiares	413,32	12,1	0,2
Subsidios y otras prestaciones	18.975,89	2,9	9,0
Incapacidad temporal	14.121,97	3,9	6,7
Subs temporal por procesos derivados COVID-19	116,40	–91,9	0,1
Subs. temporal por contingencias comunes	12.662,08	16,4	6,0
Subs. temporal por contingencias profesionales	1.343,49	5,4	0,6
Prest. nacimiento, cuidado menor, corresp., riesgo embarazo y lactancia	4.043,76	6,5	1,9
Prestaciones para autónomos	85,76	–78,6	0,0
Prestación cese actividad	63,18	–57,5	0,0
Cuotas benef. prestac. cese actividad	22,58	–91,1	0,0
Transferencias no contributivas	**19.222,29**	**13,3**	**9,2**
Pensiones de invalidez y jubilación	3.003,61	8,1	1,4
Compl. a mínimos pensiones contributivas	7.308,87	5,7	3,5
Ingreso mínimo vital y prestaciones familiares	4.950,14	21,0	2,4
Ingreso mínimo vital	3.294,27	31,4	1,6
Resto de prestaciones familiares	1.655,87	4,5	0,8
Saldo no financiero	**–8.626,73**	**24,1**	—
Saldo no financiero (en % del PIB)	**–0,59**	**–0,1**	—

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. *Avance de la ejecución presupuestaria de la Seguridad Social.*

GRÁFICO 57. AFILIACIÓN, BASE MEDIA DE COTIZACIÓN Y REMUNERACIÓN POR ASALARIADO



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.

año anterior. La base máxima de cotización en el Régimen General se incrementó un 8,6 por 100, hasta los 4.495,5 euros mensuales, mientras que la mínima lo hizo un 8 por 100, en línea con el avance del salario mínimo interprofesional, situándose en 1.260 euros al mes.

Una vez superada la crisis sanitaria, en 2022 finalizó el programa extraordinario 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 las exenciones de cotización para autónomos que hubieran percibido alguna prestación por cese de actividad; medidas con un claro impacto negativo en los ingresos del sistema por cotizaciones sociales. Sin embargo, en 2023 volvió a crecer, por tercer año consecutivo, el importe de las reducciones de cuotas a ingresar a la Seguridad Social como medida de apoyo en materia de fomento del empleo, en un 6,6 por 100, hasta 2.367,5 millones de euros.

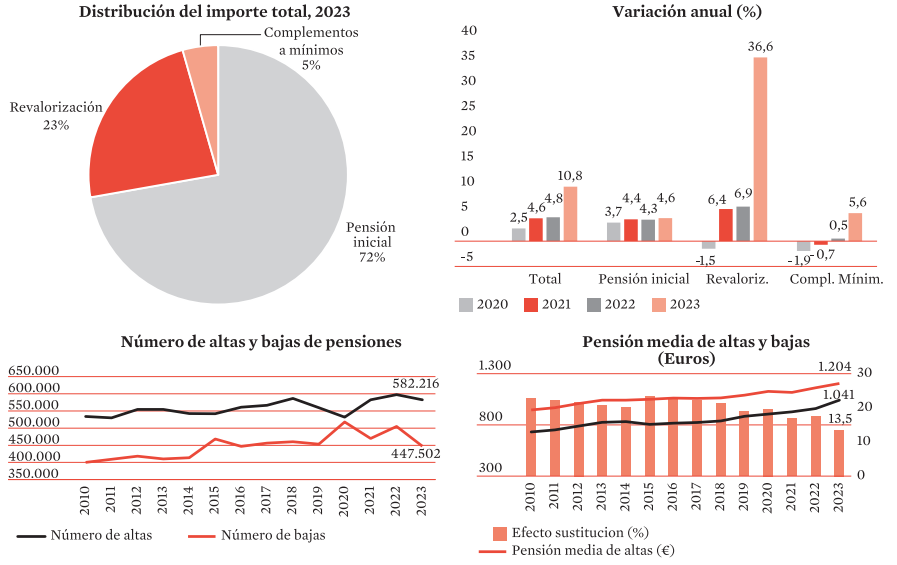
Nuevo aumento de las reducciones de cuotas como medida de apoyo en materia de fomento del empleo

Las transferencias del Estado, dirigidas a sufragar los gastos no contributivos del sistema de la Seguridad Social, se incrementaron un 7,5 por 100 en 2023, hasta los 39.300 millones de euros, equivalente al 20 por 100 de los ingresos totales. La principal partida objeto de financiación por parte del Estado son los complementos a mínimos, seguidos del ingreso mínimo vital, las pensiones contributivas, los servicios sociales del IMSERSO y la protección familiar no contributiva. Además, desde el año 2022 se han incorporado nuevas partidas (establecidas por la Ley 21/2021) dirigidas a dar cumplimiento a la primera recomendación del Pacto de Toledo, referente la separación de fuentes de financiación. Se trata del complemento de pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género; las prestaciones contributivas por nacimiento y cuidado de menor; reducciones en la cotización a

Aumentan las transferencias del Estado dirigidas a la separación de fuentes de financiación

RECUADRO 4. IMPORTE DE LA NÓMINA DE LAS PENSIONES EN VIGOR EN 2023

El gasto en pensiones contributivas viene determinado por el importe de la nómina anual de las pensiones, que lo constituye la pensión inicial, la revalorización y los complementos para la garantía de mínimos. En el conjunto de 2023, la nómina aumentó un 10,8 por 100, más del doble que el año anterior, como consecuencia de la aplicación, con carácter general, de un porcentaje de revalorización de las pensiones del 8,5 por 100, con el objetivo de mantener el poder adquisitivo de los pensionistas ante el fuerte incremento registrado por los precios en 2022, a raiz de la guerra en Ucrania. De este modo, cerca de dos terceras partes del incremento total registrado por el importe de la nómina de pensiones en 2023 se correspondió con el gasto en revalorizaciones, y el tercio restante, con el importe inicial de las pensiones.



En todo caso, el grueso de la nómina de pensiones lo constituye el importe de la pensión inicial (el 72 por 100 del total) que viene determinada por la renovación gradual del colectivo de pensionistas, con altas más numerosas y de mayor cuantía que las bajas. En 2023, esta partida de gasto se aceleró ligeramente, hasta el 4,6 por 100, debido a que, a pesar de que caen tanto las altas como las bajas de pensiones, lo hacen en mayor porcentaje las bajas (el -11,4 por 100, frente al -2,6 por 100 las altas), ampliándose, en consecuencia, el diferencial entre ambas. Por su parte, la cuantía de las altas aumentó menos que la de las que causaron baja (3,6 y 8,5 por 100, respectivamente), con lo que el efecto sustitución de las pensiones se redujo hasta el 13,5 por 100.

Finalmente, el importe de los complementos para la garantía de mínimos, que supone el 5 por 100 del total, aumentó un 5,6 por 100, en respuesta al incremento en un 8 por 100 del importe medio de los complementos, puesto que el número de pensiones mínimas siguió reduciéndose (-1,7 por 100), hasta situarse en 2.152.408, equivalente al 21,3 por 100 de las pensiones contributivas en vigor.

* Porcentaje que representa la pensión media de las altas respecto de las bajas.
Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Inclusión. Seguridad Social y Migraciones. eSTADISS.

la Seguridad Social; la integración de lagunas de cotización; la jubilación anticipada sin coeficiente reductor y sin cotización adicional; o las pensiones a favor de familiares, entre otras.

Los gastos no financieros del sistema

La evolución del gasto no financiero del sistema viene determinada principalmente por el comportamiento de la partida de pensiones contributivas, que con una participación sobre el gasto total del 77 por 100, registró un avance interanual del 11 por 100, en línea con la evolución del número de pensionistas, el efecto sustitución y, muy especialmente, la revalorización de las pensiones en un 8,5 por 100. De hecho, dos terceras partes del incremento del importe de la nómina de las pensiones en 2023 se correspondió con el aumento de la partida destinada a revalorizaciones (recuadro 4).

El gasto correspondiente a subsidios y otras prestaciones aumentó un 3 por 100, apreciándose una moderación en el crecimiento del gasto en incapacidad temporal, una vez suprimido el subsidio de incapacidad temporal por procesos derivados del COVID-19, además de una caída significativa del gasto en prestaciones para trabajadores autónomos.

Por su parte, los gastos no contributivos aumentaron un 13,3 por 100 debido, principalmente, al incremento en un 31 por 100 de la partida destinada al ingreso mínimo vital, en el contexto de aumento del número de beneficiarios y de revalorización de la prestación en un 15 por 100. Este mismo porcentaje de revalorización registraron las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, cuyo nivel de gasto se incrementó un 8 por 100. Finalmente, el gasto en complementos a mínimos[140], que representa la mayor parte de las transferencias no contributivas del sistema, aumentó un 6 por 100.

1.6.3. La reforma del sistema de pensiones 2021-2023. Sostenibilidad, adecuación y suficiencia

En 2023 culminó la reforma del sistema de pensiones iniciada en 2021 en el marco del Componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: Sostenibilidad del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo, diez años después de la aprobación de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, cuya completa aplicación tendrá lugar el 1 de enero de 2027. En un contexto de importantes tensiones para el sistema ante la entrada a la jubilación de la generación del *baby boom*, así como de una insuficiencia de ingresos, la última reforma pretende preservar la sostenibilidad

140 Los complementos a mínimos se reconocen a las pensiones contributivas que no alcanzan el límite fijado anualmente, que en 2023 era de 966,2 euros mensuales para las pensiones de jubilación de titulares con 65 o más años de edad y con cónyuge a cargo, 783,1 euros para unidades económicas unipersonales y 743,3 euros para mayores con cónyuge no a cargo.

a largo plazo del sistema de pensiones, garantizando el poder adquisitivo de los pensionistas y contribuyendo a la lucha contra la pobreza y la justicia intergeneracional.

Para ello se aprobaron tres normas (recuadro 5), la última en el primer trimestre de 2023: el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones. Salvo esta última norma, que contó con el acuerdo de CCOO y UGT, pero no de las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, las anteriores fueron suscritas por las principales organizaciones sindicales y empresariales de ámbito estatal[141].

Se trata de una norma con medidas de gastos e ingresos que, a grandes rasgos, implica el aumento de la contribución de las empresas y de las personas trabajadoras, especialmente de las de mayor nivel de renta, una mejora de las pensiones de menor cuantía (las mínimas y las no contributivas) y una previsible contribución al avance en la reducción de la brecha de género en pensiones, especialmente en las de menor cuantía[142].

Por otra parte, el 1 de enero de 2023 entraron en vigor algunas de las medidas contempladas en las otras dos normas que forman parte de la última reforma (Ley 21/2021 y Real Decreto-ley 13/2022), como la aplicación del MEI o el inicio de la reforma del sistema de cotización de los trabajadores autónomos.

Además, desde el 1 de octubre se equipara el trabajo a tiempo parcial con el trabajo a tiempo completo a efectos del cómputo de los periodos cotizados para el reconocimiento de las pensiones de jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, incapacidad temporal, nacimiento y cuidado de menor, prevista en el Real Decreto-ley 2/2023. Esta última modificación responde a la doctrina de las Sentencias del Tribunal Constitucional 91/2019, de 3 de julio, y 155/2021, de 13 de septiembre, por las que se declaran la inconstitucionalidad y nulidad de determinados incisos del artículo 248.3 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, dada su incidencia negativa en la cuantía de las pensiones de las personas trabajadoras a tiempo parcial, mayoritariamente mujeres[143].

141 La primera de las normas aprobadas fue 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, surgida del 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 PRTR, 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). La segunda fue el Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad, aprobada en el marco del Diálogo Social, con el acuerdo firmado el 20 de julio de 2022 entre el Gobierno y las principales organizaciones sindicales y empresariales de ámbito estatal (CCOO, UGT, CEOE y CEPYME) y las organizaciones de autónomos (ATA, UATAE y UPTA).

142 Véase Memoria CES 2022.

143 De acuerdo con la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 de mayo de 2019 (Asunto C-161/18), que apreciaba indicios de discriminación por razón de género en la normativa española respecto del acceso a la pensión de jubilación a las personas trabajadoras a tiempo parcial.

RECUADRO 5. LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES DE 2021-2023

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.

- 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.
- 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), con entrada en vigor el 1 de enero de 2023, en sustitución del factor de sostenibilidad de la Ley 23/2013, que consiste en un incremento temporal de las cotizaciones sociales (0,6 puntos porcentuales: 0,5 la empresa y 0,1 la persona trabajadora) con destino al Fondo de Reserva que, a partir del año 2032, si fuera necesario, podrá hacer frente al gasto en pensiones.
- Avanza en la culminación del principio de separación de fuentes de financiación, en base a la recomendación primera del Pacto de Toledo, 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.

Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad.

- Sustituye el modelo basado en la libre elección de la base de cotización, por otro sistema que vincula las cotizaciones sociales de los autónomos a los rendimientos netos obtenidos en el ejercicio de su actividad.
- Entrada en vigor el 1 de enero de 2023, con un periodo transitorio hasta su implantación definitiva en 2032. Despliegue progresivo de un sistema de quince tramos que determinará las bases de cotización y las cuotas en función de los rendimientos netos obtenidos en el ejercicio de su actividad. A partir de 2032 la base de cotización será igual a los rendimientos netos de la persona trabajadora autónoma.

Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones.

Medidas de refuerzo de ingresos:

- Entre 2024 y 2050, la base máxima de cotización se revalorizará en función del IPC anual más 1,2 puntos porcentuales.

Las personas trabajadoras por cuenta ajena cuyas retribuciones superen la base máxima de cotización establecida anualmente por la Ley de PGE aportarán una cotización adicional de solidaridad. Se establecen tres tramos de renta, con una aplicación gradual que comenzará en 2025, con una cuota en el entorno del 1 por 100, y finalizará en 2045, con porcentajes entre el 5,50 y el 7 por 100.

RECUADRO 5. LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES DE 2021-2023 (*continuación*)

- Aumento de la cotización del MEI de forma gradual desde los 0,6 puntos en 2023, a 1,2 en 2029 (1 punto la empresa y 0,2 puntos la persona trabajadora), manteniéndose este último porcentaje hasta el 31 de diciembre de 2050.

Garantía de suficiencia de las pensiones mínimas y las PNCs ligada al riesgo de pobreza:

- Incremento progresivo, a partir de 2024, de la pensión mínima contributiva de jubilación cuyo titular sea mayor de 65 años y tenga cónyuge a cargo, hasta alcanzar en 2027 el 60 por 100 de la renta mediana correspondiente a un hogar de dos adultos.
- Incremento progresivo, a partir de 2024, de la cuantía de las pensiones no contributivas, hasta alcanzar en 2027 el 75 por 100 del umbral de la pobreza calculado para un hogar unipersonal.

Refuerzo de la contributividad:

- Desde 2025 hasta 2050 la pensión máxima se revalorizará anualmente con el IPC más 0,115 puntos porcentuales, y a partir de 2051, el incremento anual adicional irá desde el 3,2 por 100, al 20 por 100 en 2065.
- La persona trabajadora que se jubile entre el 1 de enero de 2026 y el 1 de enero de 2041 podrá elegir entre mantener el periodo de cálculo actual (25 últimos años) u optar por los 29 últimos años, excluyendo los 2 años de peor cotización. Entre 2041 y 2044 habrá un periodo transitorio para que todas las pensiones acaben calculándose en base a la segunda opción.

Brecha de género:

- Se mantiene que las lagunas se compensen con el 100 por 100 de la base mínima los primeros 48 meses (4 años) y se añade, para las mujeres trabajadoras por cuenta ajena (y hombres que hayan interrumpido sus carreras profesionales para el cuidado, con algunas condiciones), el 100 por 100 de la base mínima entre el mes de vacío 49 y el 60 (hasta el quinto año) y el sexto y séptimo año con el 80 por 100 de la base mínima.
- Aumento del complemento por la brecha de género en un 10 por 100 adicional al IPC en 2024 y 2025.

Fuente: elaboración propia.

Evaluación del impacto de la reforma sobre la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones

El Real Decreto-ley 2/2023 establece la supervisión por parte de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) de la última reforma aprobada del sistema de pensiones, de manera que, a partir de marzo de 2025 y cada tres años, publicará y enviará al Gobierno un Informe de Evaluación con las proyecciones del impacto estimado de las medidas adoptadas en el periodo 2022-2050 y calculará el impacto medio anual de estas medidas en porcentaje del PIB, utilizando los mismos supuestos macroeconómicos y demográficos del último Informe de Envejecimiento

de la Comisión Europea[144]. En el caso de que la AIReF estimara una desviación del gasto en pensiones respecto de un determinado umbral, se activaría un mecanismo corrector consistente en la aplicación de nuevas medidas de gastos o ingresos o bien en un incremento adicional del MEI. En el primero de los casos, el Gobierno negociará con los interlocutores sociales el envío de una propuesta a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo para corregir el exceso del gasto en pensiones mediante un aumento de ingresos, una reducción del gasto o una combinación de ambas medidas. El Gobierno solicitará a la AIReF una ampliación del Informe de Medidas que le será también remitido a los agentes sociales y al Pacto de Toledo. Posteriormente, el Gobierno enviará un proyecto de ley al parlamento con las nuevas medidas y, de no alcanzarse un acuerdo, se activaría un incremento adicional de la cotización del MEI que permita compensar la desviación detectada.

La evaluación que lleve a cabo la AIReF en 2025 se basará, por tanto, en sus previsiones sobre el impacto medio anual de las medidas de ingresos en el periodo 2022-2050, así como en el gasto medio bruto público en pensiones proyectado, para ese mismo periodo, por la Comisión Europea en el Informe de Envejecimiento de 2024 (*Ageing Report 2024)*[145]. Y en el caso de que el resultado neto del gasto público en pensiones superara el umbral de sostenibilidad, establecido en el 13,3 por 100 del PIB[146], se activaría el mecanismo corrector mencionado anteriormente.

Una estimación preliminar llevada a cabo por la AIReF en 2023[147] situaba el aumento promedio de ingresos en el periodo 2022-2050 en el 1 por 100 del PIB. Por su parte, la Comisión Europea, en el *Ageing Report 2024,* ha estimado un gasto medio en ese periodo del 15,1 por 100 del PIB. De mantenerse la estimación de ingresos de la AIReF, sería necesario activar en 2025 el mecanismo corrector, en tanto que la diferencia entre la estimación de gasto de la Comisión (15,1 por 100) y la de ingresos (1 por 100) superaría en ocho décimas el umbral de sostenibilidad.

Sin embargo, las estimaciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, recogidas en el Informe sobre Proyecciones del gasto público en pensiones en España, de octubre de 2023, concluyen que no haría falta implementar ninguna medida correctora en 2025, al prever un resultado neto del gasto público en pen-

144 Disposición adicional segunda. *Seguimiento de las proyecciones de impacto estimado de las medidas adoptadas a partir de 2020*.

145 Comisión Europea. 2024 *Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070). Institutional paper 279*, abril de 2024.

146 Si el impacto anual medio de las medidas de ingresos es igual al 1,7 por 100 del PIB, el gasto medio bruto público en pensiones en el periodo 2022-2050 del último Informe de Envejecimiento no deberá superar el 15 por 100 del PIB. Si es superior al 1,7 por 100 del PIB, no deberá superar el 15 por 100 del PIB más la diferencia entre el impacto medio anual estimado de las medidas y 1,7 por 100, y si es inferior al 1,7 por 100 del PIB, el gasto medio en pensiones no deberá superar el 15 por 100 del PIB menos la diferencia entre el impacto medio anual estimado de las medidas y 1,7 por 100.

147 AIReF. *Documento técnico 2/23 sobre el impacto de las reformas del sistema de pensiones entre 2021 y 2023*, 24 de marzo de 2023.

siones del 12,4 por 100 del PIB (efecto de un gasto del 14,2 por 100 del PIB y unos ingresos del 1,8 por 100).

La diferencia en los datos de gasto del Ministerio y la Comisión Europea se explica fundamentalmente por el diferente impacto estimado respecto de las medidas relativas a la sustitución del índice de revalorización de las pensiones por el IPC y a la derogación del factor de sostenibilidad[148], y respecto de la edad efectiva de acceso a la jubilación. Y en el caso de los ingresos, la principal causa del desfase con las estimaciones de la AIReF tendría que ver con el hecho de que el Gobierno incluya en su estimación el impacto de las reformas relativas al mercado de trabajo, como la reforma laboral, el aumento del SMI o el afloramiento de empleo sumergido. Además, la AIReF no habría incluido la previsión que recoge la disposición adicional trigésimo segunda de la Ley 21/2021, sobre financiación de la acción protectora de la Seguridad Social en cumplimiento del principio de separación de fuentes consagrado en el Pacto de Toledo, que establece que la Ley de Presupuestos Generales del Estado contemplará anualmente 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.

1.6.4. La previsión social complementaria en 2023

Tras los malos resultados registrados en 2022 por la previsión social complementaria, en un contexto de la elevada incertidumbre global, pérdida de poder adquisitivo de los hogares por el contexto inflacionista y restricción monetaria, con el consiguiente impacto negativo en la rentabilidad de los planes, en 2023 mejoró la situación tanto de los planes de empleo como de los individuales y asociados.

Así, con datos acumulados a tercer trimestre de 2023 (últimos disponibles al cierre de esta Memoria), la rentabilidad acumulada del conjunto de planes de pensiones creció un 14,6 por 100, aumentando el valor de la cuenta de posición[149] un 3,9 por 100, frente a la caída del 9,8 por 100 en 2022. No obstante, el número de planes de pensiones inscritos se redujo un 1,9 por 100, en línea con la evolución descendente de años anteriores (cuadro 10). Cayeron en consecuencia las aportaciones brutas, en un 4,4 por 100, mientras que las prestaciones acumuladas crecieron un 0,5 por 100, de manera que, como viene sucediendo desde el año 2021, el valor acumulado de las prestaciones supera al de las aportaciones.

148 La Comisión considera que ambas medidas supondrán un gasto adicional en 2050 de 4,3 puntos del PIB, mientras que el Gobierno ha estimado su impacto en 3,4 puntos.

149 La cuenta de posición de un plan de pensiones se refiere a la participación económica del plan de pensiones en el fondo de pensiones en el que está integrado. Se constituirá con las aportaciones y contribuciones de partícipes y promotores y los rendimientos/gastos imputables al plan. Con cargo a esta se atenderá el cumplimiento de las prestaciones derivadas de la ejecución del plan. La suma de todas las cuentas de posición es una aproximación al patrimonio acumulado de los fondos de pensiones.

CUADRO 10. PLANES DE PENSIONES POR MODALIDAD, 2019-2023*

	2019	2020	2021	2022	Var. 20/19 (%)	Var. 21/20 (%)	Var. 22/21 (%)	III Tr. 2023	Var. 23/22 - IIITr. (%)
Total									
Cuenta de posición (mill. €)	115.263	117.075	126.558	114.188	1,6	8,1	-9,8	117.629	3,9
Aportaciones acumuladas (mill. €)	4.884	4.991	3.428	2.863	2,2	-31,3	-16,5	1.784	-4,4
Prestaciones acumuladas (mill. €)	4.040	3.796	3.711	3.681	-6,0	-2,2	-0,8	2.635	0,5
Rentabilidad acumulada**	8,6%	0,8%	8,4%	-9,7%	-7,8	7,6	-18,1	4,0%	14,6
Nº planes inscritos	2.582	2.475	2.415	2.356	-4,1	-2,4	-2,4	2.305	-1,9
Cuentas de partícipes	9.576.010	9.443.763	9.387.055	9.340.285	-1,4	-0,6	-0,5	9.341.503	0,0
Planes de empleo									
Cuenta de posición (mill. €)	35.790	35.644	38.045	34.761	-0,4	6,7	-8,6	35.352	2,2
Aportaciones acumuladas (mill. €)	1.240	1.237	1.268	1.164	-0,2	2,5	-8,2	767	-0,1
Prestaciones acumuladas (mill. €)	1.581	1.421	1.416	1.426	-10,1	-0,4	0,7	1.043	2,6
Rentabilidad acumulada**	8,6%	1,6%	8,0%	-8,7%	-7,0	6,4	-16,7	2,9%	12,3
Nº planes inscritos	1.310	1.302	1.306	1.317	-0,6	0,3	0,8	1.319	1,0
Cuentas de partícipes	2.098.507	2.032.422	2.038.060	2.054.622	-3,1	0,3	0,8	2.065.138	1,3
Planes individuales y asociados									
Cuenta de posición (mill. €)	79.474	81.431	88.513	79.427	2,5	8,7	-10,3	82.277	4,7
Aportaciones acumuladas (mill. €)	3.644	3.755	2.160	1.699	3,0	-42,5	-21,3	1.017	-7,3
Prestaciones acumuladas (mill. €)	2.458	2.386	2.295	2.254	-2,9	-3,8	-1,8	1.592	-0,7
Rentabilidad acumulada**	8,6%	0,4%	8,6%	-10,1%	-8,2	8,2	-18,7	4,4%	15,5
Nº planes inscritos	1.227	1.225	1.109	1.039	-0,2	-9,5	-6,3	986	-5,6
Cuentas de partícipes	7.477.503	7.411.341	7.348.995	7.285.663	-0,9	-0,8	-0,9	7.276.365	-0,4

* Los datos de 2023 están referidos al tercer trimestre y su variación anual se realiza sobre el tercer trimestre de 2022.
** 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 2023.

En el caso de los planes individuales y asociados, el número de planes inscritos cayó un 5,6 por 100, descendiendo también las aportaciones y las prestaciones acumuladas (–7,3 por 100 y –0,7 por 100, respectivamente). Sin embargo, la rentabilidad acumulada creció un 15,5 por 100, con lo que la cuenta de posición se incrementó un 4,7 por 100, tras haber caído un 10,3 por 100 en 2022. Cabe recordar que los planes de pensiones individuales se han visto afectados en los últimos años por el cambio en su fiscalidad. El último tuvo lugar con la aprobación de la Ley 12/2022, de 30 de junio, de Regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, que redujo el límite máximo de aportación deducible anualmente desde los 8.000 a los 1.500 euros.

Por su parte, el número de planes de empleo inscritos a tercer trimestre de 2023 aumentó un 1 por 100 respecto al mismo periodo del año anterior, hasta situarse en 1.319, lo que supone el 57 por 100 del total, 7 puntos porcentuales más que en 2019. Se incrementaron, asimismo, las cuentas de partícipes (1,3 por 100) y las prestaciones acumuladas (2,6 por 100), mientras que las aportaciones se mantuvieron prácticamente

invariables (–0,1 por 100). La rentabilidad acumulada creció menos que en el caso de los planes individuales, aunque también lo hizo de manera significativa, el 12,3 por 100, lo que contribuyó a un aumento de la cuenta de posición del 2,2 por 100, frente al retroceso del 8,6 por 100 registrado en 2022.

En todo caso, cabe señalar que el grueso de los partícipes de planes de pensiones se concentra en el segmento individual y asociado (el 78 por 100 del total), mientras que solo un 22 por 100 está en planes de empleo, menos del 10 por 100 de la población ocupada. De hecho, el 70 por 100 del patrimonio de la previsión social complementaria se corresponde con los fondos individuales y un 30 por 100 con los de empleo.

En este contexto, y con el objetivo de que la previsión social complementaria llegue a un mayor número de trabajadores, la Ley 12/2022, con el apoyo de la negociación colectiva sectorial, amplía los colectivos con acceso a los planes de empleo, creando dos nuevas figuras: los planes de pensiones simplificados (dirigidos principalmente a pymes y autónomos), operativos ya en 2023, y los fondos de pensiones de empleo de promoción pública (FPEPP), inscritos a finales de 2023 en el Registro administrativo especial de fondos de pensiones de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

El objetivo es que puedan integrarse en los FPEPP, tanto planes de pensiones ya constituidos como nuevos, siempre que sean planes de pensiones de empleo de aportación definida para la contingencia de jubilación o planes de pensiones de empleo simplificados. Para ello se han constituidos por 15 fondos, gestionados por cinco entidades gestoras elegidas por procedimiento de licitación y supervisados por una Comisión Promotora y de Seguimiento y por la Comisión de Control Especial.

1.7. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO Y CESE DE ACTIVIDAD

1.7.1. Protección por desempleo

La excepcionalidad de la pandemia en términos del número de personas beneficiarias de prestaciones por desempleo, especialmente de aquellas afectadas por los ERTE que pudieron acogerse a la prestación contributiva sin necesidad de cumplir con los requisitos de cotización previa[150], supuso que, a medida que se normalizaba la actividad económica y el empleo, decreciese el volumen de prestaciones en los años posteriores. Tras un descenso interanual del 31,5 por 100 en 2021 y del 13,5 por 100 en 2022, en 2023 se alcanza cierta estabilidad, con un incremento de 12.618 beneficiarios hasta llegar a 1,77 millones de prestaciones, un 0,7 por 100 más que en 2022 (gráfico 58). Sin embargo, si se compara la cifra de beneficiarios con los años anteriores a la pandemia,

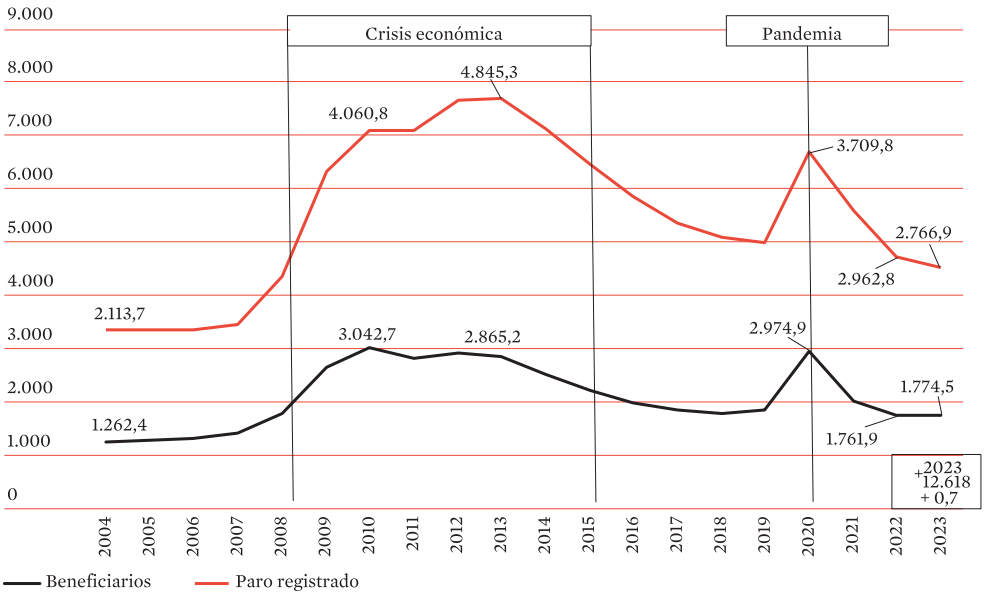
150 Como se ha analizado en Memorias anteriores del CES, a 30 de abril de 2020, el número de beneficiarios del sistema ascendió a los 4,6 millones, de los cuales el 74 por 100 se encontraban en el nivel contributivo y, de esos 3,4 millones, el 67 por 100 eran beneficiarios por ERTE derivado del COVID-19 (más de 2,3 millones de beneficiarios).

se consolida la tendencia decreciente que se inició en 2013, de tal forma que el número de personas perceptoras de prestaciones por desempleo es el más bajo desde 2008.

Esta estabilización —disminución respecto a años previos a la pandemia— en el número de perceptores de prestaciones por desempleo se da en un contexto de crecimiento económico y de creación del empleo. Así, la media de paro registrado de 2023 desciende en un 6,6 por 100, alcanzando 2,7 millones de personas, la cifra más baja desde 2007, y la brecha entre perceptores de prestaciones por desempleo y paro registrado es, salvo el año de la pandemia, la más baja desde hace más de una década (gráfico 58).

Si bien la recuperación económica y de los niveles de empleo en 2023 no se expresan en un descenso pronunciado del número de personas beneficiarias de prestaciones por desempleo, su impacto sí resulta llamativo en otras magnitudes del sistema, especialmente el nivel de cobertura y el crecimiento de la dimensión contributiva de la protección por desempleo. A pesar de ello, el sistema sigue mostrando importantes desajustes, especialmente por las características que explican su alto grado de asistencialización, lo que afecta a su capacidad redistributiva. En este sentido, cabe preguntarse cuáles son los perfiles predominantes en la dimensión asistencial del sistema y, al mismo tiempo, qué grado de efectividad tienen los mecanismos que pretenden revertir el escenario actual.

GRÁFICO 58. PARO REGISTRADO Y PERSONAS BENEFICIARIAS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO
(Media anual en miles)



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

GRÁFICO 59. PERSONAS BENEFICIARIAS, POR TIPO DE PRESTACIÓN DE DESEMPLEO
(Media anual en miles)



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

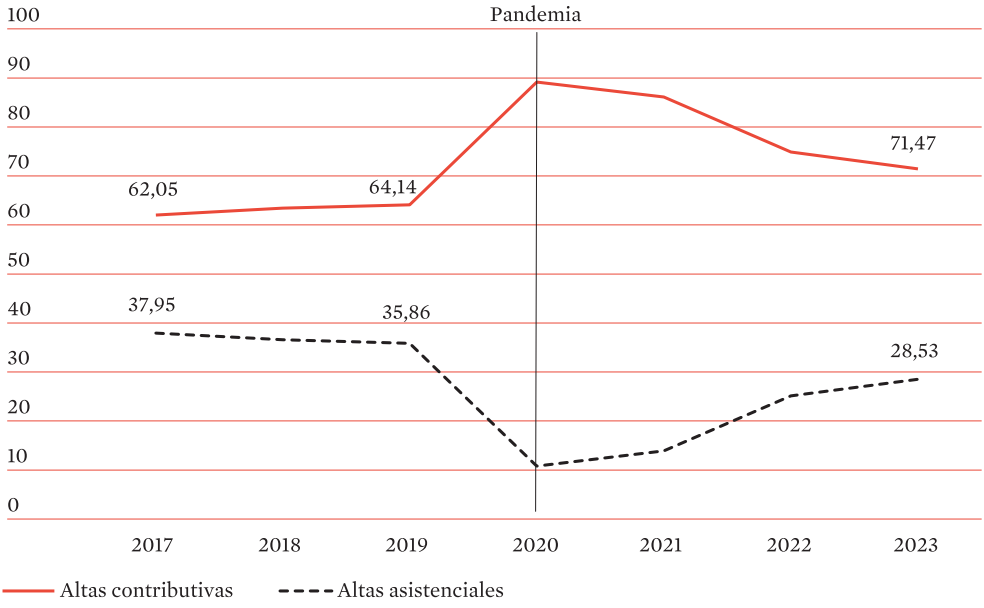
Al desagregar la protección por desempleo por tipo de prestación, se observa que el crecimiento se concentra en la protección contributiva, ya que las RMI y las prestaciones asistenciales han mantenido la tendencia decreciente de los últimos años (gráfico 59). De hecho, la tímida caída en el número de beneficiarios de las prestaciones asistenciales y el incremento de las contributivas reduce levemente la brecha entre ambas dimensiones de la protección por desempleo. Pese a ello, el peso de la protección asistencial sigue siendo mayor que la contributiva, con las consecuencias que esto tiene sobre la acción protectora del sistema: las prestaciones asistenciales son menores en tiempo y cuantía, y conllevan una merma de las expectativas de derecho respecto de otras prestaciones.

El incremento en el número de perceptores de prestaciones contributivas reflejaría la mejora en el empleo durante los años posteriores a la pandemia, ya que favorece la acumulación de periodos de cotización que dan acceso a una prestación contributiva. Del total de altas en prestaciones por desempleo que se registraron en 2023, el 71,5 por 100 fueron de carácter contributivo, un porcentaje entre siete y nueve puntos porcentuales superior a las altas contributivas en los años inmediatamente previos a la pandemia (gráfico 60). Sin embargo, aunque 7 de cada 10 altas en las prestaciones por desempleo son de carácter contributivo, el 63,2 por 100 del total de altas ha sido por reanudación, un porcentaje muy superior al de altas iniciales (36 por 100 en el caso de altas contributivas y 39 por 100 en el caso de altas asistenciales), y que no

presenta grandes diferencias con la tasa de altas por reanudación en los años previos a la pandemia. De hecho, el peso de las altas iniciales en el nivel contributivo fue de entre uno y dos puntos porcentuales inferior al que se registró en los años inmediatamente anteriores al año de la pandemia. Esto denota que, pese a las mejoras en el empleo, tanto en cantidad como en calidad, como ha señalado el CES en Memorias anteriores, aún persisten dificultades de incorporación al mercado de trabajo de manera estable y permanente.

Del lado de las prestaciones asistenciales, en coherencia con la caída del número global de personas beneficiarias, se produce respecto a 2022 un descenso del 1,2 por 100 en la tasa de altas. Al desagregar por tipo de alta, se observa una relación inversamente proporcional entre el incremento de las altas iniciales (3 por 100) y el descenso en las altas por reanudación (–3,6 por 100). Pese al descenso en la dimensión asistencial y el incremento en la dimensión contributiva de la prestación por desempleo, persiste una preocupación derivada de que más de un tercio de las altas asistenciales es por agotamiento de la prestación contributiva (31,4 por 100), lo que podría indicar cierta pauta de cronicidad en el desempleo entre las personas desempleadas de mayor edad, toda vez que, con los datos más recientes publicados por el INE[151], en 2022, cinco de cada diez desempleados de larga duración eran mayores de 50 años, cifra que se

GRÁFICO 60. ALTAS DE BENEFICIARIOS DE NIVEL CONTRIBUTIVO Y ASISTENCIAL
(% sobre el total de altas en el ejercicio de referencia)



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

151 Datos publicados por el INE a partir de la Encuesta Europea de Fuerza del Trabajo (LFS) de Eurostat.

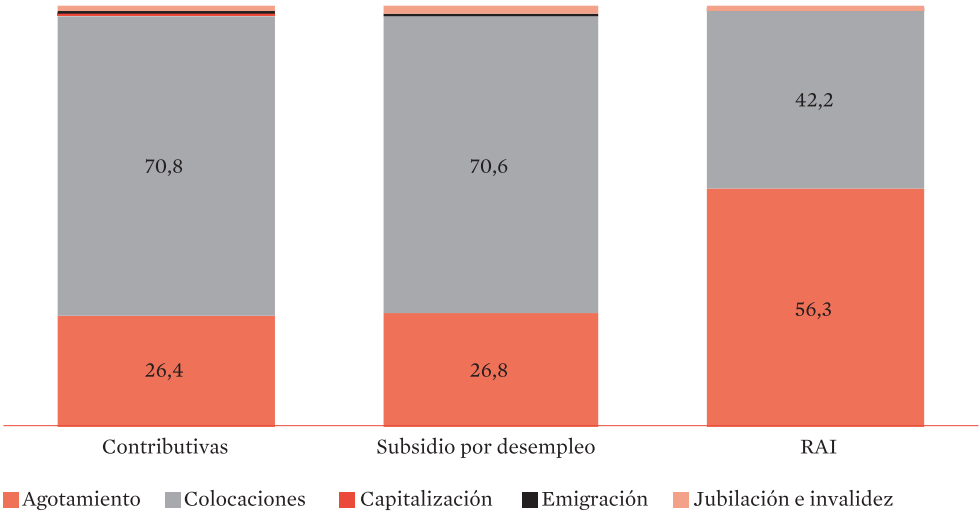
eleva a seis de cada diez en personas mayores de 60 años. Este comportamiento del mercado laboral refleja que las posibilidades de reinserción en el mercado laboral son decrecientes a medida que la edad avanza, si bien puede existir una importante variabilidad en función de factores personales, como el nivel formativo u otros como la categoría profesional.

Causas de baja en las prestaciones por desempleo

Del lado de las bajas en el sistema de protección por desempleo, la principal causa durante 2023 fue por colocación, con una diferencia entre hombres y mujeres de un 1,9 por 100 en favor de los primeros. Por tipo de prestación (gráfico 61), el subsidio por desempleo y la prestación contributiva presentan un comportamiento muy similar: siete de cada diez personas causan baja por colocación y aproximadamente un tercio lo hacen por agotamiento de la prestación. Sin embargo, en el caso de la RAI la principal causa de baja es por agotamiento y tan solo cuatro de cada diez bajas son por colocación. Ahora bien, el volumen de bajas en la RAI representa solo el 2,5 por 100 de las bajas totales, por ello que su impacto en las cifras globales resulta marginal.

Es términos de género, prácticamente no se aprecian diferencias en la prestación contributiva, mientras que en el subsidio por desempleo las diferencias son más llamativas: el 73,9 por 100 de los varones causan baja por colocación frente a un 68,1 por 100 de las mujeres. Finalmente, en el caso de la RAI, las mujeres presentan una tasa de colocación superior a los hombres, con un 43,3 por 100 frente a un 39,5 por 100.

GRÁFICO 61. BAJA DE BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO SEGÚN TIPO DE PRESTACIÓN Y CAUSA DE BAJA
(En porcentaje, media 2023)



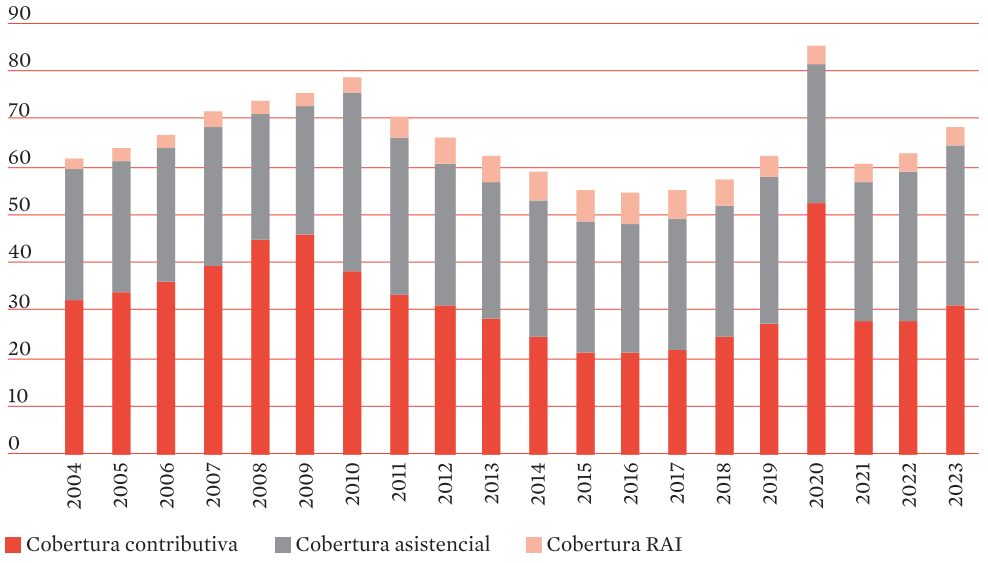
Fuente: datos facilitados por la Subdirección General de Prestaciones por Desempleo, Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

Aunque las cifras de bajas en prestación por reincorporación al mercado de trabajo son positivas, el porcentaje de personas que causan baja por agotamiento de la prestación es aún muy elevado, y refleja una situación de franca precariedad pues son quienes presentan mayores riesgos de caer en riesgo de desprotección y exclusión social.

Los datos positivos en la cobertura contributiva se dan, además, en un contexto de fuerte crecimiento de la cobertura global ante el desempleo; esto es, del porcentaje de población desempleada que recibe protección por desempleo respecto del total de población susceptible de ser protegida. Al cierre del ejercicio 2023, esta se situaba en un 68,3 por 100, la mejor cifra desde 2011 (gráfico 63) y, a pesar de que la cobertura contributiva gana peso, tanto por el porcentaje de altas contributivas como por el número de perceptores de prestación contributiva, la dimensión asistencial continúa siendo predominante en el conjunto de cobertura al desempleo (gráfico 62). El relativamente buen comportamiento en la cobertura se ve matizado por el hecho de que tres de cada diez personas en situación de desempleo no han generado derecho a la protección por esta contingencia y, por tanto, no cuentan con cobertura prestacional. Esto muestra que el sistema tiene un efecto de protección mayor sobre los desempleados registrados como tales en el SEPE, con trayectorias profesionales más convencionales y estables, predominantemente varones, que sobre quienes están en paro, pero no han llegado a incorporarse por primera vez al

Fuerte aumento de la cobertura global si bien tres de cada diez personas en paro no accede

GRÁFICO 62. TASA DE COBERTURA SEGÚN TIPO DE PRESTACIÓN



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

mercado de trabajo, o no acumulan periodos de cotización suficientes para generar derecho. Ello limita la capacidad del sistema de reducir las tasas de riesgo de pobreza de la población en desempleo.

En términos de calidad de la protección, a la tendencia «asistencialista» del sistema se suma, por un lado, una importante brecha de género, con una diferencia en la cobertura entre hombres y mujeres de más de diez puntos porcentuales, y un comportamiento prácticamente estático antes, durante y tras la pandemia. De hecho, la brecha en la tasa de cobertura antes de la pandemia era de entre uno y dos puntos porcentuales inferior que al cierre de 2023 (gráfico 63).

Por otro lado, la calidad de la cobertura muestra un comportamiento disímil en función de la edad. Mientras que la cobertura contributiva tiene un mayor peso relativo en las cohortes de menos de 50 años, la cobertura asistencial, junto a la RMI, se concentran en las cohortes de 50 años y más (gráfico 64). Esto vuelve a confirmar uno de los grandes problemas y retos del mercado de trabajo en España: el desempleo de larga duración y el esquema de sostenimiento de rentas para personas de más de 45 años.

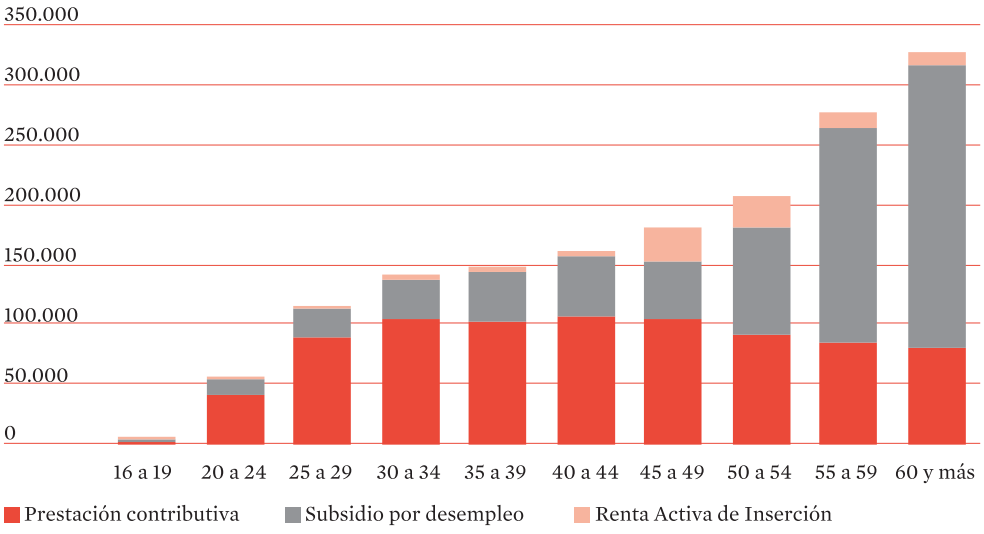
Si se combinan los dos factores antes analizados, se observa que las prestaciones contributivas representan una proporción mayor del total de prestaciones en todas las cohortes de varones en comparación con las mujeres (gráfico 65). Del otro lado, la cobertura de tipo asistencial, de menor calidad en términos de cuantías y expectativa

GRÁFICO 63. TASA DE COBERTURA DEL TOTAL DE BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO
(Media anual)



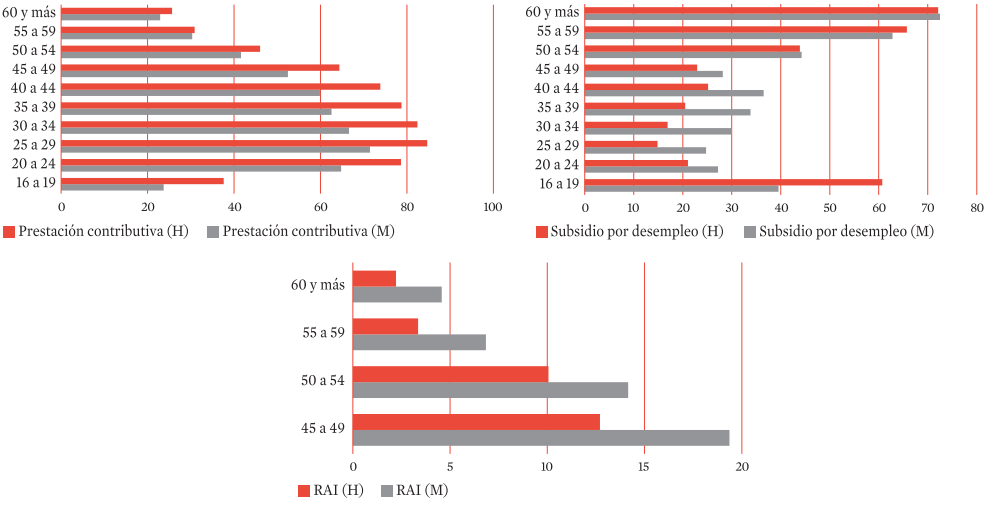
Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

GRÁFICO 64. PERSONAS BENEFICIARIAS, POR TIPO DE PRESTACIÓN Y EDAD
(Media a diciembre de 2023)



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

GRÁFICO 65. PESO RELATIVO DEL TIPO DE PRESTACIÓN SOBRE EL TOTAL DE PRESTACIONES, POR SEXO Y EDAD*
(% sobre el total, media a diciembre de 2023)



Nota: en el caso de la Renta Activa de Inserción, solo se toman en cuenta los datos de beneficiarios mayores de 45 años.
* El total de prestaciones corresponde a la suma de beneficiarios de la prestación contributiva, el subsidio por desempleo y la RMI. No se incluyen rentas agrarias.
Fuente: elaboración propia con datos del SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

de derechos, es predominante entre las mujeres. En el caso de la Renta Activa de Inserción, la cobertura es significativamente mayor en todas las cohortes. Del lado del subsidio por desempleo, la dinámica es similar, salvo en la cohorte 16 a 19 años, poco representativa ya que su peso respecto del total de beneficiarios es del 0,3 por 100; y en la cohorte de 50 a 54 años se produce cierta igualdad entre hombres y mujeres debido al efecto que produce el subsidio de mayores de 52 años.

Finalmente, cabe llamar la atención a la hora de analizar la cobertura por desempleo sobre los colectivos que no cuentan con cobertura por no reunir los requisitos de elegibilidad. Entre estos destacan especialmente jóvenes sin antigüedad laboral suficiente para acceder al derecho, personas migrantes en situación irregular, demandantes de empleo que han sido dados de baja del registro por diferentes razones[152], trabajadores fijos discontinuos que en periodo de inactividad demandan otro empleo, o personas demandantes de empleo que optan por no inscribirse como tales en las oficinas de empleo y por tanto no figuran en los datos de paro registrado del SISPE (colectivos en riesgo de exclusión, trabajadores del mercado informal, entre otros).

Suficiencia en el sistema de protección por desempleo

La efectividad e impacto de un sistema de protección por desempleo no solo se relacionan con el comportamiento del *alcance* (número de beneficiarios) y la *cobertura* (personas beneficiarias sobre el total de paro registrado) del sistema, sino también con la *suficiencia* de este (cuantía y duración de las prestaciones). Estos dos aspectos de la suficiencia vienen predefinidos por el diseño de máximos y mínimos de las prestaciones, pero sus magnitudes y comportamiento cambian en función de las circunstancias en las que una persona accede al sistema, especialmente en el caso de la prestación contributiva (tiempo de cotización, base reguladora, permanencia en situación de desempleo, etcétera). Al hacer un análisis a nivel agregado, la suficiencia da cuenta del grado de generosidad, en términos de cuantía y duración, que ofrece el sistema a las personas en situación de desempleo.

Para analizar las tasas netas de sustitución de las prestaciones por desempleo —la proporción del ingreso perdido que es reemplazado por la prestación por desempleo—, se toman los tres tramos básicos que contempla la cobertura por desempleo: a) cobertura contributiva al 70 por 100 de la base de cotización durante los seis primeros meses; b) cobertura contributiva al 60 por 100 de la base de cotización entre los meses siete y 24; c) cobertura asistencial una vez agotada la prestación por desempleo contributiva a partir del mes 25 (véanse los parámetros de ambas

152 Son dadas de baja del registro las personas que en los últimos tres meses y dos días no hayan acudido a la oficina de empleo a actualizar su situación; y los que no realizan una nueva solicitud después de terminar un contrato, aunque este haya sido de un día de duración. Al no actualizar o renovar su demanda dejan de ser considerados demandantes y de ahí su exclusión del fichero de demandantes.

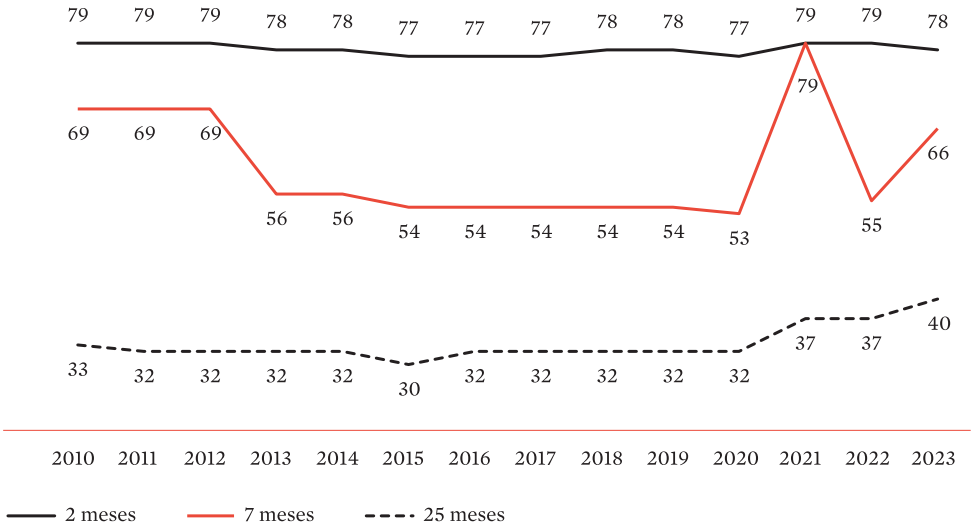
prestaciones en el cuadro 11 y cuadro 12). El primer tramo, que es el que no ha sufrido reformas en los últimos años, presenta un comportamiento más estable. En 2023 la tasa neta de sustitución fue del 78 por 100, un punto porcentual menos que en 2022, pero dentro de la media de la serie histórica (gráfico 66). Sin embargo, las tasas de sustitución de los tramos b y c muestran un comportamiento más dinámico después de las últimas reformas introducidas, tanto en la normativa reguladora de las prestaciones por desempleo, como en los indicadores de referencia para el cálculo de prestaciones.

Del lado de la prestación contributiva, la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 introduce una modificación en el sistema de cálculo de la cuantía de la prestación, aumentando el importe de la cuantía al 60 por 100 de la base reguladora a partir del día 181. De esta forma, se recupera la tasa de reposición previa a 2012, año en el que se estableció el cálculo en el 50 por 100 de la base reguladora[153]. La serie histórica muestra que en 2023 se produce un incremento interanual del 20 por 100 en la tasa de sustitución neta a partir del séptimo mes, y se acerca a valores previos a la reforma introducida en 2012 (gráfico 66). El incremento en la tasa de sustitución también tiene un efecto directo en la cuantía media de la prestación por desempleo, que pasa de 892 euros en 2022 a 958 euros en 2023, lo que representa un incremento interanual del 7,4 por 100, el mayor desde hace más de una década.

Finalmente, del lado de la cobertura asistencial, que incluye prestaciones de garantía de renta mínima, la actualización del IPREM en los últimos años, junto a la entrada en vigor del IMV en 2020, produjo un incremento notable de la tasa neta de sustitución a partir del mes 25, que es el momento en el que se agotan los derechos de prestación contributiva. Después de que el indicador estuviese prácticamente congelado entre 2010 y 2020 (su evolución en una década fue de 1,01 por 100), entre 2020 y 2023 se produce un incremento del 25 por 100. De esta manera, una vez agotada la prestación por desempleo contributiva, la tasa de sustitución en la dimensión asistencial del sistema se sitúa en 2023 en el 40 por 100, con un incremento de tres puntos respecto a 2022 y alcanza el nivel más alto de la serie (gráfico 66). Pese a la evolución positiva de los últimos años, conviene señalar que el IPREM, indicador del que depende la adecuación de las prestaciones por desempleo asistenciales, ha estado prácticamente congelado durante una década. Su evolución acumulada entre 2010 y 2023 fue del 12,7 por 100, lo que ha supuesto una merma notable en la capacidad adquisitiva de estas prestaciones.

153 Modificación que introdujo el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

GRÁFICO 66. TASA NETA DE SUSTITUCIÓN DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO Y DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS

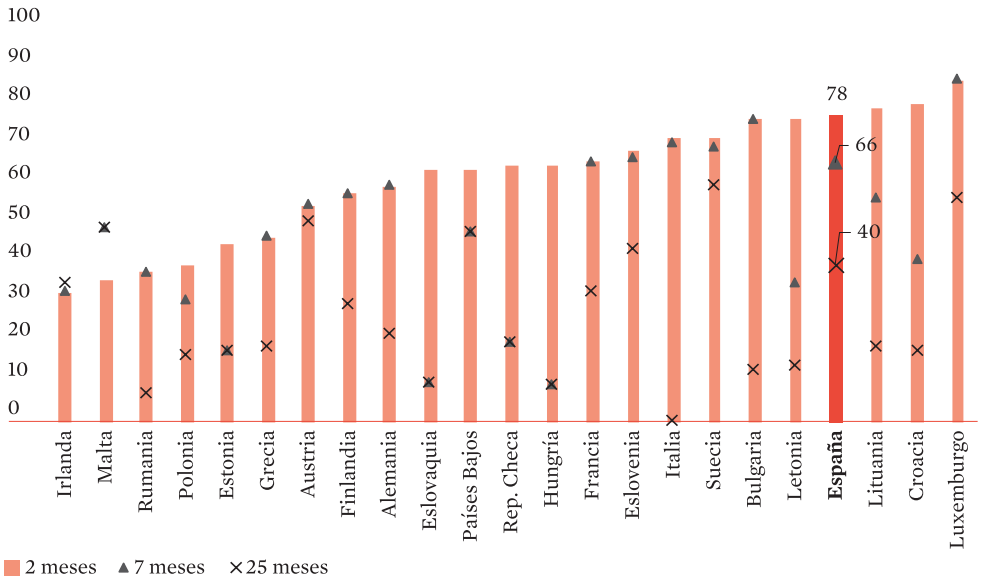


Nota: los cálculos se refieren a una persona soltera sin hijos cuyos ingresos previos al empleo eran el 67 por 100 del salario promedio. El indicador no mide el nivel de cobertura a lo largo del tiempo, sino la tasa neta de sustitución en el supuesto de encontrase en situación de desempleo con cobertura prestacional. Los cálculos se refieren a un demandante de empleo de 40 años con una antigüedad laboral ininterrumpida desde los 19 años hasta la pérdida del empleo. Incluye prestaciones contributivas, subsidios por desempleo y prestaciones de renta mínima. Excluye ayudas a la vivienda.
Fuente: OECD tax-benefit model (2024), Benefits in unemployment, share of previous income (indicator).

Si se toman los mismos tramos temporales (2, 7 y 25 meses) y se compara la suficiencia de cuantías de las prestaciones por desempleo a nivel europeo, llama rápidamente la atención la posición favorable que ocupa España en términos de tasas netas de sustitución (gráfico 67). Al momento de entrar en el sistema de protección por desempleo, España es el cuarto país con la prestación más cercana al salario de referencia que se toma para elaborar el indicador; el sexto más cercano en el mes siete; y el séptimo a partir del mes 25. Ahora bien, este indicador no mide la adecuación de las prestaciones con relación al coste de vida, sino la diferencia entre lo que una persona percibe por la acción protectora frente al desempleo en comparación con la remuneración que percibiría en caso de acceder a un empleo. En este sentido, el indicador estaría dando cuenta de un alto nivel de suficiencia, sin evaluar otras variables como el nivel de adecuación de la renta de los salarios medios o el salario más frecuente previo a la situación de desempleo.

Por otro lado, la tasa de sustitución que se analiza toma como referencia a una persona sola sin menores a cargo. Si bien es cierto que los complementos por hijos e hijas en la prestación por desempleo (y en la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos) mantienen el nivel de ingresos de los hogares en situación de desempleo, las prestaciones asistenciales no incorporan complementos por hijos

GRÁFICO 67. TASA DE SUSTITUCIÓN NETA DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO, 2023
(% respecto de los ingresos anteriores)

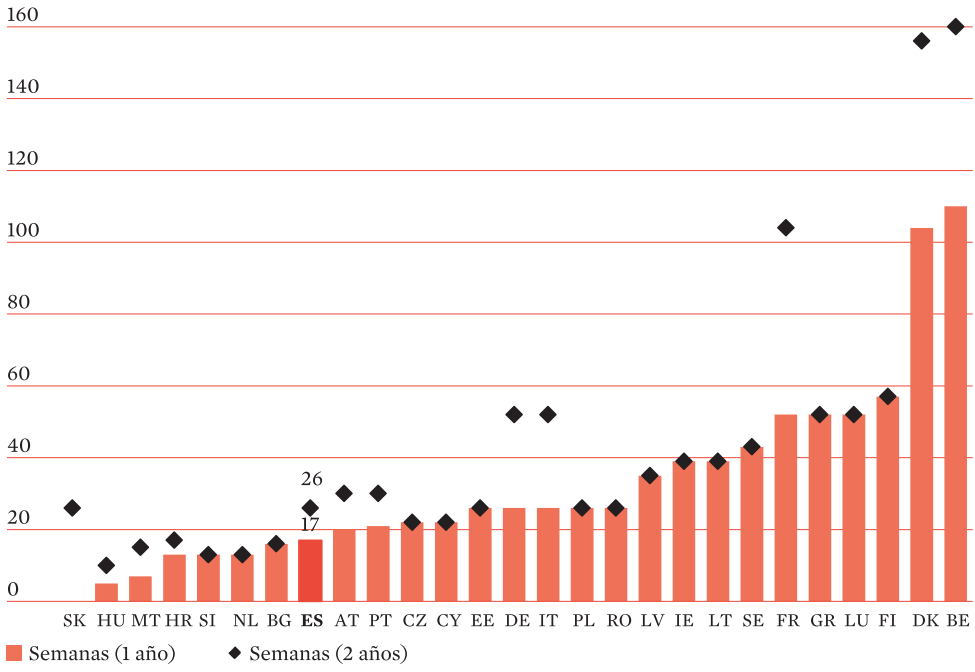


Nota: este indicador mide la proporción de ingresos obtenida en los meses 2, 7 y 25 de desempleo. Los cálculos se refieren a una persona soltera sin hijos cuyos ingresos previos al empleo eran el 67 por 100 del salario promedio. Incluye prestaciones contributivas, subsidios por desempleo y prestaciones de renta mínima. Excluye ayudas a la vivienda. Los cálculos se refieren a un demandante de empleo de 40 años una antigüedad laboral ininterrumpida desde los 19 años hasta la pérdida del empleo.
Fuente: OECD tax-benefit model (2024), Benefits in unemployment, share of previous income (indicator).

en las cuantías, al tiempo que su adecuación depende de la evolución del IPREM. Lo contrario ocurre con el IMV que, como se verá, adecúa las cuantías al número de miembros y edades de la unidad de convivencia, y a la evolución de las PNC, no del IPREM. Esto hace que, en su conjunto, el sistema presente limitaciones a la hora de garantizar que en todo momento exista suficiencia de ingresos para modelos de familias con menores a cargo.

La segunda dimensión del nivel de suficiencia de las prestaciones por desempleo tiene que ver con el tiempo, especialmente en la prestación contributiva. Esto es, la duración de las prestaciones por desempleo en función de la antigüedad laboral (gráfico 68). Si bien la extensión máxima de la cobertura contributiva en España es muy amplia (103 semanas), la duración de esta en función a la antigüedad laboral es restrictiva si se la compara con el conjunto de países de la Unión Europea. Mientras que, a título de ejemplo, en Bélgica no existen limitaciones temporales para el cobro de prestaciones contributivas siempre que se cumpla el mínimo de cotización requerido, en España una persona con una antigüedad laboral de un año devenga 17 semanas de derecho, siendo uno de los periodos más cortos a nivel europeo. Si la antigüedad laboral se extiende a los dos años, el tiempo de prestación contributiva se eleva a las 26 semanas, por lo que la posición de España mejora levemente, avanzando del vigésimo

GRÁFICO 68. DURACIÓN DE LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA CON UNO Y DOS AÑOS DE ANTIGÜEDAD LABORAL EN LA UE, 2023
(En semanas)



Nota: BE: el beneficio no tiene límite de duración.
CZ, FI, FR, LX, PT: la duración puede ampliarse según la edad. El gráfico recoge el número de semanas para el tramo más joven.
SK: exige una cotización superior a un año.
PL: la prestación se puede extender en zonas con una tasa de desempleo igual o superior al 150 por 100 de la media nacional.
Fuente: elaboración propia a partir de *Mutual Information System on Social Protection* (MISSOC).

al decimoctavo lugar, aunque sigue manteniéndose como uno de los países que exigen un mayor número de semanas de cotización para ampliar el periodo de cobertura —seis años de cotización para el periodo máximo de cobertura— (gráfico 68).

El contraste entre la duración de la prestación por desempleo contributiva y la tasa de sustitución es llamativa. Mientras que el sistema de prestaciones contributivas en España exige tiempos de cotización muy superiores a la de otros países para contar con cobertura prolongada en el tiempo, quienes acceden a prestaciones cuentan, en términos relativos, con cuantías más generosas que muchos países de la Unión Europea. De hecho, en el caso de que una persona pueda acumular derechos de prestación contributiva superiores a las 17 semanas, la tasa de sustitución se mantiene por encima del 60 por 100 hasta el mes 24, siendo de las más elevadas de la Unión Europea. El sistema español es, por tanto, un sistema generoso en sus cuantías, pero con barreras de acceso que van desde los tiempos exigidos de cotización para acceder a la prestación contributiva, hasta una tasa de cobertura que deja fuera del sistema a 3 de cada 10 personas en desempleo y que, además,

no incluye en el indicador a colectivos no elegibles, pero en potencial necesidad de protección frente al desempleo.

Del lado del nivel de protección asistencial, la suficiencia temporal varía en función de la prestación y, en el caso del subsidio por desempleo, su extensión puede depender de periodos anteriores de cotización y/o cargas familiares. Por las características y parámetros de elegibilidad del sistema (cuadro 11), no resulta sencillo valorar la

CUADRO 11. PARÁMETROS DE LA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO CONTRIBUTIVA

Personas cubiertas	Principales condiciones	Periodo de cotización
Trabajadores/as incluidas en el régimen de la Seguridad Social con cobertura de contingencias por desempleo.	Situación de desempleo involuntaria. Tener más de 16 años y estar por debajo de la edad ordinaria de jubilación. Registrarse como demandante de empleo, con la obligación de buscar activamente empleo. Haber estado afiliado a un régimen de la Seguridad Social que cubra contingencias por desempleo. Solicitar la prestación en los 15 días posteriores a la situación de desempleo.	Cotización mínima de 360 días durante los 6 años inmediatamente anteriores a la situación legal de desempleo. Los periodos durante los cuales el trabajador recibe prestaciones por enfermedad y prestaciones por nacimiento y cuidado de hijos son considerados como cotizaciones. El periodo de calificación no varía con la edad. No cambian las condiciones por haber sido perceptor de la prestación con anterioridad.
Base de cálculo de la prestación	**Cuantías**	**Duración de la prestación**
La cuantía de la prestación por desempleo se calcula en función del promedio de la base de cotización bruta del empleado durante los 180 días inmediatamente anteriores al desempleo o hasta la fecha en que finalizó la obligación de realizar cotizaciones obligatorias. La base máxima de cotización es de 4.495,50 euros por mes.	Durante los primeros 180 días, se abona el 70% de la base de cotización. Después de los primeros 180 días, se abona el 60% de la base de cotización. El índice de referencia para el cálculo de la cuantía máxima y mínima es el IPREM del año en curso, incrementado en una sexta parte. Cuantía mínima de la prestación: Sin hijos/as: 560 euros. 1 hijo/a o más: 749 euros. Cuantía máxima de la prestación: Sin hijos/as: 1.225 euros. 1 hijo/a: 1400 euros. 2 hijos/as o más: 1.575 euros. Las cuantías, el máximo y el mínimo no varían en función de otros factores como la edad, tipología de la familia, razón del desempleo u otros factores.	La duración de la prestación varía según el periodo de cotización durante los 6 años anteriores. Puede oscilar entre un mínimo de 4 meses y un máximo de 2 años. En función de los días cotizados, la duración de la prestación se extiende en tramos de 2 meses (4, 6, 8...), hasta llegar a los 24 meses (2 años). La duración de la prestación no varía según la edad, el número de periodos anteriores de recepción de prestaciones por desempleo, las causas del desempleo, la tipología de familia u otros factores.

Fuente: elaboración propia a partir de Mutual Information System on Social Protection (MISSOC) y la normativa reguladora en vigor.

suficiencia temporal de estas prestaciones, especialmente si se tiene en cuenta que el 54,9 por 100 del total de beneficiarios por desempleo cuentan con cobertura no contributiva. Además, el esquema español muestra características excepcionales respecto del conjunto de la Unión Europea. En primer lugar, la protección por desempleo de carácter asistencial solo está presente en nueve de los 27 Estados de la Unión Europea y en dos de ellos, Finlandia y Austria, la cobertura no tiene limitación temporal. En segundo lugar, España es el único país que contempla tres mecanismos diferentes de protección no contributiva: el subsidio por desempleo, la Renta Activa de Inserción y el subsidio extraordinario por desempleo[154]. Esta pluralidad de mecanismos, con multiplicidad de parámetros de elegibilidad, hace que la protección frente al desempleo parezca más un conjunto disperso de medidas que un sistema unificado y coherente de protección contra el desempleo.

Atendiendo a la generosidad del sistema, el gasto en protección por desempleo, el nivel de necesidad y el grado de accesibilidad a la protección, el modelo de protección frente al desempleo en España ha sido calificado como «focalizado con mercado de trabajo dual»[155]. Esto se debe a que las prestaciones, contributivas y no contributivas, son en términos relativos más cercanas a los salarios de referencia (véase gráfico 67), lo que unido a niveles de paro también comparativamente altos genera un importante volumen de gasto en protección por desempleo (gráfico 69). Al mismo tiempo, los requisitos de acceso al sistema presentan características restrictivas, tanto en la dimensión contributiva (cuadro 11 y gráfico 68), como no contributiva (cuadro 12) y, en la medida en la que el desempleo sube, se produce un incremento del gasto y un ensanchamiento de la brecha de cobertura entre los trabajadores mejor protegidos y los trabajadores en situación de mayor inestabilidad laboral. Del lado contrario, una mejora en el mercado de trabajo se refleja en una disminución del gasto en protección social y, como se ha señalado, un incremento en la tasa de cobertura, con una ligera mejora en la protección contributiva. Pese a ello, la dinámica dual sigue siendo una constante en el sistema de protección por desempleo en España.

154 Con el objetivo de reordenación del sistema de prestaciones sociales, el Real Decreto-ley 7/2023, de 19 de diciembre, proyectaba, mediante un desarrollo reglamentario posterior, la simplificación y mejora del nivel asistencial de protección frente al desempleo, traspasando el subsidio extraordinario por desempleo, la Renta Activa de Inserción y algunos colectivos beneficiarios del subsidio ordinario por desempleo al Ingreso Mínimo Vital. Sin embargo, la disposición no superó el trámite de convalidación parlamentaria.

155 Ramos, J. A., y del Pino, E. (2024). La evolución de las políticas de protección por desempleo en perspectiva comparada: alcance, factores explicativos y resultados. En E. del Pino y M. a J. Rubio Lara (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada* (págs. 317-339). Tecnos.

CUADRO 12. PARÁMETROS DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO ASISTENCIALES

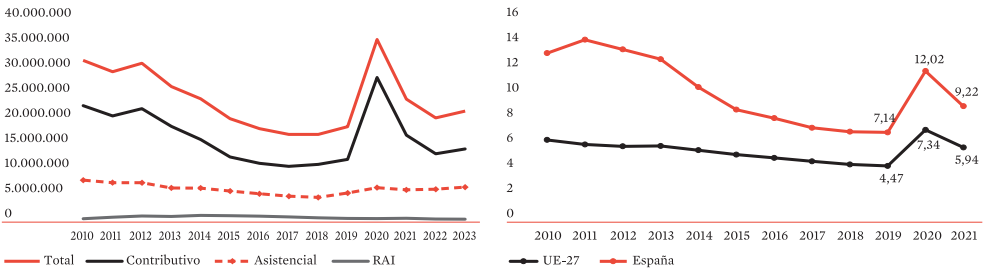
	Personas cubiertas	Principales condiciones	Periodo de cotización	Comprobación de recursos	Base de cálculo de la prestación	Cuantías	Duración de la prestación
Subsidio por desempleo	Trabajadores/as por cuenta ajena en situación legal de desempleo, sin cobertura contributiva y que figuran inscritas como demandantes de empleo.	a) Haber agotado la prestación por desempleo y tener responsabilidades familiares. b) Haber agotado la prestación por desempleo, carecer de responsabilidades familiares y ser mayor de 45 años de edad en la fecha del agotamiento. Quienes se hallen en situación legal de desempleo y no tengan derecho a la prestación contributiva, por no haber cubierto el periodo mínimo de cotización, podrán obtener el subsidio siempre que: a) Hayan cotizado al menos tres meses y tengan responsabilidades familiares. b) Hayan cotizado al menos seis meses, aunque carezcan de responsabilidades familiares. Desempleados mayores de cincuenta y dos años, aun cuando no tengan responsabilidades familiares, bajo determinadas circunstancias. Otros colectivos (trabajadores emigrantes que regresan del extranjero, personas excarceladas, beneficiarios de prestaciones de invalidez que dejan de percibir dicha prestación).	Generalmente ninguno, aunque en determinados supuestos de desempleo exigen una cotización mínima de 3 meses (con cargas familiares) o 6 meses (sin cargas familiares) o 6 años a lo largo de la carrera profesional (mayores de 52 años).	No tener ingresos por cualquier concepto superiores al 75% del SMI En aquellos casos en los que se exija tener responsabilidades familiares, los ingresos mensuales de la unidad familiar divididos por el número de miembros de esta no deben superar el 75% del SMI. Se utilizan los ingresos brutos. Los ingresos procedentes de actividades empresariales, profesionales, agrícolas o artísticas se calculan como la diferencia entre los ingresos y los gastos necesarios para obtenerlos. Las ganancias patrimoniales se calculan como la diferencia entre los beneficios y las pérdidas patrimoniales.	Se calcula sobre la base del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), que se actualiza anualmente por ley.	80% del IPREM: 480 euros IPREM 2023: 600 euros	La duración depende del número de meses cotizados y de si se tienen o no responsabilidades familiares. Si tiene responsabilidades familiares: El subsidio durará 3, 4 ó 5 meses, si se han cotizado 3, 4 ó 5 meses, respectivamente. El subsidio durará 21 meses, si se han cotizado 6 ó más meses (en este supuesto, el derecho se reconocerá por seis meses, y se podrá prorrogar por períodos de 6 meses hasta su duración final). Sin responsabilidades familiares: el subsidio durará 6 meses, si se han cotizado 6 o más meses.

CUADRO 12. PARÁMETROS DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO ASISTENCIALES (*continuación*)

	Personas cubiertas	Principales condiciones	Periodo de cotización	Comprobación de recursos	Base de cálculo de la prestación	Cuantías	Duración de la prestación
Renta Activa de Inserción (RAI)	Desempleados con necesidades económicas especiales y dificultad para encontrar empleo y que figuran inscritas como demandantes de empleo.	Personas desempleadas de larga duración menores de 65 años y mayores de 45 que no tengan derecho a prestación o subsidio por desempleo y hayan estado inscritas como demandante de empleo durante 12 o más meses Otros grupos específicos en determinadas condiciones (trabajadores emigrantes que regresan del extranjero; personas discapacitadas; víctimas de violencia de género, violencia sexual o violencia doméstica)	No exige periodo de cotización.	No tener ingresos por cualquier concepto superiores al 75% del SMI, ya sea a título individual o, en su caso, en relación con toda la unidad familiar.	Se calcula sobre la base del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), que se actualiza anualmente por ley.	80% del IPREM: 480 euros IPREM 2023: 600 euros	Máximo 11 meses
Subsidio extraordinario por desempleo	Personas desempleadas inscritas como demandantes de empleo que hayan extinguido por agotamiento la prestación por desempleo, el subsidio por desempleo y/o la RAI.	Carecer del derecho a la protección por desempleo de nivel contributivo o asistencial. No tener cumplida la edad que le permita acceder a la pensión de jubilación. Haber cesado de forma involuntaria en el último trabajo realizado en caso de haber trabajado tras el agotamiento del último derecho. No haber sido anteriormente beneficiario del subsidio extraordinario por desempleo.	No exige periodo de cotización.	Carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75 por 100 del SMI, y acreditar responsabilidades familiares.	Se calcula sobre la base del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), que se actualiza anualmente por ley.	80% del IPREM: 480 euros IPREM 2023: 600 euros	Máximo 6 meses

Fuente: elaboración propia a partir de Mutual Information System on Social Protection (MISSOC) y la normativa reguladora en vigor.

GRÁFICO 69. GASTO EN PROTECCIÓN POR DESEMPLEO (2010-2023) Y GASTO COMPARADO EN PROTECCIÓN POR DESEMPLEO (2010-2021)
(En miles de euros y en % sobre el total de gasto en protección social)



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo (izquierda) y Eurostat (derecha).

1.7.2. Prestación por cese de actividad

En enero de 2023 entraron en vigor las medidas contempladas en el Real Decreto-ley 13/2022[156], que modifica el sistema de cotización de los y las trabajadoras autónomas e introduce reformas en el objeto y ámbito de aplicación de la prestación por cese de actividad. Como ya se apuntó en la edición anterior de esta Memoria, las reformas dan cumplimiento a las recomendaciones del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo que aprobó el Congreso de los diputados en 2020[157], que tiene entre sus objetivos alcanzar una protección social equiparable entre los regímenes de trabajo por cuenta propia y por cuenta ajena. En este sentido, una de las consecuencias de la modificación del sistema de cotización es que, en la medida en que la base de cotización se ajusta a los rendimientos obtenidos por la actividad realizada, las cuantías de las prestaciones en caso de cese de actividad son mayores, ya que hasta la entrada en vigor de la nueva normativa el 80 por 100 de los trabajadores encuadrados en el régimen de autónomos optaba por la base mínima de cotización. Conviene tener en cuenta, no obstante, que esta reforma mejora las posibilidades de acceder a los umbrales más altos de la prestación (a mayor base de cotización mayor el importe), pero no modifica los importes mínimos, que siguen indexados a la evolución del IPREM.

En este sentido, se prevé que, además de mejorar la tasa de cobertura, el incremento derivado de ajustar las bases de cotización a los rendimientos obtenidos por la actividad realizada tendrá un efecto positivo en la tasa de sustitución de la prestación. Sin embargo, la reforma mantiene dos diferencias sustantivas entre el sistema de protección por desempleo de trabajadores autónomos y el de trabajadores por cuenta ajena. En primer lugar, la prestación por cese de actividad se mantiene en el 70 por 100 de la base de cotización durante todo el periodo, mientras que la prestación por desempleo

156 Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad.
157 Un análisis detallado de la reforma introducida y los objetivos que persigue puede consultarse en la Memoria CES 2022.

CUADRO 13. PARÁMETROS DE LA PRESTACIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD

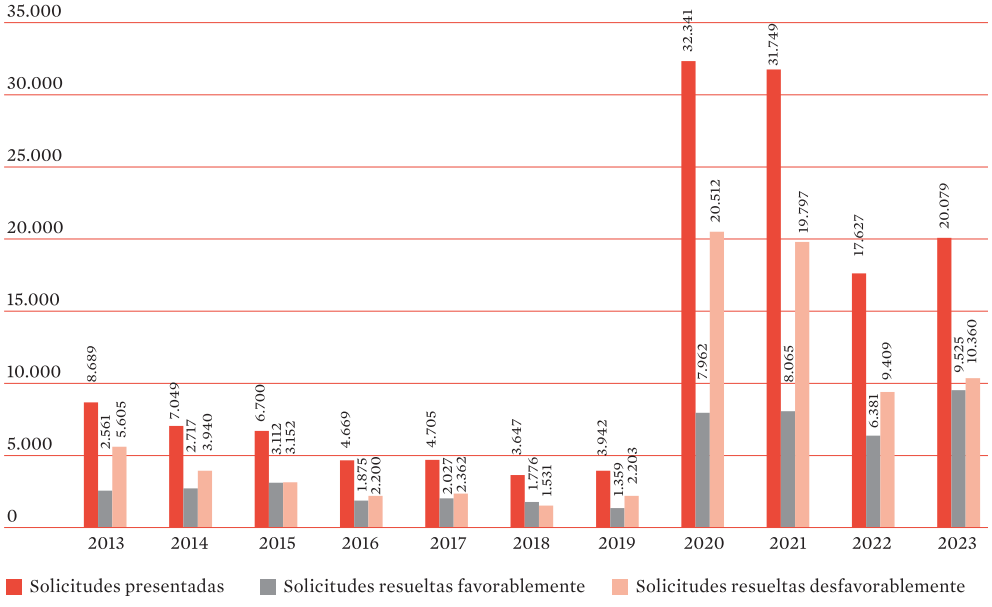
Personas cubiertas	Principales condiciones	Periodo de cotización
Trabajadores/as por cuenta propia o autónomas, afiliadas a la Seguridad Social y en alta en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos o en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar.	Estar afiliadas y en alta en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos o en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar. Estar en situación legal de cese de actividad. No haber cumplido la edad ordinaria de jubilación. Suscribir el compromiso de actividad de la Ley 3/2023, de Empleo. Hallarse al corriente en el pago de las cuotas a la Seguridad Social. No ejercer otra actividad, salvo en los casos de pluriactividad, en los que la prestación será compatible con la remuneración por trabajo por cuenta ajena, siempre que la retribución mensual media de los 4 meses anteriores al nacimiento del derecho haya sido inferior al SMI. Supuestos especiales: a) Autónomos con trabajadores: la reducción del 60% de la jornada de la totalidad de los trabajadores de la empresa o la suspensión temporal de los contratos de trabajo del 60% de la plantilla, siempre que se haya experimentado la reducción de ingresos del 75%; b) Autónomos sin trabajadores: el mantenimiento de deudas durante dos trimestres consecutivos con acreedores que supongan una reducción del nivel de ingresos ordinarios o ventas del 60% respecto del registrado en los mismos periodos del año anterior.	Cotización mínima de 12 meses en los 24 meses inmediatamente anteriores a la situación de cese legal de actividad. Podrá volver a solicitar un período de reconocimiento siempre que se cumplan los requisitos legales y hubieran transcurrido dieciocho meses desde el reconocimiento del último derecho a la prestación.
Base de cálculo de la prestación	**Cuantías**	**Duración de la prestación**
La cuantía de la prestación por cese de actividad se calcula en función del promedio de la base de cotización bruta del empleado/a durante los doce meses continuados e inmediatamente anteriores a la situación legal de cese.	Se abona el 70% de la base reguladora durante todo el periodo de la prestación. En el supuestos de suspensión temporal parcial debidas a fuerza mayor la cuantía de la prestación será del 50%. El índice de referencia para el cálculo de la cuantía máxima y mínima es el IPREM del año en curso. Cuantía mínima de la prestación: Sin hijos/as: 480 euros. 1 hijo/a o más: 642 euros. Cuantía máxima de la prestación. Sin hijos/as: 1.050 euros. 1 hijo/a: 1.320 euros. 2 hijos/as o más: 1.350 euros. Las cuantías, el máximo y el mínimo no varían en función de otros factores como la edad, tipología de la familia, razón del desempleo u otros factores.	La duración de la prestación varía según el periodo de cotización durante los 48 meses anteriores. Puede oscilar entre un mínimo de 4 meses y un máximo de 2 años. En función de los días cotizados, la duración de la prestación se extiende en tramos de 2 meses (4, 6, 8...), hasta llegar a los 24 meses (2 años). La duración de la prestación no varía según la edad, el número de periodos anteriores de recepción de prestaciones por desempleo, las causas del desempleo, la tipología de familia u otros factores.

Fuente: elaboración propia a partir de Mutual Information System on Social Protection (MISSOC) y la normativa reguladora en vigor.

contributivo se reduce al 60 por 100 a partir del día 181. Por el otro, ambas prestaciones comparten el sistema de cómputo de cuantías máximas y mínimas, con la diferencia de que las prestaciones por desempleo contributivas se incrementan en una sexta parte respecto del índice de referencia. Esto hace que los importes máximos y mínimos de la prestación por cese de actividad sean inferiores a los de la prestación por desempleo contributiva. En definitiva, ambos esquemas de protección tienden a una convergencia, tanto en sus principios de contributividad y de solidaridad como en sus criterios de protección frente al desempleo o cese de actividad. Sin embargo, aún persisten importantes diferencias en la acción protectora de ambas, especialmente en los criterios de sostenimiento de rentas.

Asimismo, las reformas introducidas en el sistema de cotización y de protección por cese de actividad aún conviven con algunos mecanismos extraordinarios de protección de los y las trabajadoras por cuenta propia, como puede ser la prórroga en las prestaciones por cese de actividad de las personas afectadas por la erupción del volcán de La Palma[158]. Por tanto, el impacto final que las reformas introducidas tengan en la evolución de la accesibilidad, tasa de cobertura o tasa de sustitución, entre otras, será objeto de análisis de futuras memorias y/o informes del CES. En cualquier caso, los

GRÁFICO 70. EVOLUCIÓN DE SOLICITUDES DE LA PRESTACIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD



Fuente: Estadísticas de Cese de Actividad de Trabajadores Autónomos, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

158 Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía.

datos de solicitud de prestaciones por cese de actividad de 2023 reflejan una evolución positiva (gráfico 70). Por un lado, se produce un considerable incremento interanual en el número de solicitudes presentadas y de solicitudes resueltas favorablemente, lo que podría atribuirse a las mejoras introducidas en la normativa reguladora. Por el otro, toda vez que las medidas de apoyo excepcionales van menguando, las cifras de 2023 muestran que la capacidad protectora del sistema es abrumadoramente más robusta que en años previos a la pandemia, cuando el número de solicitudes resueltas favorablemente era cuatro veces inferior a los datos de 2023. Sin embargo, pese al crecimiento y consolidación de la capacidad protectora del sistema, un volumen aún demasiado alto de prestaciones, el 50 por 100, sigue siendo resuelto desfavorablemente.

1.8. INGRESO MÍNIMO VITAL Y SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS

1.8.1. Ingreso Mínimo Vital

Desde la implantación del Ingreso Mínimo Vital (IMV) hace casi cuatro años, desde distintos ámbitos e instituciones, incluyendo este organismo, se viene llevando a cabo un seguimiento sobre el comportamiento y evolución de esta nueva prestación de la Seguridad Social. En términos generales, el acuerdo ha sido prácticamente unánime en cuanto a la necesidad palpable que existía de articular una política de lucha contra la exclusión social y la vulnerabilidad económica, dando fin a la excepcionalidad española de no contar con un sistema de garantía de rentas mínimas a nivel nacional. Tras su aprobación en 2020 sin ningún voto en contra por parte del Congreso, rápidamente se hizo evidente que la medida mostraba importantes problemas de diseño que se traducían en obstáculos para el acceso y elegibilidad, dificultades en el régimen de complementariedad con las prestaciones de renta mínima autonómica, así como una brecha de cobertura aún muy elevada, entre otras deficiencias.

Reformas recientes del diseño y mejora de la prestación del IMV

Dados los problemas de implementación que tenía la medida, se han emprendido una serie de actuaciones en dos direcciones. Por un lado, se han llevado a cabo reformas en la prestación con el fin de subsanar algunos errores de diseño y ampliar la cobertura de potenciales beneficiarios, la más reciente de la mano del Real Decreto-ley 8/2023[159] por el que se habilita la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan asumir la gestión del IMV. Con esta medida se pretende, entre otras, evitar brechas de cobertura por razones burocráticas o de gestión como las que evidencia la AIReF cuando señala que el tiempo medio de resolución de los expedientes de IMV es de 120 días, cuatro veces superiores a la recomendación que hace la Comisión Europea[160] al respecto.

159 Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía.

160 Comisión Europea (2022), *Council Recommendation on adequate minimum income ensuring active inclusion.*

En esta misma línea, en 2022 se aprobó el Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado[161], con el objetivo de que el sistema de garantía de ingresos mínimos en España evolucionara hacia un modelo con una mayor integración de todas las prestaciones, que además asegure la equidad en todo el territorio. En el marco de este plan, en 2021 se creó el Complemento de Ayuda para la Infancia (CAPI) y se puso en marcha el incentivo al empleo habilitando el régimen de compatibilidad del IMV y las rentas del trabajo.

Durante el periodo comprendido entre 2023 y lo que va de 2024, no se han concretado actuaciones recogidas en dicho plan, aunque este prevé la convocatoria para el presente año del Consejo de Seguimiento del IMV y del Consejo Consultivo del IMV. La única modificación de calado en el sistema de protección social que involucraba al IMV fue la aprobación del Real Decreto-ley 7/2023[162], el cual contemplaba para un futuro desarrollo reglamentario la transición de algunas modalidades del subsidio de desempleo hacia el IMV. Sin embargo, la normativa no llegó a superar el proceso de convalidación parlamentaria[163].

Asimismo, durante los primeros años de entrada en vigor del IMV, las estadísticas publicadas por el ministerio se limitaban a mostrar datos acumulados, lo que dificultaba hacer evaluaciones basadas en datos de cobertura activa (prestaciones vivas, tiempo medio de duración de las prestaciones, cantidad media por tipología de hogar, etcétera). Esta falta de datos ha sido parcialmente subsanada recientemente con la publicación de estadísticas más detalladas, lo que permite una mayor comprensión del alcance y adecuación de la prestación. No obstante, aún no se dispone de información que permita conocer aspectos básicos como el tiempo medio de duración de la prestación, las causas de baja, el número de prestaciones que se compatibilizan con rentas del trabajo, o el porcentaje y motivos de rechazo de la prestación.

La evaluación ya desde los primeros años de su implementación resulta un requerimiento esencial para mejorar la eficacia y la gestión del IMV. Por ello, junto a los informes de evaluación que llevan a cabo distintas instituciones, como la AIReF, resulta destacable la puesta en marcha a partir de 2023 de dos esferas de evaluación y recomendación sobre políticas sociales y de renta mínima impulsadas desde el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM): a) el grupo de trabajo Minimum Income Network (MINET) creado en la órbita del *Social Protection Com-*

161 Orden ISM 1055/2022, de 31 de octubre, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, por el que se aprueba el Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado.

162 Real Decreto-ley 7/2023, de 19 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes, para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo, y para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo.

163 Al cierre de esta Memoria, a mediados de mayo de 2024 se firmaba por parte del Ministerio de Trabajo y Economía Social, CCOO y UGT el *Acuerdo de mejora de la protección asistencial de desempleo.*

mittee (SPC) de la Comisión Europea y; b) el Laboratorio de Políticas de Inclusión, en colaboración con el *Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab* (J-PAL) y el Centro de Estudios Monetarios y Financieros (CEMFI). A través de este último se impulsan 34 proyectos piloto orientados a evaluar la eficacia de diferentes programas e itinerarios de inclusión social mediante la metodología de ensayos aleatorizados[164].

Los datos publicados por el MISSM indican que, para febrero de 2024, el sistema alcanzaba un total de 557,405 prestaciones, que incluyen a titulares de IMV, de IMV con el complemento a la infancia y personas titulares únicamente del CAPI. En comparación con el mismo periodo del año anterior, se observa un aumento de 122,368 titulares, lo que representa un crecimiento interanual del 28,13 por 100.

Aumento significativo, aunque aún muy limitado del alcance del IMV durante 2023

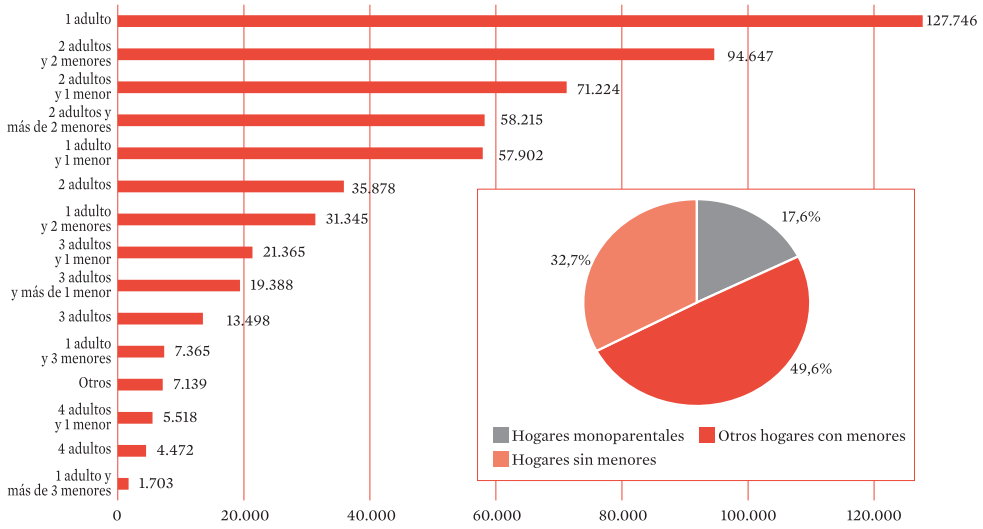
Por tipo de hogar, aproximadamente el 67 por 100 son hogares con niños o niñas a cargo, y 17,6 por 100 del total corresponde a familias monoparentales. Sin embargo, los datos desagregados por número de miembros de las unidades de convivencia muestran que las personas solteras sin menores a cargo son la tipología de hogar beneficiario más frecuente (gráfico 71). Además, llama especialmente la atención que el 58,7 por 100 del total de beneficiarios son mayores de edad y más de 400 mil beneficiarios no son titulares de la prestación. Dado que no se trata de una prestación de carácter individual, sino que se proyecta sobre la unidad de convivencia u hogar, resulta conveniente analizar esta singularidad en el largo plazo, toda vez que un número tan elevado de beneficiarios no titulares podría generar situaciones de «atrapamiento» indeseado por su potencial condición de dependencia económica respecto del adulto titular de la prestación, escenario especialmente grave ante situaciones de violencia de género.

Por edad, la media de personas beneficiarias en calidad de titulares es de 45 años, y el 63 por 100 tienen entre 36 y 55 años (gráfico 72). Por género, casi siete de cada diez titulares del IMV son mujeres, un dato que contrasta con los más de diez puntos porcentuales de diferencia entre hombres y mujeres en la cobertura por desempleo contributiva (63 por 100 en mujeres respecto del 76 por 100 en varones), o la marcada concentración de mujeres en el nivel asistencial del sistema de protección por desempleo. Este escenario sugiere cierta tendencia hacia un perfil de atención dual en el que las mujeres son abrumadoramente predominantes en las diversas dimensiones semicontributivas[165] o no contributivas del sistema (subsidio por desempleo, RAI, IMV,

164 Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2024), *Palancas para la inclusión. Recomendaciones del Laboratorio de Políticas de Inclusión en base a la Evidencia Científica*.

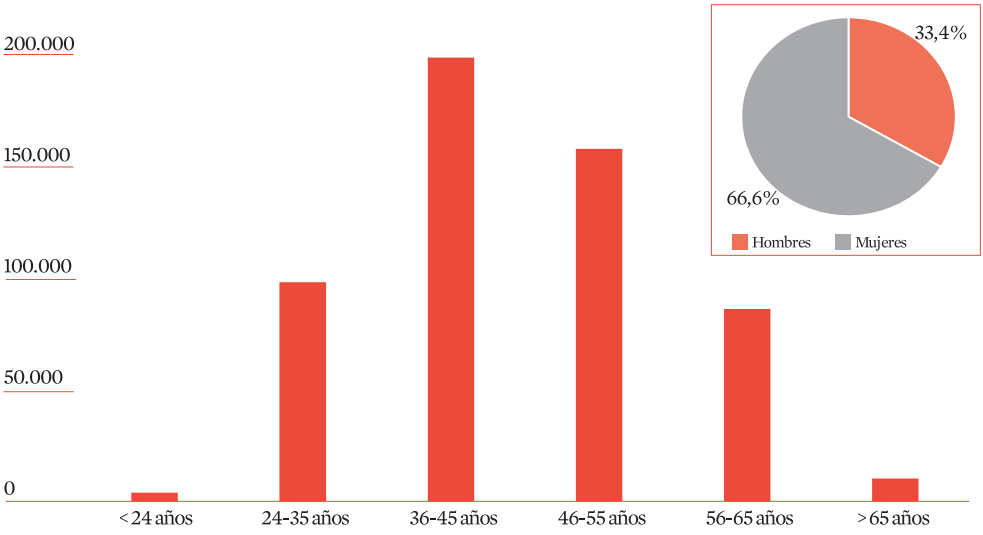
165 El plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado introduce una diferenciación conceptual entre prestaciones semicontributivas y no contributivas. Se consideran semicontributivas a aquellas prestaciones que son una extensión de la protección social a personas que están en el ámbito de la Seguridad Social, pero que han agotado sus prestaciones o que no cuentan con los periodos mínimos de cotización para acceder a estas, pudiendo estar sometidas a un control de ingresos (subsidio por desempleo, RAI), o ser de

GRÁFICO 71. DISTRIBUCIÓN DEL IMV POR TIPO DE HOGAR*
(Nº de prestaciones)



* Datos a febrero de 2024.
Fuente: Instituto Nacional de la Seguridad Social, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

GRÁFICO 72. TIPOLOGÍA DE PERSONAS TITULARES DE LA PRESTACIÓN*



* Datos de febrero de 2024.
Fuente: Instituto Nacional de la Seguridad Social, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

carácter universal (subsidio por nacimiento). Las prestaciones no contributivas, por tanto, son aquellas en las que no hay exigencia alguna de cotización previa y están sometidas a control de ingresos (IMV).

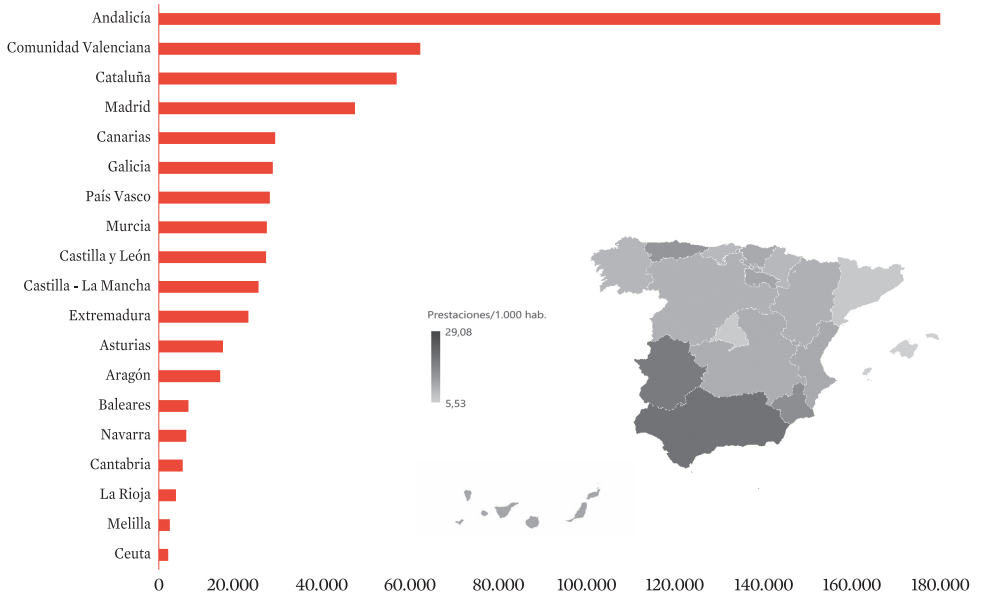
pensiones asistenciales), en contraste con una presencia mayoritaria de hombres en la protección de mayor calidad, tanto por el tipo de protección (prestación por desempleo contributiva) como por el monto de las cuantías (pensión contributiva).

En términos de distribución territorial, las cuatro comunidades autónomas más pobladas (Andalucía, Madrid, Cataluña y Comunidad Valenciana) concentran más de la mitad de las prestaciones vivas a febrero de 2024. Sin embargo, al considerar las cifras en relación con la población (gráfico 73), se observa que la mayor concentración se produce, en términos generales, en las regiones con menores niveles de riqueza y tasas más altas de desempleo. El caso de Andalucía es notable, ya que no solo es la región con el número más alto de titulares, sino que, después de Ceuta y Melilla, es la región con mayor ratio de prestaciones por habitante (20,6).

La importante revalorización de las pensiones no contributivas, de la que dependen los importes del IMV, ha hecho que esta nueva prestación de la Seguridad Social experimentase desde su creación incrementos notables, por encima incluso al crecimiento del IPC o de la evolución de las prestaciones por desempleo asistenciales, hasta alcanzar un crecimiento acumulado del 30 por 100, siendo especialmente pronunciado en 2023 (15 por 100) y en 2024 (7 por 100).

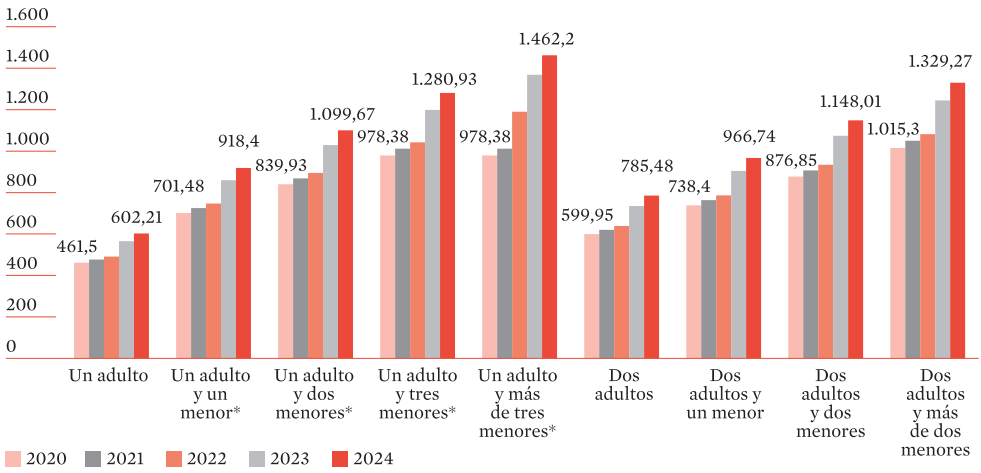
La prestación media por hogar del IMV, algo por encima de la cuantía del desempleo asistencial

GRÁFICO 73. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL IMV



Nota: la relación de prestaciones por cada 1.000 habitantes se calcula tomando los datos de población de la Estadística Continua de Población del INE, 2024. El mapa incluye las 19 ciudades y comunidades autónomas, aunque Ceuta y Melilla no son apreciables a simple vista por la escala en la que está construido el mapa. Los datos para Ceuta y Melilla son 25,77 y 29,08 prestaciones por cada 1.000 habitantes, respectivamente. Datos de febrero de 2024.
Fuente: Instituto Nacional de la Seguridad Social, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones e Instituto Nacional de Estadística, INE

GRÁFICO 74. EVOLUCIÓN DE LAS CUANTÍAS DEL IMV POR TIPOLOGÍA DE HOGAR

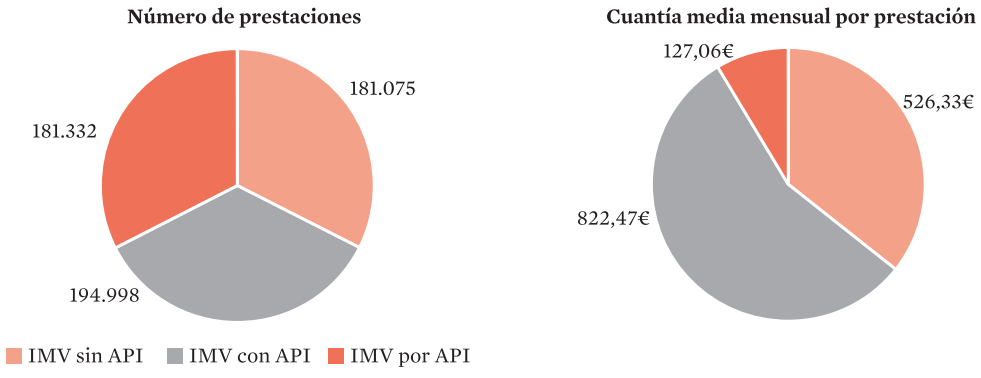


* Cuantías incluyen el complemento por monoparentalidad.
Fuente: elaboración propia con datos publicados por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones.

Con datos de febrero de 2024, el importe medio de la prestación ascendía a 500 euros, con una ratio de beneficiarios por prestación de 3 personas (1.669.361 de beneficiarios). Al desagregar los datos por modalidad de beneficiario, la cuantía media del IMV sin el CAPI asciende a 526 euros, mientras que la cuantía media de las familias beneficiarias del IMV con CAPI era de 811 euros. El importe medio para aquellas familias que, al superar el umbral de ingresos de la prestación básica, solo reciben la ayuda a la infancia, es de 127 euros (gráfico 75).

En este sentido, caben dos consideraciones importantes. En primer lugar, en términos de cuantía, las prestaciones medias del IMV son más altas que las cuantías fijadas para el subsidio por desempleo o la renta mínima de inserción, si bien hay que

GRÁFICO 75. TITULARES Y CUANTÍAS DE LA PRESTACIÓN EN FUNCIÓN DE LA MODALIDAD*

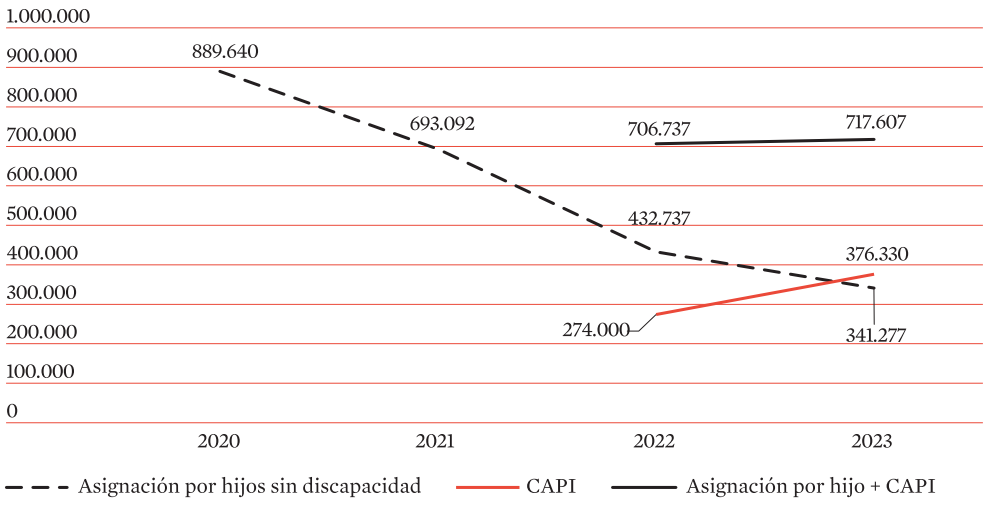


* Datos a febrero de 2024.
Fuente: Instituto Nacional de la Seguridad Social, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

tener en cuenta que la unidad de referencia en el primero es el hogar y el subsidio es un derecho individual. Esto es especialmente relevante en familias con menores a cargo, ya que el IMV proporciona una protección más sólida para hogares con hijos, en comparación con las prestaciones por desempleo asistenciales. A esto se añade que a diferencia de las prestaciones semicontributivas, el tiempo de duración del IMV es indefinido siempre que se mantengan las condiciones de elegibilidad.

En segundo lugar, con la entrada en vigor del IMV se suprime la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con un grado de discapacidad inferior al 33 por 100, por lo que desde entonces no se admiten nuevas solicitudes, aunque quienes fueran beneficiarios de la prestación continuarían percibiéndola hasta que dejen de concurrir los requisitos y proceda su extinción. Con la supresión de esta prestación se da entrada al CAPI, que en su diseño mejora sustancialmente tanto las cuantías (entre 28 y 49 euros de media mensual en 2022 frente a los 127 euros del CAPI) como los umbrales de renta para poder ser beneficiario (ascienden a un máximo del 300 por 100 de la renta garantizada para la tipología de hogar). Sin embargo, desde la entrada en vigor del CAPI el número de causantes sin discapacidad de la asignación económica por hijo ha descendido en más de un 50 por 100, mientras que el número de beneficiarios del CAPI apenas alcanza un 25 por 100 del objetivo propuesto (gráfico 76). No solo el CAPI está muy lejos de los objetivos propuestos, sino que la suma de beneficiarios de ambas prestaciones es inferior a la cobertura que alcanzaba la asignación por hijo en años previos a su supresión.

GRÁFICO 76. BENEFICIARIOS DE LA ASIGNACIÓN ECONÓMICA POR HIJO SIN DISCAPACIDAD Y CAPI



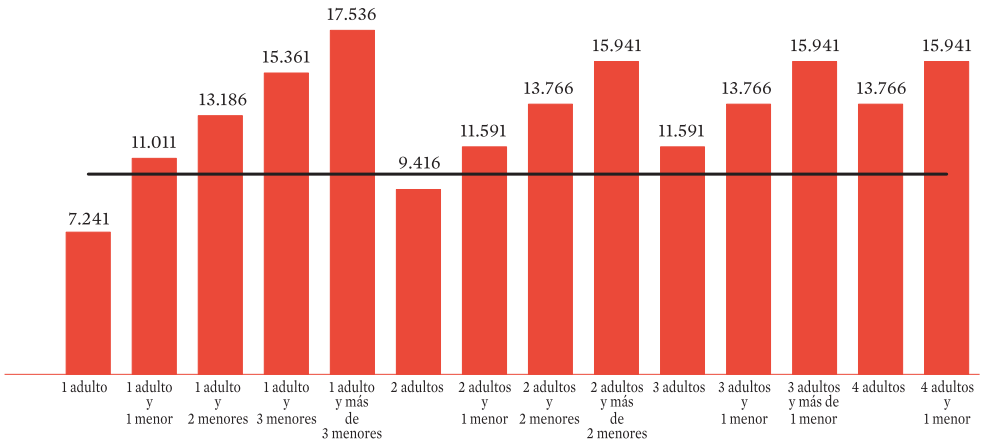
Nota: los datos de la asignación por hijo sin discapacidad corresponden al número de causantes de la prestación, no al número de beneficiarios, entendido este último como el número de perceptores de la prestación. Por lo general, el número de beneficiarios es ligeramente inferior por la presencia de varios causantes en una familia.
Fuente: elaboración propia con datos de la AIRef e Instituto Nacional de la Seguridad Social, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Convivencia del IMV con prestaciones por desempleo asistenciales

En línea con lo mencionado anteriormente, los tres principales instrumentos de garantía de renta de unidades de convivencia de bajos ingresos son las prestaciones por desempleo asistenciales (subsidio por desempleo y RAI) y el Ingreso Mínimo Vital. Aunque los parámetros de estas prestaciones difieren, las primeras son compatibles con el IMV, por lo que una familia podría percibir ingresos procedentes de dos prestaciones diferentes (un tramo semicontributivo y un tramo no contributivo). Esto añade complejidad al sistema, pudiendo afectar a personas o familias en riesgo de vulnerabilidad económica. Al observar los umbrales de renta máxima que dan acceso a las diferentes prestaciones, excepto en las unidades de convivencia compuestas por uno o dos adultos, el IMV establece un umbral considerablemente más alto que el de las prestaciones por desempleo asistenciales (gráfico 77), las cuales no varían en función del número de miembros de la unidad de convivencia (renta del solicitante inferior al 75 por 100 del SMI).

La convivencia y posible simultaneidad de prestaciones con límites de ingresos diferentes y cuantías diferentes provoca una situación singular, especialmente si no existe un marco claro de coordinación entre ambas dimensiones del sistema. Esto puede dar lugar a situaciones indeseadas en las que se protege de manera desigual a personas o familias en situaciones de necesidad similar[166]. Ahora bien, los efectos

GRÁFICO 77. RENTA MÁXIMA DE ACCESO A PRESTACIONES POR DESEMPLEO ASISTENCIALES E IMV
(Euros anuales)



Fuente: elaboración propia con datos del Servicio Público de Empleo Estatal, SEPE.

166 Por ejemplo, una familia compuesta por dos adultos y dos menores podría recibir el subsidio por desempleo (480 euros, incluso por dos suponiendo que ambos adultos cumplieran los requisitos), el IMV (668 euros, que corresponden a la renta garantizada para esa tipología de hogar menos el importe que perciben en concepto de subsidio), además del importe que corresponda en concepto de CAPI en función de la edad de los menores. En el caso de que esta misma familia no perciba ningún otro

reales y el alcance de esta singularidad deberán ser analizados en profundidad en aras de mejorar la acción protectora del sistema en su conjunto y no solo de los diferentes instrumentos protectores de manera aislada.

Una de las características sobre las que más se ha llamado la atención desde la entrada en vigor del IMV es la elevada brecha de cobertura que aún registra la prestación[167]. Según datos analizados y publicados por la AIReF, encargada de la evaluación del IMV[168], en 2022 el número de potenciales beneficiarios del IMV era casi el doble de la cifra de beneficiarios en 2024. En el caso del CAPI, la cifra se duplica y solo uno de cada cuatro potenciales beneficiarios accede a la prestación.

A la complejidad del sistema se añade la brecha de cobertura

CUADRO 14. BRECHA DE COBERTURA DEL IMV Y EL CAPI

Potenciales prestaciones IMV 2022	Prestaciones IMV 2024*	Tasa de no tomadores-NTU	Potenciales prestaciones CAPI 2022	Prestaciones CAPI 2024**	Tasa de no tomadores-NTU
808.000	376.073	53	1.500.000	376.330	75

* Incluye titulares de IMV e IMV + CAPI
** Incluye titulares de CAPI e IMV + CAPI
Nota: cálculos aproximados. Se toman los datos de titulares a febrero de 2024 por ser los únicos desagregados por modalidad de perceptor (IMV, IMV + CAPI o CAPI).
Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de la Seguridad Social, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y AIReF (2023), *2.ª Opinión Ingreso Mínimo Vital*, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

ingreso y opte por el IMV, el importe sería de 1.148 euros, más el incremento derivado del CAPI. Ante los dos escenarios, y considerando las características de las prestaciones, una familia podrá considerar que lo más conveniente es percibir el IMV debido a que: a) la prestación es indefinida mientras se mantenga la situación de vulnerabilidad económica; b) es compatible con rentas del trabajo, lo que incentiva la búsqueda de empleo para mejorar el nivel de ingresos de la familia. Sin embargo, otra familia en similares condiciones podría aspirar a optar por el subsidio por desempleo, ya que: a) también es compatible con el trabajo cuando este se realice a tiempo parcial (en cuyo caso se deducirá del importe del subsidio la parte proporcional al tiempo trabajado); b) con programas de fomento al empleo destinado a colectivos con mayor dificultad de inserción en el mercado de trabajo; o c) con programas que, con el objetivo de incrementar las posibilidades de empleo de los trabajadores desempleados, permiten a las empresas sustituir a los trabajadores en formación por otros trabajadores desempleados beneficiarios de prestaciones por desempleo. En definitiva, el número de instrumentos y consideraciones a tener en cuenta puede conducir a situaciones de infraprotección de unos, frente a una adecuada protección de otros.

167 La tasa de no tomadores o *non take-up* (NTU) hace referencia al conjunto de personas que, cumpliendo con los requisitos de elegibilidad, no han accedido a la prestación.

168 El artículo 31.3 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital, establece que «el resultado del ingreso mínimo vital y de las distintas estrategias y políticas de inclusión será evaluado anualmente por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, mediante la emisión de la correspondiente opinión, de acuerdo con la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal».

RECUADRO 6. POR QUÉ ES IMPORTANTE HACER UN SEGUIMIENTO DE LA TASA DE NO COBERTURA DEL IMV

La brecha de cobertura, fenómeno conocido en la literatura anglosajona especializada bajo el rótulo de *non take-up* (NTU), hace referencia al grupo de población que, cumpliendo con los criterios de elegibilidad y requisitos de la prestación, no acceden a esta, ya sea de manera voluntaria o involuntaria. Al igual que cualquier otra prestación, una brecha de cobertura elevada es indicativa de **ineficacia** de la política, pues no está alcanzando los objetivos de cobertura para los que fue diseñada, ni está teniendo el efecto redistributivo y reductor de pobreza severa esperado. Pero a diferencia de otro tipo de prestaciones, las brechas de cobertura en prestaciones de garantía de renta mínima también son indicativas de **desigualdades** e **injusticia,** ya que, frente a quienes acceden a la prestación, entre quienes no lo hacen se produce un estancamiento en las condiciones de pobreza severa.

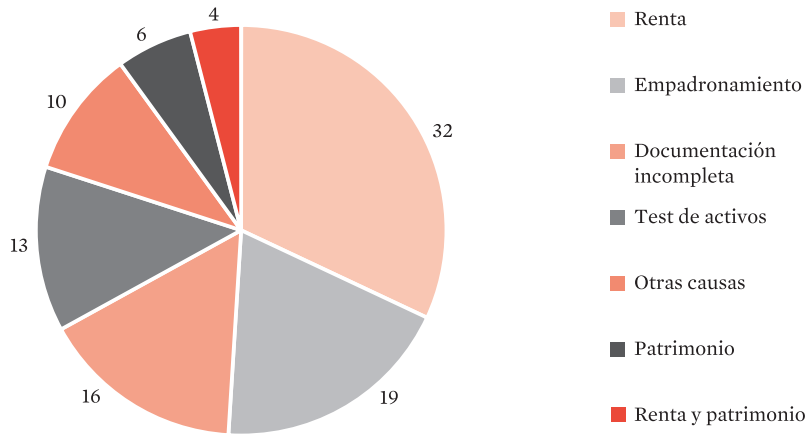
Los estudios sobre las brechas de cobertura prestan atención tanto a factores centrados en las personas (costes de transacción de solicitar una prestación, estigmas de contextos sociales en los que se penaliza la asistencia social, etc.), como a factores relacionados con la administración responsable de la prestación (calidad de la comunicación que aporta, formularios de solicitud demasiado complejos, grado de cooperación entre administraciones, entre otros) y a factores relacionados con el diseño de la política (pruebas de demostración de ingresos/necesidad demasiado exigentes, criterios de elegibilidad complejos de entender o reunir, etc.). Así, las brechas de cobertura se explican multifactorialmente, por lo que no existen «soluciones simples», sino que se debe incidir en función del grado de conocimiento que se tiene sobre estos factores.

En función de estas tres dimensiones, la brecha de cobertura puede ser: a) primaria: las personas, cumpliendo con los criterios de elegibilidad, no solicitan la prestación; b) secundaria: una persona que cumple los requisitos y solicita la prestación obtiene una respuesta negativa por parte de la administración; fenómeno también conocido como «falso negativo»; y c) terciaria: situaciones en las que, cumpliendo con los criterios de elegibilidad y teniendo interés en solicitar la prestación, la población no es capaz de completar la solicitud, ya sea por falta de comprensión, requisitos demasiado exigentes o competencias digitales limitadas, entre otras. En este último caso se puede producir una fuerte discordancia entre los requisitos exigidos y el perfil de la población objetivo de la prestación; esto es, el perfil de la persona que lo solicita no coincide con el perfil de la población objetivo. Por ejemplo, exigir el requisito de empadronamiento a personas en situación de sinhogarismo.

Fuente: elaboración propia.

La falta de datos oficiales más detallados dificulta una comprensión más exhaustiva del fenómeno del *non take-up*. Sin embargo, el informe de la AIReF mencionado anteriormente estima que el 19 por 100 de las solicitudes fueron denegadas por problemas en el empadronamiento y el 16 por 100 por documentación incompleta, ambos requisitos de forma, no de fondo (gráfico 78). En esta línea, el reciente informe de recomendaciones publicado por el MISSM, derivado de los resultados de los proyectos piloto del

GRÁFICO 78. CAUSAS DE DENEGACIÓN DEL IMV, 2022



Fuente: elaboración propia con datos tomados de AIReF (2023), *2.ª Opinión Ingreso Mínimo Vital*, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Laboratorio de Políticas de Inclusión[169], señala la necesidad de reforzar los procesos de acompañamiento presencial para superar las barreras de acceso a las prestaciones públicas. Esto es, poder acceder a una oficina donde tramitar la solicitud.

Que un porcentaje muy alto de la población potencialmente beneficiaria no solicite prestación, o que casi cuatro de cada diez familias en situación de pobreza severa no puedan acceder a esta por problemas de empadronamiento o documentación incompleta es indicativo de un escenario de claro desajuste entre los objetivos de la política y el perfil de las familias potencialmente beneficiarias. Sin obviar la naturaleza jurídica singular del IMV, que protege a familias integradas en una unidad de convivencia y no a los titulares de la prestación a nivel individual, resulta imperioso acometer las reformas que permitan que el IMV sea accesible y esté disponible en el momento en el que una familia se encuentra o cae en situación de pobreza severa, evitando situaciones de desigualdad e ineficacia de la medida.

El sistema de rentas mínimas en España en perspectiva comparada

Al igual que las prestaciones por desempleo asistenciales o semicontributivas, los sistemas de renta mínima pueden evaluarse según su nivel de cobertura y la generosidad de sus prestaciones. En términos de cobertura, el IMV presenta importantes barreras que deben corregirse. Sin embargo, en términos de generosidad, el sistema muestra un comportamiento muy similar al de las prestaciones por desempleo. Una comparativa con los países de la Unión Europea muestra que, con datos de 2023, el nivel de adecuación del IMV es el sexto más alto (gráfico 79).

169 Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2024), *op. cit.*

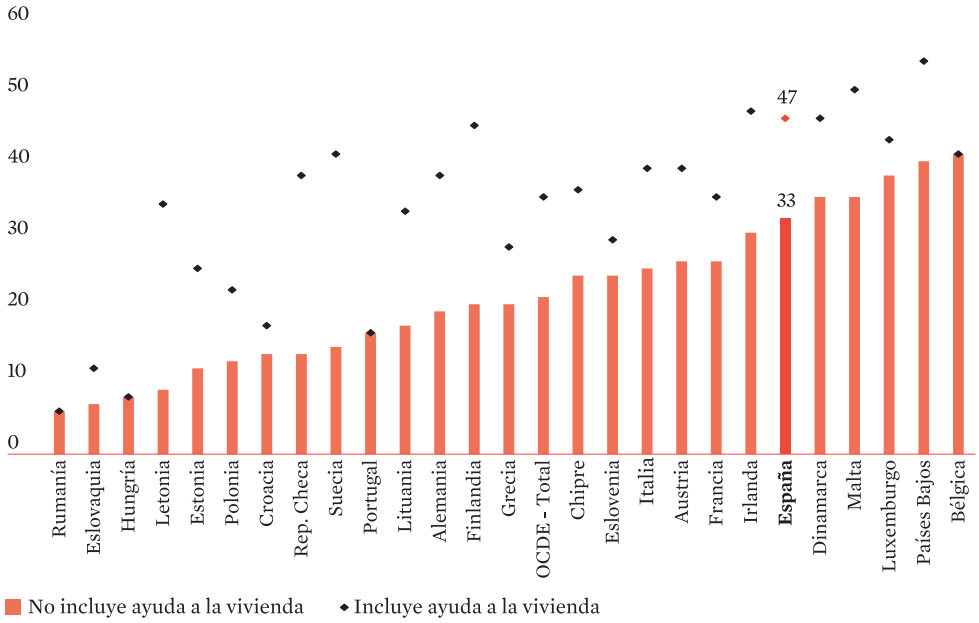
CUADRO 15. PARÁMETROS DEL IMV

Elegibilidad	Residencia	Residencia legal y efectiva en España al menos 1 año antes de la presentación de la solicitud (excepto menores, personas víctimas de trata, explotación sexual o violencia de género).
	Edad	Mayores de 23 años. Mayores de 18 años para progenitores, víctimas de trata de personas, explotación sexual o violencia de género. Menores de 30 años deberán acreditar haber vivido de forma independiente durante los dos años anteriores (salvo personas entre 18 y 22 años que provengan de centros de protección de menores). Mayores de 30 años no integrados en una unidad de convivencia deberán acreditar que, durante el año inmediatamente anterior a dicha fecha, su domicilio en España ha sido distinto al de sus progenitores, tutores o acogedores.
	Unidad de convivencia	Constituida con al menos 6 meses de antigüedad desde la solicitud, salvo nacimiento, reagrupación familiar de hijas e hijos menores de edad, y en los supuestos de mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual.
	Prueba de ingresos	Renta: inferior, al menos en 10 euros, a la cuantía mensual de la renta garantizada en función de la modalidad y del número de miembros de la unidad de convivencia. Patrimonio: patrimonio de importe igual o inferior a tres veces la cuantía correspondiente de renta garantizada por el IMV para una persona beneficiaria individual o miembros de la unidad de convivencia. Renta CAPI: equivalente al 300 por 100 de la renta garantizada para la tipología de hogar que corresponda.
	Supuestos especiales	La persona solicitante deberá aportar un certificado expedido por los servicios sociales que acredite: a) Encontrarse en situación de sinhogarismo. b) El carácter temporal de la prestación de servicio residencial, de carácter social, sanitario o sociosanitario. c) El domicilio real de la persona que alegara no vivir en el que consta en el empadronamiento. d) Cuando más de una unidad de convivencia resida en el mismo domicilio. e) El cumplimiento de los requisitos relativos a la acreditación de haber vivido de forma independiente en España y a la acreditación de formar parte de una unidad de convivencia durante al menos los seis meses anteriores a la solicitud. f) Cuando convivan en el mismo domicilio personas entre las que no concurran los vínculos y se encuentren en situación de riesgo de exclusión.
Personas cubiertas		Personas solas o unidades de convivencia que se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas.
Causas de exclusión		Personas beneficiarias individuales o las personas que se integren en una unidad de convivencia en la que cualquiera de sus miembros sea administrador de derecho de una sociedad mercantil que no haya cesado en su actividad.
Duración de la prestación		Indefinidamente mientras se mantengan las condiciones de elegibilidad.
Cuantía de la prestación		La cuantía corresponde a la diferencia entre la renta garantizada y los ingresos que percibe la unidad de convivencia. Adulto sin menores a cargo (2024): 602,21 euros/mes, Sobre la cuantía básica se aplica una escala de incrementos en función a la tipología de familia. Se establece, asimismo, un complemento de monoparentalidad.

Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 79. ADECUACIÓN DEL IMV RESPECTO DEL UMBRAL DE POBREZA, 2023

(En % respecto del 60 por 100 de la mediana de ingresos)



Nota: importe correspondiente a un adulto sin menores a cargo. El indicador mide la brecha entre los ingresos percibidos y la línea de pobreza, establecida en el 60 por 100 de la mediana de ingresos. El modelo toma como referencia el IMV y, en el caso de que la prueba de ingreso permita acceder a una prestación de renta mínima regional, esta es incluida. La prestación regional que se toma como «típica» y aplica al modelo es la Renta Mínima de Inserción de Madrid. Las ayudas a la vivienda incluidas en el indicador son: a) Programa de ayuda al alquiler de Vivienda; b) Programa de ayuda a las personas jóvenes y para contribuir al reto demográfico; y c) Bono alquiler joven.
Fuente: OECD tax-benefit model (2024), Adequacy of Guaranteed Minimum Income benefits.

El indicador muestra que una persona soltera sin hijos que percibe el IMV alcanza un nivel de renta equivalente 33 por 100 del umbral de pobreza, establecido en el 60 por 100 de la mediana; esto es, 27 puntos por debajo del nivel de pobreza para ese mismo tipo de hogar. Si se considera el umbral de pobreza severa, que corresponde al 40 por 100 de la mediana, la renta percibida estaría a siete puntos porcentuales de alcanzar dicho nivel de ingresos. Asimismo, si esa misma persona accediese a las ayudas a la vivienda contempladas en el Plan Estatal de Acceso a la Vivienda 2022-2025[170], su nivel de ingreso superaría el umbral de pobreza severa, llegando al 47 por 100 de la mediana de ingresos.

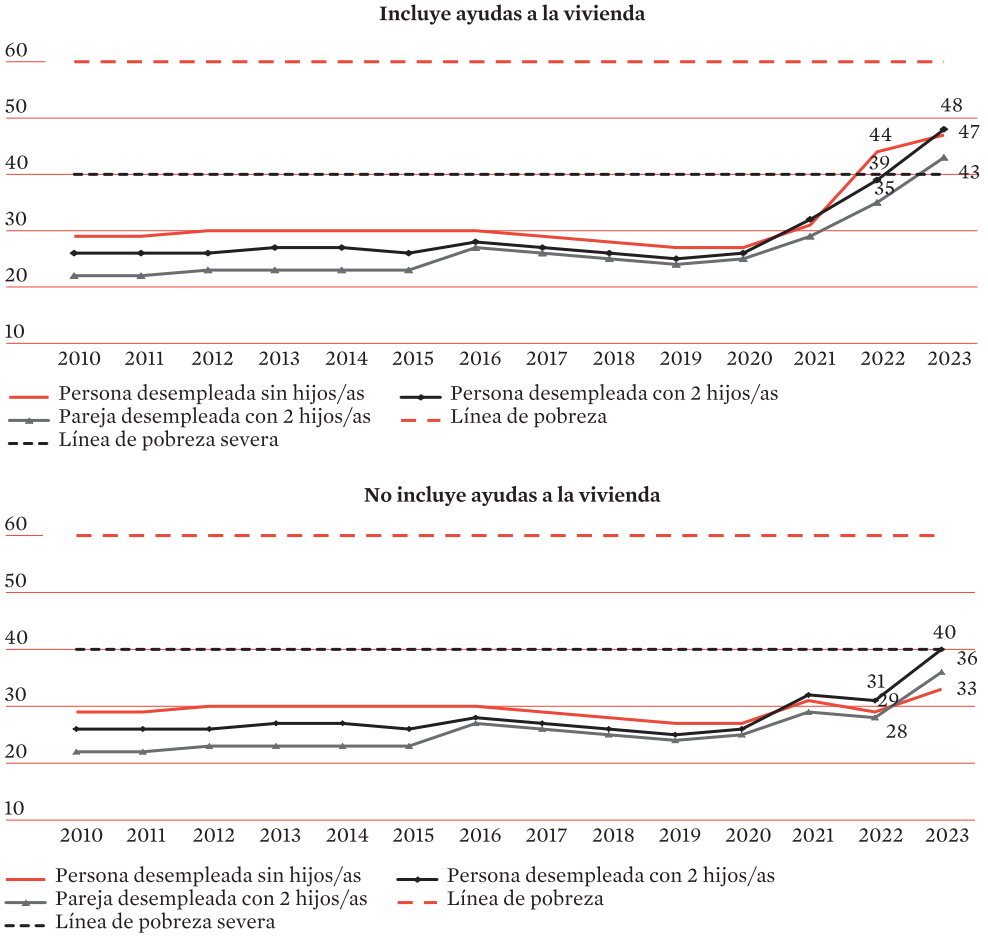
Durante 2023 el IMV siguió aumentando la adecuación del sistema de garantía de ingresos mínimos

Con todo, al analizar la evolución histórica del sistema de garantía de ingresos mínimos en España (gráfico 80), se observa que los niveles de adecuación registrados en 2023 son más de 10 puntos superiores a los registrados antes de la entrada en vigor del IMV. Este incremento en la adecuación se debe principalmente a los incrementos

170 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.

en la renta garantizada que establece el IMV año a año, así como a la implementación de las ayudas al alquiler. Las diferentes tipologías de familia presentes en el indicador muestran que, sin las ayudas a la vivienda, su nivel de ingresos sería cercano al del umbral de pobreza severa, mientras que las ayudas a la vivienda permitirían superar dicho umbral. Así, a partir de los datos analizados se concluye que: a) la implementación

GRÁFICO 80. ADECUACIÓN DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS POR TIPOLOGÍA DE FAMILIA, 2010-2023



Nota: este indicador mide los ingresos de las familias sin empleo que solicitan prestaciones de renta mínima. Los valores indican el nivel de ingresos al que da derecho la prestación respecto del umbral de pobreza (60 por 100 de la mediana de ingresos en España). Por ejemplo, un valor del indicador del 40 por 100 significa que la cuantía de la prestación está 20 puntos porcentuales por debajo del umbral de pobreza.
Los años anteriores a la entrada en vigor del IMV toman como referencia el nivel de adecuación de la Renta Mínima de Inserción de Madrid, que se asume como caso «típico». Con la entrada en vigor del IMV, el modelo toma como referencia la regulación estatal y, en el caso de que la prueba de ingreso permita acceder a una prestación de renta mínima regional, esta es incluida. La prestación regional que se toma como «típica» y aplica al modelo es la Renta Mínima de Inserción de Madrid. Las ayudas a la vivienda incluidas en el indicador de 2022 y 2023 son: a) Programa de ayuda al alquiler de Vivienda; b) Programa de ayuda a las personas jóvenes y para contribuir al reto demográfico; y c) Bono alquiler joven.
Fuente: OECD tax-benefit model (2024), Adequacy of Guaranteed Minimum Income benefits.

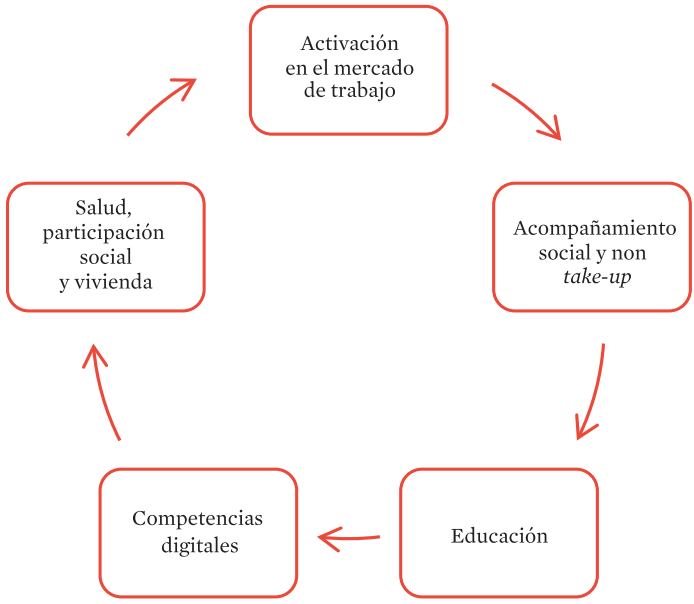
del IMV supone un avance significativo en la calidad de la protección de familias con ingresos por debajo de la línea de pobreza severa; b) un grado de cobertura cercano al 100 por 100 permitiría eliminar la pobreza severa; c) la compatibilidad del IMV con las rentas del trabajo hace de este un instrumento clave tanto de protección contra la pobreza severa, como vector de inclusión a través de la inserción laboral.

En torno al IMV convergen dos objetivos que están directamente relacionados. Por un lado, crear un sistema de garantía de ingresos mínimos a nivel nacional. Por el otro, impulsar políticas de inclusión social en sentido amplio. En este marco, la garantía de ingresos es imprescindible para producir inclusión social, pero no es el único mecanismo. Así, el enfoque que promueve el Laboratorio de Políticas de Inclusión del MISSM plantea al menos seis ámbitos de actuación encaminados a garantizar la inclusión social de personas en riesgo de vulnerabilidad (figura 1), y cada uno de los 34 proyectos impulsados (32 ejecutados) trabaja en actuaciones concretas enmarcadas en estos ámbitos.

El IMV como estrategia integral hacia la inclusión

En el ámbito de la activación en el mercado de trabajo, se desarrollaron 14 proyectos con más de 20.000 participantes, buscando obtener efectos significativos tanto en las condiciones del empleo como en las condiciones de empleabilidad e inserción laboral. Las principales líneas de actuación se han centrado en apoyo y formación

FIGURA 1. ÁMBITOS DE ACTUACIÓN DE LOS ITINERARIOS DE INCLUSIÓN DEL IMV



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2024), *Palancas para la inclusión. Recomendaciones del Laboratorio de Políticas de Inclusión en base a la Evidencia Científica.*

individualizada a las personas que más les cuesta encontrar trabajo, cursos en actividades profesionales demandadas, competencias digitales para el trabajo, entre otras. El desarrollo de los proyectos se enmarca en el objetivo de que el IMV se articule como un mecanismo de inserción laboral y no únicamente como mecanismo de garantía de ingresos.

Sin menoscabo del papel central que corresponde al Consejo del INSS, durante 2024, en su calidad de órganos de participación y gobernanza, deberán ser convocados el Consejo Consultivo y la Comisión de Seguimiento del IMV. Se espera que las lecciones aprendidas y las recomendaciones de política pública derivadas de cada proyecto sean consideradas en las reformas necesarias para fortalecer el IMV. En el caso del Consejo Consultivo, el trabajo de organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel estatal, junto con las entidades del tercer sector de acción social, ayudará a impulsar reformas que fomenten la inclusión social y mejoren la cobertura del programa. Por otro lado, la Comisión de Seguimiento profundizará en las reformas necesarias para mejorar la gobernanza del conjunto de rentas mínimas a nivel estatal, aspirando a establecer un sistema verdaderamente eficaz y coordinado entre Administraciones autonómicas y la Administración central.

1.8.2. Las pensiones no contributivas y prestaciones económicas para personas con discapacidad

Junto al IMV, la dimensión no contributiva de la Seguridad Social está integrada fundamentalmente por las pensiones de jubilación e invalidez no contributivas (PNC). Tras cuatro años de caída en el número global de pensiones no contributivas, al cierre de 2023, el número de pensionistas era un 1 por 100 superior al de 2022, con un total de 449.198 personas, el 63,2 por 100 de las cuales son mujeres (gráfico 81).

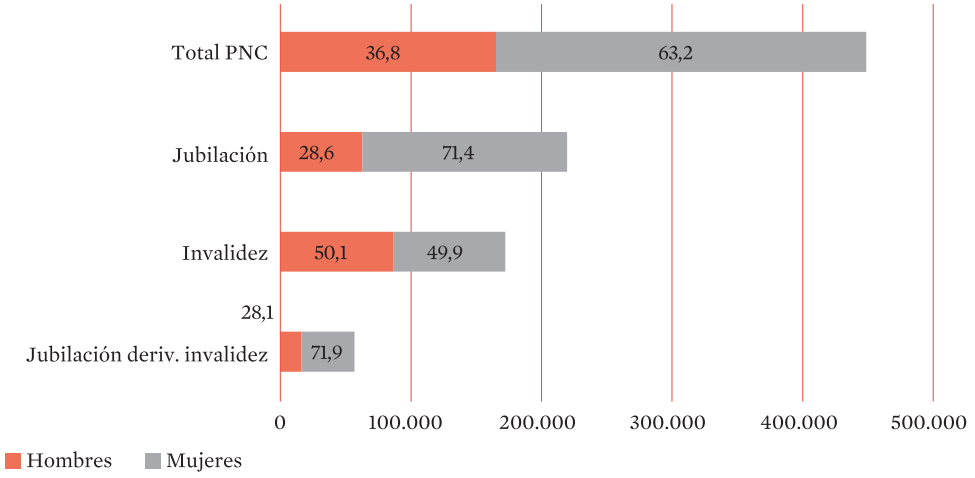
Frente a la relativa estabilidad en el número de pensionistas, durante los dos últimos años ha sido especialmente llamativa la evolución de las cuantías de las PNC. Durante 2023 se mantuvo el incremento extraordinario del 15 por 100 en las prestaciones no contributivas del sistema, incluidas las PNC, y en 2024 se produjo una revalorización de estas del 6,9 por 100. Este incremento, que supera al acumulado en más de una década, sitúa a las PNC en 517 euros mensuales, casi 100 euros por encima que la cuantía en 2021.

Pese al incremento en el esfuerzo presupuestario de los últimos años, las cuantías de las PNC están aún muy por debajo del umbral de riesgo de pobreza, y esto afecta especialmente a las mujeres, que siguen siendo el perfil mayoritario, especialmente en las pensiones por jubilación, donde siete de cada diez pensionistas son mujeres.

Otras prestaciones universales y no contributivas de la Seguridad Social

Junto al Ingreso Mínimo Vital y las pensiones no contributivas, el sistema de la seguridad social contempla las prestaciones familiares de pago único, el subsidio pornacimiento y la asignación económica por hijo a cargo con discapacidad como mecanismos

GRÁFICO 81. DISTRIBUCIÓN PNC POR TIPO DE PRESTACIÓN Y SEXO
(Diciembre 2023)



Fuente: Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).

de garantía de renta de las familias en situación más desfavorecida, ya sea en su modalidad universal (no sujetas a la comprobación de recursos) o no contributiva (sujetas a la comprobación de recursos).

En el conjunto de estas prestaciones se han producido incrementos en el número de beneficiarios durante el 2023 (cuadro 16). Ahora bien, con independencia de la evolución del número de prestaciones, tal y como ocurre con las PNC, el IMV y el CAPI, estas prestaciones están incluidas en el plan de reordenación y simplificación de las prestaciones no contributivas de la AGE aprobado en 2022. El calendario de actuaciones del plan no contemplaba acciones específicas sobre estas prestaciones, aunque sí se espera que en el transcurso de 2024 se consolide un grupo de trabajo interministerial orientado a definir cuál será la hoja de ruta para la ejecución y puesta en marcha de las reformas para los próximos años.

CUADRO 16. EVOLUCIÓN EN EL NÚMERO DE PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS Y UNIVERSALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Prestación		**2022**	**2023**	**Var. %**
Asignación económica por hijo/a con discapacidad		330.141	340.564	3,16%
Pago único	Prestaciones familias numerosas	13.669	15.585	14,02%
	Prestaciones familias monoparentales	3.089	3.924	27,03%
	Prestaciones familiares madres con discapacidad	155	283	82,58%
Subsidio por nacimiento (no contributivo)		429	483	12,59%

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

1.9. ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

La capacidad del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) para satisfacer la demanda de cuidados de la población que los necesita es ya un indicador de la fortaleza de la estructura de protección social. En un contexto sociodemográfico de incremento de la longevidad, del peso de la población de más edad en el conjunto, y de revisión de los roles de género con una participación creciente de las mujeres en el mercado laboral, la respuesta de los poderes públicos a las necesidades que ello conlleva refleja la potencia de la reacción a una demanda social, pero también su capacidad de anticipación. Tres años después de la aprobación del Plan de Choque en el SAAD, que abrió una nueva etapa en el desarrollo del sistema, después de las dramáticas consecuencias de la pandemia en la población en situación de dependencia, se han constatado avances en varios aspectos. Pero sigue siendo evidente la necesidad de incrementar los recursos para dar satisfacción a una demanda de atención legitimada por un derecho subjetivo reconocido en España desde 2007. Y también el aumento de la implicación de todas las administraciones en la reducción de la desigualdad en el acceso y el disfrute de las prestaciones que, a la vista de los datos territoriales, merece redoblar el esfuerzo en aras de una mayor cohesión.

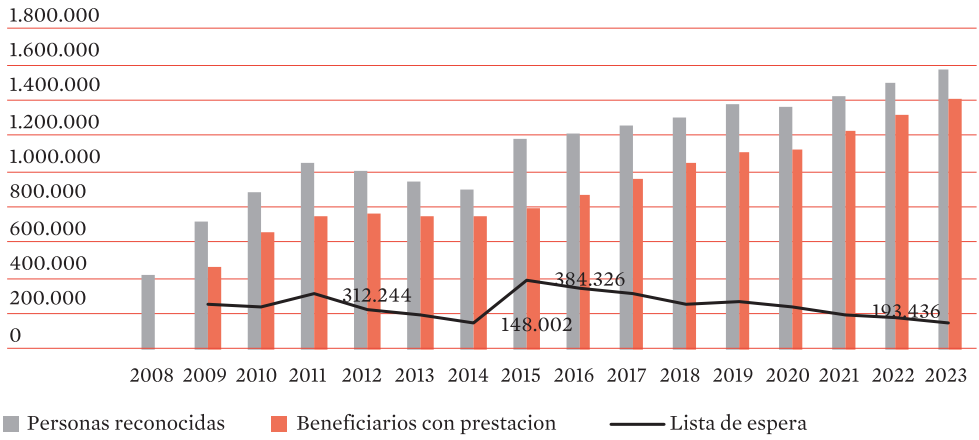
Uno de los elementos clave para fortalecer el sistema es la información sobre su funcionamiento. A lo largo de sus diecisiete años de vigencia el SAAD ha ido mejorando ese elemento cuantitativa y cualitativamente, recopilando y elaborando a través del SISAAD los datos aportados por las comunidades autónomas. En los últimos años, la información publicada se ha enriquecido de manera considerable, añadiéndose datos valiosos sobre el acceso al sistema, sus limitaciones y sobre el alcance de su acción. En 2023 se han incorporado datos estadísticos sobre aspectos muy relevantes del sistema, como los relativos a la intensidad protectora, medida en horas de atención a las personas beneficiarias, a la cuantía de las prestaciones económicas en sus distintas modalidades, a los diferentes tipos de servicios contratados cuando el PIA (plan individual de atención) concede una prestación económica, a los tiempos medios de resolución de los expedientes y a los perfiles de las personas cuidadoras atendiendo a la edad, el sexo y el parentesco con las personas beneficiarias. Todos estos indicadores deben ayudar a conocer con mayor profundidad la realidad de la dependencia y los instrumentos para afrontarla, paso imprescindible para mejorar la respuesta pública a la demanda de protección.

Mejoras en la información estadística del sistema

En diciembre de 2023 se registraban en España 1,6 millones de personas en situación de dependencia reconocida, 76.000 más que en 2022 (un incremento del 5 por 100), lo que significa que el 3 por 100 de la población necesita ayuda para desarrollar las actividades básicas de la vida diaria. Pero una proporción significativa no ha conseguido aún acceder a los servicios de atención (gráfico 82).

Evolución de las principales magnitudes

GRÁFICO 82. PERSONAS BENEFICIARIAS Y LISTAS DE ESPERA (2008-2023)



Fuente: IMSERSO, SISAAD, 2024.

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 positiva desde el punto de vista de algunos indicadores, pero a la vez dejan a la vista la insuficiencia del esfuerzo de las Administraciones para avanzar en algunas cuestiones críticas, como las listas de espera. En diciembre de 2023, 1,4 millones de personas eran beneficiarias de las prestaciones del SAAD, 98 mil más que al cierre del ejercicio anterior, lo que ha supuesto el incremento más abultado de los últimos años.

Una de cada cinco personas solicitantes de reconocimiento de dependencia obtiene una valoración negativa, que implica que la administración no reconoce dicha situación una vez aplicado el baremo. Esta cifra no ha variado significativamente en los últimos años. La distribución en la escala de valoración de grado, en cambio, se ha ido transformando a medida que el sistema se desarrollaba, teniendo paulatinamente menos peso las personas consideradas grandes dependientes, en consonancia con las previsiones del sistema. En 2023, reproduciendo casi con exactitud la estructura del año anterior, el 27,5 por 100 de las personas consideradas dependientes disponían del grado máximo de dependencia (Grado III), el 38 por 100 había sido valorado en Grado II y el 35 por 100 en el grado de menor afectación (Grado I). Si bien en los primeros años de desarrollo del SAAD el Grado III se encontraba sobrerrepresentado, entre otras causas por la aplicación del calendario, desde 2015, con la incorporación de todos los perfiles de dependencia, la distribución ha tendido a equilibrarse, adquiriendo mayor peso los grados I y II.

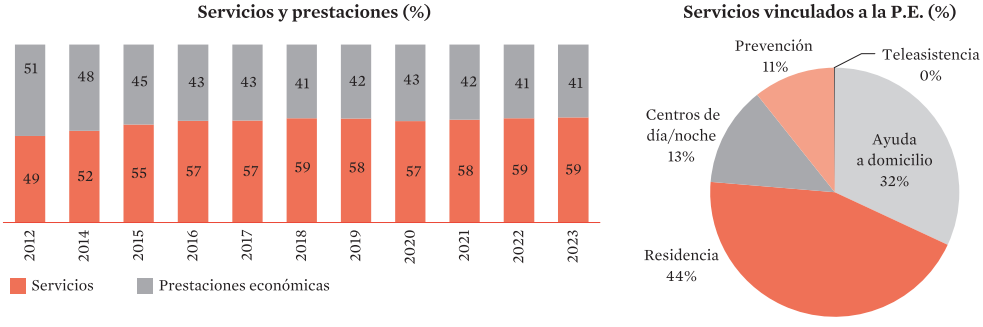
La mayor parte de las prestaciones concedidas son servicios, pero predominan los de baja intensidad

La prioridad de los servicios profesionales de atención, recogida en la Ley 39/2006, ha ido aproximándose lentamente a su materialización, sin llegar a cumplirse en los términos de la regulación del SAAD. Como se aprecia en el gráfico 83, en diez años los servicios han ido ganando peso frente a las prestaciones económicas, que en 2023 suponían el 41 por 100 del total, con el 59 por 100 restante compuesto por ayudas en especie, sin ninguna variación en el último año. Sin embargo, es importante tener en cuenta que una parte significativa de los servicios prestados no alcanzan la intensidad requerida para satisfacer las necesidades diarias de las personas en situación de dependencia. Y que muchos de esos servicios son de muy baja intensidad protectora. A este respecto, cabe señalar que la teleasistencia, concebida como una prestación complementaria dentro de la gama diseñada para una atención de calidad, es en la práctica el único servicio que reciben muchas personas en situación de dependencia.

Tres de cada diez personas atendidas por el sistema cuentan con servicio de teleasistencia, un 21,5 por 100 más que en 2022 y un 73 por 100 más que en 2019, cuando aún no se había aprobado el Plan de Choque. Este acuerdo incluía el establecimiento de la teleasistencia como derecho subjetivo para quienes, teniendo la dependencia reconocida, no vivan en centros residenciales. Pero, tres años después el objetivo está aún lejos de su cumplimiento.

No obstante, el empuje de la teleasistencia, servicio con el que contaban 428 mil personas beneficiarias en 2023 (casi 76 mil más que en 2022) está siendo responsable del incremento del conjunto de las prestaciones otorgadas en los últimos años (41 por 100 del total), lo que permite afirmar que la extensión de los servicios no está corriendo en paralelo al avance de la intensidad protectora del sistema, porque las prestaciones aumentan en número y la población nominalmente atendida en volumen,

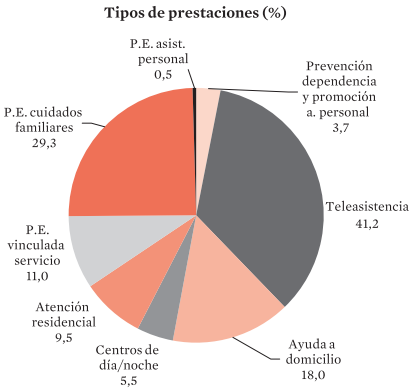
GRÁFICO 83. SERVICIOS Y PRESTACIONES. SERVICIOS VINCULADOS A LA PRESTACIÓN ECONÓMICA, 2008-2023



Fuente: IMSERSO, SISAAD, 2024.

CUADRO 17. TIPOS DE PRESTACIONES, 2023

Año	Teleasistencia	Beneficiarios	% beneficiarios con teleasistencia	% Variación
2012	129.327	764.969	16,9	
2014	115.570	745.720	15,5	-10,6
2015	140.252	796.109	17,6	21,4
2016	164.136	865.564	19,0	17,0
2017	186.276	954.831	19,5	13,5
2018	224.714	1.054.275	21,3	20,6
2019	246.617	1.115.183	22,1	9,7
2020	254.644	1.124.230	22,7	3,3
2021	292.469	1.222.142	23,9	14,9
2022	351.993	1.313.437	26,8	20,4
2023	427.677	1.411.866	30,3	21,5



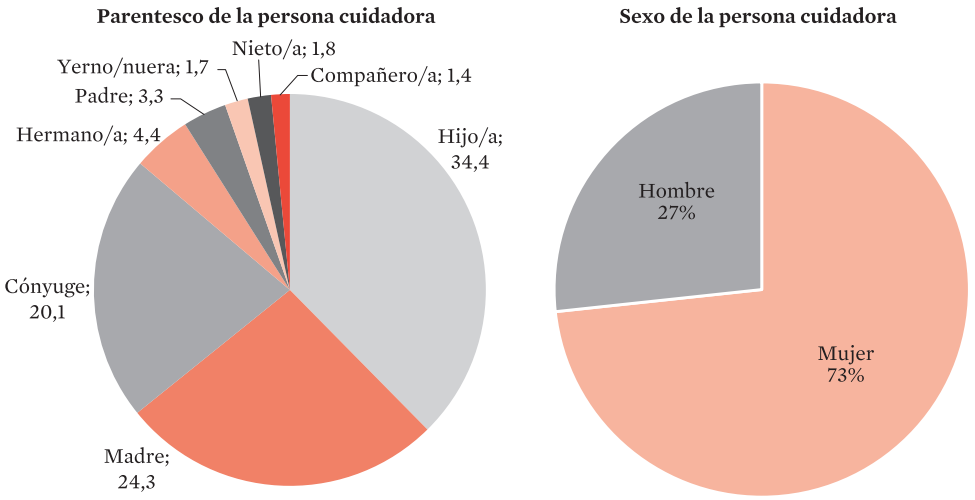
Fuente: IMSERSO, SISAAD, 2024.

pero la suficiencia de la atención queda en muchos casos relegada. En este sentido, cabe señalar que el 14 por 100 de los beneficiarios con teleasistencia (61 mil personas) cuenta exclusivamente con esa prestación concebida para complementar a otras más intensivas.

La prestación económica para cuidados en el entorno familiar (atención no profesional) sigue siendo la asignada en mayor medida, ya que representa el 29 por 100 del total, casi en la misma proporción de 2022, lo que evidencia la continuidad del sesgo de género en la realidad de los cuidados de larga duración. No en vano, el 73 por 100 de las personas cuidadoras son mujeres, principalmente hijas, madres y cónyuges de las personas dependientes, tal como reflejan los nuevos datos publicados a través del SISAAD, que además muestran un perfil etario predominante situado entre los 50 y los 66 años (47 por 100). Resulta llamativo, por otra parte, que una cierta proporción de las personas encargadas de cuidar sobrepasen con creces esas edades; en algunas comunidades autónomas casi el 20 por 100 del total de las cuidadoras tienen entre 80 y 89 años.

En lo que concierne a las prestaciones con las que se da cobertura a las necesidades de la población dependiente, la situación actual sigue marcada por las aportaciones económicas (para cuidados en el hogar y vinculadas a servicios). En cuanto a estas últimas, hasta el año 2022 la falta de información concreta sobre el destino (pactado en el PIA) que los beneficiarios daban a las cantidades percibidas hacía difícil conocer el tipo de servicios que recibían. Pero la reciente incorporación a la base publicada por el SISAAD de datos relativos a los servicios adquiridos ofrece una imagen más detallada de la realidad de los cuidados. Esa imagen se caracteriza por el predominio de la atención residencial (44 por 100 de las prestaciones vinculadas a servicios),

GRÁFICO 84. PERFIL DE LAS PERSONAS CUIDADORAS (SEXO Y PARENTESCO) 2023



Fuente: IMSERSO, SISAAD, 2024.

que implica copago por resultar insuficiente, y la ayuda a domicilio (32 por 100 de las prestaciones vinculadas a servicios), que son los servicios a los que se destinan mayoritariamente las prestaciones económicas pactadas. Debe recordarse que estas prestaciones constituyen el 9 y el 18 por 100 del total (servicios y prestaciones económicas incluidas) respectivamente.

Los tiempos de espera, mejora insuficiente

La reducción de las listas de espera constituye, junto con la mejora de la intensidad protectora de los servicios, uno de los principales retos del SAAD dentro de la estructura de la protección social en España. Esas listas están integradas principalmente por personas valoradas con resolución favorable que no reciben todavía la prestación acordada. La complejidad del arranque de un sistema nuevo y la restricción presupuestaria durante la crisis económica que coincidió con los inicios del SAAD se tradujeron en una evolución difícil en los primeros años, llegando a registrarse 380 mil personas en espera para recibir atención. Más adelante, y también en un contexto de crisis, en 2021 se fijaron objetivos concretos para avanzar en la solución a ese problema. Así, a finales de 2022 se había logrado una reducción del 8 por 100 con respecto al ejercicio anterior en el marco de la aplicación del Plan del Choque. Durante el año 2023 se ha registrado un nuevo descenso del 6 por 100, quedando en lista de espera un 11 por 100 de las personas valoradas con algún grado de dependencia, en total 155 mil personas con valoración de grado. Sin embargo, si se tiene en cuenta el número de personas que habiendo solicitado reconocimiento de dependencia se encuentran aún en espera, que en 2023 era superior a 117 mil, la lista sumaría más de 296 mil personas, una cifra en todo caso inferior a la de 2022.

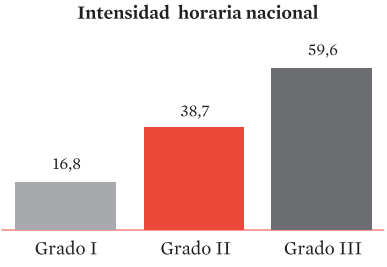
Las diferencias entre comunidades autónomas son también en este caso muy llamativas. Y más aún si se suman las listas generadas en la espera desde la solicitud hasta la valoración y las que se derivan de la espera a que se hagan efectivas las prestaciones ya concedidas. Todo el proceso, desde que se solicita la valoración hasta que se hacen efectivas las prestaciones, dura como término medio once meses (324 días, según los datos del SISAAD), lo que supone una espera excesiva para las personas con necesidad de atención. Sin embargo, el tiempo de espera varía de forma importante en función de las comunidades autónomas; en algunas de ellas se dobla el valor medio, alcanzando 1,5 años o incluso aproximándose a los dos años, lo que supone un problema grave para muchas personas con necesidad de atención, no siendo infrecuente que una parte de ellas no llegue a ver materializado su derecho.

Intensidad protectora y cuantía de las prestaciones: grandes diferencias territoriales

Una de las novedades más interesantes en la información del SISAAD es la referida al número de horas de cuidado procuradas por el sistema en el servicio de ayuda a domicilio, lo que permite valorar su intensidad protectora sin el recurso a estimaciones. De acuerdo, con los datos de diciembre de 2023, la intensidad media alcanzaba las 33 horas mensuales, lo que supone una hora y media diaria en los días laborables, variando en

CUADRO 18. AYUDA A DOMICILIO: INTENSIDAD SEGÚN EL GRADO DE DEPENDENCIA, 2023
(Horas mensuales)

CCAA	Grado I	Grado II	Grado III
Andalucía	11,4	41,2	63,1
Aragón	10,1	22,7	47,2
Asturias	20,4	42,8	68,8
Baleares	18,1	27,9	33,0
Canarias	20,2	44,2	69,6
Cantabria	20,9	34,8	43,2
Castilla y León	21,9	45,2	72,6
Castilla-La Mancha	17,6	30,1	40,5
Cataluña	16,2	25,5	34,7
C. Valenciana	20,2	31,4	55,6
Extremadura	19,9	43,5	68,7
Galicia	19,9	44,1	68,6
Madrid	20,4	35,8	54,6
Murcia	18,3	35,8	61,5
Navarra	58,9	94,6	99,4
País Vasco	20,4	27,1	33,5
La Rioja	17,1	27,1	36,4
Ceuta y Melilla	20,4	45,0	70,3



Fuente: IMSERSO, SISAAD, 2024.

CUADRO 19. CUANTÍA DE LAS DISTINTAS PRESTACIONES, 2023
(En euros/mes)

Tipo de prestación	Grado I	Grado II	Grado III
Cuidados familiares	157,9	265,2	369,6
Asistencia personal	293,0	506,8	766,5
Ayuda a domicilio	231,0	361,2	584,8
Atención residencial	466,1	516,2	575,7
Centros de día/noche	238,4	355,6	479,1
Promoción de la autonomía	243,2	267,1	357,7
Teleasistencia	15,4	14,9	14,5

Fuente: IMSERSO, SISAAD, 2024.

función de los grados de dependencia. Los grandes dependientes (Grado III) disponen, como término medio de 59,6 horas de ayuda a domicilio, valor que se aproxima a las tres horas de ayuda diaria (2,8 horas), en días laborables, para personas que dependen completamente del apoyo de otras para realizar las actividades esenciales de la vida diaria, alcanzar una mayor autonomía personal y poder ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía, cifra que se antoja muy insuficiente. Pero la referencia a la intensidad promedio resulta poco útil en un contexto de gran variabilidad territorial, en un rango de 4,7 y 1,5 horas diarias, que suponen unas diferencias difícilmente asumibles en términos de cohesión en el territorio nacional.

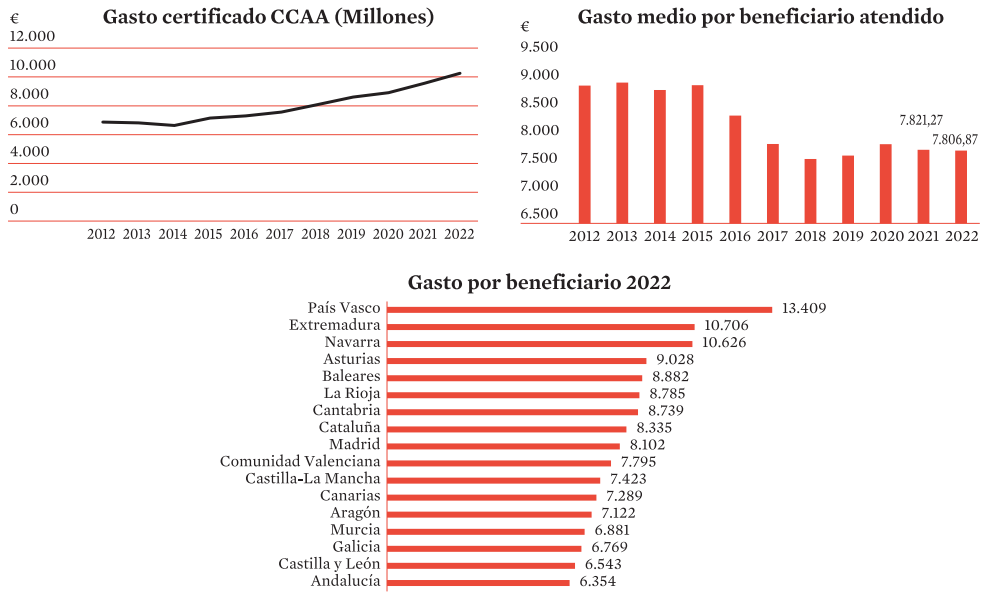
Las prestaciones económicas del SAAD, que constituyen una parte muy importante de su funcionamiento, suponiendo el 41 por 100 del total y superando el 50 por 100 si se excluye a la teleasistencia, alcanzan distintas cuantías en función de los grados de dependencia reconocidos en los PIA y de los servicios que se contraten. La atención residencial, que implica costes muy elevados, registra las cuantías más altas para casi todos los grados de dependencia, pero la asistencia personal para personas reconocidas como grandes dependientes es en todo el espectro la más elevada (766 euros/mes).

Las diferencias interterritoriales que, por ejemplo, en el caso de la prestación económica para cuidados familiares, supone que la comunidad en la que la cuantía es más generosa doble la cantidad de la comunidad con menor aportación constituye otro indicador de desigualdad que debe confrontarse con los objetivos del sistema explicitados en la Ley 39/2006. No obstante, las cantidades asignadas son variables en función del número de prestaciones otorgadas a cada persona, teniéndose también en cuenta las capacidades económicas de los beneficiarios, lo que hará necesario aguardar a un mayor desarrollo estadístico en los próximos años para evaluar de forma más ajustada esta realidad.

Aumento de la aportación de la AGE a la financiación del sistema

A lo largo de sus diecisiete años de vigencia el SAAD ha sufrido los efectos de dos crisis económicas con importantes restricciones presupuestarias, lo que ha supuesto

GRÁFICO 85. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN DEPENDENCIA (2012-2022)



Fuente: IMSERSO, SISAAD, 2022.

una importante alteración en la asignación de recursos durante buena parte de su desarrollo.

En 2022, último año sobre el que el SISAAD aporta información relativa al coste del sistema, el gasto certificado por las comunidades autónomas en atención a la dependencia ascendió a 10.253 millones de euros, lo que supuso un incremento del 7,3 por 100 sobre 2021. En este sentido, el Plan de Choque ha cumplido, desde su puesta en marcha, con los compromisos de financiación de la AGE aportando 3.291,5 millones de euros al sistema de atención, lo que se ha traducido en una contribución al total de la financiación de las Administraciones públicas cercano al 40 por 100 (31,5 por 100 respecto del total del sistema si se consideran las aportaciones de las personas beneficiarias).

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 requiere menores costes.

1.10. DERECHOS DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS

La acomodación de las pautas de consumo a las condiciones sociales y económicas se ha reflejado en cambios continuos desde que en 2020 se limitara drásticamente la adquisición de bienes y servicios durante la fase de restricción de la movilidad. A partir de ese momento la cadena de perturbaciones en la economía ha provocado modificaciones en el volumen y la composición de las compras. El primero ha ido

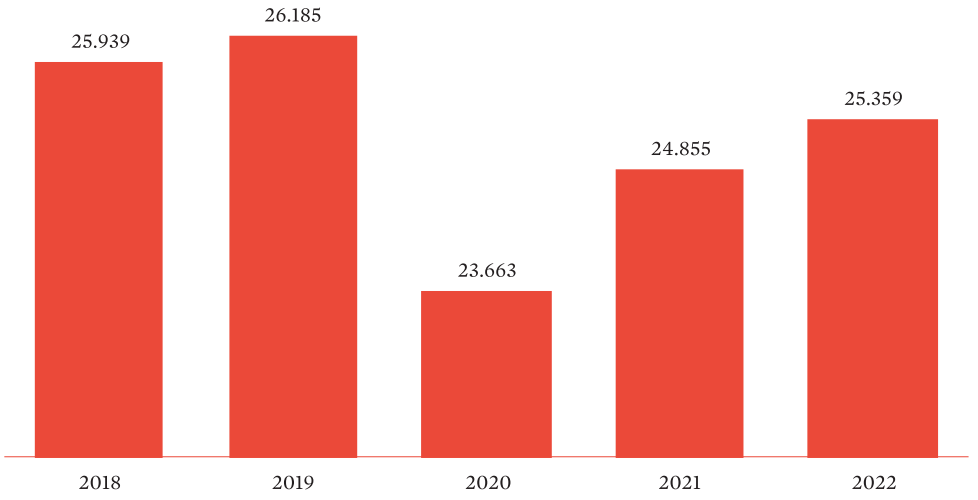
aumentando desde la fuerte reducción de 2020. La composición del consumo, por su parte, ha experimentado cambios notables en un breve periodo, mostrando los efectos del confinamiento, de la escalada de precios y la subida de los tipos de interés, así como de la posterior moderación de los precios de la energía, en una sucesión que abarca un periodo de solo tres años. Las dificultades que debieron afrontar los hogares en este escenario y las desigualdades de partida para asumirlas obligaron a los poderes públicos a establecer medidas concretas para amortiguar los efectos de las alteraciones económicas, algunas de las cuales han sido prorrogadas hasta mediados de 2024.

Coincidiendo con esa situación de incertidumbre económica para las personas consumidoras, la irrupción de la inteligencia generativa y los modelos de lenguaje de inteligencia artificial, en un contexto de expansión de la digitalización del consumo y del acceso a servicios privados y públicos, generó enormes expectativas, pero también inquietud por la falta de certezas en torno a la garantía de algunos derechos fundamentales, cuya protección aspira a asegurarse en la Unión Europea.

Ligero aumento del gasto en consumo de los hogares

En 2022 el gasto medio en consumo de los hogares alcanzó una cifra de 25 mil euros (términos constantes), lo que supuso un incremento del 2 por 100 sobre el año anterior. Las familias tuvieron que hacer más esfuerzo para aumentar ligeramente la adquisición de bienes y servicios. Después de la pronunciada reducción del gasto de 2020, cifrada en un 9,6 por 100, el incremento del 5 por 100 de 2021 no fue suficiente para recuperar los niveles de consumo previos a la pandemia, como tampoco lo ha sido el leve aumento del último año documentado.

GRÁFICO 86. EVOLUCIÓN DEL CONSUMO MEDIO POR HOGAR
(Precios constantes)



Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares, 2023.

CUADRO 20. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL CONSUMO
(Porcentajes sobre el total en precios corrientes)

	2018	2019	2020	2021	2022
Alimentos y bebidas no alcohólicas	14,1	14,2	17,0	16,4	16,0
Bebidas alcohólicas y tabaco	1,7	1,7	1,9	1,7	1,5
Vestido y calzado	4,9	4,7	3,7	4,0	3,9
Vivienda y energía	30,7	31,2	35,6	33,8	32,5
Muebles, artículos del hogar	4,6	4,4	4,3	4,4	4,1
Sanidad	3,4	3,5	3,7	4,1	3,9
Transporte	12,7	12,9	10,2	11,1	12,0
Comunicaciones	3,2	3,1	3,5	3,2	2,9
Ocio y cultura	5,5	5,5	4,2	4,4	4,9
Enseñanza	1,5	1,6	1,6	1,5	1,5
Restaurantes y hoteles	9,9	9,7	6,5	7,8	9,4
Otros bienes y servicios	7,7	7,6	7,8	7,6	7,5



Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares, 2023.

La distorsión en las pautas de consumo que implicaron las medidas de distanciamiento social, vigentes más allá del confinamiento, se pudo ver en la notable ganancia de peso de las partidas de gasto familiar relacionadas con la vida dentro de las viviendas y que normalmente no implican desembolsos importantes o endeudamiento, como la alimentación o las comunicaciones. Pero la vuelta a la normalidad facilitó la recuperación de algunas pautas de comportamiento ampliamente asentadas aún a pesar del incremento de los precios, recobrando el gasto en hostelería sus posiciones en las prioridades de gasto de los hogares en 2022 (cuadro 20).

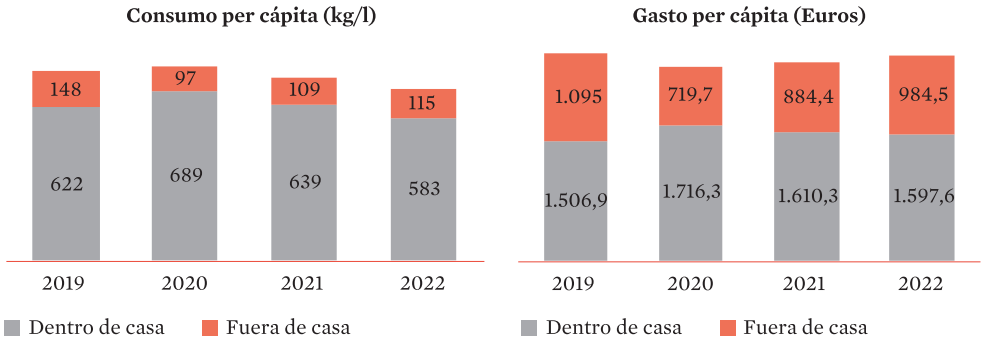
Los altos precios de la alimentación provocaron un menor consumo y un mayor gasto

La fuerte subida de los precios de los alimentos ha sido uno de los asuntos de mayor calado en el consumo de los hogares en los últimos años, habiendo ocasionado una reestructuración de las compras familiares: a falta de datos consolidados de 2023, en 2022 se gastó un 6 por 100 más y se consumió un 6 por 100 menos que en 2019[171] (gráfico 87).

Al mismo tiempo, se produjo un ajuste en la cesta de la compra en el que destacó la reducción de la adquisición de alimentos como carne, pescado y huevos y la disminución importante de la compra de alimentos que, como el aceite de oliva, forman parte la dieta mediterránea y se encuentran en el núcleo del estilo de alimentación saludable, relacionado con valores altos en esperanza de vida y esperanza de vida en salud. En noviembre de 2023, los hogares habían reducido la adquisición de aceite de oliva virgen extra en un 53 por 100 sobre el mismo periodo de 2022, coincidiendo

171 MAPA, *Informe de consumo alimentario en España*, 2022.

GRÁFICO 87. EVOLUCIÓN DEL CONSUMO ALIMENTARIO PER CÁPITA, 2019-2022
(Cantidades físicas y gasto)



Fuente: MAPA, *Informe de consumo alimentario en España, 2022.*

con una subida de precio del 64 por 100, y sustituyéndolo por otros aceites como el de girasol u orujo[172].

El proceso de digitalización de la economía que comporta indudables beneficios en términos de eficiencia y productividad implica también ventajas para las personas consumidoras y usuarias que ven incrementadas sus posibilidades de elección en un contexto de ampliación de la oferta de bienes y servicios accesibles desde sus dispositivos electrónicos personales. Pero al mismo tiempo entraña riesgos importantes que pueden afectar a los derechos fundamentales de las personas, requiriendo una atención constante sobre un entorno de cambios muy rápidos y de complejidad creciente como es el digital. En este sentido, el marco normativo para la protección de los derechos ciudadanos en el medio digital ha tenido algunos desarrollos importantes en los últimos años[173], pero el avance y la progresiva generalización de estas tecnologías y de los espacios digitales de comunicación e interrelación que abren dan lugar a nuevos escenarios, contextos y conflictos que deben resolverse mediante la adaptación de los derechos para proteger los valores y la seguridad jurídica de la ciudadanía en su acceso a bienes y servicios.

Nuevos retos de los derechos de las personas consumidoras en el medio digital

La Carta de derechos digitales presentada en 2021[174] se configuró como una guía de acción de los poderes públicos en futuros proyectos legislativos sobre derechos digitales de la ciudadanía en ámbitos expuestos a incertidumbre y riesgo a pesar de su trascendencia, tales como derechos de libertad, de igualdad, de participación y de conformación del espacio público, además de derechos del entorno laboral y empresarial.

172 MAPA, *Alimentos de España (Aceite mes a mes), noviembre de 2023.*
173 Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantía de los derechos digitales; Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia.
174 Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, Agenda España Digital 2025, 2021.

En el marco de la Unión Europea[175] la Declaración sobre los derechos y principios digitales para la década digital, aprobada en 2023, reafirmó el compromiso con un desarrollo justo del entorno digital en la Unión Europea, resaltando la importancia del acceso en línea a los servicios esenciales, la salvaguarda de los derechos de los usuarios y la protección de los consumidores en el mercado único digital y resaltando la importancia de definir las responsabilidades de las plataformas, especialmente los grandes operadores y los guardianes de acceso. Asimismo, estableció el compromiso de promover y reforzar la capacidad de los consumidores para tomar decisiones autónomas y con conocimiento de causa o para que la inteligencia artificial y los sistemas digitales sean seguros y se utilicen en todo momento con pleno respeto de los derechos fundamentales de las personas en ámbitos como, por ejemplo, la salud, la educación, el empleo y la vida privada, entre otros.

Si bien los sistemas de inteligencia artificial llevan años operando en múltiples instancias de la vida social y económica, no ha sido hasta la irrupción de algunos instrumentos accesibles para la mayoría de las personas, como los modelos de lenguaje con capacidad generativa aparecidos a finales de 2022, cuando se ha acelerado el proceso regulatorio conducente a la aprobación del Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial (IA)[176]. La IA contribuye a generar beneficios económicos, medioambientales y sociales muy diversos en todos los sectores económicos y las actividades sociales. Y su uso puede proporcionar ventajas competitivas esenciales a las empresas y facilitar la obtención de resultados positivos desde el punto de vista social y medioambiental en los ámbitos de la asistencia sanitaria, la agricultura, la seguridad alimentaria, la educación, los medios de comunicación, la gestión de infraestructuras, la energía, el transporte y la logística, los servicios públicos, o la mitigación y adaptación al cambio climático, entre otros. Pero al mismo tiempo, entraña riesgos de distinto alcance.

Necesidad de garantizar los derechos de las personas usuarias en el entorno de la IA

A pesar del avance que supone la regulación de una realidad emergente y muy disruptiva para prevenir riesgos en esferas fundamentales en el sistema de convivencia, algunos aspectos concernientes a los derechos de las personas usuarias podrían requerir esfuerzos adicionales con el fin de abordar la necesidad de garantizar la seguridad de esta tecnología para los usuarios, más allá de los sistemas de alto riesgo (salud, seguridad y derechos fundamentales). O para limitar los sistemas de reconocimiento de emociones, que podrían implicar vulneración de la protección de datos. No obstante, la norma supone un avance en aspectos importantes como la posibilidad de presentar

175 Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital (2023/C 23/01).

176 El 21 de mayo de 2024 el Consejo aprobó en primera lectura la Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2024, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de Inteligencia Artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión [COM(2021)0206 —C9-0146/2021— 2021/0106(COD)].

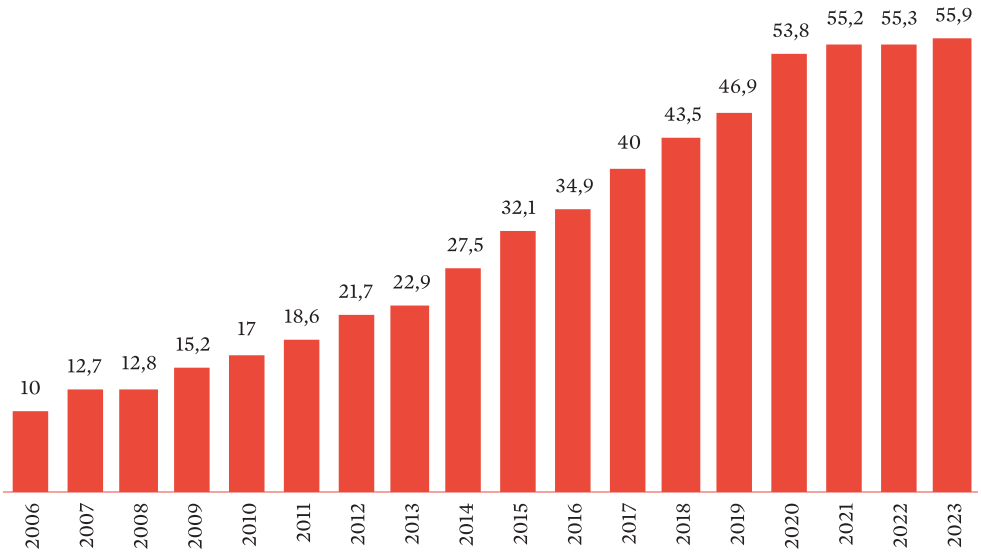
reclamaciones ante autoridades públicas contra un sistema de IA o buscar reparación colectiva en caso de daño.

La penetración de las tecnologías digitales en la vida cotidiana se manifiesta en multitud de aspectos que incluyen el espectro del ocio, el trabajo, las relaciones interpersonales, la educación, la participación política, el consumo o el acceso a servicios tanto públicos como privados, entre otros. En España los datos muestran una progresión relativamente rápida desde los primeros años del siglo XXI de la adhesión a prácticas de acceso a servicios y consumo a través de Internet, situándose en 2023 cerca de la media de la UE-27 en proporción de personas que compran por ese medio, aunque lejos de países del entorno, como Alemania o Francia, que muestran valores superiores.

Aumenta el acceso a bienes y servicios a través de Internet

Siguiendo los datos del INE[177], en 2023 el 56 por 100 de la población había realizado alguna compra a través de Internet en los últimos tres meses, lo que supuso la cifra más alta del registro, que da cuenta de un fuerte incremento a partir de la llegada de la pandemia y las medidas adoptadas para su contención. Entre 2019 y 2023 el número de personas que han practicado consumo electrónico aumentó en un 19 por 100, aunque el mayor avance se produjo en el primer año de crisis sanitaria, con un incremento posterior más lento.

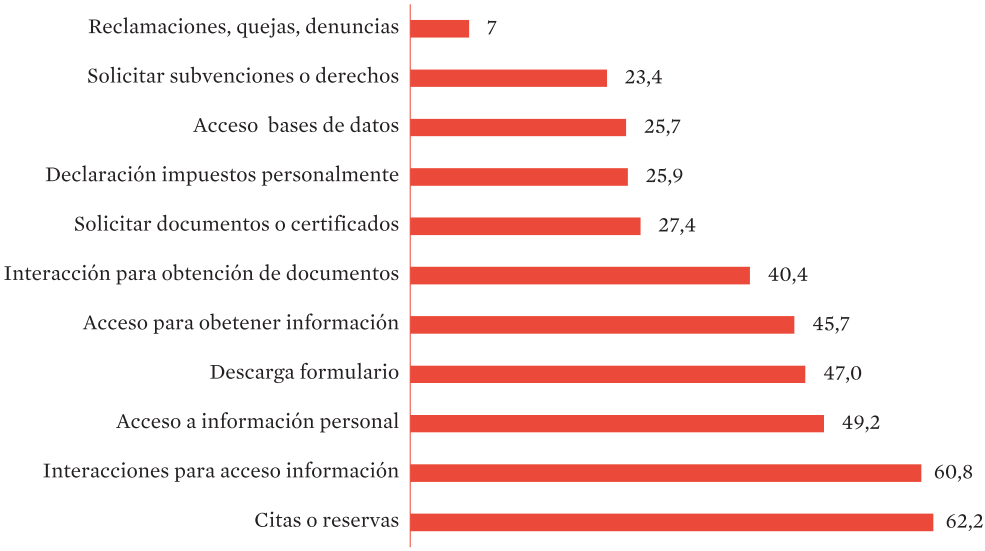
GRÁFICO 88. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN QUE COMPRA A TRAVÉS DE INTERNET
(Porcentaje de personas que compraron en los tres últimos meses)



Fuente: INE, Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información y comunicación de los hogares, 2024.

177 INE, Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información y comunicación en los hogares, 2024.

GRÁFICO 89. INTERACCIONES CON SERVICIOS Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2023
(Porcentajes sobre la población)



Fuente: INE, Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información y comunicación de los hogares, 2024.

El recurso a esta práctica varía sustancialmente en función de la edad, siendo las personas de entre 25 y 34 años las que más acceden al consumo a través de Internet, y las mayores de 74 las que menos, lo que se explica entre otros factores por las diferencias en habilidades digitales y por los distintos contextos culturales de socialización. De la misma manera, las personas de más edad acceden a este tipo de servicios, incluidos los públicos, con una frecuencia residual, lo que corrobora la existencia de una brecha digital determinada por la edad. No obstante, cabe resaltar el incremento de la proporción de personas de más de 74 años que recurren al comercio electrónico en los últimos años, habiéndose doblado entre 2019 y 2023, cuando alcanzó un 8 por 100.

En lo que concierne a los servicios públicos, la mayoría de las personas que interactúan con las Administraciones a través de medios digitales lo hace para concertar citas o realizar reservas (62 por 100), incluidas las citas médicas, o para recibir información sobre servicios, prestaciones, impuestos, etc. (60 por 100), seguido de los contactos para acceder a información personal (49 por 100) y las descargas de formularios (47 por 100). Cabe recordar que el sistema de organización de la atención ciudadana mediante un servicio de cita previa, que responde a criterios de racionalidad y tiene una indudable eficacia en la gestión de los servicios públicos en cualquier ámbito de gestión, ahonda en la llamada brecha digital añadiendo vulnerabilidad a algunos segmentos de población cuando dicho sistema solo es accesible de forma telemática. Ese canal de acceso se amplió enormemente con la pandemia con el objetivo de mantener el funcionamiento de los servicios en condiciones de seguridad para las personas usuarias y trabajadoras, pero una

vez superada la crisis el sistema no se ha revertido en muchos casos. Debe recordarse a este respecto que el Plan Anual normativo para 2024 prevé modificaciones para hacer plenamente efectivos los derechos de la ciudadanía a relacionarse con la Administración, eliminando obstáculos a la atención como la obligatoriedad de la cita previa.

El acceso de los niños al entorno digital: usuarios cada vez más jóvenes

La participación en el mundo digital a través de dispositivos, Internet y redes sociales de forma responsable y segura, con formación adecuada, acompañamiento y supervisión, es muy importante desde el punto de vista de la socialización, la integración y el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes. Pero sin esos elementos de acompañamiento y supervisión y en ausencia de medidas de seguridad adecuadas, esta participación puede entrañar riesgos importantes para su bienestar. Tal como reflejan los datos de Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnología en los hogares, la inmensa mayoría de los niños de entre 10 y 15 años ha accedido a Internet en los últimos tres meses (95 por 100), disponiendo de teléfono móvil propio siete de cada diez.

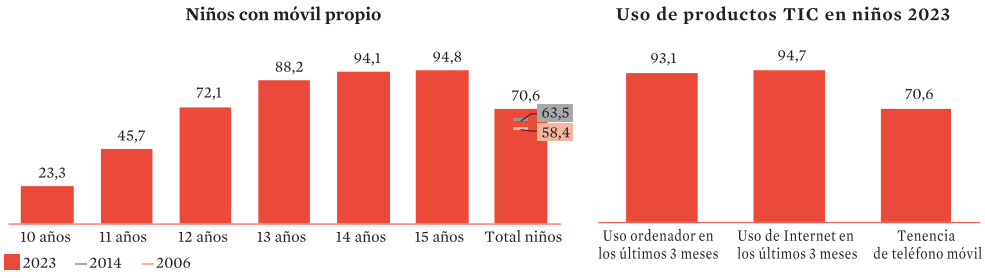
Si bien es cierto que la tenencia de móvil propio es mucho más habitual entre las y los adolescentes de 14 y 15 años (la práctica totalidad de ellos), el hecho de que uno de cada cuatro niños de 10 años disponga de un móvil resulta llamativo y refuerza la idea de la necesidad de establecer medidas de protección frente a las amenazas que pueden surgir en el entorno digital para las niñas y los niños que carecen de herramientas adecuadas. No en vano, muchas personas adolescentes muestran una relación problemática con las aplicaciones digitales por su potencial adictivo, como consecuencia del empleo de algoritmos generadores de contenidos que pueden resultar gravemente lesivos. Además, el acceso a través de Internet a contenidos nocivos como la pornografía se ha convertido en una fuente de gran preocupación, lo que ha promovido iniciativas para tratar de atajar el problema mediante sistemas de verificación de edad, entre otras[178].

La protección de intereses colectivos de los consumidores, pendiente de avances normativos

La Nueva Agenda del Consumidor, adoptada por la Comisión Europea como marco estratégico general actualizado de la política de protección de los consumidores de la Unión Europea, tiene como objetivo preparar mejor a la Unión Europea para hacer frente a los nuevos retos en materia de derechos y oportunidades de capacitación de los consumidores, planteados por las transiciones ecológica y digital, la pandemia de COVID-19 y los planes para la recuperación posterior; proteger más eficazmente a los consumidores vulnerables ante las nuevas realidades económicas impuestas por la crisis sanitaria y sus probables consecuencias así como abordar la importancia creciente de la cooperación internacional y su aplicación efectiva para garantizar los derechos de los consumidores en la era de la mundialización.

178 Agencia Española de Protección de Datos, *Estrategia sobre menores, salud digital y privacidad*, 2024.

GRÁFICO 90. TENENCIA DE MÓVIL Y USO DE TIC EN NIÑOS, 2023
(Porcentajes en niños de 10 a 15 años)



Fuente: INE, Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información y comunicación de los hogares, 2024.

En ese contexto, la Directiva 2020/1828 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2020, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores y por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE, se aprobó con la finalidad de garantizar que todos los Estados miembros cuenten, al menos, con un mecanismo de tutela colectiva a instancia de las entidades legalmente habilitadas para la salvaguarda de los intereses de los consumidores y usuarios, al tiempo que persigue evitar el ejercicio abusivo de la acción procesal, mejorando el acceso de los consumidores a la justicia. La trasposición a la normativa española no se ha hecho aún efectiva, quedando pendiente de aprobación una norma cuyo anteproyecto fue en 2023 objeto de dictamen del CES[179].

Ya entrado el año 2024, se aprobó una nueva Directiva de protección de los derechos de los consumidores y personas usuarias, pendiente de trasposición al ordenamiento español que, entre otros contenidos, avanza en la protección de sus derechos en el contexto de la transición ecológica[180].

1.11. IGUALDAD, NO DISCRIMINACIÓN E INCLUSIÓN

Junto con los avances en las políticas de bienestar y protección social que se han abordado, centradas en el acceso material a una serie de bienes, prestaciones y servicios esenciales, la situación respecto a las garantías efectivas de los derechos de igualdad y no discriminación resulta definitoria del nivel de desarrollo social alcanzado por cualquier país. En este ámbito España cuenta con un marco legislativo y de las políticas ampliamente desarrollado, con recientes y significativas novedades

179 CES, Dictamen 1/2023, sobre el Anteproyecto de Ley de Acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores.

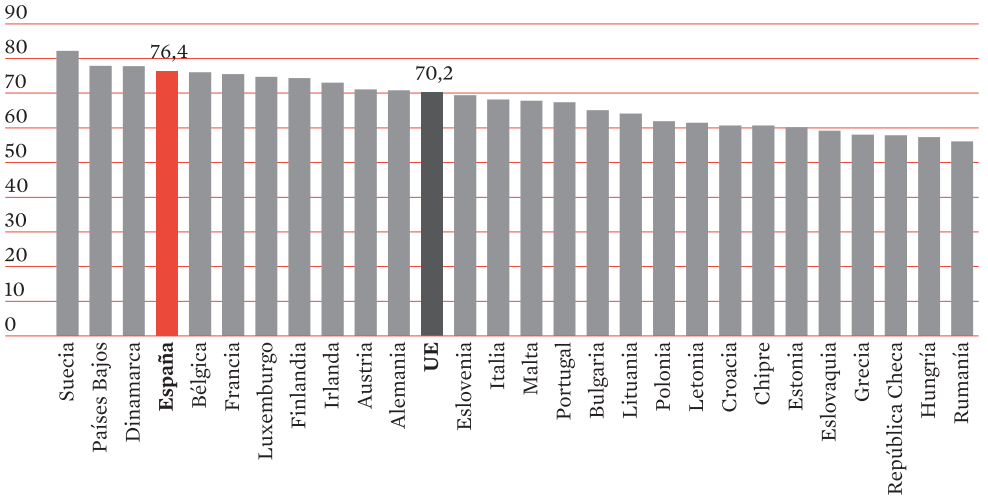
180 Directiva (UE) 2024/825 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de febrero de 2024, por la que se modifican las Directivas 2005/29/CE y 2011/83/UE en lo que respecta al empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica mediante una mejor protección contra las prácticas desleales y mediante una mejor información. Véase en esta Memoria el tema especial de este capítulo sobre Impacto social del cambio climático, apartado 6: Consumo sostenible y cambio climático.

que la sitúan entre los países más avanzados en numerosas dimensiones de la igualdad y las políticas antidiscriminación. En paralelo a los cambios legislativos e institucionales en los últimos años, los indicadores disponibles muestran la evolución hacia una sociedad más igualitaria y respetuosa con la diversidad que afronta, no obstante, no pocos desafíos.

Avances en igualdad entre mujeres y hombres: España mejora en comparación con la media europea

A pesar del camino que aún queda por recorrer para alcanzar la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, en el contexto europeo, España sobresale tanto en los niveles alcanzados en el índice de igualdad de género (IQ), como en el ritmo en el que se están produciendo en la última década. Su puntuación en el índice de igualdad de género[181] en 2021 (76,4) la situaba algo más de seis puntos por encima del promedio europeo (70,2) y en el cuarto puesto de la UE-27 (gráfico 91), una mejora apreciable respecto a 2020, en que ocupaba el sexto lugar. No obstante, como recalca el Informe del Instituto de Igualdad de Género, el ritmo no es

GRÁFICO 91. SITUACIÓN DE LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA UE
(Puntuación de 1 a 100 en el índice de igualdad de género IQ en 2021)



Fuente: Instituto Europeo para la Igualdad de Género, *Gender Equality Index (IQ), 2023*.

181 El índice de igualdad de género (IQ) es un instrumento estadístico de monitorización de la evolución de la igualdad entre mujeres y hombres en 27 países de la Unión Europea, desarrollado por el Instituto Europeo de Igualdad de Género (EIGE). Se trata de un indicador sintético basado en la observación de la realidad en seis esferas principales (trabajo, dinero, conocimiento, tiempo, poder y salud) y dos adicionales (violencia contra las mujeres y desigualdades interseccionales o cómo elementos como la discapacidad, la edad, el nivel educativo, el país de nacimiento o el tipo de familia interaccionan con las desigualdades de género). En total, el IQ sintetiza la posición de cada país a través de la medición de 31 indicadores.

suficiente puesto que, de seguir así, la igualdad efectiva no se alcanzaría hasta dentro de 39 años.

Atendiendo a los ámbitos más específicos del índice de igualdad de género, España se sitúa muy por encima del promedio europeo en los aspectos referidos a la participación en el poder (81,1 puntos, tercera posición), sobre todo en lo que se refiere al poder económico (segunda posición), lo que incluye la presencia de mujeres en consejos de administración. Hay que tener en cuenta que en diez años el porcentaje de mujeres en Consejos de Administración de las empresas que forman parte del Ibex-35 ha pasado del 14,3 por 100 en 2013, a rozar la paridad en 2023 (39,8 por 100). Sin embargo, en otras esferas de poder las mujeres han perdido presencia, como ha ocurrido entre los órganos superiores y altos cargos de la Administración General del Estado, donde han descendido desde el 48,4 por 100 en 2022 al 41,8 por 100 en 2023[182].

La mejor posición de España en los distintos dominios del índice de igualdad de género se sitúa en el ámbito de la salud donde, sin embargo, con 91,2 puntos, nuestro país desciende del primer puesto al sexto en la última edición del IQ. En este campo se produce un cierto estancamiento respecto a 2020 (–0,5 puntos), atribuible al ligero retroceso en el estado de salud reportado por las mujeres con respecto a 2020 a lo que no será ajeno el impacto que siguió teniendo el COVID-19 en 2021 y 2022 tanto en la morbilidad como en el sistema sanitario. Recientemente, el CES[183] ha puesto de relieve la importancia de profundizar en las desigualdades de género en la salud, la atención y la investigación sanitaria, a lo que pueden contribuir instrumentos como el Observatorio de Salud de las Mujeres del Ministerio de Sanidad, creado en 2004 y reactivado en 2019.

En el contexto de la positiva evolución del empleo en España, el mayor margen de mejora se registra en el terreno del trabajo (75,4 puntos, con un descenso desde la posición 12 a la 17), a pesar de la creciente participación laboral de las mujeres[184]. Entre los obstáculos que frenan el progreso en este ámbito, las dificultades para conciliar la vida laboral, familiar y personal siguen siendo importantes pese a algunos avances recientes.

La brecha en los usos del tiempo constituye una de las áreas más expresivas de la desigualdad estructural entre mujeres y hombres, reflejando la necesidad de mayores avances, como ha señalado el CES en numerosas ocasiones[185]. Con respecto a los resultados del año anterior, según los últimos datos del IQ España ha registrado una mejoría de la situación en este ámbito, habiendo pasado

Disminuye la brecha en tiempo de cuidados, pese a la necesidad de más corresponsabilidad

182 Véase Dictamen CES 7/2023 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Representación paritaria de mujeres y hombres en órganos de decisión. El Proyecto de Ley Orgánica se encuentra en fase de tramitación parlamentaria.

183 Informe CES 1/2024, *El sistema sanitario: situación actual y perspectivas para el futuro*.

184 Sobre la evolución más reciente del mercado laboral y la situación de las mujeres en el mismo en 2023, véase capítulo II de esta Memoria.

185 Informe CES 1/2022, *Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro*.

GRÁFICO 92. TENDENCIAS DE LA DESIGUALDAD DE GÉNERO EN DISTINTAS ÁREAS, ESPAÑA-UE
(Puntuación de 1 al 100 en el índice europeo IQ)

Puntuaciones	IQ 2013	IQ 2019	IQ 2020	IQ 2021	IQ 2022	IQ 2023
España	66,4	70,1	72	73,7	74,6	76,4
Trabajo	71,8	72,9	73,2	73,7	73,6	75,4
Participación laboral	77	79,1	79,3	80,2	79,8	82,3
Segregación y calidad del trabajo	66,9	67,1	67,5	67,8	68,2	69
Igualdad económica	77,1	76,7	77,8	78,4	78,7	78,3
Recursos financieros	70,4	72,2	72,3	73,5	73,5	73,4
Situación económica	84,4	81,4	83,6	83,7	84,3	83,6
Conocimiento	63,5	67,4	67,6	67,9	68,3	70
Nivel educativo y participación	71,8	76	76,6	76,4	77,0	81,2
Segregación estudios	56,2	59,7	59,7	60,3	60,6	60,4
Tiempo	60,8	64	64	64	64	70,4
Actividad de cuidados	60,9	74,5	74,5	74,5	74,5	85,6
Actividades sociales	60,6	55	55	55	55	57,9
Poder	52,6	62	69,4	76,9	80,6	81,1
Político	73,7	76,8	82,5	86,5	84,4	86,6
Económico	33,3	53,4	64,8	70,1	75,7	79,1
Social	59,4	58,1	62,7	75,1	79,1	77,8
Salud	88,6	90,1	90,1	90,3	91,7	91,2
Estado	92,4	94,1	94,4	95,2	93,8	92,6
Hábitos saludables	78,6	78,6	78,6	78,6	83,7	83,7
Acceso a atención sanitaria	95,7	98,9	98,7	98,6	98,1	97,9

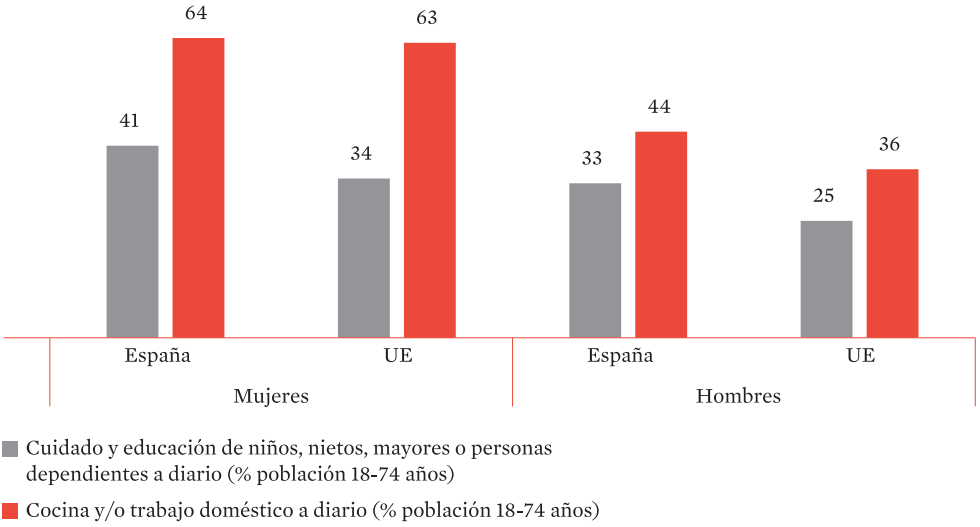


Fuente: Instituto Europeo para la Igualdad de Género, *Gender Equality Index (IQ), 2023*. Últimos datos, referidos a 2021.

del décimo cuarto al quinto puesto de la UE-27. El cambio se ha producido sobre todo en lo relativo a las actividades de cuidados, reflejando, no obstante, no tanto una disminución del tiempo que les dedican las mujeres (que sigue siendo muy superior al de los hombres) como una creciente incorporación de los hombres en España a estas tareas, situándose por encima de la media europea tanto en cuidado de menores y dependientes como en trabajo doméstico (gráfico 93). Entre las medidas que pueden estar contribuyendo a este cambio de actitudes, cabe mencionar la progresiva equiparación entre ambos progenitores y ampliación de los periodos de descanso por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción y acogimiento, así como de la duración de la prestación por nacimiento y cuidado del menor para el progenitor distinto de la madre biológica, junto a los nuevos permisos aprobados en 2023[186], que se han descrito en el capítulo II de esta Memoria.

186 Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la

GRÁFICO 93. BRECHA DE GÉNERO EN CRIANZA Y TRABAJO DOMÉSTICO, 2022
(% de población de cada sexo entre 18-74 años. España y UE)



Fuente: Instituto Europeo para la Igualdad de Género. Índice de igualdad de género (IQ). EIGE' Survey on unpaid care, 2022.

Asimismo, en la órbita de las iniciativas dirigidas a fomentar la corresponsabilidad en todos los ámbitos, cabe recordar que el Plan Corresponsables se puso en marcha en marzo de 2021 con una dotación de 190 millones de euros, como parte de la respuesta al desafío de diseñar un sistema integral de cuidado desde una perspectiva de género, interseccional y de derechos humanos. El Plan, con el propósito de avanzar en la garantía del derecho al cuidado, se desarrolla en colaboración con las Comunidades y Ciudades Autónomas, responsables de la creación de bolsas de cuidado profesional que faciliten la conciliación de familias con hijas e hijos menores de 16 años, el fomento del empleo y la certificación de la experiencia profesional de cuidado no formal. Si bien el diseño del Plan representa un avance en cuanto a la implicación de las Administraciones públicas en el objetivo de la corresponsabilidad, hasta la fecha no se ha publicado información sobre sus resultados.

Buena parte de las medidas contempladas en el III Plan Estratégico para la igualdad efectiva de mujeres y hombres 2022-2025[187] preveían su ejecución a lo largo de 2022 y 2023. Esta ambiciosa hoja de ruta para prevenir y afrontar las desigualdades de género en todos los ámbitos lleva asociada una importante batería de indicadores que permitirá dar cuenta de su realización, los resultados e impacto de su puesta en marcha. Cabe recordar que el presupuesto global del PEIEMH 2022-2025, para todo

Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

187 Sobre su contenido, véase Memoria CES 2022, recuadro 22 del anexo.

el periodo de duración, asciende a 20.318,5 millones de euros, que se ejecutan a través de programaciones bienales. En el Plan de Actuación del Instituto de las Mujeres para el ejercicio 2023 se desglosan los objetivos para las seis líneas estratégicas coincidentes con las del PEIEMH 2022-2025, determinando la unidad responsable de su cumplimiento e incorporando un cuadro de seguimiento para su evaluación.

Salud sexual y reproductiva e interrupción voluntaria del embarazo (IVE): nuevo marco de protección

Unido a lo anterior, en 2023 vio la luz la Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de Salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, sobre la que el CES tuvo la oportunidad de pronunciarse[188]. Algunos de los aspectos más importantes de esta norma, que avanza en el reconocimiento de derechos sexuales y reproductivos, tienen que ver con la obligatoriedad de toda Administración pública implicada en la garantía de estos derechos de actuar con la diligencia debida y de incorporar un enfoque de género, interseccional y múltiple en sus actuaciones, así como de garantizar el derecho a una accesibilidad universal. Además, la ley establece una serie de medidas para la formación del personal sociosanitario y prevé la elaboración de una Estrategia Estatal de Salud Sexual y Reproductiva que sustituya a la de 2011[189].

Nueva hoja de ruta en materia de derechos humanos

En junio 2023 se aprobó el II Plan de Derechos Humanos 2023-2027, respondiendo a los compromisos en el marco de Naciones Unidas. El Plan, resultado de un intenso trabajo participativo, contiene una extensa serie de objetivos y medidas para avanzar en la protección y promoción de los derechos humanos; la igualdad entre mujeres y hombres, así como la igualdad de trato, la no discriminación y la protección de grupos específicos. Incorpora así 421 medidas articuladas en torno a cuatro grandes ejes de actuación: 1) Obligaciones internacionales y cooperación, 2) Garantía de los derechos humanos, 3) Igualdad de mujeres y hombres como garantía de los derechos humanos y 4) Igualdad de trato y protección de grupos específicos como garantía de derechos.

En línea con las prioridades temáticas de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales, el Plan incorpora los riesgos para este tipo de derechos vinculados al cambio climático, los avances tecnológicos, y las amenazas a la democracia y el espacio cívico, abriéndose al reconocimiento de nuevos derechos vinculados a estos ámbitos, como el derecho a vivir en un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible o el derecho de información veraz y a luchar contra la desinformación en todos los

188 Dictamen CES 9/2022 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de Salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.

189 Véase Informe CES 1/2024, *op. cit.*

ámbitos, incluido el digital o, también en este último, la salvaguarda de los derechos humanos en el desarrollo de la inteligencia artificial ética y humanista.

Muchas de las medidas contempladas por el Plan forman parte de otras estrategias en el ámbito de los derechos sociales, la protección social y la igualdad y no discriminación. No obstante, entre las novedades más reseñables, se prevé la elaboración de un Proyecto de Ley de Protección de los derechos humanos, la sostenibilidad y sobre la diligencia debida a las actividades empresariales, que establezca obligaciones para prevenir y mitigar sus impactos adversos en los derechos humanos y medioambientales.

El derecho a la igualdad y no discriminación encuentra su corolario en el desarrollo legislativo de su reconocimiento constitucional, contando nuestro país con un marco consistente de promoción del respeto a la igualdad de trato y la diversidad, así como de garantías frente a su vulneración en los distintos ámbitos. A este respecto, desde la aprobación de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la Igualdad de trato y la no discriminación se cuenta con un marco normativo estatal integral de prevención de todas las formas de discriminación y garantías frente a las conductas discriminatorias en todos los ámbitos. Sin embargo, su plena aplicación requiere de la constitución de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, que aún no se ha llevado a cabo, así como del desarrollo reglamentario de la ley.

Protección contra todas las formas de discriminación: necesidad de desarrollo de la Ley 15/2022

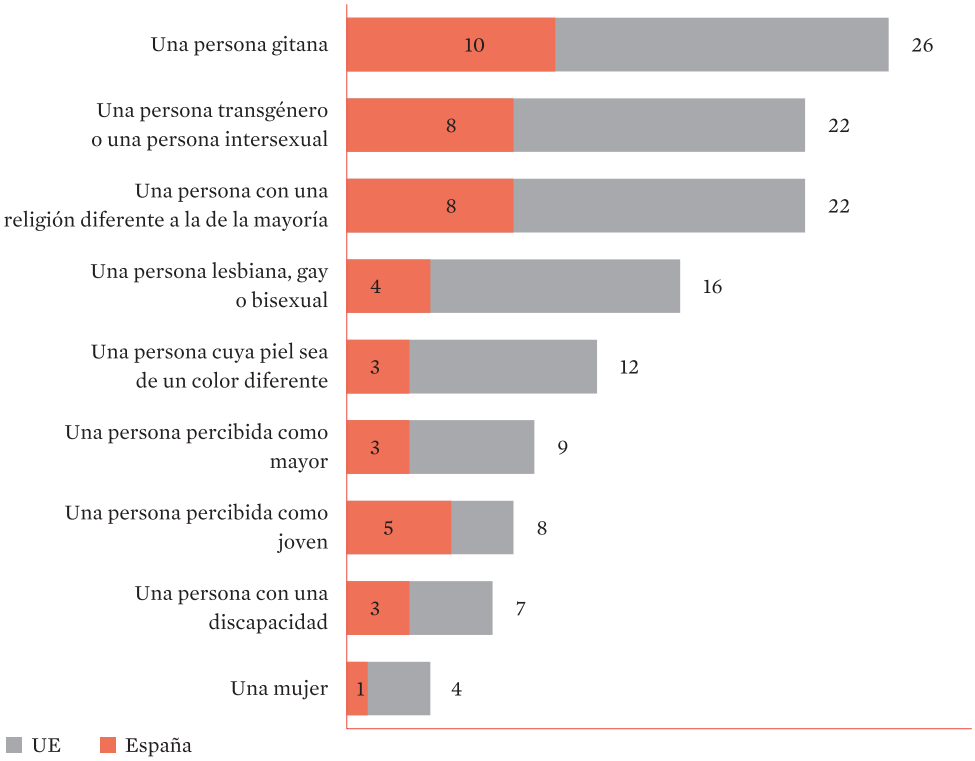
El reciente Eurobarómetro Especial sobre la Discriminación en Europa[190] permite observar la situación relativa de España a través de distintos indicadores. En todos los países europeos el antigitanismo es la forma de discriminación más percibida de entre todos los colectivos estudiados. Es el único colectivo donde el rechazo es superior en España (70 por 100) al registrado en la media europea (65 por 100). Los patrones para el resto de motivos de discriminación son similares a los de la media europea, siendo el origen étnico el segundo motivo de discriminación más extendido en nuestro país (60 por 100), seguido de ser una persona trans (59 por 100), del color de la piel (58 por 100), la orientación sexual (53 por 100) y la situación socioeconómica (53 por 100).

No obstante, los datos muestran que en España se da una menor hostilidad y rechazo hacia las personas de los diferentes grupos vulnerables, así como una mayor predisposición a la convivencia con personas de diferente origen o condición. Ello es así tanto a nivel político, pues una mayoría muy por encima de la media europea se sentiría cómoda teniendo a personas pertenecientes a estos grupos tanto como máximo cargo político (gráfico 94) (en el caso de que fuera una persona gitana, 78 por 100 en España frente a 54 por 100 en media de la Unión Europea) como en la esfera familiar. El 76 por 100 de la población en España frente al 50 por 100 de media Unión Europea

190 Comisión Europea, Eurobarómetro Especial 535, *Discriminación en la Unión Europea*, 2023 (fechas de campo: 13 de abril a 28 de abril 2023).

GRÁFICO 94. PERSONAS QUE SE SENTIRÍAN INCÓMODAS TENIENDO EN EL CARGO POLÍTICO ELECTO MÁS ELEVADO A...

(En porcentaje sobre el total de personas encuestadas)



Nota: incómodo= suma de respuestas entre 1 y 4. «1» significa que no se sentiría «nada cómodo/a» y «10», que se sentiría «totalmente cómodo/a».
Fuente: Comisión Europea, *Eurobarómetro Especial 535. Discriminación en la Unión Europea, 2023* (fechas de campo: 13 de abril a 28 de abril 2023).

se encontraría «totalmente cómoda» con que su hijo o hija mantuviera una relación amorosa con una persona transgénero o intersexual.

Alrededor de una de cada cinco personas (21 por 100) expresa haberse sentido discriminada en el último año. Las formas de discriminación y acoso más mencionadas se basan en la edad, el género, las «opiniones políticas», la «situación socioeconómica» y la «apariencia física general». En comparación con los datos de 2019, la percepción de que existe una discriminación generalizada contra los diferentes grupos aumenta, a excepción de la discriminación por motivos religiosos o creencias que, situándose en un 42 por 100, descendió 5 puntos porcentuales.

Según datos de la Oficina Nacional de Lucha Contra los Delitos de Odio, en 2023 se registraron en España un 33 por 100 más de este tipo de infracciones penales que en el año anterior (1.606 incidentes y 712 personas detenidas), en su mayoría por racismo y xenofobia, seguidos por los delitos de discriminación por la orientación

sexual o identidad de género. Cabe recordar que el eje principal del II Plan de acción de lucha contra los delitos de odio 2022-2024[191], que continuó su aplicación durante 2023, consiste en la asistencia y apoyo a las víctimas de delitos de odio.

Nuevo marco de garantía de los derechos de las personas LGTBI

En 2023, según el citado Eurobarómetro España se encuentra entre los países con un porcentaje más elevado de la población (un 87 por 100) que opina que las personas gais, lesbianas y bisexuales deberían tener los mismos derechos que las personas heterosexuales en lo referente a cuestiones como el matrimonio y la adopción, valor muy por encima de la media europea (69 por 100) y solo superado por Dinamarca (92 por 100), Suecia (94 por 100) y Países Bajos (95 por 100). Según el INE[192], entre 2013 y 2020 el total de hogares compuestos por parejas del mismo sexo ha pasado de 46,8 mil a 70,6 mil, lo que representa el 0,6 por 100 del total de hogares donde habita una pareja. Por otro lado, en 2022 se contrajeron en España 6.236 matrimonios entre personas del mismo sexo, suponiendo el 3,5 por 100 del total de celebrados en ese año.

A ello no ha sido ajeno el considerable avance experimentado por nuestro país a nivel legislativo en las últimas décadas, en el reconocimiento y garantía de los derechos de las personas LGTBI[193], que se vio completado en 2023 con la aprobación de la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, sobre la que el CES tuvo oportunidad de pronunciarse[194]. La nueva norma establece un marco general para promover la igualdad real y efectiva de las personas trans y de garantía de los derechos de las personas lesbianas, gais, trans, bisexuales e intersexuales (LGTBI). La identidad sexual, la expresión de género o las características sexuales de las personas LGTBI y la diversidad sexo-afectiva y familiar se erigen con esta norma en derechos que deben ser garantizados, más allá de la prohibición de discriminación por razón de sexo o de orientación sexual recogida hasta ahora por nuestro ordenamiento. A tal fin, la norma define los criterios y líneas de actuación de los poderes públicos y, con un enfoque transversal, señala una serie de actuaciones para alcanzar tales objetivos en los diversos ámbitos de las políticas públicas entre

191 Ministerio del Interior. Secretaría de Estado de Seguridad, *II Plan de acción de lucha contra los delitos de odio 2022-2024*.

192 Datos de hogares: Encuesta Continua de Hogares (INE). Datos de matrimonios: Estadística de Movimiento Natural (INE).

193 Entre los principales avances, cabe recordar la modificación del Código Penal mediante Ley Orgánica 4/1995, de 11 de mayo, que introdujo la circunstancia agravante de orientación sexual, así como los delitos de odio y discriminación; la Ley 62/2003, de 30 de diciembre de Medidas fiscales, administrativas y del orden social traspuso las Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE, refiriéndose específicamente a la discriminación por motivo de orientación sexual en el ámbito laboral así como el reconocimiento del derecho a contraer matrimonio entre personas del mismo sexo, mediante la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil.

194 Dictamen CES 9/2022, sobre el Anteproyecto de Ley para la Igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI.

los que cabe destacar, sin ánimo de exhaustividad, el educativo, sanitario, laboral, el deportivo o el penitenciario, abordando para ello la modificación de dieciocho textos legales.

Entre otras medidas, la norma prohíbe las cirugías de modificación genital de niños y niñas intersexuales, así como las terapias de conversión y prevé el refuerzo de los contenidos educativos específicos contra la LGTfobia y la prevención del acoso escolar. Asimismo, mujeres lesbianas y bisexuales podrán filiar a sus hijos sin necesidad de estar casadas y se eleva a rango legal el derecho de acceso a técnicas de reproducción asistida, tanto para aquellas como para las personas trans con capacidad de gestar. Además, la norma promueve la investigación sobre las necesidades sanitarias requeridas por las personas LGTBI y las trans y reconoce el derecho a la libre determinación de la identidad de género para mayores de 16 años. La ley también pretende fomentar la igualdad y la no discriminación de las personas LGTBI en los centros de trabajo, como ya se ha tratado en el capítulo II, sancionando un amplio elenco de conductas lesivas y discriminatorias.

La diversidad de orígenes de la población en España se sitúa ya entre las más elevadas de la Unión Europea, gracias al incremento de la inmigración y su arraigo. El volumen de residentes de nacionalidad extranjera alcanzaba en enero de 2024 los 6,2 millones, habiéndose intensificado fuertemente las llegadas tras la crisis pandémica, con un aumento de más de setecientas mil personas llegadas desde comienzos de 2022.

Inmigración, igualdad de trato y diversidad étnico racial

En conjunto, el 12,8 por 100 de la población posee nacionalidad extranjera y si se consideran además los 3,2 millones de personas nacidas en el extranjero que han adquirido la nacionalidad española, la proporción de población de origen migratorio se eleva al menos al 18,2 por 100[195]. Entre 2019 y 2023, mientras la población nacida en España ha caído un 1,2 por 100, la nacida en el extranjero ha crecido un 25 por 100. El 35,8 por 100 de la población de origen extranjero es menor de treinta años mientras un tercio de la población de nacionalidad española ha cumplido los sesenta. Los nacimientos con madre de nacionalidad extranjera suponían el 23 por 100 del total en 2022.

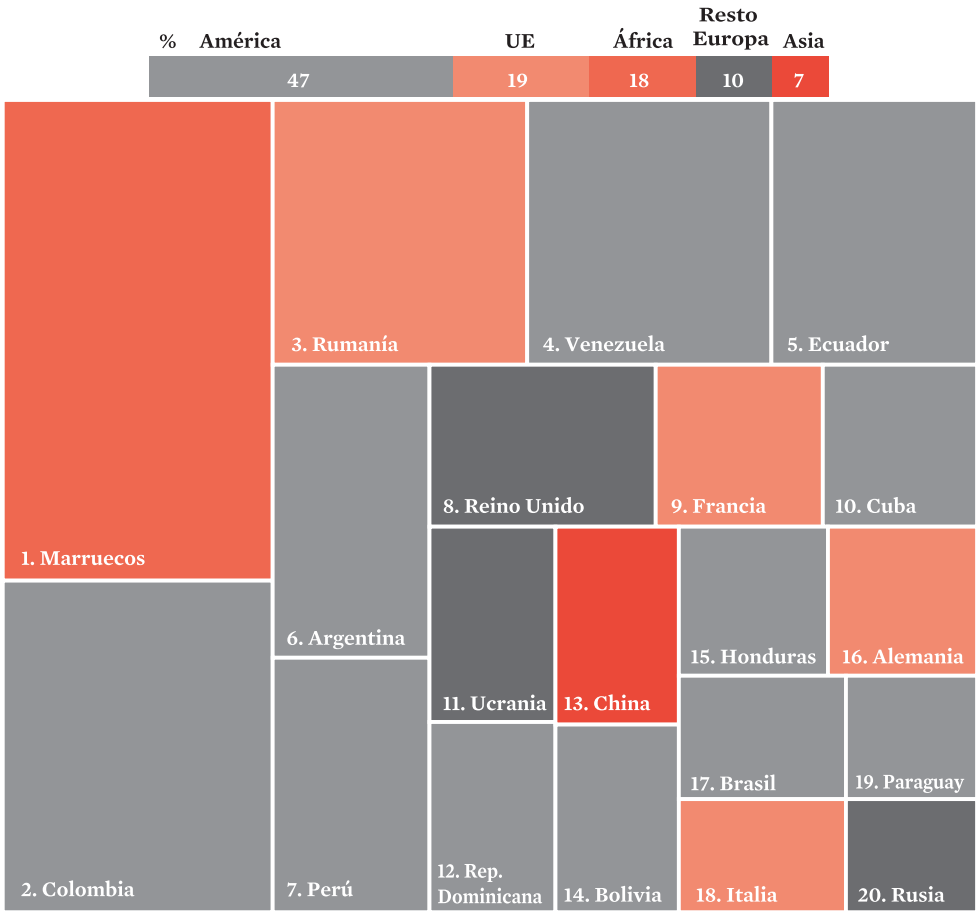
Las principales comunidades de residentes de origen migratorio las constituyen las personas nacidas en Marruecos, Colombia, Rumanía y Venezuela (gráfico 95). Las que más han crecido desde 2019 son las de Colombia (aumento del 69 por 100), Venezuela (del 68 por 100), Argentina (del 39 por 100), Cuba (33 por 100), Ucrania (89 por 100) y Honduras (83 por 100).

Fuerte aumento de la diversidad de orígenes de la población en España

195 Estas cifras no tienen en cuenta la población nacida ya en España de padres naturalizados y, por tanto, de nacionalidad española y origen migrado.

GRÁFICO 95. POBLACIÓN DE ORIGEN MIGRATORIO, POR PAÍS

(Población nacida en el extranjero por país de nacimiento y peso porcentual en el total de la población migrante. 20 primeras nacionalidades, que representan el 77 por 100 del total del grupo)



Fuente: INE, Encuesta continua de población. Datos definitivos a 1 de enero de 2023.

La necesidad de garantizar la existencia de políticas de inclusión social y no discriminación hacia la población de origen migratorio supone un importante reto y se fundamenta en su situación de desventaja en todos los ámbitos de la realidad socioeconómica, especialmente en el caso de las personas de origen no comunitario y de algunos países de la Unión Europea, así como en el caso de las mujeres. La integración de los inmigrantes y la prevención del racismo y la xenofobia constituye uno de los cuatro pilares de la política española de extranjería e inmigración[196] que se apoya, además, en

196 Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y su reglamento de ejecución, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.

la articulación de vías de migración segura, ordenada y regular, en consideración a las necesidades del mercado laboral; la prevención y lucha contra la inmigración irregular, la trata de seres humanos, y el empleo irregular así como la cooperación internacional de carácter bilateral con los países de origen y en el ámbito de la Unión Europea.

Las llegadas por vía irregular constituyen una parte mínima dentro del elevado dinamismo de la inmigración y reflejan un aumento en los últimos años. En 2023, el Ministerio del Interior registró 36.814 entradas irregulares por vía marítima (35.812) y terrestre. Las primeras se siguieron concentrando en la costa mediterránea, las Islas Canarias y las segundas en fronteras terrestres de Ceuta y Melilla, ocasionando graves situaciones humanitarias y tensiones sociales. Esta situación sigue demandando una mayor dotación y coordinación de los dispositivos de primera atención, intervención urgente, acogida y asistencia para necesidades básicas. Aunque los recursos aumentaron durante 2023[197], mayores esfuerzos siguen siendo necesarios, especialmente en el ámbito de la coordinación de las distintas Administraciones.

La regularidad administrativa, sin embargo, es la norma entre la inmensa mayoría de las personas extranjeras en España sin obviar la existencia de un volumen indeterminado de población sin las autorizaciones pertinentes. En 2023 aumentó un 9 por 100 el número de personas con autorización de residencia en régimen de extranjería, alcanzando los 2,9 millones de personas de nacionalidad no comunitaria en diciembre de 2023. Entre las nuevas llegadas de este último grupo, destacan las que proceden de Marruecos, Ucrania y China, que representan el 44 por 100 del total. Las personas marroquíes representan el 27 por 100 del total de personas extranjeras en régimen de extranjería, seguidas de las nacionales de Ucrania y China con el 9 por 100 y el 8 por 100 respectivamente. Por nacionalidades, destaca el aumento interanual de la llegada de personas de Colombia (34 por 100) así como personas peruanas y venezolanas, con aumentos del 27 y del 25 por 100 respectivamente[198]. También aumentó aunque en menor medida (2,3 por 100) el volumen de ciudadanos comunitarios, con certificado de registro, TIE del Acuerdo de Retirada y tarjeta de familiar de ciudadano UE-AELC o Reino Unido, alcanzando las 3,8 millones de personas, destacando las nacionalidades rumana, italiana y británica.

Aumento del 9 por 100 de autorizaciones no UE y del 2,3 por 100 de comunitarios registrados

De entre los tipos de autorización de residencia temporal, destaca el volumen de entradas por razones de estudios. A finales de 2023, 75.857 personas disponían de autorización de estancia por estudios: un incremento anual del 20 por 100 que confirma

197 Resolución de 14 de noviembre de 2022, de la Dirección General de Atención Humanitaria e Inclusión Social de la Inmigración, por la que se establece la planificación de prestaciones, actuaciones y servicios que deben atenderse dentro del programa de atención humanitaria mediante acción concertada para los ejercicios 2023-2026.

198 Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI), *Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor, 31 diciembre 2023.*

la recuperación de la tendencia creciente de este tipo de entradas, que se vio interrumpida con la pandemia y al que ha podido contribuir la entrada en vigor del nuevo Reglamento de la ley de Extranjería [199], que habilita para trabajar simultáneamente a los estudios.

Las personas con autorización de residencia por protección internacional y apatridia aumentaron en 2023 un 16 por 100, siguiendo la tendencia al alza de los últimos diez años y registrando un aumento significativo en las autorizaciones de residencia para personas de origen maliense (48 por 100) y afgano (36) respectivamente. Cabe mencionar que en 2023 el colectivo ucraniano no ha destacado tanto dentro de este colectivo como lo había hecho en 2022. Hay que tener en cuenta que la comunidad ucraniana en España con documentación de residencia en vigor se ha triplicado desde el éxodo provocado por la invasión rusa, rozando las trescientas mil personas en marzo de 2024, dos tercios de las cuales habían obtenido autorización de residencia y trabajo por el mecanismo especial de Protección Temporal. El ritmo de nuevas concesiones es ya muy reducido, predominando actualmente las prórrogas.

En 2023 se aprobó el Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión, contra el Racismo y la Xenofobia (MECIRX 2023-2027) tras más de diez años desde la expiración del II Plan de Ciudadanía e Integración 2011-2014 y de la Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia. El nuevo Marco aúna ambas estrategias y pretende dar respuesta a los compromisos y recomendaciones realizadas a España desde los organismos internacionales, así como servir de guía para dinamizar y dar coherencia a las políticas en este ámbito. El Marco sitúa el foco en un modelo intercultural y en la prevención del racismo y la intolerancia, señalando como destinataria a la población en general. Asimismo, identifica una serie de colectivos especialmente vulnerables, comenzando por las mujeres de origen migrado; las personas solicitantes y beneficiarias de asilo; los menores no acompañados; las personas latinoamericanas, afrodescendientes, asiáticas y gitanas, así como las víctimas de discriminación por sus creencias o prácticas religiosas.

Nuevo Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión, contra el Racismo y la Xenofobia (2023-2027)

El Marco se propone como objetivos concretos que en 2027 todas las comunidades autónomas y al menos el 40 por 100 de los municipios tengan acciones y/o planes de integración y/o prevención de la xenofobia y el racismo, así como que aumenten en el nivel estatal. Incorpora seis bloques de políticas que abarcan distintos ámbitos (atención y reparación a víctimas; jurídico normativo, acogida, políticas de inclusión activa, políticas de convivencia y políticas de prevención del racismo y la xenofobia)

199 Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.

y veintitrés líneas de actuación, cada una de las cuales lleva asociada una serie de objetivos tácticos y propuestas de acción en el nivel estatal, autonómico y/o local. Para verificar su implementación, se crea un Comité de seguimiento y evaluación, así como diversos instrumentos entre los que cabe mencionar un panel de indicadores para la medición y evaluación del progreso, la elaboración de un Informe anual, una evaluación intermedia y final, así como estudios monográficos específicos y reconocimiento de buenas prácticas.

La vulnerabilidad de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional en nuestro país resulta especialmente aguda y el volumen de este colectivo aumenta año a año. Como ya se ha mencionado, tras la intensidad de las llegadas y las solicitudes de protección temporal de las personas refugiadas llegadas de Ucrania tras su invasión por Rusia en 2022, el ritmo de llegadas de este país se ha ralentizado, pero han aumentado con fuerza en otros orígenes, siendo Venezuela y Colombia los países de los que provienen la gran mayoría. Se siguieron registrando importantes dificultades para acceder al procedimiento de acogida que mantienen a miles de personas en un limbo legal durante meses. En total, en 2023 más de 163.000 personas solicitaron asilo, un 37 por 100 más que el año anterior, cuando ya se había alcanzado un registro histórico. Descendió, en cambio, la proporción de reconocimientos puesto que únicamente se concedió el asilo a 12 de cada 100 personas, un 4,5 por 100 menos que el año anterior, rompiendo el patrón de aumento los dos últimos años[200]. El refuerzo del sistema de Acogida es uno de los compromisos del MECIRX 2023-2027.

Más solicitudes de protección internacional, frente a las limitaciones del sistema nacional de acogida

1.12. VIOLENCIA DE GÉNERO

La violencia de género contra las mujeres hunde sus raíces en el contexto cultural de desigualdad estructural entre mujeres y hombres. Muchas de sus manifestaciones más sutiles tanto en la esfera pública como privada forman parte de la cotidianeidad y vienen respaldadas por creencias que han sido una constante a lo largo de los siglos, como la infravaloración de las actividades, y especialmente las de cuidados, que realizan las mujeres; la invisibilización, desprecio o falta de consideración de su voz y sus aportaciones, así como la presunción de su incompetencia o necesidad de tutela masculina para determinadas tareas. Las consecuencias de estas injustas asunciones se mantienen, en mayor o menor medida, en el sustrato cultural de las sociedades contemporáneas y constituyen el marco en el que se desarrollan las distintas formas de violencia. Entre ellas, las que focalizan la atención y para las que se dispone de datos

200 Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Cifras del asilo en España, 2023.

son las predominantemente centradas en su tipificación legal como formas de violencia física o psicológica, a cuya evolución reciente se prestará atención más adelante.

Frente al peso de esa inercia histórica, el importante esfuerzo institucional, legislativo y educativo para erradicar la violencia de género es relativamente reciente pero muy intenso en nuestro país, habiendo recibido impulso en paralelo a la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos, en especial a partir de la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de protección integral contra la violencia de género. Ahondando en ese mismo propósito se han producido otros avances ampliamente consensuados como el Pacto de Estado contra la violencia de género en 2017 y, entre los más recientes, su renovación en noviembre de 2021 por gran mayoría parlamentaria; el aumento del 12 por 100 en 2023 de los presupuestos en este ámbito o la puesta en práctica de la Estrategia Estatal para combatir las Violencias Machistas 2022-2025.

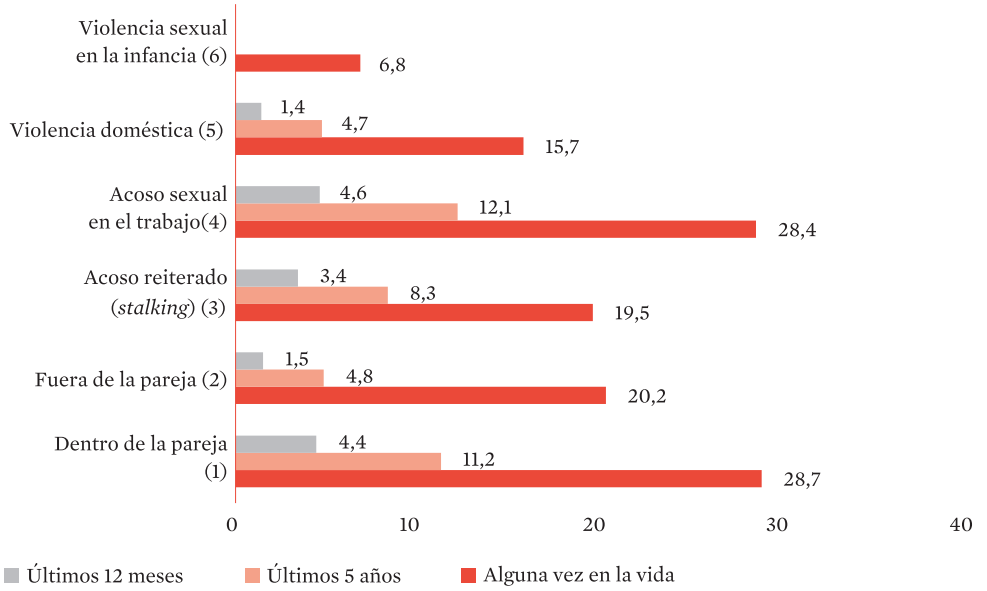
Según la Encuesta Europea sobre Violencia de Género (EEVG)[201], se estima que más de cinco millones de mujeres en España (el 28,3 por 100 de las mujeres de entre 16 y 74 años) han sido víctimas alguna vez en su vida de algún tipo de violencia dentro o fuera del ámbito de la pareja; el 8,4 por 100 lo ha sido por última vez en los últimos 5 años y el 2,7 por 100 en el último año, habiendo sido hombres los agresores en el 94,1 por 100 de los casos de mujeres víctimas de violencia física (incluyendo amenazas) y/o sexual. De los distintos tipos de violencia (gráfico 96), el más prevalente a lo largo de la vida es el que tiene lugar en el ámbito de la pareja (28,7 por 100), siendo dentro de esta categoría más frecuente la violencia física por parte de exparejas (20,6 por 100).

Tres de cada diez mujeres en España han sufrido alguna vez violencia de género

Por perfiles sociodemográficos, en todas las formas de violencia de género la prevalencia parece disminuir a medida que aumenta la edad. Así, la prevalencia estimada de la violencia en las relaciones de pareja o expareja es sufrida por el 38,4 por 100 de las mujeres entre 18 y 29 años y desciende al 19 por 100 en las de entre 65 y 74 años, si bien hay que tener en cuenta que la percepción de la violencia disminuye con la edad junto a factores como el efecto memoria o la educación recibida. Las mujeres que sufren alguna limitación grave para la vida diaria son las más vulnerabilizadas frente a todos los tipos de violencia de género (50,6 por 100 en el caso de la violencia en pareja); así como las de niveles de formación intermedio y superior (32 por 100 y 30 por 100 respectivamente). Es más elevada la incidencia entre nacidas en el extranjero fuera de la Unión Europea (33,9 por 100 frente al 27,6 por 100 de nacidas en España).

201 Primera encuesta sobre violencia de género realizada dentro del marco del Sistema Estadístico Europeo entre mujeres de 18 a 74 años, ampliada en España a mujeres entre 16 y 74 años. Los trabajos de campo se han realizado en 2022. El marco conceptual de Eurostat no se adapta siempre al utilizado en España, como ocurre con el uso del término «violencia doméstica».

GRÁFICO 96. PREVALENCIA DE DISTINTOS TIPOS DE VIOLENCIA DE GÉNERO, 2022
(En porcentaje sobre el total de mujeres residentes en España de entre 16 y 74 años)



Notas: la EEVG utiliza las siguientes definiciones (1) Violencia dentro de la pareja: violencia psicológica; física (incluyendo amenazas) y/o sexual ejercida por persona agresora pareja o expareja; (2) Violencia fuera de la pareja: Violencia física (incluyendo amenazas) y sexual, excluyendo psicológica; (3) Acoso reiterado (*stalking*): comportamiento reiterado ejercido por cualquier persona pareja o no que supone acechar a alguien, causándole miedo o preocupación por su propia seguridad; (4) Acoso sexual en el trabajo: comportamientos no deseados de naturaleza sexual de los que puede resultar víctima la mujer por parte de cualquier persona en el ambiente laboral; (5) Violencia doméstica: actos de violencia sexual y/o física (incluyendo amenazas) ocurridos en la «unidad doméstica o familiar» o en el ámbito de la pareja, difiriendo del concepto utilizado en España donde la violencia ejercida por un hombre hacia una mujer en sus relaciones de afectividad se considera «violencia de género»; (6) Violencia sexual en la infancia: análisis retrospectivo de la violencia sexual sufrida antes de cumplir 15 años por mujeres de entre 16 y 74 años residentes en España
Fuente: Eurostat y Ministerio de Igualdad, Encuesta Europea de Violencia de Género 2022, 2023.

Casi una cuarta parte de los chicos jóvenes creen que la violencia de género no existe

El conocimiento de los recursos especializados en violencia contra las mujeres está muy extendido: el 96,5 por 100 conoce algún tipo de recurso, siendo el más conocido el servicio 016 de información, asesoramiento jurídico y atención psicosocial (86,5 por 100), a mucha distancia de los centros de atención integral (48,8 por 100) y del servicio telefónico de atención y protección para víctimas de violencia de género ATENPRO (10,7 por 100). A este respecto, cabe destacar que hasta marzo de 2024 se había ejecutado ya el 72 por 100 (103,3 millones de euros) de la línea de inversión 22.04 del PRTR dirigida a la lucha contra la violencia de género, financiando proyectos en línea con los objetivos del Plan «España te protege».

No obstante, en 2023[202], el 87 por 100 de los chicos y chicas jóvenes dicen reconocer alguna situación de violencia de hombres contra mujeres en su entorno cercano. Y a

202 Centro Reina Sofía de Fad Juventud, *Barómetro Juventud y Género 2023*, financiado por la delegación del Gobierno contra la Violencia de Género del Ministerio de Igualdad.

pesar de que han aprendido a reconocer situaciones concretas de violencia cotidiana (de control, física, psicológica, sexual...), el 23,1 por 100 de los chicos jóvenes cree que la violencia de género «no existe o es un invento ideológico», lo que alerta de la necesidad de profundizar en la efectividad de la sensibilización en materia de igualdad y en las medidas de prevención de la violencia desde la más temprana educación y en todos los ámbitos.

Según la EEVG, el 50,3 por 100 de las mujeres víctimas de violencia física (incluyendo amenazas) y/o sexual en la pareja ha sufrido lesiones físicas como consecuencia y el 78,4 por 100, además, ha sufrido daños psicológicos derivadas de esa violencia física. Son datos suficientemente ilustrativos del enorme alcance de este tipo de violencia (más de un millón de mujeres en el primer caso y de 1,5 millones en el segundo). Como consecuencia más extrema, en 2023, según la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, 56 mujeres fueron asesinadas por un hombre que era o había sido su pareja, es decir, siete más que en 2022. Además, dos niñas también perdieron la vida en 2023 como víctimas de la violencia vicaria, que repuntó en 2024 puesto que hasta abril se habían registrado ya siete asesinatos de menores en casos de violencia de género contra su madre. En los veinte años transcurridos desde que en 2003 se comenzaron a contabilizar oficialmente estos crímenes machistas, el volumen de víctimas mortales al finalizar 2023 se elevaba a 1.244 mujeres y, desde que en 2013 se contabilizan las víctimas menores de edad, 53 niñas y niños.

Aumento de las víctimas, las denuncias, las sentencias condenatorias y las medidas de protección

En cuanto a los feminicidios fuera de la pareja y/o expareja, en 2023 se registró un total de 22 asesinatos de mujeres por el hecho de ser mujeres, por debajo de los 34 ocurridos en 2022[203]. Los casos de 2023 fueron en su mayoría feminicidios familiares (12); sociales (6) y sexuales (4). Además, un menor de edad fue asesinado por violencia contra las mujeres fuera de la pareja o expareja.

En el 26,7 por 100 de los casos de víctimas mortales en 2023 constaba una denuncia previa contra el agresor, proporción inferior a la del año anterior (el 40,8 por 10) y superior a la de años precedentes. En todo caso, el número de denuncias va en aumento (en 2023 se registraron 199.282, un 9,5 por 100 más que el año anterior)[204], al igual que las órdenes de protección dictadas (un 8,2 por 100 más que en 2022) y las sentencias (60.172 en total, un 5,4 por 100 más que en el año anterior, con fallo condenatorio en el 80,6 por 100 de los casos). Además, en 2023 se han convocado hasta seis comités de crisis ante la alerta de asesinatos machistas, a fin de mejorar aspectos de la aplicación de la normativa en vigor, como el reforzamiento de las medidas de acompañamiento a la hora de recoger los enseres por parte de víctimas que se separan de su agresor.

203 Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género.

204 Consejo General del Poder Judicial. Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género. *Informe sobre Violencia de Género. Año 2023.*

El 17,9 por 100 de las mujeres en España ha sufrido violencia sexual dentro o fuera de la pareja alguna vez en su vida, según la EEVG, proporción que se eleva al 28,2 por 100 en el grupo de 18 a 29 años. Según las últimas cifras del INE[205], en 2022 fueron condenadas 3.200 personas por delitos contra la libertad sexual. Durante 2023 arrancó la aplicación de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de Garantía integral de la libertad sexual y el desarrollo de los instrumentos de prevención y protección contemplados en la misma, como los centros de crisis y de atención integral; ATENPRO, DERA y los puntos violeta.

Un reciente estudio[206] analiza en profundidad los impactos derivados de la violencia que sufren las mujeres en el ámbito de sus relaciones de pareja o expareja (violencia de género o VG) y de la violencia sexual contra las mujeres fuera de ese ámbito (VGfp); una valoración monetaria de sus costes y su distribución. Se estima que solamente esas dos formas de violencia supusieron un coste de hasta 4.933 millones de euros en 2022, lo que resultaría equivalente a un 0,37 por 100 del PIB y 104 euros per cápita.

Por último, cabe recordar que, debido a la disolución de las Cortes por la convocatoria de elecciones generales anticipadas, no se llegó a aprobar en 2023 la ley integral contra la trata y explotación de seres humanos, uno de los exponentes más dañinos de la violencia de género puesto que la gran mayoría de sus víctimas son mujeres. Se trataba de uno de los compromisos contenidos en varias estrategias de igualdad y no discriminación, sobre el que el CES se pronunció en su Dictamen 3/2023[207] y cuya tramitación se ha reanudado ya entrado el año 2024.

205 INE, Explotación del registro central de delincuentes sexuales.

206 Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (UA), *Impacto de la violencia de género y de la violencia sexual contra las mujeres en España (II): una valoración de sus costes en 2022*. Ministerio de Igualdad y para la erradicación de la violencia contra las mujeres, 2024.

207 Dictamen CES 3/2023 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica integral contra la Trata y la explotación de seres humanos.

Conclusiones

Condiciones de vida

- Las condiciones de vida de la población en 2023 se vieron favorecidas por la evolución positiva de la economía y el empleo, recuperándose la renta disponible por habitante prácticamente a niveles anteriores a la pandemia.
- La desigualdad sigue siendo un problema estructural pues la mejora económica y del empleo no alcanzó a todos los hogares por igual. Más de una cuarta parte (26,5 por 100) se encuentra en riesgo de pobreza y/ o exclusión social, pese al ligero descenso de los hogares con baja intensidad laboral (8,5 por 100) y del riesgo de pobreza monetaria (26,9 por 100).
- Se adoptaron y prorrogaron numerosas medidas de apoyo a los hogares para atenuar el impacto de la inflación, especialmente a los más vulnerables. No obstante, la carestía de la vida se tradujo en un aumento de la carencia material severa, de los hogares que llegaban a fin de mes con mucha dificultad (en torno al 9 por 100 en ambos casos) y de la pobreza energética (20,7 por 100).
- Para afrontar el reto de la desigualdad, en paralelo a los avances en el mercado de trabajo y la educación, la protección social debe ofrecer respuestas a los grupos peor posicionados, intensificando la eficacia de instrumentos como el IMV. Pero también prestar atención a la inseguridad económica que afronta la parte medio-baja de la distribución, en que se asienta la estabilidad social y económica del país.

Acceso y mantenimiento de la vivienda

- El acceso a la vivienda continúa siendo uno de los principales desafíos sociales. Durante 2023 los precios continuaron al alza y se endurecieron las condiciones de acceso al crédito inmobiliario, agravando las dificultades. Los gastos de vivienda absorben ya la tercera parte del gasto medio en los hogares.
- El aumento del volumen de hogares por encima del crecimiento del parque de viviendas confluye con un déficit de vivienda nueva, dificultando la absorción de la demanda en algunas comunidades autónomas y repercutiendo en el retraso de la edad de emancipación de las personas jóvenes.
- La aprobación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la vivienda pretende dar respuesta a esta situación, junto con otras medidas como el Bono de Alquiler Joven. Aún es pronto para evaluar sus efectos en el mercado, al igual que ocurre con el Sistema Estatal de Índices de Referencia del precio de alquiler.

- La vivienda social supone en España solo el 2,5 por 100 del total de viviendas principales, frente a tasas superiores al 15 por 100 en algunos países europeos. La nueva Ley 12/2023 contempla medidas para abordar este problema.
- Se aprobó la Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030 (ENI-PSH). Dirigida a la inclusión social de las más de 28.500 personas en situación de calle involuntaria, debe superar el insuficiente impulso institucional y presupuestario del sistema público de servicios sociales que financia sus acciones.
- Las deficiencias en el aislamiento térmico afectan a 3,5 millones de viviendas y podrían estar agudizando la elevada incidencia de la pobreza energética. Se prorrogaron hasta finales de 2023 las ayudas del Bono Social Eléctrico, que llega a 1,6 millones de beneficiarios. Pero es preciso que las ayudas a la mejora de la eficiencia energética lleguen a los hogares que más lo necesitan.

Calidad del entorno ambiental

- En 2023 se superaron nuevamente las temperaturas medias máximas alcanzadas en el registro histórico, mientras la prolongada sequía se traducía en restricciones cada vez más frecuentes. Además de avanzar en pautas de utilización más sostenibles, es preciso cumplir la normativa de calidad de las aguas y acometer actuaciones relacionadas con la seguridad hidrológico-hidráulica.
- El impacto del cambio climático confluye con otros factores como el abandono rural, que deterioran y reducen las formaciones forestales, aumentando el riesgo de incendios. Estos afectaron a un 44,4 por 100 más de superficie forestal que en 2013.
- La calidad del aire en las ciudades españolas mostró una favorable evolución en 2022, con la excepción del ozono troposférico que superó los valores objetivo. No obstante, a pesar del compromiso de implementar zonas de bajas emisiones (ZBE) en 149 municipios antes de 2023, únicamente se hizo en 15 de ellos, encontrándose el resto en proceso de tramitación.
- Se aprobaron diferentes medidas orientadas al impulso de la movilidad sostenible y el mantenimiento de las ayudas al transporte público contribuyó a su mayor utilización. No obstante, el uso del vehículo privado continúo en aumento, mientras la expansión del vehículo eléctrico, como parte de la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030, necesita que se amplíe la red de recarga.

Educación y formación

- En 2023 el sistema educativo español siguió mostrando fortalezas reseñables en ámbitos como en el de la educación infantil o el aprendizaje permanente y

continuó reduciéndose el abandono escolar temprano, uno de los principales desafíos en España.

- No obstante, persisten retos estructurales relacionados con las brechas sociales, los recursos del sistema, el rendimiento educativo comparado o los desafíos de la profesión docente, agudizados por algunas de las crisis más recientes, como la del COVID-19, así como por el aumento acumulado del coste de la vida.
- Los resultados de PISA 2022 muestran que, a pesar de las sucesivas reformas educativas introducidas en las últimas décadas, los estudiantes de 15 años tienen ahora menos competencias básicas que los estudiantes de hace veinte años. Sin embargo, la pérdida de competencias ha sido generalizada e incluso más intensa a nivel global, lo que ha permitido a España acercarse al promedio de la Unión Europea.
- 2023 ha sido el Año Europeo de las Capacidades, señalizando la necesidad de ampliar y mejorar las cualificaciones en múltiples actividades productivas. El atractivo de la formación profesional siguió aumentando y en el curso 2022-2023 el alumnado matriculado superó el millón de personas. Aun siendo todavía minoritaria (3,7 por 100), la formación profesional Dual creció un 17 por 100 afrontando numerosos retos para su implantación, abordados por el CES en su Informe CES 1/2022.
- La implantación de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema universitario está suponiendo una importante transformación de los sistemas de acreditación docente, entre otros cambios, mientras se mantiene el desafío de la financiación de las universidades públicas, en un contexto de fuerte competencia con las universidades privadas, cuyo número y alumnado continúa aumentando.

Salud y sistema sanitario

- En 2023 se declaró el fin de la emergencia sanitaria por COVID-19 que, con un balance de 154 mil fallecimientos con desigual incidencia territorial, ha seguido afectando a la salud y al propio sistema, que arrastra las consecuencias de las secuelas de la enfermedad y de retrasos en el diagnóstico que siguen aflorando.
- Aumentan las listas de espera en atención primaria y especializada, nivel en el que el número de pacientes aguardando una intervención quirúrgica se incrementó en un 7 por 100 en 2023. El tiempo medio de espera alcanzó los 128 días, ocho más que el año anterior.
- El nivel de actividad en atención primaria se redujo en 2022 después del inédito incremento relacionado con el COVID-19 que incluyó la masiva campaña de vacunación frente a la enfermedad. Cuatro de cada diez consultas fueron no presenciales. En atención especializada, la actividad en consultas aumentó

en más del 5 por 100 respondiendo en parte a la acumulación de demanda no atendida en la pandemia.

- Cuatro de cada diez personas padecen algún trastorno de salud mental, pero la alta prevalencia no se refleja en 2022 en la dedicación de recursos y la tasa de profesionales es inferior a la media de la Unión Europea.

Seguridad social y sistema de pensiones

- En 2023, habiéndose hecho ya efectivo el ingreso en el sistema de la Seguridad Social de las primeras cohortes de la generación del *baby boom*, el número de pensiones contributivas superó por primera vez los diez millones, y la edad media de entrada a la jubilación alcanzó los 65 años.
- Finalizaron las medidas extraordinarias por la crisis sanitaria, los ingresos por cotizaciones sociales alcanzaron máximos históricos por el dinamismo del empleo y entraron en vigor nuevas medidas que implicaron mayores ingresos, como la aplicación del MEI y el nuevo sistema de cotización de trabajadores autónomos. Sin embargo, el déficit del sistema aumentó ligeramente, hasta el 0,6 por 100 del PIB, debido fundamentalmente a la revalorización de las pensiones en un 8,5 por 100, porcentaje excepcionalmente elevado.
- En el ámbito normativo, culminó la reforma del sistema iniciada en 2021, con el Real Decreto-ley 2/2023, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones.
- En 2023 la previsión social complementaria mostró avances, tanto de los planes de empleo como de los individuales y asociados, aumentando la rentabilidad acumulada y el valor de su cuenta de posición. Sin embargo, siguió descendiendo el número de planes inscritos, así como las aportaciones brutas acumuladas.

Protección por desempleo y cese de actividad

- Con una media de 1,8 millones de perceptores de prestaciones (la cifra más baja desde 2008), 2023 registra una mejora relativa en el alcance y calidad de la protección por desempleo: se reduce la brecha entre paro registrado y perceptores por desempleo (la más baja desde 2009, salvo el año de la pandemia), crece la cobertura contributiva (4 por 100), aumenta la tasa de cobertura (5,4 por 100) y la principal causa de baja del sistema es por colocación (siete de cada diez bajas).
- Pese a las mejoras, persiste un elevado peso de la protección asistencial (55 por 100), dificultades de incorporación al mercado de trabajo de manera estable y permanente (el 63 por 100 de las altas contributivas son por reanudación), y la marcada brecha de género en calidad y cobertura de la protección.

- En 2023 entran en vigor importantes reformas que mejoran la adecuación de las prestaciones: el importe de la prestación contributiva vuelve a ser del 60 por 100 de la base reguladora a partir del día 181 (incremento del 20 por 100 en la tasa de sustitución), al tiempo que las cuantías de prestaciones asistenciales se incrementan como efecto de la subida del IPREM un 3,6 por 100 que, no obstante, arrastra una considerable pérdida de poder adquisitivo de años anteriores.
- En términos comparados, en 2023 España contaba con uno de los sistemas de protección por desempleo más generosos de la Unión Europea en términos de cuantía, aunque a su vez es uno de los sistemas que más tiempo de cotización exige para contar con una protección contributiva prolongada. Sin embargo, la suficiencia de ingresos es mejorable en familias con menores a cargo.
- Se mejoran las condiciones de acceso a la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos. Con el nuevo sistema de cotización y protección, el número de solicitudes resueltas favorablemente triplica las cifras de los años anteriores a la pandemia. Pese a ello, la tasa de solicitudes resueltas negativamente se mantiene en torno al 50 por 100.

Ingreso mínimo vital y sistema de garantía de ingresos mínimos

- En 2023 se produce un incremento del 28 por 100 en el número prestaciones del Ingreso Mínimo Vital (IMV), que a comienzos de 2024 superaba el medio millón.
- Los incrementos en la cuantía de la renta garantizada del IMV, junto al mantenimiento del incremento extraordinario del 15 por 100 para las pensiones no contributivas e IMV, sitúan la tasa de adecuación en el punto más alto de la serie histórica y es el sexto más alto de la Unión Europea.
- Aunque positivos, el incremento en beneficiarios y cuantías contrasta con una brecha de cobertura de entorno al 50 por 100, cifra que se eleva al 75 por 100 en el caso del Complemento a la Infancia (CAPI).
- Siete de cada diez titulares del IMV son mujeres, en línea con la tendencia predominante de mujeres en las dimensiones no contributiva y semicontributivas del sistema, frente al predominio de los varones en la dimensión contributiva.

Atención a la dependencia

- En diciembre de 2023 se registraban en España 1,6 millones de personas en situación de dependencia reconocida, 76.000 más que en 2022, pero una proporción significativa no ha conseguido aún acceder a los servicios de atención.
- Aumenta el número de beneficiarios del SAAD (98 mil más que en 2022), pero una parte importante de los servicios prestados no alcanzan la intensidad requerida para satisfacer las necesidades diarias de las personas en situación

de dependencia. Y muchos de esos servicios son de muy baja intensidad protectora.

- En 2023 se registró un nuevo descenso del 6 por 100, quedando en lista de espera un 11 por 100 de las personas valoradas con algún grado de dependencia, en total 155 mil personas con valoración de grado. Pero si se tiene en cuenta el número de personas a la espera de reconocimiento de dependencia, superior a 117 mil, la lista sumaría más de 296 mil personas, una cifra en todo caso inferior a la de 2022.
- La mayor parte de las prestaciones concedidas son servicios (41 por 100), pero predominan los de baja intensidad. La teleasistencia, servicio con el que contaban 428 mil personas beneficiarias en 2023 (casi 76 mil más que en 2022) es responsable del incremento del conjunto de las prestaciones otorgadas en los últimos años.
- El Plan de Choque ha cumplido, desde su puesta en marcha, con los compromisos de financiación de la AGE aportando 3.291,5 millones de euros al sistema de atención, lo que se ha traducido en una contribución al total de la financiación de las Administraciones públicas cercano al 40 por 100.

Derechos de las personas consumidoras y usuarias

- En 2022 el gasto medio en consumo de los hogares se incrementó en términos constantes un 2 por 100 sobre el año anterior y las familias tuvieron que hacer más esfuerzo económico para aumentar ligeramente la adquisición de bienes y servicios en el contexto de la subida de precios.
- La vuelta a la normalidad facilitó la recuperación de algunas pautas de comportamiento ampliamente asentadas aún a pesar del incremento de los precios, recobrando el gasto en hostelería sus posiciones en las prioridades de gasto de los hogares. Sin embargo, en 2023 la cesta de la compra en alimentación redujo su tamaño y aumentó su precio, obligando a las familias a restringir el consumo de algunos productos básicos, como el aceite de oliva.
- Aumenta el acceso a bienes y servicios a través de Internet: en 2023 la proporción de consumidores en línea alcanzó la media de la Unión Europea registrando el valor más alto de la serie histórica. Pero los mayores de 74 recurren a este medio con muy poca frecuencia, a pesar del incremento de la proporción en los últimos tres años.
- El sistema de organización de la atención ciudadana mediante un servicio de cita previa puede ahondar la brecha digital y la vulnerabilidad de parte de la población cuando solo es accesible de forma telemática. La reserva de citas (incluidas las médicas) es en 2023 el servicio público más usado a través de Internet.

- Siete de cada diez niños de entre 10 y 15 años tienen teléfono móvil propio y el 95 por 100 accede a Internet, siendo preocupante el acceso a contenidos nocivos.

Igualdad, no discriminación e inclusión

- En comparación europea, España mejora y sobresale en igualdad de género ocupando el cuarto puesto en el índice europeo (IQ 2023), si bien con un amplio margen de mejora en dimensiones como la del trabajo, a pesar de la positiva evolución del empleo. Persisten dificultades para la conciliación de la vida personal y laboral aunque se observan mejoras en el nivel de corresponsabilidad de los hombres.
- Se aprobó la Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de Salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.
- En España hay menor rechazo hacia personas de grupos vulnerables y mayor predisposición a la convivencia con personas de diferente condición. En esa dirección avanza la nueva Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la Igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI.
- El dinamismo de los flujos migratorios apoyó el crecimiento de la población hasta los 48,4 millones de habitantes y aumentó la diversidad de orígenes en España, con más del 18 por 100 de población de origen migratorio. En este contexto se aprobó el Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión, contra el Racismo y la Xenofobia 2023-2027.
- Se aprobó el II Plan de Derechos Humanos 2023-2027, mientras continúa pendiente la creación de la Autoridad para la igualdad de trato y no discriminación prevista en la Ley 15/2022; la aprobación de la ley integral contra la trata y explotación de seres humanos o el refuerzo del Sistema Nacional de Acogida.

Violencia de género

- La persistencia de la violencia de género constituye uno de los problemas más graves de la sociedad española, agudizado en 2023 con 58 víctimas mortales asesinadas por su pareja o expareja. Al finalizar el año, eran ya 1.244 los feminicidios de este tipo registrados desde 2003.
- El 28,3 por 100 de las mujeres en España han sido víctimas de violencia de género alguna vez según la Encuesta Europea de Violencia de Género 2022. Se estima que sus costes para la sociedad equivalen al 0,37 por 100 del PIB. Pero para el 23 por 100 de los jóvenes «no existe o es un invento ideológico», por lo que es necesario reforzar la efectividad de las medidas para combatirla.

TEMA DESTACADO: IMPACTO SOCIAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO: ABORDAR LA TRANSICIÓN SIN AHONDAR LAS DESIGUALDADES

1. Cambio climático y derecho a un medio ambiente saludable

La rapidez e intensidad con que está avanzando el cambio climático aboca ya hoy en día a afrontar escenarios que hace unos años se antojaban lejanos en el tiempo. Su efecto en los seres humanos, las condiciones en que se desarrolla su existencia y su propia supervivencia constituyen la principal preocupación de fondo en el debate sobre el futuro del planeta, si bien los compromisos internacionales para abordarlo han estado condicionados por sus consecuencias en el desarrollo económico.

La vulnerabilidad de los ecosistemas y la de las sociedades están estrechamente relacionadas, de modo que el cambio climático representa un riesgo para la salud y el bienestar de la población, aumentando además la desigualdad y el riesgo de pobreza. Por un lado, el cambio climático se ha acelerado en paralelo a los rápidos cambios sociodemográficos que, a nivel mundial, han aumentado la presión sobre los recursos, con un extraordinario crecimiento de la población, el consumo de energía, agua, alimentos, tecnología y otros insumos básicos. Por otro, las consecuencias del cambio climático se proyectan directamente sobre la sociedad y las personas que la componen, deteriorando elementos esenciales de su calidad de vida y aumentando la desigualdad social. Y unido a lo anterior, hay que tener en cuenta que algunas respuestas frente a las consecuencias del cambio climático derivan en lo que se denomina «maladaptación»[208], es decir, acciones que pueden producir efectos negativos tanto ambientales como sociales, como aumentar la vulnerabilidad o desplazar

208 Concepto acuñado y utilizado en el Plan Nacional de Adaptación frente al Cambio Climático (PNACC) y otros documentos institucionales y normativa internacional de aplicación. Así, el Reglamento (UE) 2020/852, establece seis objetivos ambientales de referencia a los que las actividades económicas no deberán causar ningún perjuicio significativo, para ser consideradas sostenibles; uno de estos objetivos es la adaptación al cambio climático. El artículo 17 del citado Reglamento establece que una actividad económica causa un perjuicio significativo a la adaptación al cambio climático «cuando la actividad provoque un aumento de los efectos adversos de las condiciones climáticas actuales y de las previstas en el futuro, sobre sí misma o en las personas, la naturaleza o los activos». Por su parte, las directrices técnicas preparadas por la Comisión Europea para la aplicación del principio «no causar un perjuicio significativo» (*do no significant harm* en inglés) en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, aclaran que «se puede provocar un daño significativo al objetivo de adaptación al cambio climático, bien (i) no adaptando una actividad a los impactos adversos del cambio climático cuando esa actividad corre el riesgo de sufrir esos impactos o (ii) por *maladaptación*, cuando la aplicación de una solución de adaptación que protege un lugar («personas, naturaleza o activos») incrementa los riesgos en otro lugar (por ejemplo, construyendo un dique entorno a una parcela en una llanura de inundación que tiene como resultado el desplazamiento del riesgo a una parcela vecina sin protección)».

temporal o espacialmente los riesgos; socavar las capacidades u oportunidades de adaptación presentes y futuras; producir cargas desproporcionadas para los más vulnerables o, incluso, dar lugar a aumentos de emisiones de gases de efecto invernadero. La «maladaptación» exacerba las desigualdades, de modo que los grupos de población con mayor riesgo de vulnerabilidad suelen ser los más afectados por este tipo de acciones.

Una visión amplia de la transición justa, no ceñida a regiones y sectores productivos, remite a la necesidad de no dejar a nadie atrás en el proceso de transformación.

Justicia climática, derechos humanos, equidad y gobernanza

Desde esta perspectiva, hay que tener en cuenta que determinados grupos de población, por razones vinculadas a sus más desfavorables circunstancias socioeconómicas u otras variables como el género o la edad pueden verse particularmente afectados tanto por las repercusiones directas del cambio climático como por los costes de las medidas de adaptación al cambio climático, los objetivos de mitigación de emisiones y la transición energética. En este sentido, conceptos como el de «justicia climática» o «resiliencia justa» se están abriendo paso en el debate sobre las consecuencias sociales del cambio climático y de las medidas de adaptación y mitigación (recuadro 7).

De manera incipiente, ya en la evaluación del primer Plan Nacional de Adaptación frente al Cambio Climático se advertía de la necesidad de incluir en el siguiente PNACC cuestiones y enfoques emergentes vinculados con la adopción de un enfoque de derechos humanos en materia de adaptación; considerar la vulnerabilidad frente al cambio climático desde una perspectiva social o el avance hacia un enfoque que impulse estilos de vida sostenibles para mejorar la adaptación.

El PNACC actualmente en vigor aborda esta cuestión señalando cómo las acciones de adaptación coherentes con la justicia climática afrontan los riesgos a corto y largo plazo mediante procesos de toma de decisiones que atienden a los principios de justicia, equidad y responsabilidad, incluyendo a las comunidades históricamente marginadas, distribuyendo equitativamente los beneficios, las cargas y los riesgos[209]. El Acuerdo de París (art. 7.5) ya señalaba la necesidad de que la labor de adaptación al cambio climático se llevara a cabo mediante un enfoque que respondiera a las cuestiones de género y fuera participativo, tomando en consideración a los grupos, comunidades y ecosistemas vulnerables.

Ya la Constitución española de 1978 (art. 45) se adelantó a su tiempo al reflejar la preocupación social por la tutela del medio ambiente, reconociendo el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. Se abría así un espacio normativo de conexión con el bienestar

209 MITECO, *Cambio climático: impactos, adaptación y vulnerabilidad. Guía resumida del sexto informe de evaluación del IPCC*, 2021.

RECUADRO 7. EQUIDAD, DERECHOS HUMANOS Y JUSTICIA CLIMÁTICA

La **justicia climática** (1) implica que la equidad y los derechos humanos ocupen un lugar central en la toma de decisiones y las acciones en materia de cambio climático.
Se trata de un concepto que se ha utilizado ampliamente para referirse a la desigual responsabilidad histórica que tienen los países y las comunidades con respecto a la crisis climática. Sugiere que los países, los distintos sectores y las empresas que se hayan enriquecido gracias a actividades con altas emisiones de gases de efecto invernadero tienen la responsabilidad de ayudar a quienes se ven perjudicados por los efectos del cambio climático, en particular a los países y las comunidades más vulnerables, que suelen ser quienes menos han contribuido a la crisis.

Algunas de las principales dimensiones de la justicia climática son las siguientes:

- **Desigualdades estructurales**: dadas las desigualdades estructurales basadas en diferencias de raza, etnia, género y situación socioeconómica, los efectos del cambio climático pueden sentirse de manera inequitativa, incluso dentro de un mismo país. Los efectos del cambio climático inciden con más gravedad en las mujeres, dado que tienen acceso a menos recursos para adaptarse y hacer frente a los cambios bruscos. Las personas con discapacidades tienen más probabilidades de sufrir los efectos adversos del cambio climático (p. ej., amenazas a su salud, a su seguridad alimentaria, a su acceso al agua, la energía y el saneamiento, y a sus medios de subsistencia), sobre todo en los países en desarrollo. Los pueblos indígenas, que protegen el 80 por 100 de la biodiversidad del mundo, enfrentan crecientes amenazas que ponen en riesgo su existencia, sus medios de subsistencia y sus conocimientos tradicionales.
- **Desigualdades socioeconómicas**: los efectos del cambio climático y los recursos necesarios para hacerle frente se distribuyen de forma desigual en todo el mundo. Los países de bajos ingresos y las poblaciones vulnerables dentro de los mismos son más proclives a sufrir las pérdidas y los daños derivados del clima. El 10 por 100 de los hogares con mayores emisiones per cápita a nivel mundial generan entre el 34 por 100 y el 45 por 100 de todas las emisiones domésticas de gases de efecto invernadero, mientras que el 50 por 100 de los hogares más pobres generan entre el 13 por 100 y el 15 por 100.
- **Desigualdad intergeneracional**: los niños y los jóvenes de hoy no han contribuido a la crisis climática de forma significativa, pero se verán gravemente perjudicados por los efectos del cambio climático a medida que avancen en la vida. Puesto que sus derechos humanos se ven amenazados por las decisiones de generaciones pasadas, sus derechos deben asumir un lugar central en la toma de decisiones y en la adopción de medidas con relación al clima.

El concepto de **resiliencia justa** tiene en cuenta que las personas en situación de mayor vulnerabilidad (por razón de factores como la edad, el género, el lugar de residencia o estatus socioeconómico, entre otros) se ven más afectadas por los riesgos asociados al impacto del cambio climático y tienen menos capacidad tanto de acometer medidas de adaptación como de ser escuchadas. El enfoque de resiliencia justa busca tener en cuenta esa realidad para evitar que haya ganadores y perdedores, reduciendo la desigual carga de los riesgos del cambio climático y asegurando la equidad en la distribución de las ventajas de la adaptación.

Fuentes: elaboración propia a partir de (1)PNUD. Climate Promise. «El cambio climático es un asunto de justicia: he aquí por qué», julio 2023; y Eurofound (2023), *Anticipating and managing the impact of change. Impact of climate change and climate policies on living conditions, working conditions, employment and social dialogue: A conceptual framework.*

y calidad de vida de las personas que los compromisos internacionales y la normativa y políticas comunitarias han ido engrosando, ante la necesidad de mitigación y adaptación al cambio climático. Como se ha visto en anteriores capítulos de la Memoria, la respuesta a la recuperación tras la pandemia, los Fondos *Next Generation EU* y el PRTR español vienen a impulsar la transformación ecosostenible que deberá incidir en la mejora del bienestar de la población y la cohesión social, sin perder de vista los aspectos redistributivos de la transición.

Asimismo, el derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado y una transición medioambiental justa han sido contemplados por el II Plan Nacional de Derechos Humanos, en el marco del conjunto más amplio de obligaciones del Estado español respecto al avance de nuestro país en este ámbito en el desarrollo de los derechos humanos. A este respecto, resulta destacable la concreción como objeto de la necesidad de reducir la vulnerabilidad relacionada con el clima, los desastres naturales y la contaminación, atendiendo a los principios de control y prevención, así como la incorporación de la necesidad de prestar atención a colectivos especialmente vulnerables en las medidas que plantea.

Unido a la progresiva apertura al reconocimiento de estos derechos, el aumento de la concienciación social sobre las consecuencias del cambio climático en el bienestar y la salud de las personas está dando lugar a que, a pesar de que el Convenio Europeo de Derechos Humanos no contempla el derecho a un medio ambiente sano como tal, se cuente ya con precedentes de pronunciamientos judiciales del Tribunal Europeo, que condenan a gobiernos nacionales por incumplimiento de sus propios objetivos climáticos, en respuesta a las demandas interpuestas por grupos de ciudadanos y ciudadanas que reclaman una acción más decidida para prevenir daños en su salud y bienestar[210].

Por otro lado, hay que tener en cuenta que el impacto social del cambio climático y de las medidas de mitigación y adaptación va más allá de las fronteras nacionales.

Los efectos sociales transfronterizos y migraciones climáticas

A nivel mundial, el desequilibrio en la distribución de los efectos del cambio climático exacerba las desigualdades Norte-Sur ya existentes. De hecho, según la OIT[211], el cambio climático y medioambiental se está convirtiendo en la mayor amenaza para la reducción de la pobreza y el logro del trabajo decente, el desarrollo sostenible y la justicia social. Las posibilidades de que se produzcan perturbaciones sociales y económicas son elevadas y podrían poner en peligro la paz.

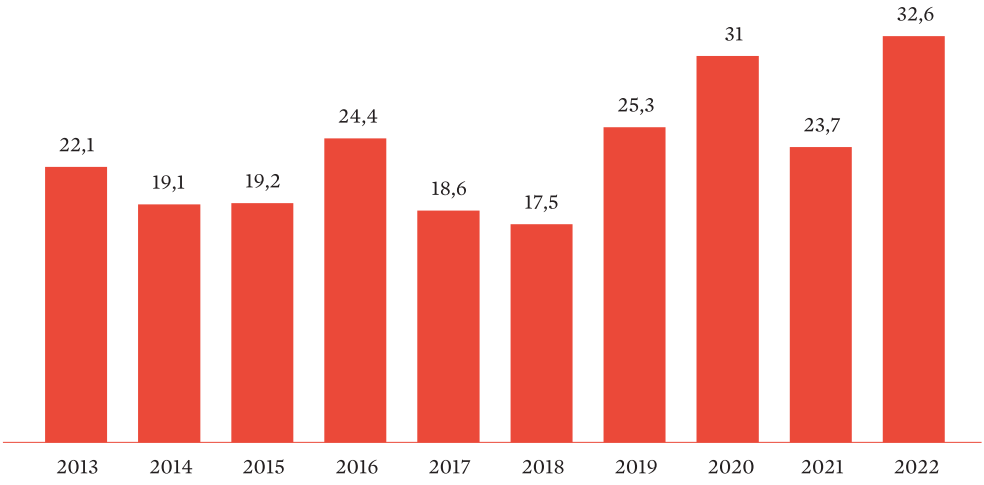
Debido a la fuerte interconexión global de los países y las economías, las repercusiones del cambio climático en terceros países acaban por afectar a otros territorios. Una de las consecuencias sociales más evidentes de este proceso es la intensificación

210 European Court of Human Rights, *Fact Sheet-Climate Change*, (abril 2024).
211 OIT, Conferencia 2023.

de los desplazamientos de población y los conflictos por el aumento del nivel del mar, la mayor duración de los periodos de sequía, la frecuencia de inundaciones, u otros fenómenos meteorológicos extremos asociados al cambio climático. Así, a nivel mundial, en 2022 se registraron 32,6 millones de nuevos desplazamientos provocados por desastres naturales, la cifra más alta registrada en la última década, consecuencia de riesgos relacionados con el clima, como tormentas, inundaciones y sequías (gráfico 97), siendo los países con mayor número de desplazados internos Pakistán (8,2 millones), Filipinas (5,4 millones), China (3,6 millones), India y Nigeria (cada uno con 2,5 millones). Además, las condiciones climáticas adversas pueden limitar la capacidad financiera necesaria para emigrar, de modo que sobre todo las personas más vulnerables pueden quedar atrapadas en las regiones más afectadas por el cambio climático[212].

Por ello, los planes de adaptación nacionales se ven obligados a adoptar un enfoque transnacional, como ocurre en el PNACC 2021-2030, que incluye una línea de acción de carácter transversal sobre los efectos transfronterizos del cambio climático, orientada a la identificación de las cadenas de impactos derivados del cambio climático más allá de nuestras fronteras sobre aspectos como el comercio, el transporte y las infraestructuras o las finanzas (entre los que curiosamente, sin embargo, no se mencionan las migraciones).

GRÁFICO 97. DESPLAZAMIENTOS INTERNOS DEBIDOS A DESASTRES NATURALES, 2013-2022
(Millones de personas)



Fuente: Internal Displacement Monitor Centre, Global Migration Data Analysis (2023).

212 Eurofound (2023), *Anticipating and managing the impact of change. Impact of climate change and climate policies on living conditions, working conditions, employment and social dialogue: a conceptual framework.*

Las principales respuestas de adaptación señaladas en el propio PNACC 2021-2023 para evitar las migraciones involuntarias por los efectos del cambio climático radican en favorecer la capacidad de adaptación a través del desarrollo sostenible; facilitar los movimientos seguros y ordenados de personas dentro de los Estados; reducir la pobreza, la desigualdad y la inseguridad alimentaria e hídrica así como fortalecer instituciones que reducen el riesgo de conflicto y favorecen una paz resiliente al clima.

Como comienza a ser puesto de relieve en algunos estudios[213], las políticas de adaptación y mitigación al cambio climático por sí solas o un diseño inapropiado de las mismas pueden no ser suficientes para neutralizar los efectos de la desigual distribución de los impactos sociales del cambio climático, pudiendo generar falta de aceptación e incluso rechazo de esas políticas por parte de los grupos más afectados por sus consecuencias. Por ello, adaptación y mitigación deben acompañarse de medidas de compensación bien diseñadas y enfocadas con perspectiva de equidad.

2. Impacto climático y riesgos sociales en España

Como se ha mencionado en anteriores capítulos de esta Memoria, el año 2023 ha tenido un carácter extremadamente cálido, al alcanzar una temperatura media de 15,2 ºC (1,3 ºC sobre el periodo de referencia 1991-2020), y una precipitación media de 536,6 mm sobre el territorio peninsular, lo que supone un 84 por 100 respecto al valor normal en el periodo de referencia.

El cambio climático, proceso en el que España se encuentra plenamente inmerso, ejerce sus efectos en diversos ámbitos. Según el último informe IPCC[214] para el último tercio del presente siglo y en un escenario de calentamiento global por encima de 1,5 ºC, el clima desértico y semiárido de tipo cálido se extenderá por la mitad oriental de la Península Ibérica, mientras el clima mediterráneo lo hará hacia el norte hasta ocupar la mayor parte de la cornisa cantábrica. Estos riesgos se ven amplificados por otros factores humanos, como el desarrollo insostenible, la contaminación del aire y del agua y la degradación de hábitats (lo que se denomina *efectos en cascada*), por lo que son cada vez más complejos y difíciles de gestionar. Desde el punto de vista de calidad de vida, los riesgos y amenazas para el bienestar humano son múltiples y geográficamente asimétricos, siendo la región Mediterránea, a la que pertenece España, especialmente vulnerable a impactos asociados a la elevación media de la temperatura, como las sequías, la falta de agua dulce y la subida del nivel del mar, añadido al aumento térmico de sus aguas (recuadro 8).

España, país especialmente afectado por los riesgos para el bienestar humano del cambio climático

213 Eurofound, *op. cit.*

214 MITECO, Cambio Climático: impactos, adaptación y vulnerabilidad. Guía resumida del Sexto Informe de evaluación del IPCC, Grupo de Trabajo II, (noviembre 2022).

RECUADRO 8. IMPACTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN ESPAÑA

Sistemas afectados	Riesgos clave representativos	Impactos socioeconómicos en España
Ecosistemas oceánicos y terrestres	Sistemas costeros socioecológicos (aumento del nivel delffimar, salinización de aguas subterráneas, inundaciones)	En España unas 328 mil personas están potencialmente afectadas en zonas frecuentes de inundación cada 10 años, y 977 mil lo pueden estar en un periodo de 500 años. El Instituto Español de Oceanografía (IEO-CSIC) y el Instituto Mediterráneo de Estudios Avanzados (IMEDEA) estiman que en España la subida del nivel del mar se ha acelerado en los últimos 20 años, con un aumento de 2,8 milímetros por año. En este contexto, con alrededor de 10 000 kilómetros de costa, la Península Ibérica es una de las zonas con mayor vulnerabilidad de Europa debido al cambio global. El aumento del nivel del mar puede provocar daños a las infraestructuras costeras, que se traducen en riesgos para las actividades económicas, los asentamientos, la salud, el bienestar, la seguridad alimentaria e hídrica y los valores culturales a corto y largo plazo. Además, en 2022 el agua superficial del mar alcanzó temperaturas récord, llegándose a los 30 °C en la boya de Valencia a mediados de agosto.
	Servicios ecosistémicos oceánicos y terrestres (desertificación e incendios forestales, pérdida de biodiversidad, especies invasoras)	El 75 por 100 del suelo español está en proceso de desertización y se prevé que un 20 por 100 de lo que hoy está a salvo se verá en riesgo dentro de 50 años (especialmente en regiones como Andalucía, Extremadura, C. La Mancha y casi todo el Levante). En 2022 el número de hectáreas quemadas en España (más de 300 000) fue el más alto desde 2006. Por otra parte pueden proliferar especies como el mosquito tigre, presente en gran parte de Cataluña y la C. Valenciana, y grandes bancos de medusas en las costas españolas en verano debido principalmente al aumento térmico del agua. Además, el aumento de temperatura puede estimular la actividad depredadora de algunas especies marinas, aumentando su bioacumulación.
	Seguridad hídrica	Debido a la escasez e irregularidad de las precipitaciones, las cuencas hidrográficas del noroeste peninsular rozan con frecuencia valores de almacenamiento hídrico inferiores al 40 por 100 de su capacidad, y aquellas que suelen sufrir un estrés hídrico acusado como la cuenca del Júcar o la del río Segura en ocasiones rondan el 10 por 100.
	Seguridad alimentaria	A medio plazo en la región mediterránea se esperan reducciones de hasta 17 por 100 de productividad agraria en los peores escenarios. Además, el aumento de temperatura está provocando en España una mayor incidencia de plagas existentes, provocando cambios que pueden modificar la distribución y supervivencia de bacterias como Salmonella y Campylobacter.

RECUADRO 8. IMPACTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN ESPAÑA (*continuación*)

Sistemas afectados	Riesgos clave representativos	Impactos socioeconómicos en España
Transectorial	Salud humana	En 2022 se estima que hubo en España 4.744 fallecimientos atribuibles a altas temperaturas, frente a las poco más de mil atribuibles al frío, siendo la población más vulnerable las personas mayores, embarazadas, lactantes o personas con enfermedades neurológicas. Además el aumento de la contaminación atmosférica, intensificado por situaciones de bloqueo y estabilidad generadas por el cambio climático, provoca efectos sobre enfermedades de tipo cardiovascular y respiratorio (incluyendo aumento de alergias). A ello se suma el aumento de incidencia de enfermedades tropicales.
	Nivel de vida y equidad	El 27,8 por 100 de la población española (13,1 millones de personas) estaba en riesgo de pobreza y/o exclusión social en 2021, que recae en grupos con mayor exposición a crisis y eventos traumáticos, menor capacidad para afrontar estas crisis y con efectos más graves y perdurables en el tiempo. El impacto de las sequías, la contaminación de acuíferos, las DANA o las inundaciones es mayor sobre poblaciones del Estado español que ya se encontraban en situación de pobreza y en aquellas que se han empobrecido por dichos factores. Dicha vulnerabilidad se acentúa cuando las actuaciones no han sido capaces de revertir o de frenar los principales procesos atribuibles a causas locales o regionales (incendios, inundaciones de zonas urbanizadas, sequías de acuíferos y contaminación de superficies acuáticas).
	Movilidad humana	España cuenta con siete de las diez cuencas hidrográficas de Europa con mayor estrés hídrico, escasez de agua que se estima seguirá creciendo, con las consecuentes amenazas sobre los ecosistemas naturales y sociales. La desertificación y la sequía en España obligan a desplazamientos de población, que podrían aumentar en algunas de las regiones más pobres, donde además se podrían sufrir las mayores pérdidas económicas. Por otra parte, el éxodo hacia las grandes ciudades debido a la crisis de la agricultura tradicional, motivará que los recursos naturales de las zonas colindantes con estas urbes se vean sobreexplotados, incluyendo los recursos hídricos subterráneos, y se elevarán los niveles de contaminación de estas áreas motivando una realimentación del cambio climático.

Fuentes: Aemet, *Informe sobre el estado del clima de España 2022; Guía resumida del Sexto Informe de Evaluación del IPCC'Grupo de Trabajo II* (MITECO, 2022); *Población en riesgo de Inundación en España en la franja de los primeros 10 Kilómetros de costa* (Observatorio de Sostenibilidad 2019); *Cambio climático y seguridad alimentaria* (Generalitat de Cataluña, Comité Científico Asesor de Seguridad Alimentaria, mayo 2021).

Pero además, el impacto de efectos como sequías, contaminación, o inundaciones es mayor sobre poblaciones que se encuentran en situación de pobreza o en aquellas empobrecidas como consecuencia de dichos factores, cuya vulnerabilidad se acentúa cuando las actuaciones no han sido capaces de revertir o frenar los principales procesos generados, puesto que se trata de personas con mayor exposición a crisis y eventos traumáticos provocados por el cambio climático, con menor capacidad para afrontar estas crisis y con efectos más graves y perdurables en el tiempo.

Entre los impactos sociales más graves en España, destacan los provocados por la sequía, ya que las restricciones de agua provocan despoblación, reducción de las cosechas, abandono de superficies agrarias y encarecimiento de productos básicos. Asimismo, los asociados a procesos de inundación (frecuentemente provocados por ocupación de zonas inundables, explotaciones agrarias intensivas, compactación del suelo, infraestructuras que desorganizan el drenaje natural, obras de defensa que agravan los daños, y ocupación del cauce de los ríos) conllevan cuantiosos daños materiales, la destrucción de viviendas e infraestructuras, e incluso la pérdida de vidas humanas. En ambos casos, la consecuencia última es el desplazamiento de población, especialmente en el caso de personas en situación de pobreza que no suelen tener seguros contratados ante estos riesgos, y a las que las ayudas tardan en llegar[215]. Como manifestaciones del agravamiento de los fenómenos meteorológicos extremos, cabe recordar que en España, más de 300.000 personas están expuestas al riesgo de inundación mientras aumentan las muertes anuales atribuibles al exceso de calor y la morbilidad y mortalidad asociadas a la contaminación y la mala calidad del aire (recuadro 8).

3. Repercusiones en la salud y el sistema sanitario

Como puso de relieve el CES recientemente[216], el entorno en el que se desarrolla la vida cotidiana es también un factor determinante del estado de salud de las personas. La contaminación atmosférica, el incremento de temperaturas, la explotación excesiva de recursos naturales, la pérdida de biodiversidad y el deterioro de la función protectora de los hábitats naturales constituyen en sí mismos riesgos para la salud humana que demandan una mayor protección y mecanismos de prevención.

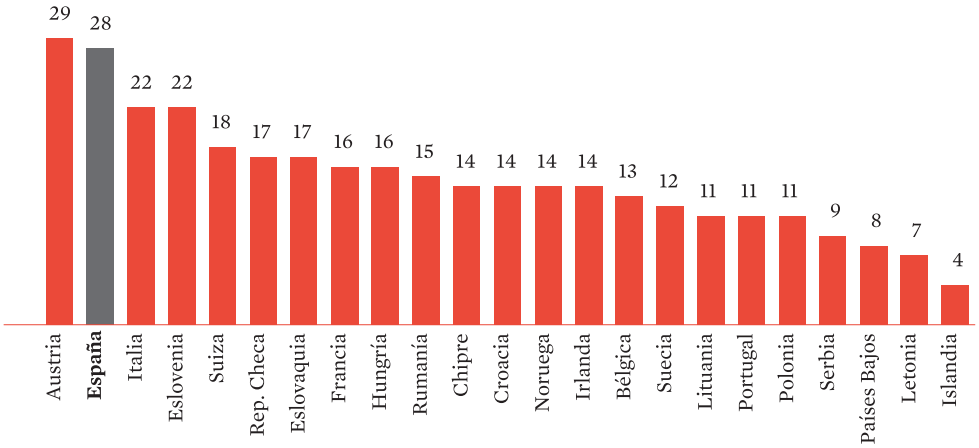
La importancia de abordar de forma simultánea la contaminación del aire y el clima se encuentra crecientemente reconocida internacionalmente. Casi la cuarta parte de la carga mundial de morbilidad y de mortalidad es atribuible a factores medioambientales que, según la OMS supone 12,6 millones de muertes cada año. Y uno de los desencadenantes más evidentes es el cambio climático, cuyo indicador clave es el aumento de la temperatura global, que tiene efectos negativos directos sobre la salud.

El cambio climático no es el único factor determinante de la calidad del aire, dado que las concentraciones de contaminantes atmosféricos se asocian a factores como el viento, la temperatura, la topografía, la actividad humana, la interacción de los patrones climáticos locales, así como a las medidas de adaptación implementadas[217]. Sin embargo, está claro que el cambio climático contribuye a empeorarla teniendo en cuenta que el aumento de temperatura

El cambio climático agrava las consecuencias en la salud de la mala calidad del aire

215 European Antipoverty Network-España (EAPN-ES), Investigación aplicada sobre el impacto del cambio climático en las poblaciones en pobreza y vulnerabilidad social. Informe diagnóstico (2022).
216 Informe CES 1/2024, *El sistema sanitario: situación actual y perspectivas para el futuro*.
217 Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, *Impacto del cambio climático en la salud,* 2013.

GRÁFICO 98. HOSPITALIZACIONES DE MAYORES DE 65 AÑOS POR ENFERMEDAD RESPIRATORIA ATRIBUIBLE A PARTÍCULAS DE OZONO
(Por 100.000 habitantes)



Fuente: Kienzler, S., Soares, J., González Ortiz, & A., Plass, D. (2022). *Estimating the morbidity related environmental burden of disease due to exposure to PM2.5, NO_2 and O_3 in outdoor ambient air*. (Eionet Report – ETC HE Report 2022/11. European Topic Centre on Human Health and the Environment. Agencia Europea del Medio ambiente.

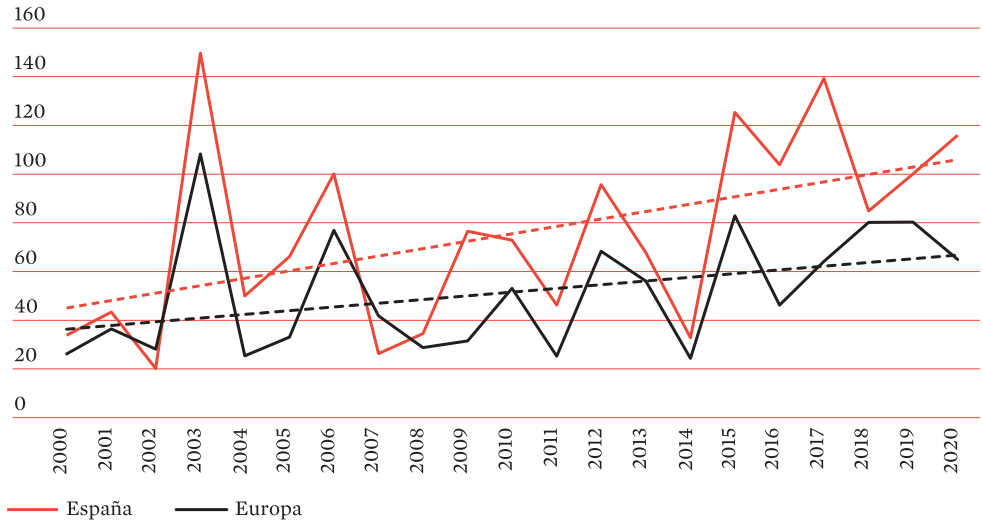
se correlaciona muy directamente con el aumento en la concentración de ozono troposférico, agravando el impacto en la salud de la contaminación atmosférica (concentraciones peligrosas de partículas finas, dióxido de nitrógeno y ozono troposférico) (gráfico 98). La contaminación del aire agrava las afecciones cardiovasculares y respiratorias, la exposición a productos químicos, que pueden provocar trastornos endocrinos o el desarrollo de cáncer, la alteración de la calidad del agua, amenazada por contaminantes emergentes, el impacto sobre la salud resultante de la contaminación acústica o la presión sobre el hábitat que incrementa los riesgos de nuevas zoonosis[218]. Además, el aumento de temperaturas invernales provoca el adelanto de la floración de algunas especies, alargando su estación polínica, aumentando el tiempo de exposición de la población y empeorando la calidad de vida de las personas con alergias y problemas respiratorios.

Los episodios de calor extremo, un riesgo para la salud especialmente presente en España

En las dos últimas décadas, en el contexto de la aceleración del proceso de calentamiento, los efectos de las altas temperaturas sobre la salud han tenido su exponente más grave en el incremento de la mortalidad provocada por el calor. La situación geográfica de España y sus características climatológicas están favoreciendo un incremento de la temperatura media, con la extensión de la estación cálida y con un aumento de las temperaturas máximas que afectan negativamente a la salud, en especial a las personas en situación de vulnerabilidad por la falta de recursos para afrontarlo

218 MITECO, *Plan Estratégico de Salud y Medio ambiente, 2022-2026.*

GRÁFICO 99. MUERTES ANUALES POR CALOR, 2000-2020
(Por millón de habitantes)



Fuente: «The 2022 Europe report of the Lancet Countdown on health and climate change: towards a climate resilient future», 2023.

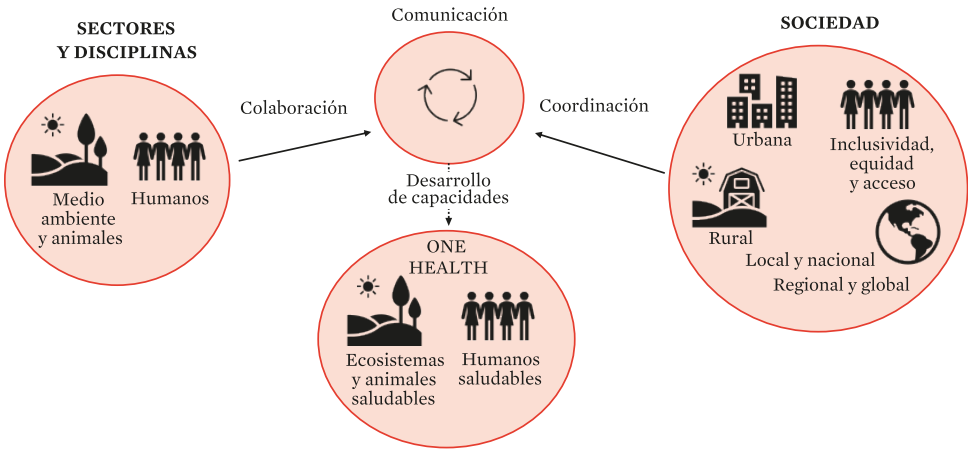
o por su estado de salud —sobre todo personas de edades avanzadas—. El incremento de los episodios de calor extremo en los últimos veinte años ha tenido efectos negativos en la salud de la población, con un aumento de la mortalidad atribuida de manera directa a las altas temperaturas en Europa, que ha pasado de 26 a 65 por millón en ese periodo. La tendencia creciente, sin embargo, es más acusada en España, donde los fallecimientos causados por el calor han llegado a alcanzar los 116 por millón, muy por encima de la media europea (gráfico 99). Por tanto, representa un desafío particularmente importante para nuestro país abordar medidas de adaptación especialmente dirigidas a las poblaciones especialmente vulnerables por razones de edad, morbilidad, condición física o razones socioeconómicas que les dificultan adaptar sus viviendas, lugares y hábitos de trabajo para atenuar los perjuicios del calor.

Ecosistemas saludables y el nuevo enfoque «Una sola salud» («One Health»)

La salud y el bienestar no pueden entenderse si no es en su compleja interrelación con el entorno en el que se desarrolla la existencia humana, y así se ha entendido históricamente. Pero solo a raíz de la sucesión de crisis sanitarias amplificadas en el contexto de la globalización y vinculadas a los cambios provocados por la acción del hombre en el clima ha ido ganando terreno la idea de la interdependencia como principio ineludible en el abordaje de la salud, cristalizando en el enfoque «One Health»[219], con el propósito de ser aplicado en el diseño de todas las políticas de salud pública en el ámbito internacional.

219 Enfoque multisectorial de la OMS «Una salud», 2021.

FIGURA 2. ENFOQUE «UNA SOLA SALUD» DE LA OMS



Fuente: elaboración propia a partir de OMS, *One Health*.

Se trata de un enfoque integrado que procura equilibrar y optimizar de manera sostenible la salud de las personas, los animales y los ecosistemas, reconociendo su estrecha relación e interdependencia (figura 2). Este enfoque interpela a múltiples sectores, disciplinas y comunidades en diversos niveles de la sociedad, para trabajar conjuntamente en la promoción del bienestar y la neutralización de las amenazas para la salud y los ecosistemas, contribuyendo a afrontar toda la gama de aspectos concernientes al control de enfermedades, desde la prevención hasta la detección, preparación, respuesta y gestión, y mejorar y promover la salud y la sostenibilidad. En este sentido, el CES ha puesto de relieve recientemente[220] el interés de contar con un plan de vigilancia de zoonosis a nivel nacional, que integre el abordaje de la salud de la población con la evaluación de riesgos de origen animal. Como desarrollo de este enfoque, la perspectiva *One Welfare* reconoce la importancia de vincular el bienestar animal y humano, logrando una mayor eficiencia en la producción ganadera y un nivel más alto de protección del medio ambiente. Propone al mismo tiempo explorar las posibilidades de ese vínculo por sus beneficios para la salud física y mental de las personas.

La reciente creación del Observatorio de Salud y Cambio Climático habrá de servir para mejorar el seguimiento de indicadores relacionados con el impacto en la salud, aunando esfuerzos desarrollados desde distintos departamentos y contribuyendo a la prevención, seguimiento de eventos extremos peligrosos para la salud, como olas de calor o lluvias torrenciales, anticiparse a escenarios futuros de cambio climático y fomentar la investigación en materia de salud y cambio climático.

220 Informe CES 1/2024, *op. cit.*

4. Urbanismo sostenible y vivienda: dilemas y desigualdades emergentes

La rapidez del cambio climático, en un país como España especialmente afectado por la intensificación de los periodos de sequía proyecta un escenario de escasez, y encarecimiento de algunos recursos esenciales para la calidad de vida, como el agua (cuya calidad también se ve empeorada) y la energía. La provisión de estos recursos, el acceso y uso que se hace de los mismos y la manera en que se distribuyen entre la población depende de numerosas decisiones en la esfera pública y privada, determinantes del bienestar individual y colectivo.

Las ciudades y los municipios constituyen las unidades político-administrativas más cercanas a la ciudadanía y tienen atribuidas una serie de competencias cruciales para abordar una respuesta al cambio climático sensible a las necesidades de sus habitantes, que neutralice o aminore sus impactos sociales: la calidad del aire, la movilidad sostenible o las políticas de urbanismo y vivienda son responsabilidades que radican en el ámbito de las administraciones locales por lo que su orientación, su iniciativa y su nivel de implicación resultan determinantes del alcance de las repercusiones del cambio climático en la población. Además, las entidades locales desempeñan un papel protagonista en la prevención y el abordaje de la vulnerabilidad social y en la interlocución con las organizaciones especializadas del sector de acción social. Por tanto, si bien las ciudades y municipios contribuyen en parte a la aceleración del cambio climático también disponen de la capacidad y las herramientas para generar soluciones eficaces de mitigación y adaptación al cambio climático que, al mismo tiempo, reviertan en mejorar la calidad de vida de la población, afronten el riesgo de profundización de las brechas sociales y eviten las medidas de «maladaptación».

Europa es una de las regiones más urbanizadas del mundo, estimándose que en torno al 80 por 100 de la población habitará en áreas urbanas hacia mediados del presente siglo[221]. Desde un punto de vista de la sostenibilidad, las ciudades compactas, verdes y energéticamente eficientes tienen una clara contribución positiva al desarrollo sostenible, como recuerda el ODS 11, que insta a «conseguir que las ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles». Hay que señalar que la política de cohesión europea ha convertido el Desarrollo Urbano Sostenible (DUS) en un elemento obligatorio durante el periodo de programación 2014-2020, consolidando la dimensión estratégica del enfoque integrado, lo que está previsto mantener en 2021-2027, donde se propone elevar al 6 por 100 el porcentaje mínimo del FEDER destinado al DUS[222].

La ciudad, elemento clave en la solución al cambio climático

En términos de cambio climático, las ciudades representan más del 70 por 100 de las emisiones mundiales de CO_2 y consumen más del 65 por 100 de la energía mundial,

221 Comisión Europea, Urban Agenda for the EU. *Orientation Paper. Sustainable Use of Land and Nature-Based Solutions* (2017).

222 Comisión Europea, *Manual de Estrategias de Desarrollo Sostenible* (2020).

si bien reúnen ciertas condiciones, como la disponibilidad de recursos, infraestructuras, servicios y capital económico y social, que las convierten en agente clave y parte de la solución.

La misión europea Ciudades climáticamente neutras e inteligentes, desarrollada en el marco del programa Horizonte Europa para 2021-2027, reconoce la importancia de los entornos urbanos, que ocupan el 4 por 100 de la superficie terrestre europea, pero albergan al 75 por 100 de los ciudadanos. El proyecto se propone ofrecer 100 ciudades climáticamente neutras e inteligentes a 2030, que actúen como centros de experimentación e innovación de cara a la implementación de resultados en todas las ciudades europeas a 2050. Entre las primeras diez ciudades de la Unión Europea que recibieron en octubre de 2023 un Sello de Misión de la Unión Europea se encuentran cuatro españolas: Madrid, Valencia, Valladolid y Zaragoza. Este sello se orienta a facilitar el acceso a fuentes de financiación. Otras 23 ciudades europeas lo obtuvieron en marzo de 2024, entre ellas otras dos españolas: Barcelona y Sevilla[223].

En España el PRTR contempla objetivos climáticos en entornos urbanos en la mayor parte de sus ejes y componentes, como el Plan de choque de movilidad sostenible, la implementación de zonas de bajas emisiones y transformación del transporte urbano, o el Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana. Por su parte, el PNACC 2021-2030 persigue integrar la adaptación al cambio climático en la planificación territorial y urbana, así como en la edificación, avanzando en la reglamentación para mejorar el comportamiento energético e hídrico de los edificios, en línea con los escenarios climáticos proyectados. De hecho, el borrador de actualización 2023-2030 va aún más allá contemplando la integración de la planificación urbana con la movilidad sostenible, promoviendo el desarrollo de ciudades inteligentes, con un diseño proyectado hacia peatones y ciclistas, con limitación del uso del vehículo en áreas densamente pobladas. Además, el objetivo específico Ciudades y comunidades inteligentes que integren las tecnologías disponibles en entornos urbanos para mejorar la sostenibilidad y calidad de vida de los ciudadanos, persigue alcanzar la neutralidad climática en las ciudades, con un enfoque sistémico y multiactor, y con el ciudadano en el centro de las decisiones.

4.1. CIUDADES RESILIENTES FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO: EL PAPEL DE LA AGENDA URBANA

Los impactos del cambio climático en la calidad de vida son innegables, lo que demanda respuestas a diferentes escalas dentro de un modelo de gobernanza climática multinivel y multiactor, que incluya diagnósticos y objetivos compartidos, así como instrumentos que se adapten a las diversas realidades territoriales en las que estos efectos se manifiestan. Un avance significativo en la consolidación de este marco de gobernanza es la Agenda Urbana Española (AUE).

223 Comisión Europea, Comunicados de Prensa 12 de octubre de 2023 y 21 de marzo de 2024.

CUADRO 21. DISTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN ESPAÑA, 2022

Grandes áreas urbanas	Pequeñas áreas urbanas	Áreas no urbanas
755 municipios	381 municipios	6.955 municipios
9,3% de los municipios	4,7% de los municipios	86% de los municipios españoles
69,2% de la población	14,4% de la población	16,4% de la población
9,6% de la superficie	13% de la superficie	77,4% de la superficie

Nota: grandes áreas urbanas: áreas uni o plurimunicipales con más de 50.000 habitantes. Pequeñas áreas urbanas: municipios de entre 5.000 y 50.000 habitantes no incluidos en el ámbito de grandes áreas urbanas. Para determinar si un municipio o conjunto de municipios pertenecen a una pequeña área urbana se aplican tres filtros: población residente núcleo, tendencia demográfica negativa y proporción de población activa. Áreas no urbanas: municipios no incluidos en las categorías anteriores.
Fuente: Áreas Urbanas España, 2023. Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.

La Agenda Urbana, instrumento que aúna objetivos sociales, ambientales y de calidad de vida

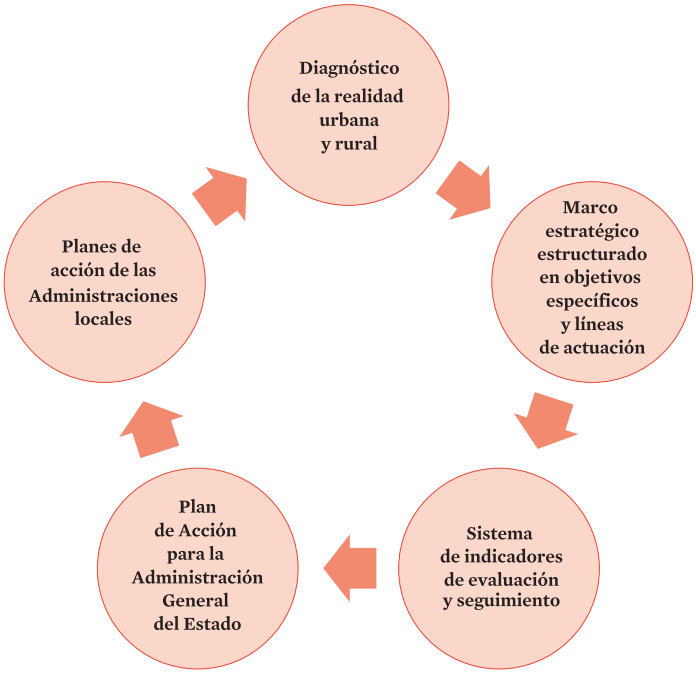
La Agenda proporciona un marco de referencia y de políticas que integran los criterios y objetivos establecidos en la Agenda 2030, especialmente el ODS11 (Ciudades y Comunidades Sostenibles), la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas, la Agenda Urbana para la Unión Europea y la Cumbre del Clima. El objetivo primordial de la AUE es promover el desarrollo urbano sostenible, basado en la armonización del desarrollo económico y social con una visión centrada en aspectos como el aumento del bienestar social, la reducción de la pobreza, el uso más eficiente de los recursos naturales, la disminución de la contaminación y la mejora del medio ambiente, entre otros. A pesar de su nombre, la AUE no se limita a las áreas urbanas, sino que establece un abanico de políticas de carácter social, económico y medioambiental aplicables en cualquier municipio de entornos rurales o urbanos, con independencia de su tamaño.

La estructura de la Agenda Urbana Española parte de un documento de diagnóstico, del que se desprenden diez objetivos estratégicos, 30 objetivos específicos, y las líneas de actuación para alcanzarlos. Además, incorpora un sistema de indicadores, algunos de ellos puramente descriptivos y otros de evaluación y seguimiento. Finalmente, ofrece un Plan de Acción a nivel estatal que da cobertura a los Planes de Acción que desarrollen las entidades locales.

De esta forma, la AUE promueve un modelo de urbanismo que exceda la visión centrada únicamente en la morfología de los entornos urbanos y que, por tanto, se ocupe de grandes retos como la sostenibilidad o calidad medioambiental desde la perspectiva de la calidad de vida de quienes habitan pueblos y ciudades. Esto implica reconocer el rol que juegan los municipios como actores con capacidad de acción y decisión, en un esquema de gobernanza multinivel con gobiernos regionales y estatales[224].

224 Hernández-Partal, S. (2023). Los Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española: su papel en el urbanismo del siglo XXI. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(217), 829-858.

FIGURA 3. ESTRUCTURA DE LA AGENDA URBANA ESPAÑOLA



Fuente: elaboración propia.

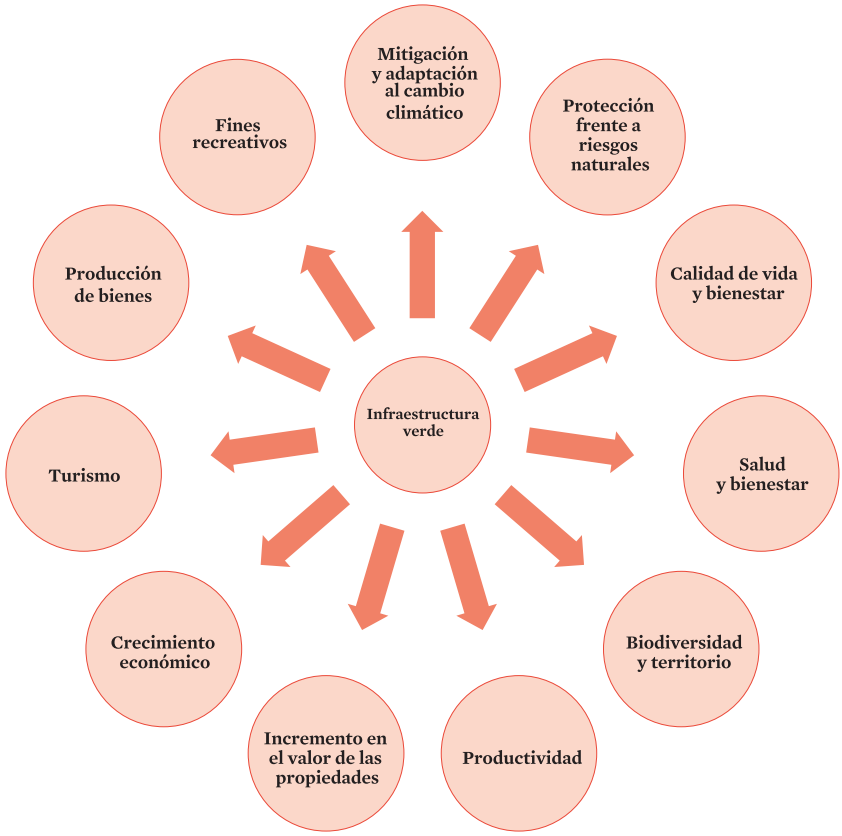
La infraestructura verde urbana como vector de adaptación al cambio climático y de calidad de vida

La noción de Infraestructura Verde (IV) se desprende de la Estrategia Europea de Infraestructura Verde impulsada por la Comisión Europea en 2013 con el objetivo de impulsar el desarrollo de infraestructuras verdes en todos los ámbitos territoriales y garantizar su consideración en la ordenación del territorio[225]. De acuerdo con esta estrategia, la IV es un enfoque de políticas basado en soluciones naturales, bajo el principio de que la protección y valorización de la naturaleza y los procesos naturales, así como los numerosos beneficios que la sociedad humana obtiene de la naturaleza, se integran de manera consciente en la planificación espacial y el desarrollo territorial. Este enfoque de soluciones políticas ecosistémicas es, a su vez, de carácter multifuncional y multiescalar, por lo que involucra a diversos actores en todos los niveles de toma de decisiones, desde el nivel europeo hasta el ámbito local.

En la escala local o municipal, la Infraestructura Verde Urbana (IVU) persigue la mejora y potenciación de los servicios ecosistémicos en la ciudad. Esto incluye los espacios verdes urbanos (arbolado viario, parques y jardines, zonas verdes deportivas,

225 Comunicado de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa.

FIGURA 4. CONCEPCIÓN MULTIFUNCIONAL DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE



Fuente: tomado del MITECO (2021), *Estrategia nacional de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológica*, Vicepresidencia Tercera del Gobierno, MTERD.

entre otros), otros elementos seminaturales o artificiales (fachadas y tejados verdes, jardines de lluvia, pavimentos permeables), así como también nuevos diseños y formas de gestión más eficientes que emulan los procesos naturales y mejoran la biocapacidad urbana[226].

Las soluciones basadas en la naturaleza asumen que las áreas verdes y el resto de los elementos que forman parte de la infraestructura verde de una ciudad deben entenderse y planificarse como una red de espacios, como una infraestructura funcional destinada a proteger y fomentar la integridad de las funciones ecológicas y culturales de la ciudad o municipio, y para garantizar la sostenibilidad de las zonas urbanas. La aportación de los ecosistemas a nivel local reporta tanto beneficios para la salud (físicos, psicológicos y emocionales) como beneficios económicos, mejorando

226 Centro de Estudios Ambientales (2014), *La infraestructura verde urbana de Vitoria-Gasteiz*, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

la calidad de vida de sus habitantes y contribuyendo al fortalecimiento comunitario. En este sentido, la Agenda Urbana Española, en tanto marco de referencia para lograr la sostenibilidad de las políticas urbanas, plantea importantes conexiones con los objetivos de la Infraestructura Verde. Por ejemplo, cuando se plantea como objetivo «ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo» (O.E.1) o «evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente» (O.E.2), entre otros.

Aunque no son los únicos, los elementos más conocidos e identificables de la IVU son los parques, jardines y superficie verde en general, que forman parte del ámbito competencial de los municipios[227]. En su conjunto, la superficie verde de un municipio tiene efectos muy positivos en la vida de sus habitantes, ya que no solo puede producir un incremento de la actividad física, sino que puede articularse como un verdadero sistema natural de salud, permitiendo a las ciudades adaptarse al cambio climático (evita el efecto de islas de calor, mejora de la calidad del aire, adaptación al ciclo hidrológico, etc.). En esta línea, algo que caracteriza a los municipios en España es que en la medida en la que el peso demográfico es mayor, la superficie verde decrece. De hecho, los municipios de entre 5.000 y 20.000 habitantes tienen el doble de superficie verde per cápita que los municipios de más de 100.000 habitantes.

El reto de aumentar las superficies verdes en los grandes municipios

La superficie verde también está muy relacionada con el índice de compacidad de un municipio, entendido como la relación entre el espacio utilizable de los edificios (volumen) y el espacio ocupado por la superficie urbana (área). Si bien la edificación compacta expresa la idea de proximidad urbana, aumentando el contacto y la posibilidad de interconexión entre los ciudadanos, que es uno de los principios básicos en las ciudades clásicas Mediterráneas, un exceso de compacidad no es bueno, pues podría ser indicativo de insuficiente espacio público de calidad (espacios verdes, plazas y aceras de un ancho mínimo). Al igual que ocurre con el índice de superficie verde, el índice de compacidad urbana en los municipios españoles es mayor en función del peso demográfico. De media, los municipios de más de 100.000 habitantes presentan un índice muy elevado, lo que da cuenta de la ausencia de espacio público peatonal.

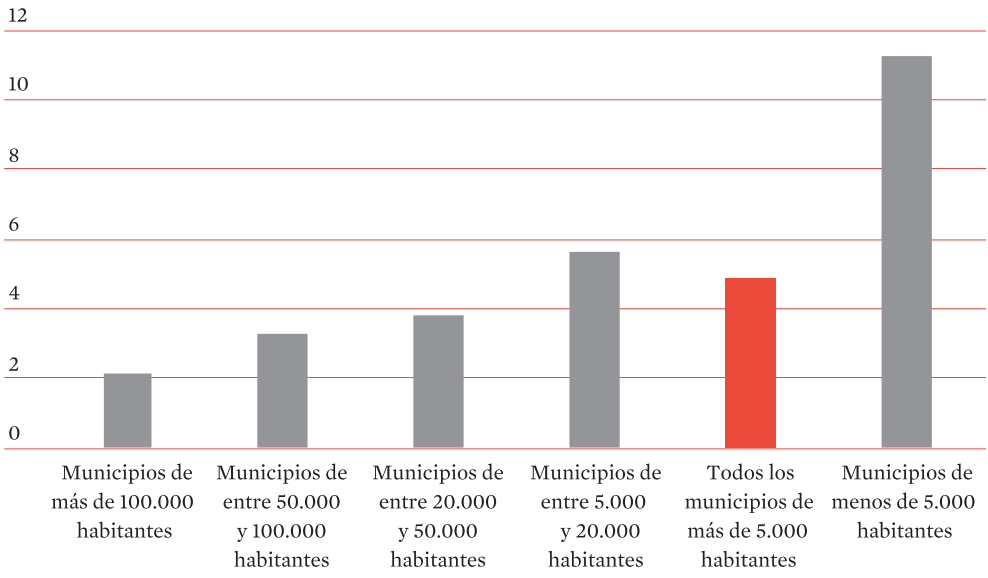
El desafío de ganar espacio público peatonal

Estos y otros indicadores recogidos en la Base de Datos descriptiva de la AUE se orientan a que los municipios en España puedan desarrollar planes urbanísticos que persigan un desarrollo equitativo, justo y sostenible. Ahora bien, en la medida en la que se trata de un marco programático, no normativo, el éxito de la AUE se basa en la voluntad política de entidades locales, regionales y otros actores implicados para

227 Artículo 25, Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen local.

GRÁFICO 100. SUPERFICIE DE ZONAS VERDES

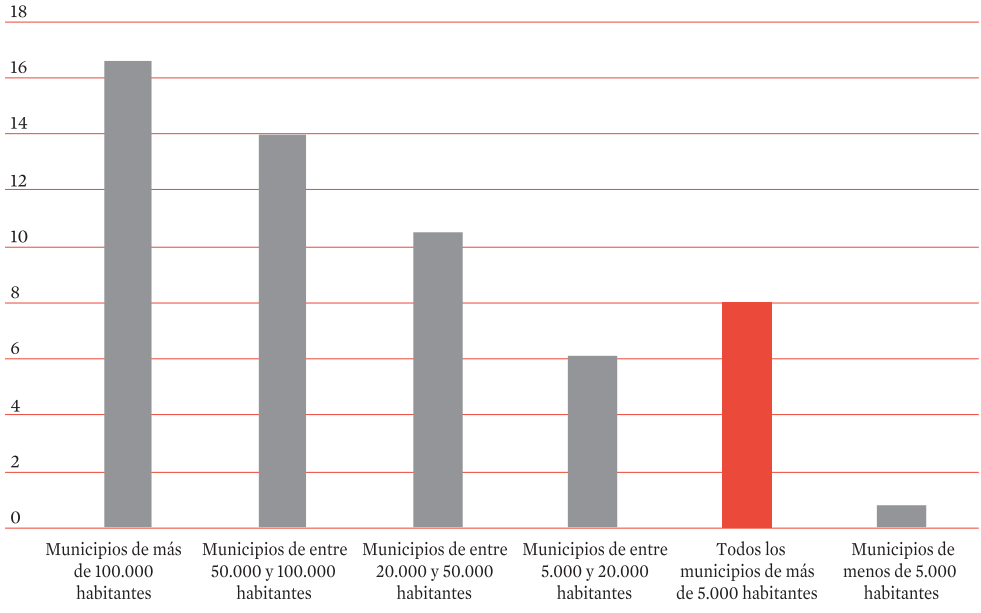
(Ha por cada 1.000)



Fuente: datos descriptivos de la Agenda Urbana Española, 2023.

GRÁFICO 101. ÍNDICE DE COMPACIDAD URBANA POR TAMAÑO DE MUNICIPIO

(Superficie construida total por superficie de suelo (m2t/m2s)



Fuente: datos descriptivos de la Agenda Urbana Española, 2023.

alcanzar los objetivos que se persiguen. En este sentido, en la actualidad, de los más de 8.000 municipios españoles, se desarrollan en torno a 120 Planes de Acción Local, que son la expresión territorial de la puesta en marcha de la AUE.

La disminución de la huella de carbono de la ciudad compacta pasa por la recuperación de sus barrios y la rehabilitación de los centros urbanos para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, creando, recuperando o auspiciando las urbes de proximidad. Estas se han definido alrededor del concepto de «la ciudad de los 15 minutos» o cronourbanismo, basado en la idea de que la ciudadanía tenga el mayor número de servicios a una distancia razonable de su casa a pie, en bicicleta o en transporte público. Este paradigma teórico se contrapone con una realidad caracterizada a menudo por una expansión de los usos turísticos y comerciales del espacio público, la gentrificación de los barrios tradicionales y la desaparición del comercio de proximidad así como el aumento de los precios de la vivienda en un proceso en el que, al margen de la homogeneización más o menos estética de las ciudades de los distintos países, se amplían los márgenes de la ciudad obligando a muchos de sus habitantes a un mayor uso del transporte en automóvil, con la consiguiente pérdida de tiempo libre y aumento del de desplazamiento, así como de las emisiones a la atmósfera. Uno de los principales desafíos del urbanismo sostenible y la gestión de las ciudades consiste pues en la búsqueda de un equilibrio entre el ideal de la ciudad de proximidad y el cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad y adaptación al cambio climático de las ciudades con los distintos intereses en juego que sostienen el dinamismo económico y el empleo de las ciudades, sin que los habitantes vean perjudicados sus niveles de bienestar ni aumenten las desigualdades sociales.

Los desafíos del urbanismo y la movilidad sostenible

En este marco, la Agenda Urbana Española establece una serie de líneas de actuación encaminadas a, por un lado, fomentar ciudades de proximidad y, por el otro, potenciar modos de transporte sostenibles; ambas dimensiones como parte de un único objetivo estratégico. Del lado de la ciudad de proximidad, se destaca la necesidad de avanzar hacia modelos de «ciudad de 15 minutos» caracterizadas por la conectividad urbana y la accesibilidad universal, con patrones de proximidad entre residencia, trabajo, principales servicios básicos y áreas de recreo; priorizar una ciudad a escala peatonal, más saludable y activa a través de itinerarios continuos, seguros y responsables; fomentar la elaboración de planes de transporte al trabajo, así como estrategias de teletrabajo. Del lado de la movilidad sostenible, las líneas de actuación pasan por el desarrollo de planes de movilidad urbana orientados a reducir los viajes en transporte privado y fomentar sistemas de transporte público eficientes. Además, la oferta de trasporte público debe estar adaptada al conjunto del entramado urbano y en redes integradas, de tal forma que se evitan dinámicas de exclusión o aislamiento. Asimismo, estos planeas de movilidad deben incluir medidas como aparcamientos

de disuasión[228], impulso en el uso de vehículos de energías alternativas e híbridos, integración de la bicicleta como trasporte público, integración de las redes peatonales y ciclistas con las zonas verdes; todo en el marco de un acceso universal a todos los sistemas de transporte.

Con el objetivo de avanzar en estas líneas de actuación, y en cumplimiento con los compromisos adquiridos en materia de movilidad sostenible en la segunda fase del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en febrero de 2024 el Consejo de Ministros aprobó y remitió a las Cortes Generales un Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible, sobre el que previamente se pronunció CES[229], y en el que se enfatizó la necesidad de profundizar en la equidad y la lucha contra las desigualdades en sus diferentes dimensiones.

4.2. VIVIENDA, POBREZA ENERGÉTICA Y CAMBIO CLIMÁTICO

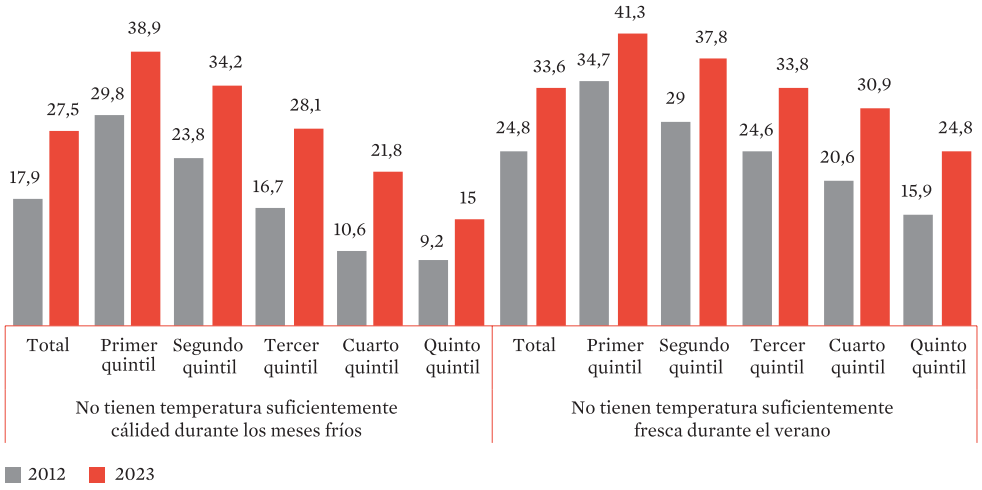
En términos de vivienda y el impacto del cambio climático en este componente determinante del bienestar, España tiene retos muy importantes. Entre ellos, las dificultades de los hogares para mantener la vivienda a una temperatura adecuada, una condición básica de confort saludable. Este fenómeno, que se conoce como «pobreza energética», se ha definido alrededor de sus costes económicos, pues las fuentes para su medición se basan fundamentalmente en la capacidad de los hogares para afrontar estos gastos. Por ello, factores económicos como la volatilidad de los precios de la energía, la situación del mercado de trabajo o la propia situación económica de las familias se reflejan en la evolución de este indicador. Sin embargo, la consideración del impacto social del cambio climático en toda su extensión requiere tener en cuenta la desigual incidencia territorial y social de la pobreza energética, así como su conexión con la necesidad de reducir la dependencia de los combustibles fósiles. Ello requiere profundizar en la mejora de la eficiencia térmica en la construcción y rehabilitación, especialmente de las viviendas que más lo necesitan, que suelen ser precisamente las de los hogares con menor capacidad económica que a menudo radican en zonas particularmente vulnerables a los eventos meteorológicos extremos.

El nuevo Módulo de Condiciones de la Vivienda y Eficiencia Energética de la Encuesta de Condiciones de Vida (2023) recogía una situación preocupante en España, donde un 27,5 por 100 de los hogares no tienen una temperatura suficientemente cálida durante los meses fríos, mientras que un 33,6 por 100 de los hogares carecen

228 Los aparcamientos disuasorios son zonas de estacionamiento estratégicamente situadas, generalmente en intercambiadores o áreas intermodales de transporte público en las afueras de las ciudades. Su propósito es promover que los conductores dejen sus vehículos privados en estas zonas y continúen el viaje utilizando transporte público, bicicletas u otros medios de movilidad sostenible. Al fomentar el uso del transporte público, se reduce el volumen de coches circulando, lo que conlleva una mejora en la calidad del medio ambiente urbano, la reducción de la congestión del tráfico y el fomento de la sostenibilidad en la movilidad.

229 Dictamen 12/2022 Sobre el Anteproyecto de Ley de Movilidad sostenible.

GRÁFICO 102. HOGARES QUE SUFREN UNA TEMPERATURA INADECUADA SEGÚN INGRESOS DEL HOGAR
(En porcentaje)



Nota: esta tasa refleja el porcentaje de hogares que residen en viviendas que no tienen las condiciones materiales necesarias para mantener una temperatura adecuada (aislamiento, sistema de calefacción y refrigeración), independientemente de la capacidad económica de los hogares.
Fuente: INE, Encuesta sobre Condiciones de Vida 2023 (Módulo anual sobre Condiciones de vivienda y eficiencia energética, 30 de abril de 2024).

de una temperatura suficientemente fresca durante el verano (gráfico 102). Las importantes diferencias territoriales reflejan tanto la distinta incidencia de las temperaturas extremas como disparidades en la preparación y calidad del parque de viviendas para hacerles frente (a título de ejemplo, muchas viviendas mediterráneas en la costa ni siquiera tienen calefacción), siendo en ambos casos la Región de Murcia la más afectada (40,1 por 100 en el caso de la temperatura en invierno y el 46,6 por 100 en la de verano, frente a las regiones con menor afectación, como la navarra en el primer caso (16,8 por 100) o la asturiana en el caso de las temperaturas veraniegas (16,7 por 100).

Por otro lado, la vulnerabilidad económica acentúa el riesgo de pobreza energética, pues son los hogares con menores ingresos los que registran en mayor medida esta importante carencia en su bienestar, con repercusiones en la salud, como se ha visto (gráfico 102). Así en 2023, en torno al 40 por 100 de los hogares con menores ingresos (quintiles 1) eran incapaces de caldear su vivienda en invierno, afectando al 15 por 100 de los hogares con mayores ingresos. La proporción de quienes no pueden mantener la casa fresca en verano aumentó en todos los niveles de renta, con diferencias que, sin embargo, oscilan entre el 41,3 por 100 de hogares afectados en el quintil 1 y un 24,8 por 100 en el que más ingresa, lo que pone de manifiesto el elevado impacto de las altas temperaturas especialmente en los hogares de menor renta, en un escenario en que las olas de calor se hacen más frecuentes (gráfico 103).

Por ello, abordar la pobreza energética con la perspectiva de lograr una «resiliencia justa» frente al cambio climático requiere algo más que políticas orientadas

Abordar la pobreza energética con un enfoque de resiliencia justa frente al cambio climático

a subvencionar los costes de la energía, poniendo el foco en actuaciones dirigidas a fomentar infraestructuras y viviendas resilientes al impacto del cambio climático, que al mismo tiempo contribuyan a su mitigación a través de la descarbonización, la mejora del aislamiento térmico e instalaciones más eficientes y menos contaminantes, que lleguen a los hogares que más lo necesitan. A título de ejemplo, cabe mencionar el Programa PREE 5000[230], cuyo principal objetivo es impulsar la sostenibilidad de la edificación en municipios españoles de reto demográfico, mediante actuaciones orientadas a la optimización térmica de las viviendas, y sustitución de instalaciones de generación térmica con combustibles fósiles por fuentes renovables, incorporación de tecnologías de regulación y control, y mejora de eficiencia térmica en la iluminación. Cuenta con un apoyo especial a colectivos vulnerables, abordando actuaciones en edificios de viviendas cuyos propietarios tengan concedido el bono social, en coherencia con la Estrategia Nacional contra la pobreza energética 2019-2024. Sin embargo, es necesario mejorar el seguimiento del nivel de acogida de este tipo de medidas, en especial de las implementadas a partir del despliegue de los fondos asociados al PRTR, teniendo en cuenta la necesidad de que las convocatorias, los requisitos y la financiación reviertan en una mejora efectiva del parque de viviendas con mayores problemas, que contribuya tanto al bienestar de sus habitantes como a los objetivos de la descarbonización.

5. Impacto social en el medio rural: un entorno especialmente en riesgo

El dinamismo económico y la población española están cada vez más concentrados en el territorio, especialmente en la costa y alrededor de grandes áreas urbanas, abocando a las zonas rurales a un futuro incierto. En torno al 16 por 100 de la población en España vive en estas últimas, con una tendencia constante al descenso. El desequilibrio territorial se ve agravado por los efectos del cambio climático, que provocan aumento de eventos meteorológicos extremos, sequías, elevación del nivel del mar y alteración de ecosistemas.

La calidad de vida en el medio rural se ve afectada de forma especialmente severa por el cambio climático, a través de los efectos indirectos de sus graves repercusiones en el sector agrario, principal medio de vida de una parte importante de la población de este entorno y la confluencia de otros problemas que le afectan gravemente, como el envejecimiento y la despoblación.

El reto demográfico en el entorno rural es un proceso que viene de antiguo y responde a muy diversos factores, como la falta de oportunidades laborales para la juventud y

230 Programa de rehabilitación energética para edificios existentes en municipios de reto demográfico (Programa PREE 5000), incluido en el Programa de regeneración y reto demográfico del Plan de rehabilitación y regeneración urbana del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, el 3 de agosto mediante el Real Decreto 691/2021.

el déficit de servicios, que pueden verse agudizados por el particular impacto en este entorno de los daños producidos por los desastres naturales asociados al cambio climático y la escasez de recursos básicos, especialmente por lo que se refiere al agua. Por ello, como ha señalado el CES, sigue siendo necesario desarrollar una política integral, basada en la planificación, apoyada en el desarrollo tecnológico y la innovación para la gestión de un ciclo integral del agua, capaz de garantizar su suficiencia, en cantidad y calidad, para los distintos usos en todo el territorio, su eficiencia, el ahorro y el retorno al sistema ambiental en condiciones óptimas.

Es importante el impulso a instrumentos como los contenidos en el Eje 1 de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico[231] (Impulso a la transición ecológica), que incluye diversos programas y actuaciones orientadas a la estabilización de la población rural, como el Programa de ayudas a proyectos públicos y privados en municipios de menos de 5.000 habitantes, que conectan con los objetivos de reducción del impacto social del cambio climático en este entorno. Con esta estrategia se persigue impulsar inversiones verdes, la mejora de la eficiencia energética de los edificios, equipamiento e infraestructuras públicas, el impulso de la generación y consumo de energías renovables en general y, en particular, del autoconsumo y las comunidades locales de energía, y de la movilidad sostenible, garantizando la participación de los pequeños municipios en el despliegue de la infraestructura de recarga e impulso del vehículo eléctrico.

6. Consumo sostenible y estilos de vida

Los estilos de vida tienen importantes repercusiones en el medio ambiente y pueden desempeñar un papel clave para hacer frente a la crisis climática, siempre que estén apoyadas por las adecuadas políticas públicas (por ejemplo, en infraestructuras de transportes o energía eficiente). La adaptación y mitigación del cambio climático requiere un replanteamiento de las decisiones individuales que subyacen a las distintas formas y hábitos de vida, especialmente las pautas de compra y consumo, hacia estilos de vida más sostenibles que pueden ser impulsados a través de una serie de políticas públicas, tal y como pone de relieve el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente[232]. Este organismo señala la importancia de atender a las necesidades de las personas y entornos locales, facilitando la existencia de opciones realistas y atractivas; involucrar a las personas como actores clave en las iniciativas y medidas; evitar que la interacción y cooperación requeridas se perciban como una injerencia en la vida privada; demostrar responsabilidad y ejemplaridad por parte de las autoridades públicas así como comunicar las buenas prácticas e historias de éxito cercanas para trasladar la idea de un nuevo contrato social basado en estilos de vida más sostenibles.

231 Adoptadas en Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2019.

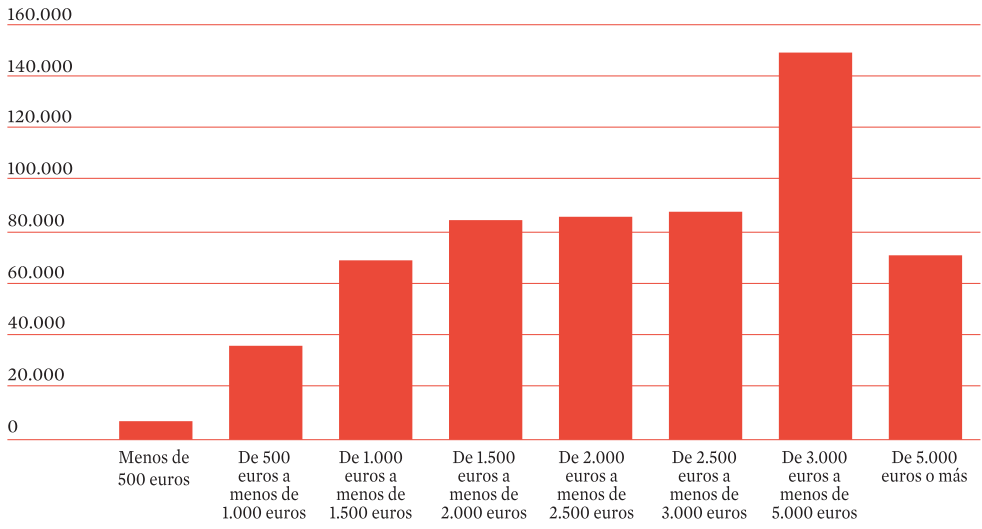
232 Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Visions for Change Recommendations for Effective Policies on Sustainable Lifestyles*. 2011.

Información y costes: barreras para el consumo y los estilos de vida sostenibles

La sensibilización de las personas consumidoras acerca del impacto de sus elecciones de compra en el medio ambiente y en la lucha contra el cambio climático es muy relevante, si bien a menudo las sitúa ante el dilema de asumir el precio más elevado de las opciones más sostenibles, inasumibles para muchos hogares. A título de ejemplo, la electrificación del parque de vehículos, a la que se ha destinado un volumen ingente de fondos asociados al PRTR sigue chocando con las desigualdades en la capacidad económica de adquisición de los mismos (gráfico 103), mientras las opciones de su uso compartido a través de plataformas tienen una expansión creciente si bien limitada sobre todo a las grandes ciudades.

De entre las distintas opciones de consumo, las elegidas en materia de alimentación juegan un papel determinante para orientar el sistema alimentario y consolidar modelos y prácticas de producción sostenibles y resilientes, tal y como asume el PNACC 2021-2030, que estima que actualmente se desperdicia un tercio de los alimentos producidos, circunstancia incompatible con la necesidad de alimentar a una población creciente en un contexto de producción agraria mermada por el impacto del cambio climático. El CES ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión[233], considerando particularmente

GRÁFICO 103. USO DEL VEHÍCULO ELÉCTRICO POR NIVEL DE INGRESOS
(Número de hogares por tramo de ingresos mensuales netos)



Fuente: INE, Encuesta de características esenciales de la población y las viviendas, 2021 (publicado en febrero de 2023).

233 Dictamen CES 5/2022 Sobre el Anteproyecto de Ley de Prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario.

importante impulsar el cambio en los patrones de consumo y la puesta en práctica de hábitos más sostenibles y saludables, trasladando a las personas consumidoras la necesidad de fomentar comportamientos responsables en la gestión de los alimentos para reducir al máximo su desperdicio. Para ello resulta necesario trasladar el valor de los alimentos a través de la puesta en marcha de más actuaciones de sensibilización y concienciación de toda la sociedad. En opinión del CES, debe hacerse partícipes del diseño y ejecución de tales iniciativas a todos los agentes sociales entre los que, sin duda, sin ánimo de exhaustividad, hay que contar, junto con las Administraciones, las asociaciones de personas consumidoras, los interlocutores sociales, los centros educativos y formativos de todo tipo y finalidad, y la propia ciudadanía.

También es preciso poder contar con la información relevante para la toma de esas decisiones en un contexto en que, cada vez con más frecuencia, «lo verde» se presenta como un reclamo no siempre fundamentado en la sostenibilidad de la cadena de valor de los productos. En este sentido, la protección de los derechos de las personas consumidoras en el contexto de la transición ecológica conecta el derecho esencial a un medio ambiente saludable con la garantía del derecho a la toma de decisiones de compra informadas, contribuyendo a la generalización de patrones de consumo más sostenibles.

La nueva Directiva (UE) 2024/825 del Parlamento Europeo y del Consejo, aún no incorporada al ordenamiento español,[234] regula la prohibición de las prácticas comerciales desleales que inducen a error, como las prácticas asociadas a la obsolescencia temprana de los bienes, las afirmaciones medioambientales engañosas («ecoimpostura»), la información engañosa sobre las características sociales de los productos o las empresas de los comerciantes, o los distintivos de sostenibilidad poco transparentes y poco creíbles.

Las generaciones más jóvenes están más sensibilizadas frente al impacto del cambio climático mientras desde diversas normas se impulsa un papel cada vez más importante del sistema educativo. De hecho, la Ley 7/2021, de Cambio Climático contemplaba la importancia de la educación y capacitación de la sociedad española en las respuestas frente al cambio climático, proponiéndose reforzar el conocimiento sobre sus implicaciones, la capacitación para una actividad técnica y profesional baja en carbono y resiliente frente al cambio del clima y la adquisición de la necesaria responsabilidad personal y social. Incluía asimismo la revisión del tratamiento del cambio climático y la sostenibilidad en el currículo básico de las enseñanzas del sistema educativo y universitario, propósito canalizado a través de la LOMLOE y la LOU.

La educación, clave para abordar con éxito la transición ecológica

234 Directiva (UE) 2024/825 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de febrero de 2024, por la que se modifican las Directivas 2005/29/CE y 2011/83/UE en lo que respecta al empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica mediante una mejor protección contra las prácticas desleales y mediante una mejor información.

Sin embargo, con una media de edad de 45,3 años de la población en España y un 20 por 100 de mayores de 65 años, hay que tener en cuenta que los procesos de reaprendizaje, de concienciación y de corresponsabilización de las decisiones de consumo no pueden centrarse únicamente en las nuevas generaciones.

La perspectiva intergeneracional del impacto del cambio climático debe ser también tenida en cuenta pues la edad es un factor que influye tanto en la vulnerabilidad (las personas mayores y los niños de más corta edad son más vulnerables en términos de salud y de capacidad de adoptar medidas de adaptación), como en el impacto a largo plazo del cambio climático (la infancia y juventud actuales pagarán un peaje mayor en su vida adulta del que están asumiendo sus padres y abuelos), así como en las actitudes y estilos de vida sostenibles, en los que existen diferencias generacionales importantes.

7. Impacto de género del cambio climático

A nivel mundial, han sido mujeres, sobre todo las jóvenes, quienes han liderado las importantes movilizaciones por el clima de los últimos años. También resultan más perjudicadas por algunas consecuencias del cambio climático, como el aumento de las temperaturas extremas, el deterioro del medio ambiente y las catástrofes naturales[235], en especial las mujeres mayores que viven solas y/o en municipios aislados o entornos rurales, así como los hogares monomarentales.

Las mujeres muestran mayor conciencia ecológica que los hombres y mayor compromiso en su implicación en decisiones de la vida cotidiana con repercusiones en la sostenibilidad ambiental (cuadro 22). También sufren con mayor frecuencia la pobreza energética, especialmente las mujeres inmigrantes no pertenecientes a la Unión Europea y los hogares monomarentales. Además, como puso de relieve el Informe CES 1/2022, a pesar de su contribución fundamental a la sostenibilidad y a la toma de conciencia sobre la necesidad de que se intensifiquen las medidas de lucha contra el cambio climático[236], las mujeres se encuentran infrarrepresentadas en sectores clave para la transición verde, como la energía y el transporte, así como en la toma de decisiones en ámbitos relevantes para hacer frente a las consecuencias del cambio climático y la transición ecológica, lo que resulta preocupante en un escenario en que buena parte del impulso de la actividad económica en los próximos años se fía al impulso de ese eje.

235 Instituto de las Mujeres, *Género y Cambio Climático. Un diagnóstico de situación* (2020).

236 Valga mencionar, entre los ejemplos más recientes, la citada sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que ha condenado al Gobierno suizo por incumplir sus propios objetivos de reducción de emisiones de efecto invernadero, en respuesta a la demanda presentada por la Asociación Suiza de Mujeres Mayores por el Clima.

CUADRO 22. GÉNERO, SOSTENIBILIDAD Y CAMBIO CLIMÁTICO

(Indicadores contemplados por el Informe IQ 2023 de Igualdad de Género en la UE)

	España		UE	
	Mujeres	**Hombres**	**Mujeres**	**Hombres**
Actitudes y comportamientos públicos sobre el cambio climático y su mitigación				
Responsabilidad personal para intentar reducir el cambio climático (%, 15+, 2018)	64	60	62	61
Evitar productos animales (%, 16-74, 2022)				
Regularmente	32	27	31	23
A veces	43	40	43	41
Nunca	25	33	26	36
Evitar productos de plástico de un solo uso (%, 16-74, 2022)				
Regularmente	55	50	49	42
A veces	39	42	44	46
Nunca	6	8	7	11
Elegir opciones respetuosas con el medio ambiente en las actividades de cuidado infantil (%, 16-74, 2022)				
Regularmente	53	56	51	49
A veces	39	34	41	41
Nunca	7	10	8	10
Elegir opciones amigables en las actividades del hogar diariamente (%, 16-74, 2022)				
Regularmente	62	60	59	53
A veces	31	33	35	39
Nunca	6	7	6	8
Graduados terciarios en ciencias naturales y tecnologías (%, 15+, 2021)				
Ciencias naturales y tecnologías.	32	68	36	64
Ciencias Naturales	51	49	56	44
Tecnologías	26	74	28	72
Energía				
Personas que no pueden mantener el hogar lo suficientemente caliente (%, +16, 2021)				
65+	15	13	8	6
Bajo nivel educativo	20	19	12	12
Soltero	20	18	10	9
Padres solos	26	25	12	11
Migrantes no pertenecientes a la UE	30	27	12	13
Gente con discapacidades	22	21	12	11
Personas con atrasos en facturas de servicios públicos (%, +16, 2021)				
16-24	11	13	8	9
Bajo nivel educativo	11	13	9	10
Soltero/a	20	18	10	9
Padres solos	26	25	12	11

CUADRO 22. GÉNERO, SOSTENIBILIDAD Y CAMBIO CLIMÁTICO (*continuación*)
(Indicadores contemplados por el Informe IQ 2023 de Igualdad de Género en la UE)

	España		UE	
	Mujeres	**Hombres**	**Mujeres**	**Hombres**
Migrantes no pertenecientes a la UE	21	22	11	12
Gente con discapacidades	10	12	8	9
Personas empleadas en el sector energético (%, +15, 2022)	31	69	24	76
Transporte				
Personas que optan por modos de transporte con bajas emisiones de carbono (%, 16-74, 2022)				
Regularmente	46	44	42	41
A veces	40	41	39	41
Nunca	14	14	19	18
Personas que utilizan el coche como principal medio de transporte durante una semana típica (%, 16-74, 2022)	63	69	66	70
Personas que utilizan el transporte público como principal medio de transporte durante una semana típica (%, 16-74, 2022)	40	34	32	29
Personas que caminan como principal medio de transporte durante una semana típica (%, 16-74, 2022)	51	47	46	43
Personas empleadas en el sector del transporte (%, 15+, 2022)	21	79	22	78
Toma de decisiones				
Altos/as administradores/as en ministerios nacionales que se ocupan del medio ambiente y el cambio climático (%, 2022)	35	65	44	56
Miembros de comisiones parlamentarias que se ocupan de medio ambiente y cambio climático (%, 2022)	39	61	30	70

Fuente: Instituto Europeo de Igualdad de Género, *IQ 2023. Informe temático especial: Pacto Verde Europeo* (Encuesta del EIGE sobre brechas de género en cuidados no remunerados, actividades individuales y sociales, Encuesta social europea, Eurostat LFS, EU-SILC, Estadísticas educativas, EIGE Mujeres y hombres en la toma de decisiones).

A modo de conclusión

La estrategia de lucha contra el cambio climático se ha centrado en las medidas de adaptación y mitigación, con un claro protagonismo de la consideración de los impactos en la economía y los sectores productivos. Más recientemente se está abriendo paso la preocupación por el impacto social del cambio climático y las estrategias para abordarlo, puesto que la vulnerabilidad de los ecosistemas y la de las sociedades están estrechamente relacionadas.

El cambio climático representa un riesgo para la salud, la calidad de vida y la cohesión social, aumentando la desigualdad y el riesgo de pobreza. El enfoque de justicia climática o resiliencia justa hace necesario que la equidad y los derechos humanos

ocupen un lugar central en la toma de decisiones y las acciones en materia de cambio climático, considerando que las personas en situación de mayor vulnerabilidad por diversos factores se ven más afectadas por los riesgos asociados al impacto del cambio climático. También hace preciso prevenir y atender a las consecuencias sociales de las prácticas de «maladaptación», que exacerban las desigualdades.

Las políticas de adaptación y mitigación del cambio climático, por sí solas, pueden no ser suficientes para neutralizar los efectos de la desigual distribución de los impactos sociales del cambio climático, debiendo acompañarse de medidas de compensación con perspectiva de equidad, que eviten el rechazo de las políticas de impulso de la transición ecológica y energética por parte de los grupos más afectados por sus consecuencias.

La mayor concienciación sobre el impacto social del cambio climático y la necesidad de una distribución justa de los costes de la transición ecológica brinda la oportunidad de involucrar más a la sociedad en la construcción de entornos de vida resilientes frente al cambio climático y a los riesgos de las desigualdades para la cohesión social.

Amortiguar las consecuencias sociales del cambio climático requiere una hoja de ruta transversal que actúe desde numerosos ámbitos de las políticas no estrictamente ambientales ni sectoriales, a través de iniciativas que promuevan la educación y los hábitos de vida respetuosos con el medio ambiente; impulsen el papel de la agenda urbana, la ecoeficiencia de la vivienda y la movilidad sostenible; den respuesta a las necesidades específicas de las comunidades rurales e incorporen la perspectiva de género, la justicia intergeneracional así como el diálogo con los interlocutores sociales.

RECUADRO 9. IMPACTOS SOCIALES DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Impacto social del cambio climático: abordar la transición sin ahondar las desigualdades

El cambio climático representa un riesgo para la salud y el bienestar de la población, aumentando la desigualdad y el riesgo de pobreza.
La aceleración de este proceso en paralelo a rápidos cambios sociodemográficos, que aumentan la presión sobre los recursos naturales, se une también a acciones que pueden provocar efectos negativos ambientales y/o sociales («maladaptación»), deteriorando elementos esenciales de la calidad de vida y aumentando la desigualdad.

- El impacto social del cambio climático y de las medidas de mitigación y adaptación va más allá de las fronteras nacionales.
- El desequilibrio en la distribución de los efectos del cambio climático exacerba las desigualdades Norte-Sur existentes.
- Se intensifican los desplazamientos de población y los conflictos por el aumento del nivel del mar, la mayor duración de los periodos de sequía o la frecuencia de inundaciones, entre otros factores.

Conceptos como «justicia climática» o «resiliencia justa» se abren paso en el debate sobre las consecuencias sociales del cambio climático y de las medidas de adaptación y mitigación, en un proceso de transición justa no ceñida a regiones y sectores productivos, que responde a la necesidad de no dejar a nadie atrás.

Impacto climático y riesgos sociales en España

Oportunidades

Aprovechar las herramientas disponibles: PNACC 2021-2023, que recoge acciones de adaptación coherentes con la justicia climática afrontando los riesgos a corto y largo plazo) y II Plan Nacional de Derechos Humanos, que concreta la necesidad de reducir la vulnerabilidad relacionada con el clima, los desastres naturales y la contaminación e incorpora la necesidad de prestar atención a colectivos especialmente vulnerables.

Retos

En un escenario de calentamiento global por encima de 1,5 ºC, el IPCC señala para el último tercio del siglo XXI que el clima desértico y semiárido de tipo cálido se extenderá por la mitad oriental de la Península Ibérica y que el clima mediterráneo lo hará hacia el norte hasta ocupar parte de la cornisa cantábrica. En España, más de trescientas mil personas están expuestas al riesgo de inundación, mientras aumentan las muertes anuales atribuibles al exceso de calor y la morbilidad y mortalidad asociadas a la contaminación y la mala calidad del aire.

Repercusiones en la salud y el sistema sanitario

Oportunidades

La interdependencia como principio ineludible en el abordaje de la salud se materializa en el enfoque integrado «One health», que procura equilibrar y optimizar de manera sostenible la salud de las personas, los animales y los ecosistemas.

La creación del Observatorio de Salud y Cambio Climático servirá para mejorar el seguimiento de indicadores relacionados con el impacto en la salud, aunando esfuerzos y contribuyendo a la prevención y seguimiento de eventos extremos peligrosos para la salud.

Retos

Casi la cuarta parte de la carga mundial de morbilidad y de mortalidad es atribuible a factores medioambientales, siendo uno de los desencadenantes más evidentes el aumento global de temperatura, correlacionado con el aumento en la concentración de ozono troposférico.

Según la OMS, esto supone 12,6 millones de muertes al año, siendo más acusado en España, donde los fallecimientos por el calor alcanzan los 116 por millón, muy por encima de la media europea.

RECUADRO 9. IMPACTOS SOCIALES DEL CAMBIO CLIMÁTICO (*continuación*)

Urbanismo sostenible y vivienda: dilemas y desigualdades emergentes

Oportunidades

El modelo de ciudad mediterránea, predominante en España, ofrece condiciones idóneas para impulsar modelos urbanísticos que se ocupen de grandes retos como la sostenibilidad o calidad medioambiental desde la perspectiva de la calidad de vida de quienes habitan pueblos y ciudades.

Esquemas de políticas como la Agenda Urbana Española, junto a otros instrumentos nacionales y europeos, ofrecen diagnósticos, herramientas, metodologías y mecanismos de financiación para que las entidades locales puedan desarrollar respuestas al cambio climático, mejorando la calidad del aire, la movilidad sostenible o las políticas de vivienda.

Además, España cuenta con el Programa de rehabilitación energética para edificios existentes en municipios de reto demográfico (Programa PREE 5000) cuyo objetivo es impulsar la sostenibilidad de la edificación (optimización térmica de viviendas y sustitución de instalaciones de generación térmica por renovables).

Retos

Las ciudades son las principales consumidoras de energía y responsables de un porcentaje muy elevado de las emisiones de CO_2 a la atmósfera. Para revertir el impacto climático que provocan, son necesarias políticas ecosistémicas en las que participen todos los municipios involucrados, en un modelo de gobernanza climática multinivel y multiactor, que incluya objetivos compartidos e instrumentos adaptados a las diversas realidades territoriales.

En España incide especialmente la denominada «pobreza energética» (dificultad de los hogares para mantener la vivienda a una temperatura adecuada —de confort saludable—) siendo los hogares con menores ingresos los que registran en mayor medida esta carencia.

Impacto social en el medio rural: un entorno especialmente en riesgo

Oportunidades

El Eje 1 de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico incluye programas y actuaciones orientadas a la estabilización de la población rural, impulsando inversiones verdes con el fin de reducir el impacto social del cambio climático en el medio rural (mejorar la eficiencia energética de los edificios, equipamiento e infraestructuras públicas, impulsar la generación y consumo de energías renovables o desarrollar la movilidad sostenible).

Retos

La concentración económica y poblacional en torno a la costa y las grandes áreas urbanas aboca a las zonas rurales a un futuro incierto, agravado por los efectos del cambio climático. Ello afecta al desarrollo económico, pero también al envejecimiento, despoblación y empeoramiento de la calidad de vida.

Afrontar el reto demográfico pasa por mejorar las oportunidades laborales para la juventud, revertir el déficit de servicios y, en especial, buscar fórmulas para revertir el impacto de los daños por desastres naturales asociados al cambio climático y la escasez de recursos básicos, especialmente el agua.

Consumo sostenible y estilos de vida

Oportunidades

La adaptación y mitigación del cambio climático requiere un replanteamiento de las decisiones individuales sobre hábitos de vida, pautas de compra y consumo, hacia estilos de vida más sostenibles.

El PNUMA señala la importancia de atender a las necesidades de las personas y entornos locales, facilitando opciones realistas y atractivas.

Las autoridades públicas tienen la responsabilidad de trasladar la idea de un nuevo contrato social basado en estilos de vida más sostenibles.

Avances normativos como la Directiva 2024/825 pueden mejorar la protección de los consumidores y usuarios en el marco de la transición ecológica.

RECUADRO 9. IMPACTOS SOCIALES DEL CAMBIO CLIMÁTICO (*continuación*)

Consumo sostenible y estilos de vida

Retos

De entre las opciones de consumo, la alimentación juega un papel determinante para consolidar modelos y prácticas de producción sostenibles y resilientes, como asume el PNACC 2021-2030, que estima que actualmente se desperdicia un tercio de los alimentos producidos, lo que es incompatible con la necesidad de alimentar a una población creciente en un contexto de producción agraria muy vulnerable al impacto del cambio climático.

Resultan necesarias actuaciones de sensibilización y concienciación implicando a todos los actores relevantes (Administraciones, asociaciones de personas consumidoras, interlocutores sociales, centros educativos y formativos y la propia ciudadanía).

La educación y formación es clave, reforzando el conocimiento, la capacitación para una actividad técnica y profesional baja en carbono y resiliente frente al cambio del clima y la adquisición de la necesaria responsabilidad personal y social.

Impacto de género del cambio climático

Oportunidades

El mayor compromiso ecológico y contribución a la sostenibilidad de las mujeres tiene un impacto fundamental en la toma de conciencia colectiva sobre la necesidad de intensificar las medidas de lucha contra el cambio climático. De ello da cuenta el hecho de que a nivel mundial han sido mujeres, sobre todo las jóvenes, quienes han liderado las importantes movilizaciones por el clima de los últimos años.

Retos

Pese a la contribución de las mujeres a la conciencia sobre el cuidado del medio ambiente, son ellas quienes resultan más perjudicadas por algunas consecuencias del cambio climático, en especial las mujeres mayores que viven solas y/o en municipios aislados o entornos rurales, así como los hogares monomarentales.

Además sufren con mayor frecuencia la pobreza energética, especialmente las mujeres inmigrantes no pertenecientes a la UE y, de nuevo, los hogares monomarentales.

Por ello, es necesario revertir la infrarrepresentación de las mujeres en sectores clave para la transición verde, como la energía y el transporte, así como en la toma de decisiones en ámbitos relevantes para hacer frente a las consecuencias del cambio climático y la transición ecológica.

El cambio climático representa un riesgo para la salud, la calidad de vida y la cohesión social, aumentando la desigualdad y el riesgo de pobreza.

El enfoque de justicia climática o resiliencia justa hace necesario que la equidad y los derechos humanos ocupen un lugar central en la toma de decisiones y las acciones en esta materia, considerando que las personas en situación de vulnerabilidad se ven más afectadas por los riesgos asociados.

Amortiguar las consecuencias sociales del cambio climático, incorporando la idea de compensación junto a las de mitigación y adaptación, requiere una hoja de ruta transversal que actúe desde numerosos ámbitos de las políticas, y no estrictamente de las ambientales ni sectoriales, con iniciativas que promuevan la educación y hábitos de vida respetuosos con el medio ambiente; impulsen el papel de la agenda urbana, la ecoeficiencia de la vivienda y la movilidad sostenible; den respuesta a las necesidades específicas de las comunidades rurales e incorporen la perspectiva de género, la justicia intergeneracional y el diálogo con los interlocutores sociales.

ÍNDICES

ÍNDICE DE CUADROS

Capítulo I

1. Riesgo bancario en un entorno monetario restrictivo: *Silicon valley bank* y su onda expansiva 5
2. Aspectos clave de la *Inflation Reduction Act* 8
3. Previsiones de crecimiento del PIB, 2024 17
4. Indicadores macroeconómicos de los Estados miembros, 2023-2025 21
5. Cuadro macroeconómico, 2019-2023 33
6. Desequilibrios macroeconómicos de España: avances y desafíos 51
7. Previsiones económicas para España, 2024-2025 53
8. Entrada de turistas extranjeros por procedencia y destino, 2023 74
9. Medidas adoptadas en el contexto inflacionario 88
10. Las cuentas de las Administraciones públicas 2019-2023 94
11. Medidas de ingresos: impacto recaudatorio diferencial en 2023 97
12. Instrumentos para el fomento de la inversión 103
13. Desempeño en competencias digitales y digitalización empresarial 111
14. Cambios en la estructura productiva española 117
15. Objetivos del PNIEC, 2023-2030 132
16. Presupuesto programado y ejecutado de los objetivos estratégicos con contribución climática en el PRTR (incluida la *Adenda*) 132
17. Sectores productivos y cambio climático en España 136

Capítulo II

1. Mercado de trabajo español: perspectiva comparada con la UE 167
2. Probabilidad estimada de pasar del paro al empleo según duración del periodo de búsqueda actual 171
3. Empleo por sexo y situación profesional, 2019-2023 183
4. Modalidades de contratos tras la reforma, 2022-2023 189

5. Gasto en políticas de empleo según presupuesto del SEPE, 2023 193
6. Participantes y composición del gasto en PAE por categorías, 2021 196
7. Servicios garantizados en el SNE y otros elementos clave introducidos por el RD 438/2024 200
8. Elementos de desarrollo del mecanismo RED introducidos por el Real Decreto 308/2023 203
9. Incentivos a la contratación según grupo u objetivo bonificados 204
10. Balance de progreso del PRTR en políticas de empleo 206
11. Inteligencia artificial y servicios de empleo. Cuestiones clave 209
12. Convenios colectivos registrados, empresas y personas trabajadoras 228
13. Ámbitos y motivación de las huelgas 240
14. Conflictos ante el SIMA, principales características 244
15. Procedimientos tramitados ante órganos autonómicos de resolución autónoma de la conflictividad laboral 246
16. Actividad de la ITSS por materias 258
17. Evolución de las infracciones 259
18. Tasas de congestión, resolución y pendencia en la jurisdicción social, 2022-2023 263
19. Duraciones medias de los procesos en los distintos tipos de órganos de la jurisdicción social, 2021-2022 263
20. Accidentes de trabajo 2022-2023 278
21. Impacto sobre el empleo de cambios en las normativas medioambientales 293
22. Ocupaciones verdes y marrones a 3 dígitos CNO 296
23. Tipos de competencias verdes y aplicación 300
24. Situación y debilidades principales del sistema educativo y de formación en competencias verdes 301
25. Acciones en relación con la transición verde y empleo previstas en el PRTR y la Estrategia de Transición Justa 304
26. La Unión Europea y la negociación colectiva verde 314

Capítulo III

1. Bono joven de alquiler por CCAA 345
2. Clasificación de las presas y balsas en función de su riesgo potencial 360
3. Valores límite (VL) de los principales contaminantes atmosféricos y situación de España en 2022 365
4. Objetivos a escala de la Unión Europea en el nuevo marco de educación y formación 2021-2030 369
5. Centros y alumnado de FP por titularidad y sexo, curso 2022-2023 385

6. Evolución del alumnado matriculado en FP dual y centros, por enseñanza y titularidad del centro 387
7. Altas de jubilación en el sistema (excluido SOVI) por modalidad, 2023 .. 408
8. Procesos de incapacidad temporal..... 411
9. Ejecución presupuestaria del sistema de la Seguridad Social en 2023..... 417
10. Planes de pensiones por modalidad, 2019-2023 426
11. Parámetros de la prestación por desempleo contributiva 440
12. Parámetros de las prestaciones por desempleo asistenciales 442
13. Parámetros de la prestación por cese de actividad 445
14. Brecha de cobertura del IMV y el CAPI 455
15. Parámetros del IMV 458
16. Evolución en el número de prestaciones no contributivas y universales de la Seguridad Social 463
17. Tipos de prestaciones, 2023 467
18. Ayuda a domicilio: intensidad según el grado de dependencia, 2023..... 469
19. Cuantía de las distintas prestaciones, 2023 470
20. Evolución de la estructura del consumo..... 473
21. Distribución de los municipios en España, 2022..... 521
22. Género, sostenibilidad y cambio climático 534

ÍNDICE DE RECUADROS

Capítulo I

1. Evaluación intermedia del MRR 29
2. Balance del primer año de aplicación de la reforma de la PAC 60
3. Retos de futuro y propuestas de actuación para la sostenibilidad del Sistema Pesquero Alimentario Español 61
4. Principales observaciones del CES al anteproyecto de ley de industria ... 66
5. Avances en las reformas 108
6. Reparto territorial y líneas de actuación del FTJ 116
7. Impactos directos del cambio climático 129
8. Impactos de la crisis climática y medidas de adaptación en el Sector Agrario, la Pesca y la Acuicultura 138
9. Propuestas para reducir las emisiones GEI del sector primario 142
10. Líneas de actuación del PERTE de descarbonización industrial 148
11. Estrategia de adaptación para el sector de la energía en el PNACC 149
12. Impactos económicos del cambio climático 158

Capítulo II

1. Desajustes oferta-demanda en el mercado de trabajo 172
2. Principales propuestas del Parlamento Europeo para el refuerzo del diálogo social 212
3. Acuerdos recogidos en la declaración tripartita de Val Duchesse 213
4. Consulta sobre una posible acción para seguir mejorando la calidad de las prácticas 216
5. Consulta sobre una posible revisión de la Directiva sobre comités de empresa europeos 217
6. Principales novedades en la conciliación corresponsable 251

7. Principales observaciones del CES al anteproyecto de ley de familias en materia de conciliación y corresponsabilidad 254
8. Plan de Choque contra el Fraude en la Contratación 2023: principales resultados de la primera fase 260
9. Principales conclusiones del informe Seguridad y salud en el trabajo en Europa: estado y tendencias 2023 265
10. La salud mental en la pandemia de COVID-19 según Eurofound 272
11. La salud mental en el trabajo después del COVID-19 273
12. Objetivos de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (EESST) 2023-2027 276
13. ¿Cómo medir la incidencia de los «empleos verdes» y «marrones»? 294
14. Cambio climático y trabajo 316

Capítulo III

1. Medidas de carácter social en apoyo a las familias para afrontar el aumento del coste de la vida 327
2. Retos en materia social y de cohesión 338
3. Principales contenidos de la Ley 127/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda 350
4. Importe de la nómina de las pensiones en vigor en 2023 419
5. La reforma del sistema de pensiones de 2021-2023 422
6. Por qué es importante hacer un seguimiento de la tasa de no cobertura del IMV 456
7. Equidad, derechos humanos y justicia climática 509
8. Impactos del cambio climático en España 513
9. Impactos sociales del cambio climático 537

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Capítulo I

1. Tipos de interés oficiales, 2021-2023 6
2. Tasa de crecimiento del PIB real en las principales economías y regiones, 2019-2023 6
3. Crecimiento del comercio y del PIB mundiales y peso del comercio sobre el PIB, 1980-2023 10
4. Alineación política del comercio bilateral y restricciones comerciales 11
5. Flujos de entrada de inversión extranjera directa y composición por países, 1980-2022 12
6. Personas en situación de pobreza en el mundo, 2010-2023 15
7. Desigualdad global y su composición, 1980-2022 16
8. Crecimiento del PIB e inflación en la Unión Europea, 2019-2024 19
9. Variación del consumo y la inversión por Estados miembros, 2023 20
10. La política monetaria del BCE 23
11. Fondos del MRR y distribución por actuaciones y Estados miembros 27
12. Resultados de ejecución del MRR a finales de 2023 28
13. Evolución del PIB 32
14. PIB en España y otros países de la UE 35
15. PIB per cápita 36
16. Productividad laboral 37
17. Evolución de la productividad del capital 37
18. PIB por el lado de la demanda 38
19. Gasto en consumo de los hogares y sus determinantes 40
20. FBCF por tipología y agente inversor 43
21. Inversión en productos de la propiedad intelectual 44
22. Capacidad/Necesidad de financiación y contribuciones, 2010-2023 47
23. Saldo comercial servicios no turísticos. Principales rúbricas. 2013-2023. 48
24. Evolución de los agregados de la renta, 2019-2023 50

25. VAB y empleo por sectores, 2019-2023 56
26. Consumos intermedios 2020-2023 58
27. Variación de los costes de producción del sector de la construcción respecto a enero 2020 72
28. Evolución de la inflación a nivel global, 2022-2023 76
29. Evolución de la inflación 77
30. Evolución por grupos de consumo 79
31. Generalización de la inflación 79
32. Evolución de la inflación y contribuciones 80
33. Índice armonizado de precios al consumo 81
34. IPC general, subyacente y deflactor del PIB, 2021-2024 84
35. Descomposición del deflactor del PIB por rentas, 2021-2024 84
36. Márgenes empresariales sobre ventas. Detalle sectorial 86
37. Ingresos y gasto público en España y la UE-27 93
38. Evolución de la recaudación de los principales impuestos, 2003-2023 96
39. Saldo fiscal y deuda pública en españa y la UE-27, 2003-2023 98
40. Evolución de la deuda pública: principales indicadores, 2003-2023 99
41. Deuda y déficit públicos en los Estados miembros de la UE en 2023 101
42. Fondos del PRTR (tras la Adenda) 102
43. Ritmo de ejecución del PRTR 106
44. Consumo y generación de electricidad, consumo de carburantes y emisiones GEI en España 114
45. Impacto teórico anual del PRTR sobre el VAB de las ramas de actividad 119
46. Anomalías térmicas en España y precipitaciones anuales 127
47. Impacto macroeconómico en España de las sequías y olas de calor 134
48. Efecto del cambio climático sobre el PIB en España 135
49. Emisiones de gases de efecto invernadero por sectores y tipo, 2022 137
50. Renovables en la producción eléctrica española 150

Capítulo II

1. Empleo, paro y actividad en el ciclo: España y UE, 2007-2023 169
2. Indicadores laborales básicos en España. Evolución reciente 176
3. Empleo extranjero en España: aporte al crecimiento en los últimos años y peso sobre el total en 2023 178
4. Evolución de la afiliación por edades, 2021-2023 179
5. Tasas de paro por niveles educativos y grandes grupos de edad, 2023 179
6. Crecimiento del empleo y cambio en la composición por actividades, 2008-2019 y 2023 181
7. Cambio en el empleo por grupos ocupaciones, 2022-2023 182

8. Empleo a tiempo parcial, por sexo y situación profesional, 2019-2023. Motivos más frecuentes en comparación con la UE-27 184
9. Empleo temporal e indefinido: sector público y privado, hasta 2023 186
10. Filiación temporal: divergencia por sexo tras la reforma y convergencia por edades 187
11. Afiliación al régimen general por tipo de contrato tras la reforma 188
12. Contratos registrados por duración, total y jóvenes, 2019-2023 189
13. Flujos de altas y bajas en la afiliación al régimen general tras la reforma, por tipo de contrato y causa 191
14. Salidas del empleo, por vías, 2017-2023 192
15. Indicadores de gasto comparado en políticas activas, 2021 y 2019 195
16. Dedicación de los planes de recuperación a las políticas de empleo y su efecto sobre la intensidad de las PAE 197
17. Negociación colectiva registrada por año de efectos económicos 227
18. Tasa de cobertura de los convenios colectivos 229
19. Nuevas unidades de negociación y personas trabajadoras 230
20. Incrementos salariales en la negociación colectiva 231
21. Cláusulas de garantía salarial en la negociación colectiva 232
22. Aumentos salariales pactados 233
23. Poder adquisitivo de los salarios pactados 234
24. Incrementos salariales por sectores 234
25. Inaplicaciones de convenios y personas trabajadoras 235
26. Evolución de la jornada pactada anual 237
27. Planes de igualdad registrados 238
28. Evolución de la conflictividad laboral por huelgas 239
29. Conflictividad laboral por sectores 241
30. Tipos de conflictos tramitados por el SIMA 243
31. Accidentes de trabajo por desviación o forma de producción del accidente, 2023 279
32. Índice de incidencia del trabajo asalariado 281
33. Índice de incidencia por tipo de contrato y jornada 281
34. Evolución de las enfermedades profesionales 283
35. Empleo en los sectores más dependientes del clima 290
36. Empleo en bienes y servicios medioambientales 295
37. Evolución en el empleo 2011-2023 según cualificación 297
38. Evolución en el empleo «marrón» 2008-2021 299
39. Características de los trabajadores en ocupaciones marrones y verdes 299
40. Coste total de la formación en competencias verdes de la población trabajadora en la UE 302

Capítulo III

1. Impacto de la inflación en los hogares 325
2. Dificultades de los hogares para afrontar gastos 329
3. Hogares con carencia material y carencia material severa 330
4. Evolución de los indicadores de pobreza y desigualdad de ingresos 332
5. Capacidad protectora de las transferencias sociales 333
6. Diferente incidencia del riesgo de pobreza o exclusión social 334
7. Evolución de los hogares sin ningún ingreso de origen laboral 335
8. Gasto medio en vivienda por hogar y accesibilidad de los hogares 340
9. Compraventa y evolución del indice de precios de vivienda 341
10. Crédito inmobiliario 342
11. Población, viviendas familiares y hogares 344
12. Viviendas libres y protegidas 347
13. Vivienda social en la UE 347
14. Problemas de la vivienda, por régimen de tenencia, 2020 353
15. Hogares en situación de pobreza energética, 2023 354
16. Calidad del entorno y medio ambiente en España, 2008-2022 356
17. Reparto modal de transporte de personas y mercancías en España 357
18. Desplazamiento diario al lugar de trabajo/estudio en España, por sexo y grupos de edad 358
19. Generación de residuos, por tipos y sectores, en España, 2021 362
20. Gestión de residuos por tipo de tratamiento final, 2015-2021 362
21. Incendios forestales en España 364
22. Cumplimiento de los objetivos de la «directiva de techos» y previsiones 367
23. Evolución del gasto público en educación 370
24. Gasto público en becas y ayudas al estudio (miles de euros) y número de beneficiarios 371
25. Proporción del gasto público y privado en educación, España y UE, 2020 371
26. Evolución del alumnado no universitario 1990-2022, por titularidad del centro 372
27. Alumnado no universitario por titularidad del centro por comunidades autónomas, 2022-2023 (%) 373
28. Alumnado no universitario por titularidad del centro por nivel educativo, 2022-2023 (%) 374
29. Evolución del porcentaje de menores de 3 años por tipo de atención recibida 375
30. Alumnado y centros de educación infantil, por titularidad 2005-2023 375

31. Evolución del alumnado matriculado en educación primaria y distribución por titularidad y comunidades autónomas 376
32. Evolución del promedio global en comprensión lectora, matemáticas y ciencias 377
33. Repeticiones de curso e indicadores de éxito en la ESO 378
34. Situación del alumnado de 15 años en el sistema educativo por sexo y comunidades autónomas, curso 2021-22 379
35. Tasas de abandono escolar temprano por sexo en España y en la Unión Europea, 2010-2023 (por 100) 379
36. Evolución del promedio global en comprensión lectora, matemáticas y ciencias (PISA) 380
37. Evolución de los niveles superiores e inferiores de rendimiento en matemáticas, lectura y ciencias 381
38. El rendimiento en competencia cívica y ciudadana, 2022 383
39. Evolución del alumnado matriculado en enseñanzas de Formación Profesional 384
40. Población adulta (25-24 años) cuyo nivel máximo de educación tiene orientación profesional, 2022 385
41. Evolución de la matriculación universitaria, total y por tipo de universidad 388
42. Proporción de muertes por COVID-19 sobre el total en cada CCAA 392
43. Frecuentación en Atención Primaria por comunidades autónomas, 2022 .. 393
44. Evolución de las teleconsultas en Atención Primaria 394
45. Evolución de las consultas en Atención Especializada, 2010-2022 395
46. Evolución del número de consultas en psiquiatría 396
47. Personas asalariadas en el sector sanitario, 2008-2023 399
48. Evolución de los pacientes en espera y de los tiempos de demora 401
49. Evolución y estructura del gasto sanitario público, 2022 401
50. Pensiones contributivas en vigor e importe mensual, 2023 405
51. Pensiones de jubilación por régimen de afiliación y sexo 406
52. Tasa de reemplazo neta de las pensiones de jubilación en España y otros países de su entorno 408
53. Pensiones activas y jubilación parcial flexible 411
54. Procesos de incapacidad temporal, 2018-2023 413
55. Gasto por incapacidad temporal, 2007-2023 414
56. Déficit (–) / superávit (+) de los fondos de la Seguridad Social, 2020-2023 415
57. Afiliación, base media de cotización y remuneración por asalariado 418
58. Paro registrado y personas beneficiarias de prestaciones por desempleo .. 428
59. Personas beneficiarias, por tipo de prestación de desempleo 429

60. Altas de beneficiarios de nivel contributivo y asistencial 430
61. Baja de beneficiarios de prestaciones por desempleo según tipo de prestación y causa de baja 431
62. Tasa de cobertura según tipo de prestación 432
63. Tasa de cobertura del total de beneficiarios de prestaciones por desempleo 433
64. Personas beneficiarias, por tipo de prestación y edad 434
65. Peso relativo del tipo de prestación sobre el total de prestaciones, por sexo y edad 434
66. Tasa neta de sustitución de prestaciones por desempleo y de garantía de ingresos mínimos 437
67. Tasa de sustitución neta de las prestaciones por desempleo, 2023 438
68. Duración de la prestación contributiva con uno y dos años de antigüedad laboral en la UE, 2023 439
69. Gasto en protección por desempleo (2010-2023) y gasto comparado en protección por desempleo (2010-2021) 444
70. Evolución de solicitudes de la prestación por cese de actividad 446
71. Distribución del IMV por tipo de hogar 450
72. Tipología de personas titulares de la prestación 450
73. Distribución territorial del IMV 451
74. Evolución de las cuantías del IMV por tipología de hogar 452
75. Titulares y cuantías de la prestación en función de la modalidad 452
76. Beneficiarios de la asignación económica por hijo sin discapacidad y CAPI 453
77. Renta máxima de acceso a prestaciones por desempleo asistenciales e IMV 454
78. Causas de denegación del IMV, 2022 457
79. Adecuación del IMV respecto del umbral de pobreza, 2023 459
80. Adecuación del sistema de garantía de ingresos mínimos por tipología de familia, 2010-2023 460
81. Distribución PNC por tipo de prestación y sexo 463
82. Personas beneficiarias y listas de espera (2008-2023) 465
83. Servicios y prestaciones. Servicios vinculados a la prestación económica, 2008-2023 466
84. Perfil de las personas cuidadoras (sexo y parentesco) 2023 468
85. Evolución del gasto en dependencia (2012-2022) 471
86. Evolución del consumo medio por hogar 472
87. Evolución del consumo alimentario per cápita, 2019-2022 474
88. Evolución de la población que compra a través de Internet 476
89. Interacciones con servicios y administraciones públicas, 2023 477

90. Tenencia de móvil y uso de TIC en niños, 2023 479
91. Situación de la igualdad de género en la UE 480
92. Tendencias de la desigualdad de género en distintas áreas, España-UE .. 482
93. Brecha de género en crianza y trabajo doméstico, 2022 483
94. Personas que se sentirían incómodas teniendo en el cargo político electo más elevado a... 486
95. Población de origen migratorio, por país 489
96. Prevalencia de distintos tipos de violencia de género, 2022 494
97. Desplazamientos internos debidos a desastres naturales, 2013-2022 511
98. Hospitalizaciones de mayores de 65 años por enfermedad respiratoria atribuible a partículas de ozono 516
99. Muertes anuales por calor, 2000-2020 517
100. Superficie de zonas verdes 525
101. Índice de compacidad urbana por tamaño de municipio 525
102. Hogares que sufren una temperatura inadecuada según ingresos del hogar 528
103. Uso del vehículo eléctrico por nivel de ingresos 531

9 788481 884173

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**