ECONOMIA
TRABAJO
Y SOCIEDAD

ESPAÑA 2004

MEMORIA
SOBRE LA SITUACION
SOCIOECONOMICA
Y LABORAL

CES
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
Colección Memorias

ESPAÑA
2004

ECONOMÍA TRABAJO Y SOCIEDAD

MEMORIA
SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL

CES

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones
NICES: 425-2005

Colección Memorias
Número 12

La reproducción de esta Memoria está
permitida citando su procedencia.

Primera edición, junio de 2005

© Para esta edición: Consejo Económico y Social. España. 2005
Derechos reservados conforme a la Ley:
Consejo Económico y Social.
Huertas, 73. 28014 Madrid. ESPAÑA.
Tel.: 91 429 00 18 - Fax: 91 429 42 57
E-mail: institucional@ces.es
Información Internet: **http://www.ces.es**

ISBN: 84-8188-240-2
Depósito legal: M-27.046-2005

Fotocomposición: INFORTEX, S. L.
Impresión: CLOSAS-ORCOYEN, S.L.
Polígono Igarsa. Paracuellos del Jarama (Madrid)

MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL DE ESPAÑA EN 2004

Aprobada en la sesión extraordinaria del Pleno
del Consejo Económico y Social
celebrada el 31 de mayo de 2005

CES CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

PRESENTACIÓN

Tengo el honor de presentar la Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2004. Este es el duodécimo año consecutivo que el Consejo Económico y Social cumple con la obligación establecida en la Ley 21/1991, de 17 de junio, de elaborar, anualmente, una Memoria que recoja los datos y las informaciones más relevantes sobre la situación económica, social y laboral de nuestro país.

La principal virtud de la Memoria reside en ser el único y más importante diagnóstico de la realidad económica y social española consensuado por los agentes sociales. Y este año, una vez más, los representantes de empresarios, trabajadores y otras organizaciones que configuran el Consejo se han volcado en la preparación de este importante documento que, con el tiempo, se ha convertido en una referencia fundamental para el análisis y estudio de la realidad socioeconómica y laboral de nuestro país.

La estructura de esta Memoria constituye también una referencia que me atrevería a calificar ya como clásica, por cuanto se divide en tres capítulos: el primero centrado en el análisis del panorama económico; el segundo, en el mercado de trabajo, las relaciones laborales y el empleo; y el tercero, en la calidad de vida y la protección social.

En la elaboración del diagnóstico sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2004, se ha prestado especial atención a la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa y a su reactivación. También se han abordado dos acontecimientos de gran trascendencia ocurridos en 2004, como han sido la incorporación a la Unión Europea de diez nuevos Estados miembros, y la aprobación del Tratado Constitucional. Los efectos de cada una de estas cuestiones en el panorama económico, social y laboral de nues-

tro país han sido tratados de forma transversal a lo largo de los capítulos que componen la Memoria.

A modo general, debemos felicitarnos por el desarrollo de nuestro país en 2004. La economía española creció un 2,7 por 100, superando en dos décimas el crecimiento del año anterior; la tasa de empleo creció 1,1 puntos respecto a 2003, lo que la sitúa, por primera vez, por encima del 50 por 100; este aumento de la tasa de empleo se mostró nuevamente más fuerte en el caso de las mujeres (aumentó 1,1 puntos más que la tasa de los hombres respecto a 2003); y la tasa de desempleo se redujo 0,5 puntos, cuando en años anteriores no se había logrado ninguna reducción.

Asimismo, España ha conseguido reducir el diferencial con respecto a la media de la Unión Europea en muchos indicadores del mercado de trabajo. Y la evolución en el último quinquenio permite pensar que incluso puede que se cumplan algunos de los grandes objetivos de la Estrategia de Lisboa fijados para 2010.

La Memoria destaca también la revitalización del diálogo social y sus implicaciones para el desarrollo económico y social del país. Así, el 8 de julio el Gobierno y los agentes sociales firmaron la Declaración para el Diálogo Social 2004, en la que expusieron las materias, objetivos y orientaciones a seguir para favorecer la competitividad, el empleo estable y la cohesión social. Es preciso subrayar que los firmantes de la Declaración reforzaron el valor de la Estrategia de Lisboa, a la que consideraron un elemento central para el crecimiento económico, el desarrollo y la competitividad. Y fruto de dicho diálogo, se han firmado tres acuerdos tripartitos. El diálogo social bipartito ha sido también muy importante, destacando el nuevo Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2005, y el III Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de Conflictos.

No obstante, la Memoria advierte de la difícil sostenibilidad del actual modelo de crecimiento económico. Muestra especial preocupación por la productividad, que se desaceleró en 2004, lo que ha aumentado la brecha existente en este ámbito entre España y la Unión Europea.

En cuanto al mercado laboral, su mejor funcionamiento ha respondido, básicamente, a un crecimiento económico superior a la media de la Unión Europea, y a una elasticidad empleo-PIB también más alta.

Sobre esa pauta de crecimiento pesan, además, dos elementos preocupantes: la elevada dispersión en los índices de empleo regionales; y el descenso

del nivel formativo de la población joven, que se sitúa a más de 14 puntos por debajo de la UE-25. De manera que, aunque el balance general del mercado de trabajo español es positivo, hay un amplio margen de mejora.

La Memoria también subraya la mala evolución de la temporalidad, que en 2004 aumentó un 6,6 por 100. En este crecimiento mucho tuvo que ver el mal comportamiento del sector público. No obstante, es incuestionable que las políticas adoptadas hasta la fecha no han sido del todo efectivas para reducir la temporalidad, que en 2004 era del 34,7 por 100.

La Memoria también advierte que la perspectiva de una sociedad más envejecida y con un peso importante de población inmigrante plantea nuevas exigencias de adaptación de los recursos existentes en el sistema sanitario, la educación y los servicios sociales, de los dispositivos de prevención de la exclusión social, la accesibilidad del entorno, la vivienda y las nuevas tecnologías, la calidad del medio ambiente o los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado.

Especial mención se hace en la Memoria al estado de la protección social ya que, a pesar de que se produjo cierta convergencia con Europa, el gasto total por habitante se situaba en el penúltimo lugar en la UE-15, tan sólo por delante de Grecia y Portugal. Igualmente, se observan indicadores negativos en relación a la media de la Unión Europea en aspectos socioeconómicos tan relevantes como son los medioambientales o el desarrollo de la sociedad de la información.

Quiero aprovechar esta oportunidad para felicitar a todos los que han participado en la elaboración de esta Memoria, a los Consejeros integrantes de la Comisión de Trabajo creada para la elaboración de la Memoria socioeconómica y laboral de España y a la Dirección del Área de Estudios y Análisis por su rigurosidad y el trabajo de alta calidad desempeñado. Porque con su esfuerzo y dedicación han hecho posible que, un año más, el CES presente una visión analítica, objetiva y compartida de los procesos socioeconómicos y laborales de España, cuyo valor añadido más importante, como ya mencioné, es, precisamente, esa oportunidad de análisis y puesta en común de sus propios actores sobre nuestra realidad más reciente para, siempre entre todos, seguir mejorándola, porque lo que no se conoce no se puede cambiar.

Madrid, junio de 2005

JAIME MONTALVO CORREA
Presidente del Consejo Económico y Social

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN DEL CAPÍTULO I 3

CAPÍTULO I. **PANORAMA ECONÓMICO** 15

1. CONTEXTO INTERNACIONAL 15

1.1. Comercio mundial 15
1.2. Economía internacional 21

2. UNIÓN EUROPEA 27

2.1. Panorama institucional 27

2.1.1. Aspectos económicos del Tratado Constitucional Europeo 28
2.1.2. Balance de las presidencias del Consejo 31

2.2. Resultados económicos y previsiones 37

2.2.1. Escenario macroeconómico 38
2.2.2. La Revisión Intermedia de la Estrategia de Lisboa 43

2.3. La política monetaria única y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento 47

2.3.1. Política monetaria y evolución del euro 47
2.3.2. La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento 54

2.4. La Hacienda comunitaria 58
2.5. Nuevo enfoque de la política regional comunitaria 63

3. ECONOMÍA ESPAÑOLA 68

3.1. El ciclo económico 69
3.2. Actividad productiva 80

3.2.1. Agricultura y pesca 81
3.2.2. Industria y energía 93

3.2.3. Construcción 103
3.2.4. Servicios 106

3.3. Agregados de la demanda 115

3.3.1. Demanda interna 116
3.3.2. Sector exterior 120

3.4. Agregados de la renta 133

3.4.1. Costes laborales y salarios 133
3.4.2. Resultados empresariales 137

3.5. Economía regional 139

3.5.1. Situación económica de las Comunidades Autónomas 140
3.5.2. Consecuencias de la nueva política regional comunitaria 143

3.6. Inflación y mercados financieros 145

3.6.1. Evolución de la inflación 146
3.6.2. Mercados financieros 152

3.7. Sector público 156

3.7.1. Las cuentas públicas en 2004 156
3.7.2. Los Presupuestos Generales del Estado para 2005 161
3.7.3. Novedades tributarias 167

3.8. Investigación, desarrollo e innovación 170

RESUMEN DEL CAPÍTULO II 179

CAPÍTULO II. **MERCADO DE TRABAJO, POLÍTICAS DE EMPLEO Y RELACIONES LABORALES** 195

1. PANORAMA GENERAL DEL EMPLEO 195

1.1. Más empleo y menos paro 199

1.1.1. Resultados sectoriales 204
1.1.2. Perfiles personales 208
1.1.3. Situación profesional de los ocupados. Evolución de la temporalidad 217
1.1.4. Perspectiva territorial 235

1.2. Flujos de entrada y salida 239

1.2.1. La contratación registrada 240
1.2.2. Los despidos 249

1.3. El empleo y la Estrategia de Lisboa 252

2. Políticas activas de empleo 267

2.1. Marco europeo 267
2.2. Políticas activas de empleo en España 270
2.3. La formación profesional como política activa de empleo 280
2.4. Servicios de empleo 296

3. Diálogo social y relaciones laborales 299

3.1. Diálogo social 299

3.1.1. Diálogo social en la Unión Europea 299
3.1.2. Diálogo social en España 315

3.2. Negociación colectiva 327

3.2.1. Estructura y ámbitos de aplicación 328
3.2.2. Contenidos: salario y tiempo de trabajo 341
3.2.3. Otros contenidos de la negociación colectiva 353

3.3. Conflictividad laboral 363

3.3.1. Huelgas y conflictos laborales 363
3.3.2. Solución extrajudicial de conflictos colectivos 368

4. Prevención de riesgos laborales 376

4.1. Iniciativas en el marco de la prevención 379
4.2. Los riesgos laborales y su prevención 383

4.2.1. Sistema preventivo 384
4.2.2. Riesgos laborales y condiciones de trabajo 386

4.3. Siniestralidad laboral 388

Resumen del Capítulo III 395

Capítulo III. **Calidad de vida y protección social** 411

1. Introducción 411

2. Calidad de vida 424

2.1. Educación 424

2.1.1. El proceso europeo de convergencia en educación y formación 426
2.1.2. El sistema educativo español: evaluaciones recientes 434
2.1.3. La formación profesional 445

2.2. Sanidad 448

2.2.1. Salud y sistema sanitario en el contexto europeo comparado 449
2.2.2. Situación e iniciativas en los distintos niveles de atención 455
2.2.3. Cohesión social, coordinación interterritorial y sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud 466

2.3. Vivienda 473

2.3.1. Calidad de la vivienda y su entorno en perspectiva comparada 474
2.3.2. La situación del mercado inmobiliario 478
2.3.3. Urbanismo y políticas públicas de vivienda 483
2.3.4. Personas mayores y vivienda 490

2.4. Desarrollo sostenible 498

2.4.1. La calidad medioambiental en la Europa ampliada 499
2.4.2. Seguimiento del Protocolo de Kioto: la asignación de derechos de emisión 515

2.5. Consumo 520

2.5.1. La protección de los derechos de los consumidores y usuarios 521
2.5.2. Pautas de consumo y actitudes de los consumidores y usuarios 530
2.5.3. El consumo de los jóvenes en España 536

2.6. Sociedad del conocimiento y la información 539

2.6.1. Las TIC en el contexto europeo 541
2.6.2. La Sociedad de la Información en España 556

3. Protección social 561

3.1. Protección social en España y en la Unión Europea 562

3.1.1. La protección social en la Europa ampliada 563
3.1.2. Tendencias recientes en protección social 572

3.2. Seguridad Social 579
3.3. Protección por desempleo 590
3.4. Previsión social complementaria 598
3.5. Servicios sociales e inclusión social 604

3.5.1. Los ámbitos de acción social 610
3.5.2. Prestaciones básicas 613

Índices 619

Índice de cuadros 621
Índice de gráficos 627
Índice de recuadros 631

CAPÍTULO I

PANORAMA ECONÓMICO

RESUMEN DEL CAPÍTULO I: PANORAMA ECONÓMICO

CONTEXTO INTERNACIONAL

La economía y el comercio mundial registraron en 2004 elevados crecimientos, desconocidos en la última década, que afectaron en mayor o menor medida a todas las áreas y países. En efecto, la ligera recuperación económica en la Unión Europea y en Japón se vio fuertemente compensada por el crecimiento de Estados Unidos y de China. Los países emergentes y en desarrollo de África, Asia e Iberoamérica se beneficiaron del auge de la demanda estadounidense y china y de la elevación de los precios de las materias primas.

Precisamente, el alto precio alcanzado por el petróleo en 2004, que no sólo no ha remitido en los primeros meses de 2005 sino que se ha agudizado, es uno de los elementos de riesgo de una posible desaceleración de la economía y el comercio mundial. Que dicha desaceleración no sea demasiado intensa dependerá de que se reconduzcan los persistentes desequilibrios de una economía mundial excesivamente dependiente del crecimiento de Estados Unidos y de China. La sostenibilidad del creciente desequilibrio externo de la economía estadounidense, su elevado déficit fiscal y las tensiones en los mercados cambiarios por la depreciación del dólar y la política cambiaria de China son los otros riesgos que planean sobre el futuro de la economía mundial. La continuidad de la caída del dólar, por el creciente déficit exterior estadounidense y por una posible decisión de los bancos centrales del mundo de disminuir sus reservas en dólares, podría provocar un mayor endurecimiento de la política mone-

taria estadounidense que repercutiría negativamente en la demanda interna de Estados Unidos, con los consiguientes efectos adversos para el crecimiento de la economía mundial.

China, el otro país determinante del crecimiento de la economía mundial en 2004 fue también el protagonista de la evolución del comercio mundial y se convirtió en el tercer mayor exportador, tras Alemania y Estados Unidos, con perspectivas de incrementar sus ganancias de cuota de mercado mundial con la expiración el 1 de enero de 2005 de las cuotas a la exportación del textil. En el proceso de una mayor liberalización del comercio mundial, en 2004 se logró desatascar las negociaciones encaminadas a concluir con éxito a finales de 2005 la ronda de Doha.

Unión Europea

En el ámbito de la Unión Europea el año 2004 estuvo marcado por dos importantes acontecimientos: la adhesión de diez nuevos Estados miembros, el 1 de mayo de 2004, y la firma del Tratado por el que se establece una Constitución Europea, el 29 de octubre de 2004. Además, 2004 fue un año de renovación institucional tanto del Parlamento como de la Comisión Europea, siendo elegidos como presidentes el español Josep Borrell y el portugués Jose Manuel Durao Barroso, respectivamente.

El principal tema de discusión en los distintos Consejos Europeos, celebrados en los senos de las presidencias irlandesa y holandesa, para el año 2004, y luxemburguesa para el primer semestre de 2005, fue la Revisión Intermedia de la Estrategia de Lisboa, sobre todo tras la presentación del «Informe Kok», que puso de manifiesto que, a pesar de los avances conseguidos, persiste una importante brecha entre objetivos fijados y logros alcanzados, debido tanto a un programa excesivamente cargado, una coordinación deficiente y unas prioridades contradictorias, como a la ausencia de una acción política decidida.

Otro asunto de especial relevancia fue la negociación de la adhesión a la Unión Europea de los países candidatos, que en el caso de Bulgaria y Rumanía concluyeron con resultado positivo en el mes de diciembre de 2004. En cambio, las negociaciones con Croacia que-

daron suspendidas en marzo de 2005 ante la falta de colaboración con el Tribunal Penal Internacional, mientras que en el caso de Turquía el Consejo consideró que cumplía los criterios de Copenhague, quedando así abierta la vía para una futura adhesión.

Aunque la economía europea recuperó en 2004 un cierto dinamismo, mucho más acusado en los nuevos Estados miembros y en los candidatos, la demanda interna siguió mostrando cierta atonía y el crecimiento de la productividad y el empleo fue muy modesto. Durante el ejercicio, se pasó de un crecimiento impulsado por la demanda externa en la primera mitad del año a un crecimiento basado en la ligera reactivación de la demanda interna, que compensó parcialmente el parón de las exportaciones derivado de la pérdida de competitividad de la economía comunitaria vinculada a la persistente tendencia a la apreciación del euro.

La incertidumbre que a lo largo del año afectó a la recuperación de la actividad económica comunitaria junto a la apreciación de la moneda única que, en cierta medida, amortiguó el encarecimiento del petróleo, llevó a que la autoridad monetaria europea decidiera mantener inalterados los tipos de interés, los cuales se situaron en niveles históricamente bajos para muchos países de la Eurozona. Esta laxitud de la política monetaria se acompañó en algunos Estados miembros, como Alemania, Francia o Grecia, de déficit fiscales superiores al 3,0 por 100 del PIB fijado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC).

Como consecuencia de las dificultades surgidas en la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en un contexto de débil crecimiento, en 2004 se aprobó una controvertida reforma que, a pesar de la ambigüedad de alguna de las nuevas reglas, tratará de mantener el difícil equilibrio entre la flexibilización de las normas presupuestarias, para dar cabida a las circunstancias específicas de cada país, y el mantenimiento del compromiso general con el rigor presupuestario. De este modo, aunque los valores máximos de referencia del déficit y de la deuda pública se mantienen en el 3,0 y el 60,0 por 100 de PIB, respectivamente, se introducen cambios y salvedades significativas sobre todo en relación con las circunstancias relevantes para determinar si hay o no incumplimiento del PEC, entre las que se incluyen el potencial de crecimiento, las condiciones cíclicas, la aplicación de políticas en el marco de la Estrategia de Lisboa, el

desarrollo de políticas de I+D+i, los esfuerzos de consolidación fiscal realizados en los periodos de bonanza, la sostenibilidad de la deuda pública y, en general, la calidad de las finanzas públicas. Asimismo, se tendrá en cuenta el nivel de las contribuciones satisfechas para promover la solidaridad internacional y lograr los objetivos de la política europea, particularmente la unificación de Europa.

Por otro lado, en el primer semestre de 2005 deberá aprobarse el nuevo marco financiero de la Unión Europea de 25 miembros para el periodo 2007-2013. La propuesta de la Comisión contempla el mantenimiento del límite de recursos propios en el 1,24 por 100 de la Renta Nacional Bruta, pero existen fuertes presiones por parte de los Estados contribuyentes netos para reducir esta ratio hasta el 1,0 por 100, lo que, unido al aumento de las necesidades de gasto como consecuencia de la ampliación y a la alteración de las prioridades de gasto para adecuarse a la Estrategia de Lisboa, ha generado un intenso debate entre los Estados miembros.

De hecho, la constatación de que en los últimos años no se ha reducido la brecha entre los niveles de vida y de productividad de Europa y los de Estados Unidos, ha llevado a la Comisión a reformular la Estrategia de Lisboa y a orientarla prioritariamente hacia el crecimiento y el empleo, poniendo especial énfasis en la necesidad de potenciar los factores de crecimiento, a saber, la formación de capital humano y la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico.

Por su parte, el Gobierno español ha mostrado su desacuerdo con la propuesta del nuevo marco financiero porque, haciéndose eco del nuevo diseño de la política regional comunitaria, este marco supone una notable pérdida de transferencias con cargo a los fondos estructurales y de cohesión, lo que, unido al continuo incremento de las aportaciones de España al presupuesto comunitario asociado al aumento del nivel de renta, podría implicar la pérdida de su histórica condición de beneficiario neto al finalizar el periodo.

Aunque España continuará siendo el mayor beneficiario de entre los antiguos Quince de la política de cohesión, pierde, en el periodo de programación 2007-2013, casi un 45 por 100 de las ayudas percibidas en el periodo anterior. La convergencia experimentada por las regiones españolas, tanto por el mayor dinamismo económico como por el denominado efecto estadístico asociado a la ampliación de la

Unión Europea hacia países relativamente más pobres, supondrá que de los diez territorios que mantenían su condición de regiones menos desarrolladas en el periodo 2000-2006 se pase a tres o cuatro en el siguiente periodo de programación.

Economía española

El balance y valoración de lo acontecido en la economía española en 2004 sería probablemente diferente del que resumidamente se expone a continuación si se hubiera podido disponer a tiempo de la actualización de los datos de la Contabilidad Nacional que proporcionó el Instituto Nacional de Estadística el 19 de mayo de 2005.

No habiendo sido así, se puede decir que la economía española mostró en 2004 una suave recuperación, como resultado de la contraposición de la fortaleza de la demanda interna y los desfavorables resultados del sector exterior, y creció un 2,7 por 100, superando en dos décimas el crecimiento del año anterior, pero nuevamente por debajo de las previsiones oficiales. Por regiones, las Comunidades Autónomas que registraron un mayor crecimiento fueron Navarra, con un 3,4 por 100 seguida de Andalucía, Galicia y el País Vasco que crecieron a un ritmo del 3,0 por 100. Por su parte, Baleares fue la región cuya economía mostró un menor dinamismo, con un crecimiento de su PIB del 1,7 por 100.

Por el lado de la demanda, los resultados generales para la economía española respondieron a la fortaleza del gasto en consumo, principalmente del privado, que cerró el ejercicio con un crecimiento del 3,5 por 100, seis décimas por encima del experimentado en 2003, y aportó 2,1 puntos al crecimiento del PIB. Este dinamismo en el gasto en consumo privado respondió a factores como el mayor nivel de empleo, el abaratamiento de los créditos al consumo y el posible «efecto riqueza» generado por la revalorización tanto de los activos bursátiles y financieros como de los inmobiliarios, que de manera conjunta consiguieron compensar el posible efecto negativo que sobre la demanda habría tenido el encarecimiento de la cesta de la compra. El consumo público, por su parte, avanzó más de lo esperado, un 4,9 por 100. En cuanto al gasto en inversión, sorprendió la pujanza del destinado a la construcción, que incluso creció más que el año anterior, pero lo más destacable fue la recuperación de la in-

versión en equipo, que acabó los dos últimos trimestres del año creciendo a tasas cercanas al 10,0 por 100.

El ímpetu mostrado por el gasto de consumo y de inversión fue sofocado por una demanda externa que contribuyó, de nuevo, negativamente al crecimiento de la economía en 2004. El sector exterior restó 1,7 puntos al crecimiento, mucho más de lo esperado. Esta aportación negativa al crecimiento es achacable a la aceleración de las importaciones de mercancías, dado que las exportaciones se recuperaron ligeramente respecto al año anterior. El fuerte deterioro de la balanza comercial fue compensado en parte por el superávit de la rúbrica de turismo y viajes, pero en esta ocasión en menor medida, porque dicho superávit disminuyó un 4,1 por 100, al conjugarse un incremento de los ingresos del 1,0 por 100 con un aumento de los pagos del 21,8 por 100.

Desde el punto de vista de la oferta, o sectorial, se observó que, salvo el sector primario, el resto de sectores productivos contribuyeron positivamente al crecimiento de la actividad, destacando el avance del sector industrial, que parece consolidar la recuperación iniciada en 2003, y la moderación en el ritmo de crecimiento de la construcción, a pesar de lo cual siguió siendo el sector más dinámico.

Así, en 2004, y siguiendo con la tónica de años anteriores, la producción de las ramas agraria y pesquera experimentó un descenso del 0,6 por 100 respecto al ejercicio anterior. La renta agraria, por su parte, descendió un 0,2 por 100 en términos reales, siendo uno de los factores influyentes en este resultado la subida de los precios del petróleo. Este problema, que también afectó al sector pesquero, provocó que la Administración elaborara sendos Planes de ayuda para contrarrestar el incremento en los costes en ambos sectores.

También en 2004 se aprobaron las reformas de las Organizaciones Comunes de Mercado del tabaco, el aceite y el algodón. La oposición inicial de España al contenido de dichas reformas dio lugar a que posteriormente se mejoraran algunas de las condiciones fijadas inicialmente, logrando una ayuda adicional para el olivar y el algodón. Otras dos reformas en marcha, la del mercado de frutas y hortalizas y la del azúcar, se resolverán previsiblemente en 2005.

En cuanto al sector pesquero, a finales de 2004 se fijó en el Consejo de Pesca de la Unión Europea el total admisible de capturas y

las cuotas de pesca para 2005. El acuerdo final fue aceptable para España, al reducirse los recortes anunciados en especies, como la anchoa o la cigala. Por otro lado, el balance exterior volvió a arrojar en 2004 un déficit, esta vez de 2.253 millones de euros, en el capítulo de pescados, crustáceos y moluscos.

El mayor avance en la tasa de crecimiento correspondió a las ramas industriales, que crecieron un 2,2 por 100, nueve décimas por encima del registro de 2003, aunque no se acompañó de un crecimiento en el empleo. La producción industrial pareció responder al aumento de la demanda, tanto interna, por el notable avance registrado por la formación bruta de capital fijo en bienes de equipo, como externa, por la recuperación de la economía mundial. La rama industrial de mayor dinamismo fue la de bienes energéticos. Dentro de la industria destacaron las evoluciones seguidas por actividades industriales concretas, como la producción de automóviles que batió un nuevo récord de matriculaciones y ello a pesar de los retos que plantea la ampliación de la Unión Europea hacia países con ciertas ventajas competitivas en este ámbito; o la producción textil, inmersa en un proceso de liberalización auspiciado por la Organización Mundial de Comercio, y que, en los últimos años, ha experimentado en España unos continuos procesos de ajuste saldándose con pérdidas de producción y empleo.

Pero lo más reseñable, desde la perspectiva de la oferta, es la fortaleza que aún muestra la producción en el sector de la construcción, que si bien moderó su crecimiento respecto a 2003, lo hizo con la mayor tasa del conjunto productivo. Este comportamiento resulta sorprendente sobre todo porque tradicionalmente la construcción había sido un sector procíclico, característica que parece haber abandonado en los últimos años. La existencia de una importante demanda latente de vivienda que ha visto la luz gracias a un conjunto de circunstancias concurrentes, tales como los bajos tipos de interés o el mayor nivel de empleo, la mayor demanda de los extranjeros no residentes y de los inmigrantes o la utilización de este tipo de inversión como valor refugio frente a inversiones alternativas explicarían este dinamismo del sector de la construcción, en general, y de la edificación residencial, en particular.

El elevado ritmo mostrado por el sector de la construcción, en los últimos años, ha propiciado el debate sobre los fundamentos del

crecimiento económico español y su sostenibilidad en el medio y largo plazo. El liderazgo de la construcción en los últimos ejercicios podría haber supuesto un desvío de inversión hacia este sector desde otros sectores o actividades en busca de beneficios inmediatos. Este hecho podría comprometer en un plazo intermedio el crecimiento general de la economía española si finalmente se observara que se ha hecho a expensas de esfuerzos inversores en otras actividades catalizadoras del crecimiento o generadoras de externalidades positivas, como pudiera ser la inversión en I+D+i o en bienes de equipo, que a corto plazo suelen ofrecer escasos rendimientos pero que en el medio y largo plazo resultan esenciales para el sostenimiento de la actividad.

De hecho, a pesar de los esfuerzos que se han venido realizando en el ámbito de la I+D+i, España ocupa todavía una débil posición comparativa respecto a los demás Estados miembros de la Unión Europea, de modo que en 2003 dedicó el 1,1 por 100 de su PIB al gasto en este terreno. La financiación de las actividades de investigación y desarrollo en España son en su mayoría privadas, un 54,1 por 100, pero queda por debajo del esfuerzo privado medio de los Quince, once puntos porcentuales más; a pesar de ello, la mayor parte del empleo reside en el sector público frente al 43 por 100 del sector privado. Los avances en este ámbito en España se enmarcan en el V Plan Nacional de I+D+i, 2004-2007, cuyos objetivos son, entre otros, el incremento del nivel de la ciencia y la tecnología españolas, el aumento de los recursos humanos dedicados a la I+D+i en los sectores público y privado, el refuerzo de los derechos y las garantías de los investigadores, el fortalecimiento de la dimensión internacional de la ciencia y la tecnología españolas, especialmente en el Espacio Europeo de Investigación, el impulso de nuevas actuaciones en grandes instalaciones, así como del papel de la investigación básica y la mejora de la comunicación social en relación a los avances producidos.

En cuanto a la evolución del mercado de trabajo, de acuerdo con las estimaciones de la Encuesta de Población Activa (EPA) y siguendo la metodología existente hasta los primeros meses de 2005, la tasa de paro se redujo en 2004 en cinco décimas respecto al año anterior, tras dos ejercicios sin mejoría en este indicador, y se situó en el 10,8 por 100. El crecimiento del empleo alcanzó el 2,1 por 100, tres décimas por encima de la registrada para 2003. Tal y como se analiza

con detalle en el Capítulo II, la nueva metodología de la EPA ofrece un balance del mercado de trabajo diferente: así, la variación del empleo alcanzaría en 2004 el 3,9 por 100, mientras que la tasa de paro se situaría en un 11,0 por 100.

En 2004, los costes laborales unitarios desaceleraron su ritmo de crecimiento una décima, como consecuencia de la moderación del crecimiento de la remuneración media por asalariado, del 4,0 por 100 frente al 4,3 por 100 de 2003, y a pesar de que la productividad se desaceleró una décima, fundamentalmente debido al crecimiento de la ocupación, que aumentó un 2,1 por 100. Si se descuenta el efecto de la inflación, se observa que los costes laborales unitarios en términos reales descendieron un año más en el conjunto de la economía, casi un punto porcentual, siendo la agricultura, la industria y las ramas energéticas los sectores que acusaron mayores descensos, a diferencia del sector servicios y la construcción que registraron ligeros aumentos.

El buen comportamiento de la actividad productiva unido a la mencionada moderación del aumento de los costes laborales, particularmente los salariales, propició un aumento muy significativo de los beneficios empresariales, de tal modo que el Excedente Bruto de Explotación creció un 7,3 por 100, dos puntos más que el año precedente, y el beneficio ordinario del conjunto de empresas incluidas en la muestra de la Central de Balances se incrementó un 21,7 por 100, más de ocho puntos superior al registrado en 2003, un resultado que se vio favorecido, además de por la moderación de los gastos de personal, por el notable incremento de los ingresos financieros derivados de la entrada de dividendos de filiales extranjeras, por la reducción de los gastos financieros asociada a la reducción de los tipos de interés, y por la reducción de las amortizaciones como resultado de algunas desinversiones.

La actividad económica española durante 2004 se desarrolló en el marco de una política monetaria laxa, que respondió a las necesidades de otras economías de la Eurozona, lo que dio lugar a unos tipos de interés inferiores a lo que quizás hubiera sido deseable en el caso español, dado el importante crecimiento de la demanda interna. De este modo, la política monetaria no sólo no permitió reducir las tensiones inflacionistas en España, sino que además contribuyó al desequilibrado patrón de crecimiento de la economía española.

De hecho, el repunte en el crecimiento del IPC, 3,2 por 100, seis décimas por encima de la inflación registrada para el ejercicio anterior, amplió de nuevo el diferencial de precios con la Eurozona, con el consiguiente deterioro de la competitividad-precio de la economía española, a lo que se sumó, además, la apreciación del euro a lo largo del año.

Por su parte, las cuentas de las Administraciones Públicas, sobre las que sigue existiendo ausencia de información puntual y completa, sobre todo de las Administraciones territoriales, se cerraron en 2004 con un déficit presupuestario del 0,3 por 100 del PIB, que contrasta con el superávit del 0,3 por 100 registrado en 2003. En este resultado pesan una serie de operaciones puntuales y, particularmente, la asunción por parte del Estado de la deuda histórica de Renfe, que equivalía al 0,7 por 100 del PIB.

En 2004, las reformas tributarias fueron escasas debido, en parte, a la supresión de la denominada Ley de Acompañamiento de los Presupuestos. No obstante, destacó la aprobación en febrero de 2005 del Plan de Prevención del Fraude Fiscal, que se orienta prioritariamente hacia las conductas más reprochables y los sectores donde el riesgo de fraude es mayor, y otorga especial relevancia a las actuaciones preventivas.

En cuanto a las actuaciones estructurales, el Gobierno expresó la necesidad de diseñar un conjunto de medidas en su mayoría de carácter estructural para «asegurar para la economía española un patrón de crecimiento equilibrado y duradero», tratando de «combinar el crecimiento del empleo y la expansión de la productividad». La baja productividad, junto a los persistentes problemas de competitividad de la economía española, condujo al Gobierno a presentar en febrero de 2005 el denominado *Plan de Dinamización*.

De hecho, aun antes de la revisión metodológica, la productividad se desaceleró en 2004, y esta circunstancia, junto a su escaso crecimiento en los últimos años, resultan preocupantes. El crecimiento promedio de la productividad aparente del factor trabajo de los últimos diez años en España se sitúa alrededor del 0,7 por 100, mientras que la de los Quince creció al 1,0 por 100. Este diferencial de crecimiento ha abierto aún más la brecha existente en este ámbito entre España y la Unión Europea.

El necesario fomento de la productividad, junto a otros compromisos como el de otorgar una mayor transparencia a las cuentas públicas, la estabilidad presupuestaria y el fortalecimiento de la cohesión social se reflejaron en los Presupuestos Generales del Estado para 2005.

El objetivo final, refrendado por la Declaración para el Diálogo Social suscrita en julio de 2004 por los interlocutores sociales, no es otro que modificar el modelo de crecimiento basado excesivamente en la construcción y el consumo privado y dar paso a otro más equilibrado y en parte sustentado en la inversión en bienes de equipo, la fortaleza de las exportaciones, y el impulso de las inversiones en investigación, desarrollo e innovación tecnológica. En este sentido, cabe esperar que la recuperación de la inversión en equipo experimentada en 2004 se consolide y que las exportaciones se fortalezcan, aunque las expectativas por este último lado son menos favorables, por la persistencia del diferencial de inflación que repercute en la competitividad de las exportaciones españolas, por la desaceleración esperada para 2005 en el crecimiento de la economía mundial, y por la persistente fortaleza del euro frente al dólar.

CAPÍTULO I: PANORAMA ECONÓMICO

1. CONTEXTO INTERNACIONAL

La economía mundial creció en 2004 un 5,1 por 100, el mayor crecimiento desde hace casi tres décadas. En esta ocasión, todas las áreas registraron mejores resultados, en términos de crecimiento, que el año anterior, siendo nuevamente en Europa en donde el crecimiento fue más débil. La evolución del comercio mundial, que sigue la misma tendencia, pero más pronunciada al alza y a la baja, que el crecimiento del producto mundial, creció en volumen un 9,9 por 100 según el FMI (cuadro I-1) y un 9,0 por 100 según la OMC.

1.1. Comercio mundial

El incremento del comercio, que superó con creces la media registrada en la última década, vino impulsado por el fuerte crecimiento económico mundial que afectó prácticamente a todas las áreas y países. En concreto, el auge de los intercambios comerciales se debió a la expansión de la demanda en Estados Unidos y China y, en menor medida, a la recuperación económica en la Unión Europea, Japón e Iberoamérica.

El incremento en términos nominales, debido a la subida de los precios en dólares, fue muy superior, del 21,0 por 100. La evolución

CUADRO I-1
COMERCIO Y PRODUCCIÓN MUNDIAL, 1995-2005
(Tasas de variación interanual en volumen)

Conceptos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (p)
Producción mundial	3,7	4,1	4,2	2,8	3,7	4,6	2,5	3,0	4,0	5,1	4,3
Países avanzados *	2,8	3,0	3,4	2,6	3,5	3,8	1,2	1,6	2,0	3,4	2,6
Países en desarrollo	6,1	5,6	5,3	3,0	4,0	5,8	4,2	4,7	6,4	7,2	6,3
Comercio mundial	8,8	7,0	10,5	4,6	5,8	12,4	0,2	3,3	4,9	9,9	7,4
Importación											
Países avanzados	8,8	6,3	9,4	5,9	8,1	11,7	–0,8	2,6	3,6	8,5	6,5
Países en desarrollo	19,5	10,8	11,8	0,1	0,3	15,2	3,4	6,1	8,9	15,5	12,0
Exportación											
Países avanzados	8,7	6,0	10,5	4,2	5,6	11,7	–0,7	2,2	2,8	8,1	5,9
Países en desarrollo	8,0	9,3	12,8	5,9	4,3	14,4	3,4	6,7	10,7	13,8	9,9

(p) Previsión.

* Desde abril de 1997, el FMI incluye dentro de los países avanzados a Corea del Sur, Hong Kong, Israel, Singapur y Taiwán, que previamente se clasificaban entre los países en desarrollo.

Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril de 2005.

de los precios y de los tipos de cambio afectaron también a lo largo del año a la distribución regional de las corrientes mundiales de comercio expresadas en dólares. Así, las regiones y países con una elevada proporción de las exportaciones de combustibles en sus exportaciones totales fueron los que registraron los mayores incrementos.

Mayor participación de los países en desarrollo en el comercio

Debido al aumento de los precios de los productos primarios y de los combustibles, que ocupan un lugar destacado en la estructura de las exportaciones de África, Iberoamérica y Oriente Medio, y que se produjo en 2004 una fuerte demanda mundial de dichos productos, la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial registró un pronunciado incremento, hasta situarse en el 31,0 por 100, el mayor desde 1950. Las exportaciones de África fueron las que más aumentaron en términos nominales, un 30,0 por 100, tras un 2003 en el que también habían crecido con fuerza.

En términos reales, la región de Asia fue la que experimentó el mayor crecimiento del comercio, del 14,5 por 100, con China a la cabeza, que incrementó sus intercambios comerciales en un 20,0 por 100. China, que se sigue constituyendo como protagonista del comercio mundial, pasó a ser el país con el mayor volumen de comercio de Asia y sustituyó a Japón como tercer mayor exportador, tras Alemania y Estados Unidos, cuando ya se había convertido en 2003 en el tercer importador mundial.

La creciente demanda de China de importaciones de petróleo y otros productos primarios no sólo contribuyó de forma significativa al incremento de los precios de estos productos, sino que permitió que se produjese una fuerte revitalización del volumen de comercio en Iberoamérica y África. La pujanza de los ingresos por exportaciones también estimuló las importaciones en estas regiones. Las importaciones reales se recuperaron espectacularmente en Argentina y Venezuela, con aumentos superiores al 50 por 100, y en Brasil y Chile el incremento fue del 20 por 100. Sin embargo, el crecimiento del comercio de las economías pequeñas de Centroamérica fue muy inferior a la media regional. En África, las exportaciones aumentaron en términos reales un 6,0 por 100 y las importaciones un 11,0 por 100.

Por lo que respecta a la Unión Europea, los resultados variaron considerablemente de un Estado miembro a otro. Los países del extremo oriental de la región, los Estados bálticos, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría y Eslovenia, así como dos candidatos a la adhesión a la Unión Europea como Rumanía y Bulgaria, fueron los que experimentaron un mayor crecimiento de las exportaciones y de las importaciones, superior incluso a la media mundial. El comercio creció por encima de la media regional en los países del centro, Alemania y Austria, con un crecimiento más dinámico de las exportaciones que de las importaciones, y por debajo de ella en los países situados en la frontera occidental de Europa, Francia, España, Reino Unido y Portugal. A la explicación de estos resultados no ha debido de ser ajeno el proceso de ampliación de la Unión Europea hacia el Este que ha impulsado un pronunciado aumento de los intercambios intrasectoriales. Los nuevos Estados miembros se beneficiaron también de los efectos de una fuerte demanda de importaciones de los países de la Confederación de Estados Independientes (CEI), en mayor medida que los países de Europa Occidental, en razón de sus vínculos comerciales históricos. Según la OMC, la Unión Europea ampliada, incluido el comercio intracomunitario, supuso en 2004 el 42 por 100 de las exportaciones mundiales de mercancías y el 52 por 100 de las exportaciones mundiales de servicios comerciales.

Para 2005, dada la desaceleración del ritmo de crecimiento económico mundial en la segunda parte del año 2004, la OMC prevé un incremento del comercio mundial algo menor, del 6,5 por 100, y el

FMI apunta a un incremento del 7,4 por 100. La expansión del comercio mundial comenzó a perder ritmo desde mediados de 2004, ante la desaceleración del crecimiento económico en Europa y Japón y a pesar de que siguió siendo fuerte el crecimiento en Estados Unidos y en muchas economías en desarrollo. Como se manifiesta en el apartado siguiente, la mayor atonía de la economía mundial vendría explicada por la subida de los costes de la energía y una política monetaria menos expansiva en los países desarrollados.

En el ámbito del sistema multilateral de comercio, 2004 fue un año de transición, de relativos avances hacia la conclusión de la llamada ronda del desarrollo. En efecto, desde el fracaso de la V Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Cancún en septiembre de 2003, se decidió mantener los Acuerdos de Doha de 2001 y seguir negociando hasta el 31 de diciembre de 2004. El pasado 1 de agosto de 2004, el Consejo General de la OMC adoptó una Decisión en la que se reafirmaba en los compromisos adquiridos en el programa de trabajo de Doha, lo que ha supuesto un importante paso adelante frente al punto muerto en el que se hallaban las negociaciones tras la Conferencia de Cancún. Así, cabe destacar que para alcanzar compromisos concretos se ha ampliado el plazo previsto en la ronda de negociaciones, del 31 de diciembre de 2004, hasta la celebración de la VI Conferencia Ministerial, que tendrá lugar en Hong Kong en diciembre de 2005. Hasta entonces, en el proceso de negociaciones multilaterales, la Unión Europea ha ofrecido una nueva reforma de su política agrícola común y solicita una mayor apertura de los mercados de servicios, salvo en el ámbito de la sanidad, la educación y el audiovisual.

En el ámbito de los acuerdos regionales, en 2004 se produjo uno más de los numerosos acuerdos de integración económica que desde comienzos de los años sesenta han constituido los países del continente americano. Así, en diciembre se creó en Cuzco (Perú) la Comunidad Suramericana de Naciones, con la voluntad de, a largo plazo, aunar en un único bloque comercial a los países de la región para convertirse en un ente político semejante a la Unión Europea.

La Unión Europea, por su parte, registró el 1 de mayo de 2004 su quinta ampliación, pero no pudo concluir un acuerdo con Mercosur, ni avanzar sustancialmente en el Proceso de Barcelona relativo a la creación de una zona de libre comercio euromediterránea en 2010.

En efecto, las negociaciones entre la Unión Europea y Mercosur para lograr un acuerdo de libre comercio tenían el 31 de octubre como fecha límite para alcanzar un acuerdo, pero los miembros de Mercosur consideraron insuficientes la oferta en el capítulo agrario y la Unión Europea consideró insuficiente la oferta en el sector industrial y en el sector de los servicios, por lo que se decidió aplazar las negociaciones hasta el año 2005. Por lo que respecta a la búsqueda de una mayor integración con el sur del Mediterráneo, se sigue manteniendo el reto de constituir una zona de libre comercio, que supondría un aumento de la cohesión y la estabilidad en una zona que se va a ver afectada en gran medida por la supresión de las cuotas a la exportación del textil, al sufrir una fuerte competencia de los países asiáticos y en especial de China, dado que el textil es un sector básico en las economías de la ribera sur del Mediterráneo.

Fin de los contingentes a la exportación del textil

Durante las negociaciones de la ronda Uruguay, los países miembros de la actual OMC acordaron poner en marcha un proceso de transición para la supresión definitiva de los contingentes que se aplicaban en el marco del Acuerdo Multifibras y reintegrar de forma progresiva al sector del textil y de la confección en las reglas no discriminatorias del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), con arreglo a un calendario convenido. Así, el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV) entró en vigor el 1 enero de 1995, fijando las condiciones de dicha reintegración hasta el 31 de diciembre de 2004. El proceso consistía en desmantelar en diez años, en tres etapas de tres, cuatro y tres años, los contingentes de importación existentes, suponiendo el final de la última etapa la integración en las reglas de la OMC del 49 por 100 de las importaciones textiles de cada país miembro. Los mayores cambios se están produciendo, por lo tanto, desde el 1 de enero de 2005, cuando se han integrado los productos más sensibles.

El proceso gradual de integración en las reglas de la OMC permitía a los países desarrollados disponer de un tiempo para adaptarse, a la vez que facilitaba la exportación de productos textiles de los países emergentes y de los menos desarrollados. Sin embargo, al desaparecer totalmente las cuotas y las preferencias comerciales otorgadas por los países desarrollados a los países en desarrollo de su entorno, cabe suponer que se producirá una desviación de comercio, concentrándose las exportaciones textiles en unos pocos países, los de menores costes laborales, como China e India, cuyos costes salariales

son menores que, por ejemplo, en una zona tradicionalmente proveedora del mercado español como es la que forman los países del Magreb. China, desde su adhesión a la OMC en 2001, ya se ha estado beneficiando de los acuerdos de eliminación por etapas de las cuotas que se establecieron cuando todavía no se preveía su entrada en la OMC, lo que ha trastocado profundamente el escenario diseñado entonces. Así, la entrada de productos procedentes de un país especialmente competitivo por sus menores costes salariales y con unos estándares de exigencias en materia comercial, social y medioambiental inferiores a los que rigen en el ámbito europeo, y que posiblemente no respetan las normas de la OMC, es, por lo tanto, el mayor reto al que habrá de hacer frente el sector a partir de ahora.

La Unión Europea ha mostrado su preocupación por las importaciones procedentes de China, que es ya el primer país proveedor de la Unión Europea, y ha creado un sistema de supervisión de las mismas, mediante la recopilación constante de datos de cantidades y precios de las importaciones y estudiando las condiciones de fabricación de productos del sector textil y de la confección en China y el respeto de las obligaciones de la OMC. No obstante, a finales de abril de 2005, la Comisión Europea no ha analizado todavía las cifras de volumen de las importaciones chinas que se han producido desde la supresión de las cuotas el pasado 1 de enero de 2005, que en caso de ser muy elevadas y provocar graves distorsiones en el mercado comunitario, podrían desencadenar la utilización de las cláusulas de salvaguardia establecidas en el Tratado de adhesión de China a la OMC. El Gobierno español, por su parte, se ha sumado también a finales de abril a la solicitud de Francia, Grecia e Italia de que la Comisión Europea plantee ante la OMC una petición formal de consultas con China para nueve categorías de productos textiles, como paso previo a una eventual activación de medidas de salvaguardia.

Airbus versus *Boeing*

En 2004, los conflictos comerciales entre los miembros de la OMC fueron, como suele ser habitual, numerosos. De los que afectan a la Unión Europea, y, por lo tanto, a España, cabe destacar los siguientes. La OMC falló que las ayudas de la Unión Europea a la exportación de azúcar eran ilegales y la Unión Europea decidió apelar la decisión y continuar con la reestructuración de su régimen azucarero. En el tema de las indicaciones geográficas, la OMC dio la razón a la Unión Europea al reconocer la validez de las mismas,

pero expresó la necesidad de que, en el marco de las negociaciones de la ronda de Doha, se establezca un marco jurídico más claro para la protección de las indicaciones geográficas en el ámbito internacional. Respecto a los conflictos comerciales que mantiene la Unión Europea con Estados Unidos cabe destacar en esta ocasión la disputa comercial que se inició con la denuncia de Estados Unidos a la Unión Europea ante la OMC en octubre de 2004 por los subsidios públicos que concede al fabricante aeronáutico Airbus, lo que ha puesto fin al pacto bilateral de no agresión suscrito en 1992, con el consiguiente riesgo de que la OMC decida considerar incompatibles con las normas de la OMC tanto las ayudas a Airbus como las que Estados Unidos concede a Boeing. Por otro lado, el régimen fiscal que permitía las deducciones fiscales a las empresas filiales en el extranjero de multinacionales estadounidenses fue eliminado por Estados Unidos, tras asumir la condena de la OMC, mediante una nueva ley. La Unión Europea, tras dicha reforma del régimen de subsidios fiscales a las empresas exportadoras estadounidenses, levantó las sanciones comerciales que desde marzo de 2004 estaba aplicando, pero mantuvo la posibilidad de volver a imponerlas si una de las cláusulas de dicha reforma acaba permitiendo las ventajas fiscales a algunas empresas estadounidenses, tal y como parece.

1.2. Economía internacional

Al igual que el año anterior, el crecimiento de la economía mundial se sustentó principalmente en los bajos tipos de interés vigentes en las economías avanzadas, en el tirón, en un año de elección presidencial, de la economía estadounidense, y en el fuerte y persistente crecimiento de la economía china. No obstante, las perspectivas para 2005 son menos halagüeñas (cuadro I-2).

Fuerte crecimiento con desequilibrios

Así, persisten las incertidumbres sobre la consolidación del crecimiento de la economía mundial por la sostenibilidad del déficit comercial estadounidense, su desequilibrio fiscal y por las tensiones en el mercado petrolero y en los mercados cambiarios. El desencadenante de una posible crisis sería una fuerte y brusca caída del dólar, dado el mencionado enorme déficit exterior estadounidense y las dudas de los bancos centrales del mundo para seguir acumulando dólares en sus reservas. La acentuación de la depreciación del dólar obligaría a una subida de tipos en Estados Unidos también demasiado

CUADRO I-2

INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 1996-2005

(Tasas de variación interanual)

Indicadores	1987-96	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (p)
Crecimiento PIB										
Mundo	3,3	4,2	2,8	3,7	4,6	2,5	3,0	4,0	5,1	4,3
Países avanzados*	3,0	3,4	2,6	3,5	3,8	1,2	1,6	2,0	3,4	2,6
Estados Unidos	2,9	4,5	4,2	4,4	3,7	0,8	1,9	3,0	4,4	3,6
Japón	3,2	1,7	–1,1	—	2,4	0,2	–0,3	1,4	2,6	0,8
Canadá	2,2	4,2	4,1	5,5	5,2	1,8	3,4	2,0	2,8	2,8
Unión Europea	2,2	2,8	3,1	2,9	3,7	1,8	1,2	1,2	2,5	2,1
Alemania	2,5	1,4	2,0	2,0	2,9	0,8	0,1	–0,1	1,7	0,8
Francia	2,0	1,9	3,6	3,2	4,2	2,1	1,1	0,5	2,3	2,0
Italia	1,9	2,0	1,8	1,7	3,0	1,8	0,4	0,3	1,2	1,2
Reino Unido	2,4	3,3	3,1	2,9	3,9	2,3	1,8	2,2	3,1	2,6
España	2,9	4,0	4,3	4,2	4,4	2,8	2,2	2,5	2,7	2,8
Zona euro	—	2,4	2,8	2,8	3,6	1,6	0,9	0,5	2,0	1,6
Países en desarrollo	3,9	5,3	3,0	4,0	5,8	4,2	4,7	6,4	7,2	6,3
África	2,2	3,2	3,0	2,8	3,2	4,0	3,6	4,6	5,1	5,0
Asia	7,8	6,5	4,1	6,2	6,5	5,8	6,5	8,1	8,2	7,4
Iberoamérica	2,8	5,2	2,3	0,4	3,9	0,5	–0,1	2,2	5,7	4,1
Europa Central y Oriental	0,9	4,2	2,8	0,4	4,9	0,2	4,4	4,6	6,1	4,5
Rusia	—	1,4	–5,3	6,3	10,0	5,1	4,7	7,3	7,1	6,0
Inflación (IPC)										
Países avanzados*	3,5	2,0	1,5	1,4	2,2	2,1	1,5	1,8	2,0	2,0
Estados Unidos	3,7	2,3	1,5	2,2	3,4	2,8	1,6	2,3	2,7	2,7
Japón	1,3	1,7	0,6	–0,3	–0,9	–0,7	–1,0	–0,2	—	–0,2
Canadá	3,1	1,6	1,0	1,7	2,7	2,5	2,3	2,7	1,8	2,1
Unión Europea	9,6	2,6	2,1	1,7	2,5	2,5	2,2	2,0	2,2	2,0
Alemania	2,6	1,5	0,6	0,6	1,4	1,9	1,3	1,0	1,8	1,5
Francia	2,6	1,3	0,7	0,6	1,8	1,8	1,9	2,2	2,3	2,0
Italia	5,2	1,9	2,0	1,7	2,6	2,3	2,6	2,8	2,3	1,8
Reino Unido	4,2	1,8	1,6	1,4	0,8	1,2	1,3	1,4	1,3	1,7
España	5,4	1,9	1,8	2,2	3,5	2,8	3,6	3,1	3,1	3,1
Zona euro	—	1,6	1,1	1,1	2,1	2,4	2,3	2,1	2,2	1,9
Países en desarrollo	56,6	11,5	11,1	10,2	7,1	6,7	6,0	6,0	5,7	5,5
África	28,5	13,4	9,0	11,6	13,0	12,1	9,8	10,6	7,7	7,7
Asia	11,0	4,9	7,9	2,6	1,9	2,7	2,1	2,6	4,2	3,9
Iberoamérica	182,3	11,5	8,6	7,3	6,7	6,1	8,9	10,6	6,5	6,0
Europa Central y Oriental	61,3	51,4	32,7	22,9	22,7	19,4	14,7	9,2	6,6	5,2
Rusia	—	14,8	27,7	85,7	20,8	21,5	15,8	13,7	10,9	11,8
Paro (tasa)										
Países avanzados*	6,8	6,8	6,7	6,4	5,8	5,9	6,4	6,6	6,3	6,1
Estados Unidos	6,1	4,9	4,5	4,2	4,0	4,8	5,8	6,0	5,5	5,3
Japón	2,6	3,4	4,1	4,7	4,7	5,0	5,4	5,3	4,7	4,5
Canadá	9,5	9,2	8,4	7,6	6,9	7,2	7,7	7,6	7,2	7,2
Unión Europea**	—	—	—	—	8,6	8,4	8,7	8,9	9,0	9,0
Alemania	7,3	9,7	9,1	8,4	7,8	7,9	8,7	9,6	9,2	9,4
Francia	10,4	11,5	11,1	10,5	9,1	8,4	8,9	9,5	9,7	9,5
Italia	11,3	11,7	11,8	11,4	10,6	9,5	9,0	8,7	8,3	8,0
Reino Unido	8,5	7,1	6,3	6,0	5,5	5,1	5,2	5,0	4,8	4,7
España	20,0	20,8	18,7	15,7	13,9	10,5	11,4	11,3	10,8	10,3
Zona euro	—	10,6	10,0	9,2	8,2	7,8	8,2	8,7	8,8	8,7

(p) Previsión.

Nota: Las cifras del Fondo Monetario Internacional no siempre coinciden con las oficiales de cada país.

* Desde abril de 1997 el FMI incorporó también dentro de los países avanzados a Corea del Sur, Hong Kong, Israel, Singapur y Taiwán, que previamente se clasificaban entre los países en desarrollo.

** Datos de las Previsiones económicas de primavera de 2005 de la Comisión Europea.

Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial,* abril de 2005.

rápida, lo que repercutiría gravemente en la demanda interna, dado el mencionado elevado nivel de endeudamiento de los consumidores estadounidenses.

Mientras, en 2004, tal y como se esperaba, Estados Unidos registró una intensificación de la recuperación iniciada en 2003, al crecer un 4,4 por 100, casi un punto y medio más que hace un año, gracias a la continuación de unas políticas monetaria y fiscal expansivas. A la fortaleza del consumo privado, basado en un elevado endeudamiento de las economías domésticas, y del gasto público, se sumó en esta ocasión la inversión empresarial que se recuperó con fuerza.

A pesar de la fuerte depreciación del dólar, el desequilibrio externo de la economía estadounidense siguió incrementándose, alcanzando ya a finales de 2004 el 5,3 por 100 del PIB y pudiendo llegar al 6,0 por 100 en 2005. Esto se explica por la mencionada fuerte demanda interna en un contexto de mayor crecimiento de su economía que la del resto de la mayoría de los países industrializados, por su reducida tasa de cobertura de partida, por el alza del precio del petróleo, porque la depreciación se ha producido fundamentalmente respecto al euro cuando las importaciones que han crecido fuertemente han sido las procedentes de Asia y más en concreto de China, y porque la resistencia de los países a perder cuota de mercado en Estados Unidos es muy elevada. Las autoridades estadounidenses esperan que el necesario ajuste provenga de un incremento de la demanda de la Unión Europea y Japón y de una revaluación del yuan chino, lo que a tenor de los datos conocidos de los primeros meses de 2005 no parece se vaya a producir a corto plazo.

La inflación, por su parte, fue más elevada que el año anterior, un 2,7 por 100, pero permaneció sustancialmente por debajo del crecimiento real de la economía. En cuanto a la creación de empleo, la economía estadounidense, a pesar de su elevado crecimiento, no consiguió reducir la tasa de paro en la cuantía esperada.

Débil crecimiento europeo

En la Unión Europea, la zona euro pasó de un crecimiento de medio punto en 2003 a uno del 2,0 por 100 en 2004, revisándose a la baja el crecimiento para 2005, desde el 2,3 por 100 de las previsiones de primavera de hace un año al 1,6 por 100 esperado en las últimas. Y esta cifra podría incluso no alcanzarse si se materializan los riesgos anteriormente mencionados. La esperada aceleración de la

demanda interna no acabó de llegar, por la mala percepción de consumidores y empresas sobre la situación de la economía en general.

Alemania registró el mayor avance en cuatro años y, tras la recesión del año anterior, creció un 1,7 por 100. No obstante, cabe señalar que el año 2004 contó con casi una semana más de días laborables, lo que se tradujo en un impacto positivo de unas siete décimas sobre la tasa de crecimiento del PIB. El buen comportamiento de su sector exportador le permitió alcanzar por segundo año consecutivo un excedente comercial récord, y ello a pesar de la fortaleza del euro. Llama la atención que las exportaciones a los países de zona euro crecieron con fuerza pero lo hicieron aún más las dirigidas a los países de fuera de la Unión Europea. La aportación al crecimiento del PIB correspondió prácticamente en exclusiva al sector exterior. La demanda interna permaneció estancada, con un consumo de las economías domésticas que incluso se redujo un 0,3 por 100. El crecimiento económico no se tradujo por el contrario en una disminución del paro ni en una reconducción del déficit público. Así, se incrementó el déficit público hasta alcanzar el 3,9 por 100 del PIB y se superó la cifra de 5 millones de desempleados a finales de 2004 para sobrepasarla en enero de 2005 y registrar en febrero la mayor tasa de paro desde la Segunda Guerra Mundial, del 12,5 por 100, aunque parte del aumento se haya debido a la nueva metodología. En Francia se aceleró el crecimiento hasta el 2,3 por 100 frente al 0,5 por 100 de 2003, gracias al impulso de todos los componentes de la demanda interna, sobre todo del consumo privado y de la inversión empresarial. Por el contrario, el sector exterior restó 1,2 puntos porcentuales al crecimiento. La inflación, que fue el dato positivo del panorama de 2004 en Francia y Alemania, no parece que vaya a deteriorarse en los dos años siguientes, lo que permite mantener alejadas las perspectivas de próximas subidas de los tipos de interés en la Eurozona.

Del resto de los países de la zona euro volvió a destacar Irlanda, con un crecimiento del 5,4 por 100, gracias al buen comportamiento de la inversión, sobre todo en construcción, y al mantenimiento del consumo privado. Las perspectivas para 2005 son, sin embargo, peores por la depreciación del dólar, dado que Estados Unidos es su principal cliente.

Los nuevos países de la Unión Europea siguieron creciendo a buen ritmo, todos, salvo Malta, por encima del 3,0 por 100, desta-

cando Letonia con el 8,5 por 100 y Lituania y Estonia que superaron el 6,0 por 100 y, de entre las economías más grandes, Polonia con el 5,3 por 100.

Un euro fuerte y un petróleo caro ensombrecen las perspectivas económicas de crecimiento europeo. La tendencia alcista del precio del petróleo alcanzó su punto máximo en octubre de 2004 cuando sobrepasó los 50,0 dólares por barril, dos tercios más caro que en octubre del año anterior. Unos precios del barril como los que se alcanzaron en el mes de octubre quedan todavía muy lejos en dólares constantes de 2004 de los precios alcanzados a comienzos de la década de los ochenta. El perjuicio sobre la actividad dependerá de varios factores, entre los que se cuentan lo que suponga el petróleo en el consumo de energía, la intensidad y la eficiencia con que se use la energía, la dependencia importadora y el tipo de cambio. No obstante, las previsiones de crecimiento se establecieron con un precio del petróleo muy por debajo del actual, y a comienzos de abril de 2005 el precio del petróleo alcanzó un nuevo récord, 55,0 dólares por barril, incrementándose un 40,0 por 100 desde comienzos de año.

Sostenibilidad del crecimiento chino

El crecimiento de las economías emergentes de Asia superó nuevamente las expectativas, correspondiendo, como ya se ha mencionado, el mayor protagonismo a China, que volvió a crecer a una tasa interanual superior al 9,0 por 100, más incluso que el año anterior. Sin embargo, este fuerte crecimiento se enfrenta a algunos riesgos, como la dependencia casi en exclusiva de la demanda externa y de la inversión, con una muy escasa presencia del consumo privado, dada la elevada propensión al ahorro de la población china ante el desmantelamiento de las empresas públicas que cubrían la sanidad. Otros riesgos provienen de la necesidad por parte de China de garantizarse el suministro de materias primas, de la divergencia de desarrollo entre las zonas rurales e industriales y entre el oeste y el este de China, del crecimiento del desempleo por los despidos en las empresas públicas y del envejecimiento de la población. Pero, sobre todo, del posible exceso de capacidad de su industria que puede provocar el actual ritmo de las inversiones. Dado el tipo de cambio fijo del yuan respecto al dólar, se está produciendo un incremento de la masa monetaria que está provocando el aumento de las reservas monetarias, lo que podría impulsar aún más las inversiones en capaci-

dad de producción. Se espera para 2005 una cierta desaceleración, un aterrizaje suave, que de ser más intenso comprometería el crecimiento de la economía mundial.

Tras casi una década de escasa o nula contribución al crecimiento mundial, en 2004, la economía japonesa pudo crecer de forma significativa, un 2,6 por 100, la cifra más elevada desde 1996. No obstante, la reactivación no parece muy estable, dado que los datos mostraron una fuerte desaceleración del crecimiento desde mediados de dicho año, que se puede convertir nuevamente en recesión por la escasa consistencia del consumo privado que no permite salir de la deflación en la que la economía japonesa lleva inmersa desde hace casi una década, y por unos peores resultados de lo previsto en la balanza comercial.

Fuerte recuperación de Iberoamérica

En Iberoamérica, el balance fue positivo en términos macroeconómicos, registrándose buenas perspectivas para 2005. Con un crecimiento medio en la región del 5,7 por 100, todos los países, por primera vez desde 1997, experimentaron tasas de variación positivas. Así, las dos mayores economías, Brasil y Argentina, crecieron respectivamente un 5,0 por 100 y un 8,8 por 100. La expansión provino del impulso de la mayor demanda mundial y del alza del precio de las materias primas. En concreto, la subida del precio del petróleo favoreció a los principales países de la región que lo exportan, como es el caso de México y Venezuela, el alza en el precio de los metales permitió los buenos resultados de países como Chile y Perú, y el aumento de precio en los productos agrícolas favoreció a otros como Argentina, Brasil y Ecuador. En este contexto, cabe destacar el incremento de sus relaciones con China, como exportadores a China de materias primas y como destino de inversiones chinas. Cabe preguntarse si la recuperación económica y el aumento de la financiación externa en la región se está dirigiendo en esta ocasión a reforzar el aparato productivo interno, lo que permitiría una mayor capacidad de reacción ante futuras posibles perturbaciones. En este sentido, la estabilidad macroeconómica en la región debería venir acompañada de avances de carácter microeconómico que permitan una mayor transparencia de los mercados para que se incremente aún más la inversión extranjera directa. Sin embargo, la bonanza económica no termina de reflejarse en un aumento en los indicadores del nivel de bienestar de la población.

2. UNIÓN EUROPEA

En 2004 nació una nueva Europa con la incorporación de diez Estados, se firmó el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, se avanzó en el debate que debe concluir en 2005 sobre el nuevo marco financiero de la Unión Europea para el periodo 2007-2013 y se definió un nuevo Pacto de Estabilidad y Crecimiento; todo ello en un marco de débil recuperación económica y de constatación del retraso existente a la hora de conseguir el objetivo planteado en la Estrategia de Lisboa de lograr una economía europea más competitiva.

2.1. Panorama institucional

El año 2004 constituyó un periodo de históricos avances en la integración de la Unión Europea. Dos importantes acontecimientos marcaron este periodo: por un lado, la ampliación de la Unión Europea con diez nuevos Estados miembros, que tuvo lugar el 1 de mayo; por otro, el acuerdo final por parte de los jefes de Estado y de Gobierno de los 25 países sobre el texto definitivo del Tratado por el que se establece una Constitución Europea, que finalmente se alcanzó el 18 de junio en el seno de la presidencia irlandesa. La firma formal de la Constitución se celebró en Roma el 29 de octubre y tras ella se inició el proceso de ratificación en cada uno de los Estados miembros. Dicha ratificación se ha producido ya en tres Estados: Lituania (11 de noviembre de 2004), Hungría (20 de diciembre de 2004) y España (20 de febrero de 2005).

También durante 2004 se produjo una renovación institucional en el seno de la Unión Europea al extinguirse el mandato tanto del Parlamento como de la Comisión Europea. Así, en el mes de junio se celebraron elecciones al Parlamento Europeo, resultando elegido como presidente el español Josep Borrell, y en noviembre el nuevo Parlamento votó a favor del Colegio de Comisarios presidido por el portugués José Manuel Durao Barroso.

Las preocupaciones de la Unión Europea a lo largo de 2004 se centraron en varios ámbitos. En primer lugar, el seguimiento de la Estrategia de Lisboa de cara a 2005, año en que se cumple la mitad del plazo de diez años fijado para la consecución de los objetivos

marcados entonces y que será el momento en que se realice una revisión a medio plazo. Todos los Consejos Europeos tuvieron este aspecto como uno de sus principales temas de debate y a tal efecto se estableció un grupo de alto nivel presidido por el holandés Win Kok para realizar una evaluación sobre el nivel de cumplimiento de la Estrategia de Lisboa.

En segundo lugar, y una vez producida la ampliación, la Unión Europea tiene la intención de incorporar nuevos miembros en el futuro. En este sentido, se analizó durante 2004 la situación de Bulgaria y Rumanía, los candidatos más cercanos a la adhesión en este momento, así como la de Turquía y Croacia. Por último, y ya en el ámbito económico, cobraron protagonismo el establecimiento del marco financiero 2007-2013, con el que se trata de llevar a cabo una asignación de recursos que tenga por fin definir las orientaciones políticas y los objetivos que la Unión Europea desea alcanzar, y la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, tendente a una mayor flexibilidad en cuanto al cumplimiento de los criterios en fases de estancamiento económico.

2.1.1. **Aspectos económicos del Tratado Constitucional Europeo**

En octubre de 2004 los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea firmaron el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa,* cuya entrada en vigor está prevista para el 1 de noviembre de 2006, siempre que en dicha fecha todos los Estados miembros lo hayan ratificado.

Economía social de mercado altamente competitiva

La vertiente económica del Tratado ocupa un lugar preeminente en el mismo, lo que no es de extrañar teniendo en cuenta que el texto es básicamente una compilación sistematizada del cuerpo normativo vigente y que es en el terreno económico donde más ha avanzado la integración entre los Estados miembros (cuadro I-3). Esta integración se basa en un modelo económico, el de «la economía social de mercado altamente competitiva» (art. I-3), al que quedan vinculados todos los Estados miembros y todas las políticas públicas.

Antes de entrar en las principales disposiciones económicas recogidas en el Tratado, conviene señalar la delimitación de competencias económicas de la Unión. Así, los ámbitos económicos de competen-

CUADRO I-3

ASPECTOS ECONÓMICOS DEL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

Mercado interior:

— El nuevo Tratado incorpora las normas ya existentes que prohíben las restricciones a la libertad de establecimiento y de circulación de mercancías, servicios, capitales y personas (arts. III-130 y ss.).
— Incorpora las normas de defensa de la competencia que prohíben tanto los acuerdos, las decisiones y las prácticas empresariales, como las ayudas públicas, cuando unas u otras restrinjan o falseen el juego de la competencia (arts. III-161 y ss.).
— Las disposiciones fiscales sobre imposición indirecta seguirán estando sometidas a la regla de la unanimidad (art. III-171).

Cabe recordar que existen dos importantes salvedades a la libertad de circulación de los trabajadores que reflejan la persistencia de fronteras interiores en este terreno. Por un lado, esta libertad de movimientos no alcanza a los más de veinte millones de trabajadores residentes en la Unión Europea que no tienen nacionalidad de un Estado miembro y que, por tanto, no son considerados ciudadanos de la Unión.

Por otro lado, tampoco los trabajadores de los Estados miembros recién incorporados a la Unión Europea gozan por el momento de libertad de movimiento por el territorio de la Unión, ya que los antiguos socios han establecido periodos transitorios que pueden extenderse hasta el año 2011.

Políticas económica y monetaria, se establecen dos regímenes:

- Para la Eurozona:

  — La política económica se basará en la coordinación de las políticas económicas de los Estados, que respetarán en todo caso los principios del mercado interior y serán coherentes con las orientaciones generales que apruebe el Consejo, estableciéndose al efecto un sistema de supervisión multilateral que puede dar lugar a recomendaciones (arts. III-178 y ss.).
  — La competencia en materia de política económica, por tanto, sigue recayendo esencialmente en los Estados aunque con una importante limitación: la conminación a que se eviten déficit públicos excesivos. En este punto, el Tratado reproduce los términos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en cuanto a los criterios de disciplina presupuestaria y al procedimiento de detección y de adopción de recomendaciones y sanciones, remitiéndose para su concreción al Protocolo aplicable en caso de déficit excesivo (art. III-184).
  — La política monetaria, por su parte, es competencia exclusiva de la Unión. Tiene como fin primordial la estabilidad de precios, una aspiración que se menciona reiteradamente en el Tratado, y se define y ejecuta por el Banco Central Europeo y los bancos centrales de los Estados, que conforman el Sistema Europeo de Bancos Centrales que hayan adoptado el euro. El Tratado incluye al BCE entre las instituciones de la Unión, garantiza su independencia y otorga a sus decisiones y reglamentos la naturaleza de actos jurídicos de la Unión y crea un Comité Económico y Financiero con funciones consultivas y preparatorias de los trabajos del Consejo, de supervisión de la situación económica y financiera de los Estados miembros, y de realización de exámenes anuales de la situación relativa a los movimientos de capitales y a los pagos (arts. III-185 y ss.).

CUADRO I-3 *(Continuación)*

ASPECTOS ECONÓMICOS DEL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

- Para los «Estados miembros acogidos a una excepción»[1]:
  - — No se aplicarán las disposiciones relativas a las orientaciones económicas generales que afecten a la zona euro, ni los medios estrictos para remediar los déficit excesivos, ni los objetivos y funciones del Sistema Europeo de Bancos Centrales, ni las medidas sobre emisión y utilización del euro, ni los actos del BCE, ni la política de tipos de cambio, ni las normas relativas a la participación y representación en instituciones y conferencias financieras internacionales (art. III-197).
  - — El tratado prevé la realización, al menos cada dos años, de una evaluación de los avances realizados por los Estados miembros acogidos a una excepción en relación con la compatibilidad legal del estatuto de su banco central y los cuatro criterios de convergencia económica nominal (art. III-198).

Otras políticas de índole económica:

— **Política de empleo,** que se articula, igual que la política económica, a través de la coordinación de las políticas nacionales, y tiene como fin «la consecución de un nivel elevado de empleo» (art. III-205), lo que parece rebajar la aspiración al pleno empleo que, en cambio, sí se incluye entre los objetivos de la Unión (art. I-3). El fin de la estrategia coordinada de empleo es «potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable, así como unos mercados laborales capaces de reaccionar rápidamente a la evolución de la economía» (art. III-203).

— **Política de cohesión económica, social y territorial,** la única con fines redistributivos que «intentará reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas», una pretensión que ha cobrado un renovado protagonismo tras la incorporación de los países del Este de Europa (arts. III-220 y ss.).

— **Política comercial común,** se establece como corolario de la unión aduanera que el Tratado consagra (arts. III-314 y ss.), y debe contribuir a la «supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y a las inversiones extranjeras directas, así como a la reducción de las barreras arancelarias o de otro tipo. Asimismo, se define una política de cooperación para el desarrollo comunitario, complementaria de la de los Estados miembros, que tendrá por objetivo principal «la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza» (art. III-316).

Presupuesto de la Unión:

Se aprobará en última instancia por el Parlamento, aunque deberá adecuarse al marco financiero plurianual adoptado por unanimidad de los miembros del Consejo. El Tratado consagra los principios presupuestarios de universalidad, anualidad y equilibrio presupuestario, y exige la unanimidad del Consejo para suprimir o establecer nuevas categorías de recursos propios (arts. I-53 y ss.; y arts. III-402 y ss.).

Fuente: Elaboración propia.

cia exclusiva de la Unión (art. I-13) serían los relativos a la unión aduanera, las normas sobre competencia, la política monetaria y la política comercial común, mientras que los de competencia compar-

[1] En el momento de elaboración de esta Memoria eran trece: Dinamarca, Reino Unido, Suecia y los nuevos diez Estados miembros.

tida con los Estados miembros (art. I-14) se darían en el mercado interior, la cohesión económica, social y territorial, la agricultura y la pesca, el medio ambiente, la protección de los consumidores, los transportes, las redes transeuropeas y la energía.

Las disposiciones de contenido económico del Tratado son numerosas, aunque el núcleo central se encuentra en los Capítulos I y II del Título III, dedicado a las políticas internas de la Unión, y que recogen, respectivamente, las normas dirigidas a garantizar el funcionamiento del mercado interior conforme al principio de que «la competencia sea libre y no esté falseada» (art. I-3), y las disposiciones relativas a la política económica y monetaria que, respetando «el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia» tendrán como fines «el desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente», y como principios rectores los «precios estables, las finanzas públicas y las condiciones monetarias saneadas, y la balanza de pagos estable» (arts. I-3 y III-177).

2.1.2. **Balance de las presidencias del Consejo**

Presidencia irlandesa

En el Consejo Europeo celebrado los días 25 y 26 de marzo de 2004 se expresó la preocupación por el ritmo de avance en cuanto a los objetivos fijados para 2010 en la Estrategia de Lisboa. Dos cuestiones constituyeron el centro de atención fundamental: el crecimiento sostenible y más y mejores empleos. En cuanto al crecimiento sostenible, el Consejo destacó la necesidad de que los Estados lleven a cabo políticas macroeconómicas saneadas aprovechando la fase de recuperación económica que se está atravesando, especialmente con el objetivo de hacer frente a las consecuencias financieras del envejecimiento de la población. Asimismo, se incidió en cuatro prioridades específicas para aumentar la competitividad en Europa: la consecución del buen funcionamiento del mercado interior, una mejor reglamentación, garantizar el fortalecimiento de la inversión privada en I+D y conseguir acuerdos institucionales eficaces. Por último, se insistió en la importancia de la cohesión social y en el medio ambiente como aspecto fundamental dentro del concepto de crecimiento sostenible.

En cuanto al reto de conseguir más y mejores empleos, el Consejo subrayó que los Estados miembros deben prestar una urgente atención a los objetivos de empleo de Lisboa, especialmente a cuatro aspectos concretos:

— Adaptabilidad, entendida como flexibilidad en el empleo, lo que incluye entre otras medidas reducir los costes laborales no salariales y promover que los salarios sean un reflejo de la productividad.

— Atraer y conservar a más personas en el mercado laboral, especialmente a la población femenina y a los trabajadores de mayor edad. Para ello, se precisa crear entornos laborales más afines a las obligaciones familiares, así como aumentar los incentivos jurídicos y fiscales para esta contratación.

— Aumentar la inversión en capital humano, para lo que se prevé la adopción para 2005 de un programa integrado de educación y formación en el ámbito de la Unión Europea.

— Realización de un seguimiento por parte de las instituciones europeas sobre los avances realizados.

Refuerzo de la Estrategia de Lisboa

En respuesta a estas conclusiones la Comisión dictó dos comunicaciones para reforzar la Estrategia de Lisboa. La primera de ellas definía los contornos de lo que debería ser una política industrial para la Unión Europea ampliada[2], a raíz del proceso de transformación estructural y ante el riesgo de desindustrialización. La segunda se centraba en la política de competencia[3], incidiendo en la necesidad de simplificar los trámites administrativos para las pequeñas y medianas empresas con el objetivo de que la Comisión pueda dedicarse de forma casi exclusiva a los problemas más graves de competencia, como los cárteles o los problemas en los sectores de servicio público liberalizados.

Por otro lado, la Comisión también aprobó, en el seno de la presidencia irlandesa, una serie de medidas que culminan el proceso de

[2] Comunicación de la Comisión Europea, *Promover el cambio estructural: una política industrial para una UE ampliada.* COM (2004) 274 final.

[3] Comunicación de la Comisión Europea, *Una política de competencia proactiva para una Europa competitiva.* COM (2004) 293 final.

modernización de las normas antimonopolio de la Unión Europea. Estas medidas vienen a complementar el Reglamento 1/2003[4] de aplicación de normas antimonopolio e incluyen aspectos tan relevantes como directrices sobre el concepto de efecto sobre el comercio[5] o una comunicación sobre la tramitación de denuncias por parte de la Comisión[6]. El paquete de medidas entró en vigor el 1 de mayo de 2004.

Presidencia holandesa

La celebración del Consejo Europeo los días 4 y 5 de noviembre de 2004 estuvo precedida por la presentación del Informe sobre la aplicación a medio plazo de la Estrategia de Lisboa elaborado, como ya se ha indicado anteriormente, por el grupo de expertos presidido por Win Kok. Ante la importancia de la Revisión Intermedia prevista para 2005, el Consejo reafirmó la necesidad de tener muy en cuenta las recomendaciones contenidas en dicho Informe, debido a la considerable distancia existente entre los objetivos fijados y los logros conseguidos. Entre las citadas recomendaciones se destacaron las siguientes:

— *Sociedad de la información.* Se apuesta por la creación de un Consejo Europeo de Investigación que coordine la investigación básica en el ámbito europeo. Además se sugieren mejoras en cuanto al reconocimiento de cualificaciones y en cuanto a la movilidad intraeuropea, así como la necesidad de llegar a un acuerdo sobre la patente comunitaria.

— *Entorno empresarial.* La reducción de cargas administrativas y la mejora en la legislación al respecto se consideran claves en cuanto a la creación de un entorno favorable.

— *Mercado interior.* Se recomienda que la Unión Europea adopte cuanto antes la normativa relativa a la supresión de obstáculos para la libre circulación de servicios.

[4] Reglamento (CE) núm. 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado CE.

[5] Comunicación de la Comisión sobre directrices relativas al concepto de efecto sobre el comercio contenido en los artículos 81 y 82 del Tratado CE (2004/C 101/07).

[6] Comunicación de la Comisión sobre la tramitación de denuncias por parte de la Comisión al amparo de los artículos 81 y 82 del Tratado CE (2004/C 101/05).

— *Mercado de trabajo.* La formación continua y el mantenimiento de los trabajadores de más edad en una situación laboral activa aparecen como principales prioridades. La colaboración entre agentes sociales y autoridades estatales se constituye como un factor clave en este ámbito.

— *Adecuación del presupuesto de la Unión Europea.* Con la intención de poder atender las recomendaciones anteriores, el Informe puso de manifiesto la importancia de que el presupuesto europeo vaya en consonancia con las prioridades de Lisboa.

El último Consejo Europeo de 2004, celebrado los días 16 y 17 de diciembre, que sirvió para entregar el testigo a la nueva presidencia de Luxemburgo, tuvo como tema fundamental el proceso de ampliación de la Unión Europea respecto a los nuevos países candidatos. Así, tras cerrar las negociaciones de adhesión con Bulgaria y Rumanía en diciembre de 2004, se espera acoger a estos países como nuevos miembros a partir de enero de 2007. El Consejo consideró que ambos Estados estarán capacitados para asumir las obligaciones derivadas de la adhesión si continúan esforzándose en la línea observada, de modo que el Tratado de Adhesión podría empezar a elaborarse con vistas a ser firmado en abril de 2005. Aun así, se previó la existencia de cláusulas de salvaguardia que contengan medidas para solventar problemas que pudieran surgir durante el proceso o incluso después de la adhesión.

El Consejo también siguió con atención los avances realizados por Croacia con vistas a la próxima apertura de negociaciones, concretamente para marzo de 2005, sometiendo dicha apertura a la plena colaboración de este país con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia[7]. En cuanto a Turquía, el Consejo consideró que este país cumplía los criterios políticos de Copenhague, de forma que las negociaciones seguirán su curso, si bien la fecha prevista para la adhesión es mucho más tardía que en los casos anteriores, no antes de 2014. La Comisión Europea recibió el encargo de parte del

[7] Finalmente, el 16 de marzo de 2005 la Unión Europea decidió aplazar sin fecha la apertura de negociaciones ante la falta de cooperación de Croacia con el Tribunal Penal Internacional para la detención del general Ante Gotovina, buscado por crímenes de guerra.

Consejo de presentar una propuesta de marco de negociación con la perspectiva de entablar negociaciones para octubre de 2005.

Marco para nuevas adhesiones

A raíz de estos procesos el Consejo fijó un esquema de marco de negociación para las futuras adhesiones, que aunque atenderá a las circunstancias concretas de cada caso, incorpora elementos que habrán de ser comunes:

— El fondo de las negociaciones se tratará en una conferencia intergubernamental integrada por dos partes, una formada por todos los países miembros y la otra por el país candidato. Las decisiones que se tomen en este ámbito requerirán la unanimidad.

— Podrán plantearse periodos prolongados, excepciones, disposiciones específicas e incluso cláusulas de salvaguardia en ámbitos tales como circulación de personas, políticas estructurales o agricultura.

— Los aspectos financieros de la adhesión tendrán que preverse en el marco financiero aplicable.

— Se establece que el objetivo común de la negociación es la adhesión, aunque el resultado de las negociaciones no puede garantizarse de antemano. Por ello, si se advierte que el Estado candidato no es capaz de asumir todas las obligaciones que el proceso conlleva, se garantizará que dicho Estado quede anclado en las estructuras europeas mediante el vínculo más fuerte posible.

— Si un Estado viola de manera grave y persistente principios fundamentales como el de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos, etc., podrán suspenderse las negociaciones.

— De forma simultánea a las negociaciones de adhesión, la Unión mantendrá con cada Estado candidato un diálogo político y cultural intensivo en el que se buscará también la participación de la sociedad civil.

Presidencia luxemburguesa

Durante el primer mes de gestión de la nueva presidencia, el Presidente de la Comisión Europea presentó ante el Parlamento Europeo el programa de sus objetivos estratégicos para los próximos

cinco años. Durao Barroso destacó la necesidad de liberar el potencial europeo y restaurar el crecimiento económico, con la consecución del objetivo de pleno empleo, siendo para ello necesario un acuerdo sobre el presupuesto europeo.

Revisión Intermedia de la Estrategia de Lisboa

El Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 22 y 23 de marzo de 2005 tuvo como tema fundamental y prioritario la Revisión Intermedia de la Estrategia de Lisboa. Al cumplirse en 2005 la mitad del plazo previsto, el Consejo elaboró unas reflexiones más profundas y unas medidas más directas que en ocasiones anteriores, destacando especialmente la contribución que a este respecto hizo la Comisión[8].

El Consejo calificó el balance como desigual, pues si bien se lograron avances destacados en algunas áreas, en otras los retrasos fueron más que evidentes. Como ejes esenciales de la reactivación se enumeraron los siguientes:

— *Conocimiento e innovación.* La investigación, la educación y la innovación se constituyen en instrumentos prioritarios para lograr más empleos y de mejor calidad. Se mantiene el objetivo de inversión en I+D equivalente al 3 por 100 del PIB, instándose a un adecuado reparto entre las Administraciones Públicas y el sector privado. Los Estados miembros deberán llevar a cabo políticas activas para favorecer la creación de empresas de alta tecnología y para encauzar la transmisión del conocimiento desde las universidades hasta las empresas, con especial atención a las Pymes. Y todo ello sin olvidar la importancia de la política medioambiental no sólo en la mejora de la calidad de vida, sino también como factor de competitividad (ecotecnologías, ecoinnovaciones, utilización eficiente de energías, etc.).

— *Espacio atractivo para invertir y trabajar.* Convertir Europa en un espacio atractivo para la inversión pasa por llevar a término el mercado interior y dotar a las empresas de un marco jurídico favorable. La consecución del mercado interior de los servicios debe realizarse de forma eficaz, sin que por ello

[8] Comunicación de la Comisión Europea al Consejo de Primavera, *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa*. COM (2005) 24 final.

abandone el modelo social europeo. A este respecto y ante la falta de acuerdo sobre la «Directiva Bolkestein», el Consejo recomienda aunar esfuerzos con vistas a conseguir un amplio consenso en este ámbito. Por otro lado, el Consejo anima al Fondo Europeo de Inversiones a la diversificación de actividades, de forma particular para la financiación de las Pymes innovadoras, a través de las redes de inversores privados *(business angels)* y de las transferencias de tecnologías.

— *El crecimiento y el empleo al servicio de la cohesión social.* Los objetivos de pleno empleo, calidad y productividad laboral y cohesión social no serán posibles si no se consigue atraer a más personas al mercado laboral. Para ello los Estados deben trabajar con ahínco en el desarrollo de medidas que mejoren el atractivo fiscal del trabajo y sobre todo que fomenten la conciliación de la vida familiar y laboral. El capital humano sigue siendo el activo fundamental de la economía europea, por lo que las políticas educativas nacionales deben ir dirigidas a elevar el nivel general de instrucción y a reducir la tasa de abandono prematuro de los estudios por parte de los jóvenes. Del mismo modo, la formación permanente se convierte en un factor esencial para lograr los Objetivos de Lisboa, siendo fundamental que se ofrezca la posibilidad de acceder a este tipo de formación a través de las escuelas, las empresas y los hogares.

En otro orden de cosas, el Consejo aprobó en la primera jornada de su reunión la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que previamente fue acordada por el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (Ecofin) el 20 de marzo de 2005, y que se comenta más adelante en el epígrafe correspondiente.

2.2. Resultados económicos y previsiones

Aunque la economía europea recuperó en 2004 un cierto dinamismo, mucho más acusado en los nuevos Estados miembros y en los candidatos, la demanda interna de la Unión Europea siguió mostrando cierta atonía y el crecimiento de la productividad y el empleo siguió siendo muy modesto. Precisamente, la constatación de que en los últimos años no se ha reducido la brecha entre los niveles de vida

y de productividad de Europa y los de Estados Unidos, ha llevado a la Comisión a reformular la Estrategia de Lisboa y a orientarla prioritariamente hacia el crecimiento y el empleo.

2.2.1. **Escenario macroeconómico**

La actividad económica en la Unión Europea aceleró moderadamente su ritmo de crecimiento en 2004, hasta el 2,4 por 100, según la Comisión Europea, frente al exiguo 1,0 por 100 que había registrado en 2003, si bien esta tasa de aumento del producto se situó por debajo de las expectativas, debido a que la actividad inició una senda de desaceleración en la segunda mitad del año que previsiblemente se mantendrá en 2005, año en que se prevé un crecimiento más moderado del PIB, del 2,0 por 100 (cuadro I-4). A lo largo de 2004 se pasó de un crecimiento impulsado por la demanda externa durante el primer semestre, a un crecimiento basado en la modesta reactivación de la demanda interna, que sólo compensó parcialmente el parón de las exportaciones que se produjo como consecuencia de la moderación del crecimiento mundial y de la persistente tendencia a la apreciación del euro.

Continúa la atonía de la demanda interna

El dinamismo de la demanda interna continuó siendo muy moderado debido no tanto al comportamiento de la inversión, que acusó una significativa reactivación como consecuencia de la mejora de la productividad, los resultados empresariales y las condiciones de crédito en un contexto de bajos tipos de interés a largo plazo, sino al escaso dinamismo que demostró el consumo privado que refleja el deterioro de la confianza de los consumidores, en el que influyen las incertidumbres que pesan sobre los mercados laborales. No obstante, existen divergencias significativas entre los distintos Estados miembros. En concreto, de las cuatro grandes economías de la Eurozona, la demanda de consumo constituyó el principal factor de crecimiento en dos de ellas, Francia y España, con tasas de crecimiento del 2,3 y el 3,5 por 100, respectivamente, mientras que en Italia sólo creció un 1,0 por 100 y en Alemania se contrajo un 0,4 por 100, un país donde la tasa de ahorro experimentó una nueva subida.

Aumenta la tasa de paro

En cuanto al mercado de trabajo, el modesto incremento del empleo que se cifra en el 0,5 por 100 fue incapaz de evitar el aumento de la tasa de desempleo que se situó en el 9,0 por 100, si bien las diferencias son muy significativas entre los Estados y las tasas de paro

CUADRO I-4

PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y CANDIDATOS, 2003-2005

(Porcentaje)

Países	Crecimiento del PIB			Tasa de inflación*			Aumento del empleo			Déficit Público**		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Alemania	–0,1	1,6	0,8	1,0	1,8	1,3	–1,0	0,3	0,7	–3,8	–3,7	–3,3
Austria	0,8	2,0	2,1	1,3	2,0	2,3	0,0	0,1	0,2	–1,1	–1,3	–2,0
Bélgica	1,3	2,7	2,2	1,5	1,9	2,0	0,0	0,7	0,8	0,4	0,1	–0,2
España	2,5	2,7	2,7	3,1	3,1	2,9	1,7	2,1	2,1	0,3	–0,3	0,0
Finlandia	2,4	3,7	3,3	1,3	0,1	1,1	0,0	0,0	0,6	2,5	2,1	1,7
Francia	0,5	2,5	2,0	2,2	2,3	1,9	0,1	–0,2	0,5	–4,2	–3,7	–3,0
Grecia	4,7	4,2	2,9	3,4	3,0	3,2	1,4	2,8	0,6	–5,2	–6,1	–4,5
Holanda	–0,9	1,3	1,0	2,2	1,4	1,3	–1,0	–1,6	0,3	–3,2	–2,5	–2,0
Irlanda	3,7	5,4	4,9	4,0	2,3	2,1	2,0	3,0	1,8	0,2	1,3	–0,6
Italia	0,3	1,2	1,2	2,8	2,3	2,0	0,4	0,8	0,4	–2,9	–3,0	–3,6
Luxemburgo	2,9	4,2	3,8	2,5	3,2	3,1	1,8	2,4	2,6	0,5	–1,1	–1,5
Portugal	–1,1	1,0	1,1	3,3	2,5	2,3	–0,4	0,1	0,3	–2,9	–2,9	–4,9
Eurozona	**0,6**	**2,0**	**1,6**	**2,1**	**2,1**	**1,9**	**0,2**	**0,6**	**0,7**	**–2,8**	**–2,7**	**–2,6**
Dinamarca	0,4	2,0	2,3	2,0	0,9	1,4	–0,9	0,1	0,5	1,2	2,8	2,1
Reino Unido	2,2	3,1	2,8	1,4	1,3	1,7	0,9	0,9	0,4	–3,4	–3,2	–3,0
Suecia	1,5	3,5	3,0	2,3	1,0	0,4	–0,2	–0,4	0,5	0,2	1,4	0,8
UE-15	**0,9**	**2,3**	**1,9**	**2,0**	**2,0**	**1,8**	**0,3**	**0,6**	**0,7**	**–2,8**	**–2,6**	**–2,5**
Chipre	2,0	3,7	3,9	4,0	1,9	2,3	1,1	1,5	1,2	–6,3	–4,2	–2,9
Eslovaquia	4,5	5,5	4,9	8,5	7,4	3,7	1,8	0,3	0,6	–3,7	–3,3	–3,8
Eslovenia	2,5	4,6	3,7	5,7	3,6	2,6	–0,3	0,2	0,1	–2,0	–1,9	–2,2
Estonia	5,1	6,2	6,0	1,4	3,0	3,3	0,8	0,2	0,6	3,1	1,8	0,9
Hungría	3,0	4,0	3,9	4,7	6,8	3,8	1,3	–0,5	0,5	–6,2	–4,5	–3,9
Letonia	7,5	8,5	7,2	2,9	6,2	5,0	1,7	1,0	0,8	–1,5	–0,8	–1,6
Lituania	9,7	6,7	6,4	–1,1	1,1	2,9	2,3	–0,3	0,5	–1,9	–2,5	–2,4
Malta	–1,8	1,5	1,7	1,9	2,7	2,4	–0,7	1,4	0,6	–10,5	–5,2	–3,9
Polonia	3,8	5,3	4,4	0,7	3,6	2,1	–1,2	0,0	1,0	–4,5	–4,8	–4,4
Rep. Checa	3,7	4,0	4,0	–0,1	2,6	1,9	–0,1	–0,5	–0,1	–11,7	–3,0	–4,5
UE-25	**1,0**	**2,4**	**2,0**	**1,9**	**2,1**	**1,9**	**0,2**	**0,5**	**0,7**	**–2,9**	**–2,6**	**–2,6**
Bulgaria	4,3	5,7	6,0	2,3	6,2	4,0	3,5	3,1	2,0	0,6	1,4	–0,5
Croacia	4,3	3,7	4,0	1,8	2,1	2,7	0,1	1,5	1,0	–6,3	–5,0	–4,4
Rumanía	5,2	8,3	5,5	15,3	11,9	8,2	–0,1	–0,1	–0,1	–2,0	–1,4	–2,4
Turquía	5,8	7,7	5,0	25,3	10,6	8,7	–1,0	2,0	2,0	–9,7	–3,9	–3,9

* Índice de precios al consumo armonizado o IPC nacional en media anual cuando el primero no está disponible.

** Capacidad (+) necesidad (–) de financiación de las Administraciones Públicas en porcentaje del PIB.

Fuente: Comisión Europea, *Previsiones económicas de primavera*, 2005.

son particularmente altas en los nuevos Estados miembros, llegando a alcanzar el 18-19 por 100 en Polonia y Eslovaquia. No obstante, se espera que el empleo se reactive en los próximos años, a pesar de la moderación del crecimiento económico, en parte como consecuencia

de la reestructuración sectorial desde la agricultura y la industria hacia el sector servicios, más intensivo en trabajo, con el consiguiente efecto de desaceleración del crecimiento de la productividad.

La inflación se mantiene próxima al 2 por 100

En relación con el comportamiento de los precios, la tasa de inflación se situó en el 2,1 por 100 en 2004, ligeramente por encima del límite máximo fijado por el Banco Central Europeo, un resultado bastante satisfactorio teniendo en cuenta la presencia de factores inflacionistas como el aumento de impuestos indirectos y precios públicos, particularmente en relación con el tabaco y los cuidados sanitarios, o la subida de los precios del petróleo que se trasladó a los precios de la energía y los carburantes.

El déficit público supera el 3 por 100 en las principales economías

Finalmente, el volumen de deuda pública en relación al PIB aumentó en 5 décimas, hasta el 63,8 por 100, por encima del nivel de referencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), mientras que el saldo presupuestario deficitario de los sectores públicos se redujo tres décimas en 2004, hasta el 2,6 por 100 del PIB, por debajo del nivel máximo de referencia fijado por el PEC. No obstante, en las dos mayores economías, Alemania y Francia, los niveles de déficit volvieron a superar el 0,3 por 100 del PIB, situación que, como se comentará más adelante, ha llevado a reformar los términos del PEC para introducir elementos de flexibilidad en su aplicación.

Los nuevos Estados miembros crecen a buen ritmo

Los diez nuevos Estados miembros de la Unión Europea, que presentan niveles de renta per cápita notablemente inferiores a los de los quince antiguos socios, se encuentran inmersos, sin embargo, en procesos de intenso crecimiento económico impulsados por altas tasas de inversión, en buena medida extranjera, que de prolongarse en el tiempo, tal y como se prevé, pueden propiciar la convergencia económica con el resto de Europa. Concretamente, en todos estos países, salvo en Malta, se registraron en 2004 tasas de crecimiento del PIB superiores a la media de la UE-25, situación que la Comisión Europea espera que se repita en los próximos años. No obstante, este mayor dinamismo económico se explica por incrementos elevados de la productividad, y no tanto por el crecimiento del empleo, que es muy moderado, nulo (Polonia) o incluso negativo (Lituania, Hungría y la República Checa), a pesar de las elevadas tasas de inactividad y desempleo que siguen registrando estos países.

En relación con el nivel de precios la situación no es, en cambio, tan halagüeña. Así, la inflación se mantuvo en 2004 en niveles supe-

riores al promedio de la UE-25 en todos los países, con excepción de Chipre y Malta, si bien los esfuerzos de contención realizados en los últimos años no son desdeñables y está previsto que continúen en los próximos, una condición necesaria para aspirar a incorporarse a la zona euro.

Por lo que respecta a la situación fiscal y financiera de los sectores públicos, los resultados son desiguales entre países. En general puede decirse que presentan déficit públicos más abultados que la media europea y niveles de deuda pública sensiblemente inferiores. Más concretamente, en 2004 seis de los diez países incurrieron en déficit excesivos: Chipre, Eslovaquia, Hungría, Malta, Polonia y República Checa, mientras que sólo Chipre y Malta registraron volúmenes de deuda pública superiores al 60 por 100 del PIB.

Los países candidatos crecen con intensidad...

Por su parte, los países candidatos a incorporarse a la Unión Europea, Bulgaria, Croacia, Rumanía y Turquía, registraron asimismo en 2004 tasas de crecimiento del producto elevadas, muy por encima del promedio de la Unión Europea, y todo indica que este intenso ritmo de crecimiento se mantendrá en los próximos años, impulsado por el aumento de la productividad laboral y la expansión y modernización del *stock* de capital, que constituyen los principales factores de dinamismo económico en estos países.

Se espera igualmente que esta senda de sólido crecimiento tenga repercusiones favorables en el mercado laboral de los países candidatos y contribuya a aumentar el empleo y a reducir las elevadas tasas de desempleo, como sucedió en 2004 en todos los países, excepto en Rumanía, donde la destrucción de empleo asociada al proceso de reestructuración industrial y agraria no fue compensada con la creación de empleo en otros sectores, registrándose una ligera reducción agregada del empleo y un aumento de la tasa de paro.

... aunque presentan importantes desequilibrios

En este contexto, la inflación continúa siendo elevada, salvo en Croacia, aunque se prevé una paulatina reducción en los próximos años, un proceso que se sustenta en el fortalecimiento de la economía por el lado de la oferta, en los altos niveles de inversión y en políticas fiscales y monetarias prudentes, combinado con una cierta apreciación de sus respectivas monedas. En particular, Rumanía y Turquía, con tasas de inflación de dos dígitos, tendrán que redoblar

los esfuerzos para lograr avanzar en la estabilidad de precios en los próximos años.

En cuanto a los esfuerzos de consolidación fiscal, el dinamismo de los ingresos públicos derivado de la bonanza económica permitió que en Bulgaria se cerraran las cuentas públicas con un superávit equivalente al 1,4 por 100 del PIB, y en Rumanía con un ligero déficit del 1,4 por 100, inferior al límite del 3,0 por 100 que sirve de

CUADRO I-5
LA CANDIDATURA DE TURQUÍA

En octubre de 2004 la Comisión Europea recomendó iniciar las negociaciones para la futura adhesión de Turquía, estableciendo así un punto y aparte en las relaciones de la Unión Europea con este país. El primer acuerdo de integración firmado entre los Estados miembros y Turquía data de 1963 cuando se aprobó un Acuerdo de Asociación en el que ya se contemplaba la posibilidad de adhesión. En 1995, se estableció una Unión Aduanera que afectaba fundamentalmente a los productos industriales y, finalmente, en diciembre de 1999, en Helsinki, se consideró a Turquía como país candidato a la adhesión. El Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002 concluyó que las negociaciones de adhesión se iniciarían cuando lo estimase oportuno la Comisión sobre la base de una serie de informes y de cumplimiento de recomendaciones.
De cara a esta nueva adhesión, la Comisión presentó una estrategia basada en **tres pilares:**

— *Primero,* aumentar la cooperación para reforzar el proceso de reformas iniciado en Turquía, en concreto respecto a aquellas que conducen al cumplimiento de los criterios de Copenhague;
— *Segundo,* negociar las condiciones de adhesión en el marco de una Conferencia intergubernamental, y decidir por unanimidad de todos los Estados miembros;
— *Tercero,* fortalecer el necesario acercamiento cultural y político entre la Unión Europea y Turquía, aspecto en el cual la sociedad civil está llamada a desempeñar un papel relevante.

La adhesión supondrá superar la mencionada Unión Aduanera entre la Unión Europea y Turquía, es decir, eliminar los aranceles para la totalidad de los productos, hecho especialmente significativo en el caso de los productos agrícolas, y, en la medida en que Turquía asuma el acervo comunitario, eliminar también las barreras no arancelarias. En concreto, tal y como se recoge en el Informe *Línea abierta para la identificación de problemas de las empresas españolas en los países de la adhesión*[9], se han observado notables avances en la incorporación del acervo comunitario, pero aún es insuficiente en determinados capítulos del mismo. Se requieren mayores esfuerzos en los ámbitos de ayudas estatales y de desarrollo regional, así como en la garantía de autonomía de los órganos de regulación.
Desde el establecimiento de la Unión Aduanera entre Turquía y la Unión Europea, las relaciones comerciales entre ambos territorios se han intensificado notablemente. En 2003, el 58,0 por 100 de las exportaciones turcas se dirigieron a la UE-25, mientras que el 52,0 por 100 de las importaciones procedieron del conjunto de los Estados miembros. Por su parte, Turquía representó en 2003 el 2,5 por 100 de las importaciones comunitarias procedentes de terceros países, y un 3,0 por 100 de las exportaciones de la Unión Europea. En el caso de España, Turquía significó, en 2003, el 1,3 por 100 de las exportaciones españolas, y un 4,4 por 100 de las exportaciones con destino fuera de la Unión Europea, lo que supone un 2,8 por 100 de la cuota de mercado turco.

[9] CEOE, *Línea abierta para la identificación de problemas de las empresas españolas en los países de la adhesión,* 2004.

referencia al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, situación que no se dio, en cambio, en Croacia y Turquía, donde se registraron déficit del 5,0 y el 3,9 por 100, respectivamente. Además, cabe recordar que, con excepción de Turquía, estos países mantienen, igual que los Estados recientemente incorporados a la Unión Europea, unos niveles de deuda pública bastante inferiores al 60 por 100 del PIB.

2.2.2. **La Revisión Intermedia de la Estrategia de Lisboa**

El llamado Proceso de Lisboa se inició en 2000[10], cuando la Unión Europea se marcó como objetivo estratégico para el próximo decenio convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social, dentro del respeto al medio ambiente. A partir de la definición de la estrategia global se fueron fijando objetivos, líneas de reforma y plazos en los ámbitos económico, social y medioambiental. Pues bien, la evaluación de los resultados obtenidos al cabo de cinco años desde que se iniciara el proceso resulta decepcionante en casi todos los ámbitos cubiertos por la Estrategia, tal y como ha puesto de manifiesto el Consejo[11] sobre la base del Informe encargado a tal efecto[12] y de la evaluación realizada por la propia Comisión[13].

El estancamiento económico y la insuficiente creación de empleo...

Concretamente, y por lo que a los logros económicos se refiere, los últimos cinco años de la Unión Europea se caracterizan por el estancamiento económico unido a la insuficiente creación de empleo. Frente a la perspectiva de crecimiento del 3,0 por 100, que se consideraba realista en un contexto macroeconómico sano, el PIB europeo ha registrado todos los años, salvo en 2000, tasas de crecimiento inferiores al valor de referencia, debido al deterioro de la coyuntura económica asociado a diversos factores[14]. En cambio, y con excep-

[10] Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000.

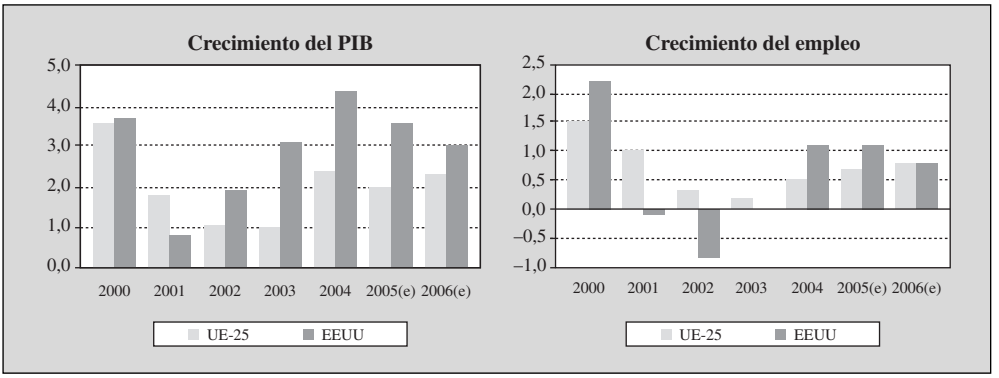
[11] Consejo Europeo de Bruselas, 22 y 23 de marzo de 2005.

[12] Véase Kok, W., *Hacer frente al desafío. La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo*, 2004.

[13] SEC (2005) 160. Document de travail des services de la Commission à l'appui du rapport de la Commission au Conseil européen de printemps (22 et 23 mars 2005) sur la Stratégie de Lisbonne pour le renouveau économique, social et environnemental.

[14] Subida de los precios del petróleo en 2000, estallido de la burbuja tecnológica en 2001, debilitamiento del comercio mundial en 2001, apreciación del euro

GRÁFICO I-1
CRECIMIENTO DEL PIB Y EL EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA Y ESTADOS UNIDOS, 2000-2006
(Tasas de variación interanual)



(e) Estimaciones.

Fuente: Eurostat.

ción de los años 2001 y 2002, la economía estadounidense registró tasas de crecimiento iguales o superiores al 3 por 100, cerrando el año 2004 con un aumento del PIB del 4,4 por 100. Igualmente, el ritmo de crecimiento del empleo ha sido muy moderado en la Unión Europea desde 2001, con tasas inferiores al 1 por 100[15] (gráfico I-1).

...impiden reducir la brecha con Estados Unidos

Como resultado de esta atonía de la actividad económica la brecha entre el nivel de vida de Estados Unidos y de Europa, en términos de PIB per cápita, no sólo no ha disminuido en estos años, sino que ha aumentado. Así, mientras que en 2000 el PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo era en Estados Unidos un 55 por 100 mayor que en Europa, en 2004 esta diferencia aumentó hasta el 59 por 100. La persistencia de este diferencial puede atribuirse a que en Europa son menores la tasa de empleo y la productividad del trabajo, y a que la contribución del aumento de empleo al crecimiento del PIB de la Unión Europea se ha visto compensada por la disminución de la contribución de la productividad de la mano de obra. De hecho, des-

desde 2002, los escándalos financieros de grandes empresas estadounidenses y los problemas de solvencia de países grandes como Argentina, la incertidumbre geopolítica derivada de ataques terroristas y la invasión de Irak, varias catástrofes naturales, etc.

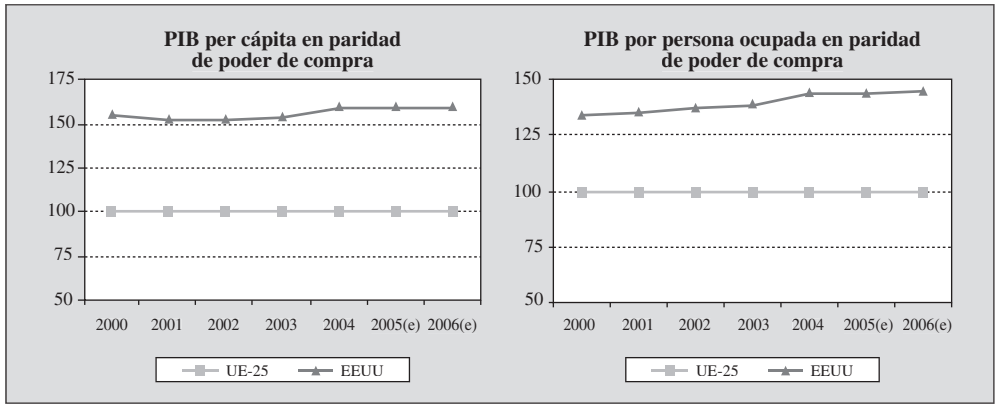
[15] De los resultados alcanzados en materia de empleo por España se da cuenta detallada en el epígrafe 1 del Capítulo II de esta Memoria.

de 2000 la posición relativa de la Unión Europea en relación con la productividad se ha deteriorado considerablemente, de tal modo que mientras que en 2000 era en Estados Unidos un 35 por 100 superior, esta brecha se elevó al 44 por 100 en 2004 (gráfico I-2).

El débil crecimiento de la productividad explica estos resultados

Las razones que se esgrimen para explicar las reducidas tasas de aumento de la productividad en Europa, en comparación con Estados Unidos, tienen que ver con una menor inversión por trabajador y con una reducción del ritmo de progreso tecnológico. El primer factor puede verse propiciado por el relativo éxito en la creación de empleo, aunque probablemente pese de forma notable el hecho de que los nuevos empleos sean puestos de escasa cualificación en sectores de baja productividad. En cuanto al factor tecnológico, el retraso de Europa respecto a Estados Unidos parece estar asociado a una insuficiente inversión en I+D+i y en educación, a una limitada capacidad para transformar las innovaciones en productos comercializables, a una menor productividad de los sectores productores de Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC) y de los servicios que emplean estas tecnologías (comercio, servicios financieros) debido a una menor difusión de las mismas, al hecho de que la estructura industrial europea esté basada en sectores de tecnología media y baja, y a la dificultad de reorientarla hacia sectores con perspectivas de alto crecimiento de la productividad.

GRÁFICO I-2
NIVEL DE VIDA Y PRODUCTIVIDAD LABORAL EN LA UNIÓN EUROPEA Y ESTADOS UNIDOS, 2000-2006
(UE-25=100)



(e) Estimaciones.

Fuente: Eurostat.

A juicio de la Comisión, los mediocres resultados obtenidos en materia de crecimiento, junto con los logros insatisfactorios cosechados en relación con la formación y la investigación, el empleo, las reformas económicas, la cohesión social y el medio ambiente, la han llevado a formular un programa de acción renovado basado en dos premisas fundamentales[16]. Por un lado, es necesario mejorar la gobernanza de la Estrategia de Lisboa en el marco de una asociación renovada entre los Estados miembros de la Unión, con plena participación de los interlocutores sociales. Por otro lado, es preciso reorientar los esfuerzos y las reformas hacia el crecimiento de la producción y el empleo, como condición previa para lograr avances en las otras dos dimensiones de progreso, la social y la medioambiental. En este sentido, los objetivos prioritarios de la Estrategia de Lisboa renovada se reducen a tres: crear un espacio más atractivo para invertir y trabajar, aumentar la inversión en innovación y conocimiento como factores de crecimiento y crear más empleo y de mejor calidad (cuadro I-6).

CUADRO I-6
EJES DEL PROGRAMA RENOVADO DE ACCIÓN PARA LA ESTRATEGIA DE LISBOA

Objetivos	Estrategias
Crear un espacio más atractivo para invertir y trabajar	— Ampliar y desarrollar el mercado interior. — Mejorar las reglamentaciones europeas y nacionales. — Garantizar mercados abiertos y competitivos en Europa y fuera de Europa. — Ampliar y mejorar las infraestructuras europeas.
Potenciar el conocimiento y la innovación como factores de crecimiento	— Aumentar y mejorar la inversión en investigación y desarrollo. — Facilitar la innovación, la adopción de TIC, y el uso sostenible de los recursos. — Contribuir a la creación de una base industrial europea sólida.
Crear más empleo y de mejor calidad	— Atraer a un número mayor de personas al mercado laboral y modernizar los sistemas de protección social. — Mejorar la capacidad de adaptación de trabajadores y empresas y aumentar la flexibilidad de los mercados laborales. — Invertir más en capital humano mejorando la educación y la formación profesional.

Fuente: Comunicación de la Comisión Europea al Consejo Europeo de primavera, *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa*. COM (2005) 24 final.

[16] Comunicación de la Comisión Europea al Consejo Europeo de primavera, *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa*. COM (2005) 24 final.

2.3. La política monetaria única y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento

Durante 2004, el Banco Central Europeo decidió mantener los tipos de interés sin cambios ante la práctica inexistencia de tensiones inflacionistas y la escasa recuperación de la actividad económica comunitaria.

Dado este contexto de débil crecimiento, con las consiguientes dificultades para la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en 2004 se aprobó una reforma del mismo, con la idea de flexibilizar su aplicación teniendo en cuenta los fundamentos económicos de cada país.

2.3.1. **Política monetaria y evolución del euro**

La incidencia del aumento en los precios del crudo sobre la inflación del conjunto de la zona euro, se amortiguó gracias a la apreciación de la moneda única, de modo que en 2004 cerró el ejercicio con un crecimiento de su Índice de Precios de Consumo Armonizado interanual en diciembre del 2,4 por 100. Aun a pesar de superar en cuatro décimas el objetivo de inflación marcado por la política monetaria única, el Banco Central Europeo decidió mantener estable el tipo de interés de las operaciones principales de financiación, ya que otros factores contenidos en el segundo pilar de la política monetaria permitían concluir que estas presiones inflacionistas tenían un carácter puntual y transitorio.

El Índice de Precios de Consumo Armonizado

La tendencia al alza en el IPC armonizado de la zona euro se inició a partir del segundo trimestre del año; de hecho, durante el primer trimestre la inflación media se situó tres décimas por debajo del objetivo del 2,0 por 100 (cuadro I-7). No obstante, cabe destacar que el núcleo duro de la inflación, medido a través del crecimiento del IPC armonizado sin energía, alimentación, alcohol y tabaco, se situó a lo largo de 2004 por debajo del índice general, alcanzando en términos interanuales de diciembre un 1,9 por 100.

Durante 2004, los grupos más inflacionistas fueron el de Medicina, con un aumento en su índice del 8,5 por 100, seguido de las Bebidas alcohólicas y el tabaco, con un incremento de los precios del

CUADRO I-7

ÍNDICE DE PRECIOS DE CONSUMO ARMONIZADO POR GRUPOS EN 2004

(Tasas de variación interanual)

Estados miembros	Alimentos y bebidas no alcohólicas	Bebidas alcohólicas y tabaco	Vestido y calzado	Vivienda	Menaje	Medicina	Transporte	Comunicaciones	Ocio y cultura	Enseñanza	Hoteles, cafés y restaurantes	Otros	Índice general
Alemania	–0,5	14,3	–0,7	2,4	–0,3	20,2	2,0	–1,9	–0,6	3,8	1,0	1,0	2,2
Austria	1,6	0,3	–1,0	8,8	1,1	1,6	4,5	–3,6	0,1	2,6	2,7	3,0	2,5
Bélgica	1,4	4,8	0,5	4,3	0,8	1,2	4,1	0,1	–1,4	2,3	2,8	2,3	1,9
España	**3,0**	**5,5**	**2,1**	**4,2**	**1,7**	**0,3**	**6,1**	**–0,7**	**–0,1**	**4,2**	**4,1**	**2,5**	**3,3**
Finlandia	0,3	–13,2	–0,5	2,4	1,0	2,6	3,1	–9,6	0,4	4,7	0,3	2,5	0,1
Francia*	0,1	5,6	0,5	4,2	1,2	2,6	4,6	–1,3	–0,3	2,4	2,5	1,8	2,2
Grecia	2,2	0,6	3,5	7,7	1,8	5,0	3,0	–4,9	2,7	4,3	3,8	2,5	3,1
Holanda*	–3,0	9,3	–4,5	3,0	–0,9	10,9	3,4	–3,0	–0,8	2,1	2,1	2,4	1,2
Irlanda	0,2	0,6	–3,2	6,6	–1,7	5,7	4,7	2,0	0,5	5,4	4,0	2,5	2,4
Italia*	–0,3	10,6	1,9	3,1	1,9	4,3	5,1	–5,6	1,2	3,4	2,6	3,1	2,4
Luxemburgo	0,7	6,8	0,5	5,7	1,1	1,6	7,5	–5,1	–0,4	0,4	3,4	1,9	3,5
Portugal	0,2	2,8	–2,2	4,4	1,4	1,9	5,7	–0,2	2,2	5,4	3,9	2,6	2,6
Eurozona*	**0,3**	**8,4**	**0,6**	**3,4**	**0,8**	**8,5**	**3,9**	**–2,6**	**–0,1**	**3,6**	**2,7**	**2,1**	**2,4**
Dinamarca	–1,2	–0,5	–2,4	3,4	2,6	1,2	3,0	–3,8	–3,4	3,1	2,8	3,2	1,0
Reino Unido	–0,2	2,1	–5,3	5,4	0,7	2,0	4,1	–2,3	–0,6	5,0	2,9	3,3	1,6
Suecia	–0,7	0,1	–0,7	2,3	–1,1	3,8	3,5	–4,0	–1,0	6,2	2,1	2,5	0,9
Unión Europea*	**0,5**	**6,7**	**–0,3**	**3,7**	**0,8**	**7,6**	**4,0**	**–2,4**	**–0,3**	**4,1**	**2,8**	**2,4**	**2,2**

* Datos provisionales.

Fuente: Eurostat.

8,4 por 100 debido en gran medida a la subida de los impuestos sobre el tabaco en Alemania e Italia, y el de Transporte, con un avance del 3,9 por 100 que sin lugar a dudas sufrió las consecuencias del encarecimiento del crudo aunque se mitigaron hacia finales del ejercicio. Por su parte, los grupos de Comunicaciones y de Ocio y cultura contribuyeron a reducir presión sobre el índice general con sendos descensos en sus niveles de precios del 2,6 y del 0,1 por 100, respectivamente. El grupo de Comunicaciones viene contribuyendo desde 1996 a reducir los niveles de inflación y acumula desde entonces un descenso del 20,9 por 100.

Los niveles de inflación de cinco de los doce países de la Eurozona superaron al marcado por el índice general, destacando Luxemburgo con un 3,5 por 100 seguido de España y Grecia con inflaciones del 3,3 y 3,1 por 100 respectivamente; mientras que Finlandia y Holanda se encuentran entre los menos inflacionistas, con tasas de crecimiento de su IPC armonizado del 0,1 y 1,2 por 100, respectivamente.

En concreto, España se encuentra entre los Estados miembros más inflacionistas para cuatro de los doce grupos que recoge el IPC armonizado, en concreto: el de Transporte con un 6,1 por 100 (sólo por detrás de Luxemburgo, 7,5 por 100), el de Alimentación y bebidas no alcohólicas, que con un 3,0 por 100 marca el máximo para la Eurozona, el de Vestido y calzado, con un 2,1 por 100 (sólo por detrás de Grecia, 3,5 por 100), y en el de Comunicaciones, donde es uno de los Estados miembros menos deflacionista por detrás de Bélgica y Portugal.

Decisiones de política monetaria

En consecuencia, la autoridad monetaria europea decidió mantener inalterados los tipos de intervención, de modo que, desde el 5 de junio de 2003, el tipo mínimo de puja de las operaciones principales de financiación del Eurosistema no varió situándose en el 2,0 por 100, su menor registro en los cinco años de existencia de la moneda única (cuadro I-8), mientras que los relativos a la facilidad marginal de crédito y a la facilidad de depósito alcanzaron un 3,0 y un 1,0 por 100, respectivamente.

La laxitud de la política monetaria en 2004 respondió a la incertidumbre que a lo largo del año afectó a la recuperación de la activi-

CUADRO I-8
BALANCE DE CINCO AÑOS DE POLÍTICA MONETARIA ÚNICA

El BCE ha llegado a definir e implementar una política monetaria efectiva para la Eurozona basada en dos elementos principales: la estabilidad de precios y el análisis de los riesgos para dicha estabilidad de diversos factores tanto económicos como monetarios. No obstante,

— Respecto a la estabilidad de precios, en los primeros pasos de la política monetaria única hubo una relativa incertidumbre acerca de la existencia o no de un objetivo preciso de inflación; más adelante, el BCE confirmó que dentro de su definición de estabilidad de precios, su objetivo era mantener en el medio plazo las tasas de inflación por debajo del 2 por 100.
— Respecto al seguimiento del agregado monetario M_3[17] como primer pilar de la política monetaria, herencia del «modelo alemán» de bancos centrales, este periodo de cinco años ha permitido observar que el valor de referencia del M_3 actúa más bien como un elemento de verificación sobre la trayectoria de otras variables económicas que pudieran en el largo plazo afectar a la estabilidad de precios.
— En cuanto a la consecución del objetivo de estabilidad de precios, cabe subrayar que durante estos cinco años la inflación ha superado el límite del 2 por 100, en principio como resultado de una serie de *shocks* de ofertas adversos. En cualquier caso, los niveles de inflación de la Eurozona han sido durante estos cinco años relativamente bajos, sobre todo respecto a los registrados a finales de los ochenta y principio de los noventa.
— Sin embargo, resulta preocupante que el diferencial de precios de algunos Estados miembros, entre ellos España, se haya mantenido e incluso aumentado en estos cinco años, siendo justificado por el BCE por la existencia de rigideces internas en esos países.

Fuente: Elaboración propia a partir de: European Commission, «EMU after 5 years», julio de 2004.

dad económica comunitaria (gráfico I-3); de hecho, ésta se ralentizó en la segunda mitad del ejercicio, afectada por los pobres resultados de la economía alemana. La tasa de desempleo alcanzó de media anual al 8,9 por 100 de la población activa, nueve décimas por encima del nivel de desempleo de 2001, año en que se registró el menor nivel de paro de los últimos diez años.

La menor actividad amortiguó el posible efecto que sobre la inflación podría tener el aumento sustancial del agregado monetario M_3, originado por la preferencia por la liquidez que mostraron los agentes económicos, dado los bajos tipos de interés y, en consecuencia, el escaso coste de oportunidad de mantener dinero a medio y

[17] *Pro memoria:*

M_1 = Efectivo en manos del público + depósitos a la vista.

$M_2 = M_1$ + otros depósitos a plazo (el plazo debe ser inferior a dos años y con disponibilidad con un preaviso de máximo tres meses).

$M_3 = M_2$ + cesiones temporales de activos + participaciones en fondos de inversión del mercado monetario + instrumentos del mercado monetario + valores de renta fija con plazo original inferior a dos años.

GRÁFICO I-3

POLÍTICA MONETARIA DEL BANCO CENTRAL EUROPEO, 2003-2004

Cronología (tipos de interés)

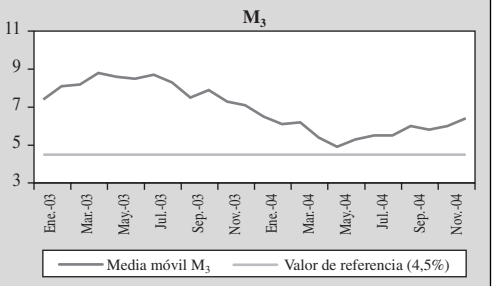
2003

6 de marzo 2,50%
5 de junio 2,00%

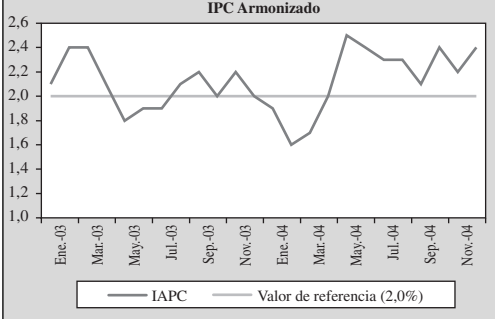
2004

Se mantienen los tipos

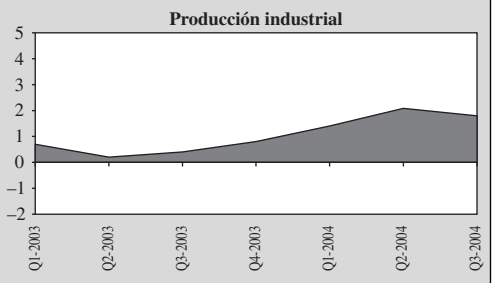
1.er Pilar

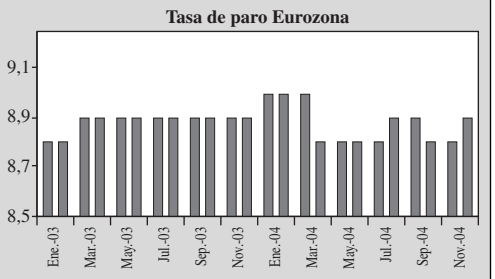


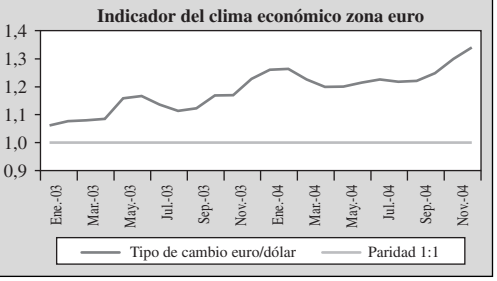
Objetivo: Estabilidad de Precios



2.º Pilar*







* Se han elegido tres magnitudes del amplio conjunto de indicadores económicos y financieros que sirven de base para evaluar los riesgos de subida de precios.

Fuente: Elaboración propia a partir del *Boletín mensual* del Banco Central Europeo.

largo plazo. De este modo, M_3 cerró el ejercicio con una tasa de crecimiento interanual en diciembre del 6,4 por 100, y se mantuvo a lo largo del año muy por encima de su valor de referencia, 4,5 por 100; no obstante, moderó su avance respecto al mostrado en 2003, cuando llegó a alcanzar un crecimiento del 8,7 por 100.

Este aumento sustancial de la liquidez en la Eurozona, junto a la notable recuperación de la producción industrial, la mejora en los indicadores del clima empresarial y los avances experimentados por los créditos tanto al consumo como para la compra de vivienda podrían adelantar un cambio de tendencia en las decisiones de política monetaria en el medio plazo.

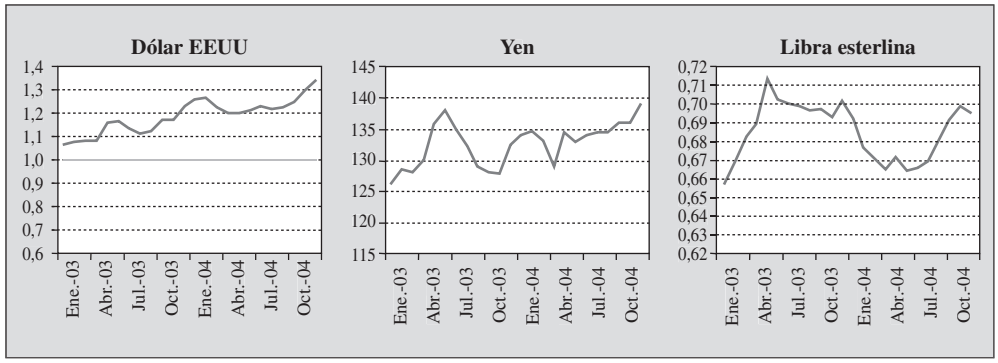
Además, cabe recordar que, en general, las bajadas de tipos por parte del BCE se mantuvieron más o menos en línea con las realizadas por la Reserva Federal estadounidense, sin embargo, desde mediados de 2004 la política monetaria norteamericana se endureció sin que el BCE se hiciera eco de esta mayor restricción monetaria, a pesar de lo cual todavía a finales del ejercicio el diferencial de tipos de interés entre el de la Eurozona y el de la Reserva Federal era positivo, con la consiguiente influencia sobre el tipo de cambio bilateral entre las divisas de ambas zonas.

Tipo de cambio del euro

A lo largo de 2004, la moneda única europea experimentó una notable apreciación frente al dólar como consecuencia de la pérdida de confianza en la divisa norteamericana. Como se ha descrito anteriormente en el apartado dedicado a la economía internacional, el doble déficit, fiscal y exterior, de la economía estadounidense provocó la desconfianza de los inversores en el dólar, de modo que desplazaron su interés a activos como el oro, la libra esterlina o el euro.

De este modo, el tipo de cambio del euro frente al dólar se apreció, en términos interanuales de diciembre, un 9,1 por 100 (gráfico I-4). La evolución fue muy dispar por trimestres, durante el segundo y tercer trimestre el dólar recuperó posiciones frente a la moneda única, hasta alcanzar el 14 de mayo 1,18 dólares por euro, pero en el último trimestre del ejercicio el tipo de cambio se situó en un promedio de 1,3 dólares por euro. Desde noviembre de 2002, momento en que se alcanzó la paridad con el dólar, hasta diciembre de 2004 el euro se ha apreciado en un 34,1 por 100; dejando lejos la debilidad inicial mostrada por la moneda única tras su nacimiento físico.

GRÁFICO I-4
COTIZACIÓN DEL EURO FRENTE AL DÓLAR, AL YEN Y A LA LIBRA ESTERLINA, 2003-2004



Fuente: BCE, *Boletín mensual.*

Asimismo, el euro se apreció frente a la moneda japonesa en un 5,1 por 100, en términos interanuales. Sin embargo, la moneda única se depreció, en términos interanuales, frente a la libra esterlina un 1,0 por 100, revelando la importancia de Londres como plaza financiera frente a los mercados estadounidenses en esta huida hacia posiciones denominadas en divisas distintas del dólar.

La apreciación del euro tuvo un especial protagonismo en la contención de la inflación. Los precios de las importaciones se beneficiaron de la fortaleza de la moneda única, aspecto relevante sobre todo en lo que respecta a la compra de materias primas como el petróleo que, en general, están denominadas en dólares[18].

La apreciación de la moneda única afectó negativamente a la competitividad de las exportaciones europeas en los mercados internacionales, de modo que a lo largo del año se sucedieron las discusiones acerca de la conveniencia o no de una intervención del Banco Central Europeo en los mercados de divisas. De acuerdo con las estimaciones de la Comisión Europea[19], tomando en consideración la evolución del tipo de cambio efectivo real, se observa que desde

[18] Un análisis pormenorizado de este efecto se presentó en número de diciembre de 2004 de la publicación del CES *Panorama Económico-Social de España.*

[19] European Commission, DG for Economic and Financial Affairs, *Quarterly report on the euro area,* Volume 3, núm. 4 (2004).

principios de 2002 la competitividad de la Eurozona se deterioró en un 19,0 por 100.

2.3.2. **La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento**

Tras un largo periodo de maduración y en un contexto económico de débil crecimiento del PIB, aumento del desempleo y presiones crecientes sobre las finanzas públicas de las principales economías de la Eurozona, el 23 de marzo de 2005 el Consejo aprobó una reforma importante del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC).

Tensiones en la aplicación del PEC

A lo largo de 2003, como consecuencia de la apertura del procedimiento por déficit excesivo a Francia y Alemania, comenzaron a aflorar tensiones en la aplicación del PEC y divergencias interpretativas entre las distintas instituciones comunitarias que generaron incertidumbre y amenazaron la credibilidad y la eficacia del marco normativo de estabilidad presupuestaria. De hecho, el Consejo adoptó en noviembre de 2003 la decisión de paralizar los expedientes abiertos a Francia y Alemania por déficit excesivo, y la Comisión reaccionó en enero de 2004 solicitando al Tribunal de Justicia Europeo que anulara dicha decisión, cosa que sucede efectivamente, aunque no sin ambigüedades, en el mes de julio[20].

Paralelamente, con el ánimo de rebajar tensiones y superar las dificultades surgidas en la aplicación del PEC, la Comisión comenzó a plantear la necesidad de revisar los términos del mismo con la idea de reforzar sus fundamentos económicos para tener en cuenta las diferentes situaciones económicas existentes en la Unión Europea. Concretamente, la Comisión propone un nuevo enfoque menos indiscriminado, que preste más atención a la deuda pública y a la sostenibilidad en la supervisión de las situaciones presupuestarias, que tenga más en cuenta las situaciones específicas de cada país al definir el objetivo presupuestario a medio plazo, y que considere las circunstancias y la evolución de la economía al aplicar el procedimiento de déficit excesivo[21].

[20] Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo en el asunto C-27/04 (Comisión de las Comunidades Europeas contra el Consejo de la Unión Europea).

[21] Comunicaciones de la Comisión Europea, *Public Finances in EMU-2004* COM (2004) 425 final y *Fortalecimiento de la gobernanza económica y mejora de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento*. COM (2004) 581 final.

En general, el principal problema es que la alternativa de redoblar los esfuerzos para reducir los déficit que plantea el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, bien aumentando los impuestos, bien reduciendo el gasto, puede tener efectos procíclicos, al restar eficacia a los estabilizadores automáticos, y acentuar la intensidad de la fase de atonía económica por la que atraviesan la mayor parte de los Estados y, en particular, Francia y Alemania, las principales economías de la Eurozona.

Déficit superiores al 3 por 100 en las principales economías

A pesar de todo, la situación de las finanzas públicas en la Unión Europea de los veinticinco mejoró ligeramente en 2004, registrándose una necesidad de financiación agregada equivalente al 2,6 por 100 del PIB y una ratio deuda pública/PIB del 63,8 por 100. Sin embargo, el desempeño fue muy desigual por países. Por un lado, 10 de los 25 Estados registraron déficit superiores al 3 por 100 del PIB: Alemania, Francia y Grecia, en la Eurozona, además de Reino Unido, Chipre, Eslovaquia, Hungría, Malta, Polonia y la República Checa. Por otro lado, en nueve Estados miembros la deuda pública se mantuvo por encima del 60 por 100 del PIB: Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Grecia, Italia y Portugal, dentro de la Eurozona, junto con Chipre y Malta (cuadro I-9). Esta situación de tensión en las finanzas públicas es previsible que se mantenga en los próximos años, e incluso se agrave en algunos países como Portugal, en parte como consecuencia de la persistencia de reducidas tasas de crecimiento de las economías europeas[22].

Compromiso político entre posturas divergentes

En este contexto, y haciéndose eco del planteamiento de la Comisión, en marzo de 2005 el Consejo Europeo aprobó la propuesta de reforma del PEC acordada previamente por el Ecofin[23]. El texto resultante es fruto de la negociación y el compromiso político entre Estados con posiciones divergentes y trata de mantener el difícil equilibrio entre la flexibilización de las normas presupuestarias para dar cabida a las circunstancias específicas de cada país y el mantenimiento del compromiso general con el rigor presupuestario.

[22] Al cierre de esta publicación 12 Estados miembros tienen abierto un procedimiento por déficit excesivo: Alemania, Chipre, Eslovaquia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Malta, Polonia, Portugal, Reino Unido y la República Checa.

[23] Consejo Europeo. Conclusiones de la Presidencia. Bruselas, 22 y 23 de marzo de 2005.

CUADRO I-9

FINANCIACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO, 2004-2005

(Porcentaje del PIB)

Estados miembros	Gastos		Ingresos		Capacidad de financiación		Deuda Pública		% crecimiento del PIB	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Alemania	47,5	47,0	43,8	43,6	–3,7	–3,3	66,0	68,0	1,6	0,8
Austria	50,7	50,1	49,4	48,1	–1,3	–2,0	65,2	64,4	2,0	2,1
Bélgica	49,5	49,3	49,6	49,1	0,1	–0,2	95,6	94,9	2,7	2,2
España	**40,5**	**40,4**	**40,2**	**40,4**	**–0,3**	**0,0**	**48,9**	**46,5**	**2,7**	**2,7**
Finlandia	50,4	50,3	52,5	51,9	2,1	1,7	45,1	44,3	3,7	3,3
Francia	54,5	54,5	50,8	51,5	–3,7	–3,0	65,6	66,2	2,5	2,0
Grecia	50,0	48,8	43,9	44,3	–6,1	–4,5	110,5	110,5	4,2	2,9
Holanda	48,0	47,9	45,5	45,8	–2,5	–2,0	55,7	57,6	1,3	1,0
Irlanda	34,3	35,1	35,7	34,5	1,3	–0,6	29,9	29,8	5,4	4,9
Italia	48,4	48,2	45,4	44,6	–3,0	–3,6	105,8	105,6	1,2	1,2
Luxemburgo	46,0	46,0	44,9	44,4	–1,1	–1,5	7,5	7,8	4,2	3,8
Portugal	46,7	47,4	43,8	42,5	–2,9	–4,9	61,9	66,2	1,0	1,1
Zona euro	**48,5**	**48,2**	**45,7**	**45,6**	**–2,7**	**–2,6**	**71,3**	**71,7**	**2,0**	**1,6**
Dinamarca	55,0	54,3	57,7	56,5	2,8	2,1	42,7	40,5	2,0	2,3
Reino Unido	43,6	44,0	40,4	40,9	–3,2	–3,0	41,6	41,9	3,1	2,8
Suecia	57,0	57,0	58,4	57,8	1,4	0,8	51,2	50,3	3,5	3,0
UE-15	**48,0**	**47,9**	**45,4**	**45,4**	**–2,6**	**–2,5**	**64,7**	**65,0**	**2,3**	**1,9**
Chipre	43,6	42,3	39,4	39,4	–4,2	–2,9	71,9	69,1	3,7	3,9
Eslovaquia	38,5	39,9	35,1	36,1	–3,3	–3,8	43,6	44,2	5,5	4,9
Eslovenia	47,7	47,6	45,8	45,4	–1,9	–2,2	29,4	30,2	4,6	3,7
Estonia	39,1	40,0	40,9	40,8	1,8	0,9	4,9	4,3	6,2	6,0
Hungría	52,0	47,8	47,5	43,9	–4,5	–3,9	57,6	57,8	4,0	3,9
Letonia	35,9	37,0	35,2	35,4	–0,8	–1,6	14,4	14,0	8,5	7,2
Lituania	34,3	34,8	31,8	32,3	–2,5	–2,4	19,7	21,2	6,7	6,4
Malta	54,1	52,6	49,0	48,8	–5,2	–3,9	75,0	76,4	1,5	1,7
Polonia	48,7	48,6	43,8	44,2	–4,8	–4,4	43,6	46,8	5,3	4,4
Rep. Checa	45,7	46,3	42,7	41,8	–3,0	–4,5	37,4	36,4	4,0	4,0
UE-25	**47,9**	**47,8**	**45,3**	**45,2**	**–2,6**	**–2,6**	**63,8**	**64,1**	**2,4**	**2,0**
Estados Unidos	33,8	33,3	29,4	29,3	–4,4	–3,9	—	—	4,4	3,6

Fuente: Comisión Europea. *Previsiones económicas de primavera, 2005.*

De este modo, aunque los valores máximos de referencia del déficit y de la deuda pública se mantienen en el 3,0 y el 60,0 por 100 del PIB, respectivamente, se introducen cambios y salvedades significativas en relación con el objetivo presupuestario a medio plazo, con las circunstancias relevantes para determinar si hay incumplimiento del PEC y con los plazos requeridos para la adopción de medidas de corrección del déficit excesivo.

Déficit objetivo del 1 por 100 para las economías más dinámicas

Desde su origen, el PEC imponía como objetivo presupuestario a medio plazo el logro de un saldo de las cuentas públicas próximo al equilibrio o con superávit. Con la reforma, esta restricción sólo se mantiene para los Estados con elevado endeudamiento o reducido potencial de crecimiento, y se permite, en cambio, que los Estados con un nivel de deuda reducida y un alto potencial de crecimiento fijen como objetivo a medio plazo un déficit público del 1,0 por 100 del PIB.

Nuevos factores para determinar el déficit excesivo

Por otro lado, el tope de déficit del 3,0 por 100 del PIB se vuelve menos estricto porque se amplía el alcance de lo que se entiende tanto por «excesos excepcionales y temporales» como por «otros factores relevantes», elementos unos y otros que pueden impedir la aplicación del procedimiento de déficit excesivo. Concretamente, mientras que antes sólo se consideraban excepcionales los desfases motivados por un acontecimiento imprevisto o una recesión económica severa que se definía como una reducción del PIB real del 2,0 por 100 anual, ahora concurrirá esta circunstancia con tal de que se produzcan tasas de crecimiento negativas e, incluso, periodos prolongados de bajo crecimiento en relación con el potencial. Por otra parte, se amplía sustancialmente el abanico de factores específicos que cada país puede aducir y deben considerarse para decidir la apertura de un procedimiento por déficit excesivo. Así, junto con el gasto en inversión pública que ya se tenía en cuenta, se incluyen expresamente otros elementos como el potencial de crecimiento, las condiciones cíclicas, la aplicación de políticas en el marco de la Estrategia de Lisboa, el desarrollo de políticas de I+D+i, los esfuerzos de consolidación fiscal realizados en los periodos de bonanza, la sostenibilidad de la deuda pública y, en general, la calidad de las finanzas públicas. Asimismo, se tendrá en cuenta el nivel de las contribuciones satisfechas para promover la solidaridad internacional y lograr los objetivos de la política europea, particularmente la unificación de Europa, unos incisos claramente orientados a favorecer a

Alemania y a Francia. Además, se incluye una concesión a los nuevos Estados miembros, ya que se tomarán en consideración los esfuerzos de reforma estructural de los sistemas de pensiones y, además, el coste de los mismos se deducirá del déficit a efectos del cumplimiento del PEC.

Plazos más flexibles para corregir el déficit excesivo

Por último, se flexibilizan los plazos requeridos para corregir el déficit excesivo. Así, mientras que hasta el momento debía reconducirse el déficit en el año siguiente a su detección, de ahora en adelante los países con circunstancias especiales, condición que se decidirá atendiendo al conjunto de factores comentados anteriormente, podrán disponer de un año adicional, y el plazo podrá ampliarse indefinidamente si durante el proceso se producen acontecimientos económicos adversos con efectos presupuestarios muy negativos.

2.4. La Hacienda comunitaria

En el primer semestre de 2005 deberá aprobarse el nuevo marco financiero de la Unión Europea de 25 miembros para el periodo 2007-2013. La propuesta de la Comisión al respecto contempla el mantenimiento del límite de recursos propios en el 1,24 por 100 de la Renta Nacional Bruta (RNB), pero existen fuertes presiones por parte de los Estados contribuyentes netos para reducir esta ratio hasta el 1 por 100. Paralelamente, continúa desarrollándose el debate en torno a la reforma del sistema de recursos propios y, concretamente, a la oportunidad de aumentar los recursos propios basados en impuestos.

Perspectivas financieras 2007-2013

El marco financiero 2007-2013 propuesto por la Comisión[24] se caracteriza por su austeridad presupuestaria y por la preferencia por las políticas de gasto dirigidas a fortalecer la competitividad, el espacio interior de seguridad y justicia y la política exterior, en detrimento, fundamentalmente, de la política agraria común.

La Comisión constata que «la distancia entre lo que se exige de la Unión y los recursos de que dispone ha crecido excesivamente», por lo que un límite presupuestario equivalente al 1,3 por 100 de la

[24] Comunicación de la Comisión Europea, *Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)*. COM (2004) 101 final.

RNB permitiría a la Unión atender mejor a sus necesidades. No obstante, y a pesar de dicho reconocimiento, la Comisión mantiene el límite de recursos propios en el 1,24 por 100 de la RNB para el periodo 2007-2013, si bien considera inoportuna su rebaja hasta el 1 por 100, tal y como han demandado los Estados contribuyentes netos, porque «sería insuficiente para cumplir los compromisos asumidos por el Consejo Europeo en relación con los pagos agrícolas, minaría la progresiva integración de la política de cohesión de los diez nuevos Estados miembros y pondría en peligro los niveles existentes en otras políticas, por no hablar de la puesta en práctica de nuevas prioridades».

En cuanto a la distribución funcional del presupuesto, la propuesta reclasifica las distintas partidas que quedan agrupadas en cinco grandes epígrafes: 1. Crecimiento sostenible; 2. Preservación y gestión de los recursos naturales; 3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia; 4. La Unión Europea como actor global, y 5. Administración (cuadro I-10). La rúbrica de crecimiento sostenible, que incluye las políticas de competitividad y de cohesión, es la más importante desde el punto de vista presupuestario y recibe, además, un notable impulso a lo largo del periodo hasta absorber en 2013 casi la mitad de los compromisos totales de gasto. No obstante, este importante crecimiento se debe, en línea con las líneas directrices de la Estrategia de Lisboa, al fortalecimiento de las acciones dirigidas a mejorar la competitividad, es decir, a mejorar la investigación y el desarrollo tecnológico, a potenciar la empresa y la innovación, a crear redes europeas y a mejorar la calidad de la educación y la formación, mientras que los recursos destinados a la política de cohesión territorial, aunque continúan siendo elevados en términos absolutos, tienden al estancamiento. Por su parte, las políticas agraria y pesquera, incluidas dentro del epígrafe más amplio relativo a la preservación y gestión de los recursos naturales, sufren un significativo retroceso tanto en términos absolutos como en términos relativos, de modo que su peso en el total presupuestado pasa del 36,2 por 100 en 2006 al 26,7 por 100 en 2013, perdiendo su histórica preeminencia en este periodo. Finalmente, las políticas de interior y exterior siguen teniendo poca entidad en el conjunto del presupuesto, aunque experimentan un continuado crecimiento a lo largo del periodo.

De todos modos, la propuesta de la Comisión está sujeta a gran controversia. Un conjunto de circunstancias, como el aumento de las

CUADRO I-10

PROPUESTA DE MARCO FINANCIERO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2007-2013

(Millones de euros, porcentaje sobre el total y porcentaje de la Renta Nacional Bruta)

Conceptos	2006 (1)		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
	Millones de euros	%							Millones de euros	%
1. Crecimiento sostenible	47.582	39,4	59.675	62.795	65.800	68.235	70.660	73.715	76.785	48,5
Var %	—	—	*25,4*	*5,2*	*4,8*	*3,7*	*3,6*	*4,3*	*4,2*	—
1*a*. Competitividad	8.791	7,3	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825	16,3
Var %	—	—	*37,7*	*18,9*	*15,9*	*13,7*	*12,0*	*10,8*	*9,7*	—
1*b*. Cohesión (2)	38.791	32,1	47.570	48.405	49.120	49.270	49.410	50.175	50.960	32,2
Var %	—		*22,6*	*1,8*	*1,5*	*0,3*	*0,3*	*1,5*	*1,6*	—
2. Preservación y gestión de los recursos naturales	56.015	46,4	57.180	57.900	58.115	57.980	57.850	57.825	57.805	36,5
Var %	—	—	*2,1*	*1,3*	*0,4*	*–0,2*	*–0,2*	*0,0*	*0,0*	—
de los cuales: Agricultura (3)	43.735	36,2	43.500	43.673	43.354	43.034	42.714	42.506	42.293	26,7
Var %	—		*–0,5*	*0,4*	*–0,7*	*–0,7*	*–0,7*	*–0,5*	*–0,5*	—
3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1.381	1,1	1.630	2.015	2.330	2.645	2.970	3.295	3.620	2,3
Var %	—	—	*18,0*	*23,6*	*15,6*	*13,5*	*12,3*	*10,9*	*9,9*	—
4. La Unión Europea como actor global (4)	11.232	9,3	11.400	12.175	12.945	13.720	14.495	15.115	15.740	9,9
Var %	—	—	*1,5*	*6,8*	*6,3*	*6,0*	*5,6*	*4,3*	*4,1*	—
5. Administración	3.436	2,8	3.675	3.815	3.950	4.090	4.225	4.365	4.500	2,8
Var %	—	—	*7,0*	*3,8*	*3,5*	*3,5*	*3,3*	*3,3*	*3,1*	—
Total compromisos de gasto	**120.688**	100,0	**133.560**	**138.700**	**143.140**	**146.670**	**150.200**	**154.315**	**158.450**	100,0
Var %	—	—	*10,7*	*3,8*	*3,2*	*2,5*	*2,4*	*2,7*	*2,7*	—
Total pagos	**114.740**	—	**124.600**	**136.500**	**127.700**	**126.000**	**132.400**	**138.400**	**143.100**	—
En porcentaje de la RNB		—								—
Total pagos	**1,09**	—	**1,15**	**1,23**	**1,12**	**1,08**	**1,11**	**1,14**	**1,15**	—
Margen disponible	0,15	—	0,09	0,01	0,12	0,16	0,13	0,1	0,09	—
Límite de los recursos propios	**1,24**	—	**1,24**	**1,24**	**1,24**	**1,24**	**1,24**	**1,24**	**1,24**	—

(1) El gasto de 2006 se ha desglosado según la nueva clasificación para facilitar las comparaciones.
(2) Incluye el Fondo de Solidaridad.
(3) Gastos asociados al mercado y ayudas directas.
(4) Incluye el Fondo Europeo de Desarrollo a partir de 2008.

Fuente: Comunicación de la Comisión Europea, *Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)*. COM (2004) 101 final.

necesidades de gasto (agrícolas y de cohesión) derivado de la ampliación de la Unión Europea, las presiones de los países contribuyentes netos para reducir sus aportaciones al Presupuesto y la alteración de las prioridades de gasto para adecuarse a la Estrategia de Lisboa, han contribuido a generar un intenso debate entre los Estados miembros, y todo parece indicar que el marco financiero que se apruebe tras las negociaciones incorporará cambios significativos.

En particular, el Gobierno español ha mostrado su desacuerdo con la propuesta porque implica una notable pérdida de transferencias con cargo a los Fondos Estructurales y de Cohesión, lo que unido al continuo incremento de las aportaciones de España al Presupuesto comunitario asociado al aumento del nisvel de renta, podría implicar la pérdida de su histórica condición de beneficiario neto al finalizar el periodo.

Reforma del sistema de financiación de la Unión Europea

Por otro lado, en 2004 la Comisión realizó un análisis sobre el sistema de recursos propios de la Unión, incluyendo una evaluación de su funcionamiento, la propuesta de una medida para prevenir los saldos presupuestarios negativos excesivos, y la formulación de tres alternativas para aumentar los recursos basados en impuestos[25].

El sistema actual de recursos propios se basa en tres categorías de ingresos: los recursos propios tradicionales, principalmente derechos de aduana, el recurso basado en el IVA y el recurso basado en la Renta Nacional Bruta, que es el elemento residual utilizado para equilibrar el Presupuesto. Adicionalmente, el mecanismo específico de corrección del desequilibrio financiero de Reino Unido también forma parte del sistema de recursos propios de la Unión Europea. Pues bien, a lo largo de los años se ha reducido drásticamente el peso de las dos primeras figuras a favor del recurso RNB, que representa en la actualidad más del 70 por 100 de los ingresos comunitarios (cuadro I-11), un recurso que tiene carácter de mera transferencia de los Estados sin relación directa alguna con los ciudadanos. Además, desde que en 1984 se acordara aplicar el mecanismo corrector a Reino Unido se ha producido un drástico cambio en la posición británica respecto al resto de los contribuyentes netos.

[25] Comunicación de la Comisión Europea, *Financiación de la Unión Europea. Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios.* COM (2004) 505 final.

CUADRO I-11
ESTRUCTURA DE LOS RECURSOS PROPIOS DE LA UNIÓN, 1996-2005
(Porcentaje sobre el total)

Recursos	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*	2005*
Recursos propios tradicionales	19,1	18,8	17,2	16,8	17,4	18,1	11,9	13,0	12,0	11,4
IVA	51,3	45,5	40,3	37,8	39,9	38,7	28,8	25,4	14,6	14,1
PNB/RNB**	29,6	35,7	42,5	45,4	42,7	43,2	59,3	61,6	73,4	74,5
Total (Miles de millones euros)	**71,1**	**75,3**	**82,2**	**82,5**	**88,0**	**80,7**	**77,7**	**83,6**	**93,3**	**108,5**

* Cifras presupuestadas.
** Antes de 2002, recurso basado en el PNB.

Fuente: Comunicación de la Comisión Europea, *Financiación de la Unión Europea. Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios*. COM (2004) 505 final.

Por estas razones la Comisión propone, en primer lugar, aplicar en un corto plazo de tiempo y de forma generalizada un mecanismo para corregir los desequilibrios excesivos en los flujos financieros de cada país con la Unión Europea y, en segundo lugar, introducir más a largo plazo un nuevo recurso de tipo fiscal que sustituya al actual recurso IVA y financie aproximadamente la mitad del presupuesto. Concretamente, la Comisión baraja tres alternativas que, en todo caso, no conllevarían ni un aumento de impuestos (el aumento de ingresos fiscales se compensaría con la reducción de los recursos IVA y RNB) ni la creación de nuevos impuestos, pero sí la decisión sobre la distribución de los ingresos fiscales entre el ámbito nacional y el de la Unión Europea.

Por un lado, sería relativamente sencillo introducir un recurso fiscal basado en el consumo energético, dado que la nueva directiva sobre imposición de la energía[26] armoniza las bases imponibles y establece tipos impositivos mínimos. Las decisiones girarían en torno a los tipos que deberían aplicarse según productos y usos. Por otro lado, cabría establecer un recurso IVA genuinamente fiscal mediante la introducción de un tipo UE (y la rebaja equivalente del tipo nacional), para lo cual sería preciso completar la armonización de los sistemas IVA de los Estados miembros. Este recurso presenta la ventaja de tener la misma incidencia en consumidores comparables de

[26] Directiva del Consejo 2003/96/CE, de 27 de octubre, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad.

toda la Unión, aunque su carácter regresivo implica una contribución nacional inversamente proporcional a la RNB. Finalmente, podría arbitrase un recurso fiscal basado en el impuesto sobre sociedades, aunque ello requeriría una armonización previa de la base imponible y el establecimiento de un tipo mínimo, algo que por el momento parece difícil de lograr.

2.5. Nuevo enfoque de la política regional comunitaria

Tras un largo debate iniciado en 2001, finalmente, en 2004, se presentó la reforma de la política regional comunitaria que estará en vigor en el próximo periodo de programación 2007-2013.

La reforma recoge las líneas generales esbozadas en el Tercer informe sobre la cohesión económica y social, aprobado el 18 de febrero de 2004, y que fueron revisadas a la luz de las discusiones mantenidas en mayo en el Tercer foro sobre la cohesión, plasmándose el 14 de julio en cinco propuestas de Reglamento relacionadas con la política de cohesión y dos de desarrollo rural y pesca[27].

Nuevos objetivos para la política regional

La reforma propone la sustitución de los tres objetivos prioritarios de la política regional europea vigente: Objetivo 1, regiones menos desarrolladas, Objetivo 2, zonas en reconversión económica y social, y el Objetivo 3, sistemas de formación y promoción de empleo, y las iniciativas comunitarias (Interreg, URBAN, EQUAL y Leader+) por tres objetivos concretos: Convergencia, Competitividad regional y empleo y Cooperación territorial europea (cuadro I-12).

[27] *Política de cohesión:* Propuesta de Reglamento del Consejo sobre las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión, 14 de julio de 2004, COM (2004) 492 final. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, 14 de julio de 2004, COM (2004) 495 final. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo, 14 de julio de 2004, COM (2004) 493 final. Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se instituye el Fondo de Cohesión, 14 de julio de 2004, COM (2004) 494 final. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la institución de una agrupación europea de cooperación transfronteriza (AECT), 14 de julio de 2004, COM (2004) 496 final. *Desarrollo rural y de la pesca:* Propuesta de Reglamento del Consejo sobre la ayuda al desarrollo rural por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, 14 de julio de 2004, COM (2004) 490 final. Propuesta de Reglamento del Consejo relativo al Fondo Europeo de Pesca, 14 de julio de 2004, COM (2004) 497 final.

CUADRO I-12
OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE COHESIÓN, 2000-2006 Y 2007-2013

2000-2006		**2007-2013**	
Objetivos	**Instrumentos financieros**	**Objetivos**	**Instrumentos financieros**
Fondo de Cohesión	Fondo de Cohesión	**Convergencia**	FEDER
Objetivo 1	FEDER FSE FEOGA-Garantía y FEOGA-Orientación IFOP		FSE Fondo de Cohesión
Objetivo 2	FEDER FSE	**Competitividad regional y empleo** — Nivel regional — Nivel nacional: Estrategia Europea de Empleo	FEDER FSE
Objetivo 3	FSE		
Interreg	FEDER	**Cooperación territorial europea**	FEDER
URBAN	FEDER		
EQUAL	FSE		
Leader +	FEOGA-Orientación		
Desarrollo rural y reestructuración del sector pesquero fuera del Objetivo 1	FEOGA-Garantía IFOP	(*)	(*)
9 objetivos	**6 instrumentos**	**3 objetivos**	**3 instrumentos**

* El desarrollo rural y pesquero desaparecen de lo que se considera Política de Cohesión en el próximo periodo de programación.

Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Política Regional.

El objetivo de Convergencia atenderá a la necesidad de promover la convergencia económica de las regiones menos desarrolladas de la Unión Europea que tras la ampliación a los nuevos Estados miembros ha adquirido una dimensión considerable, para lo cual se asignará el 78,8 por 100 del total de fondos, entre los cuales se encuentra el Fondo de Cohesión.

El Fondo de Cohesión representará un 23,9 por 100 del total de fondos y financiará proyectos en los ámbitos de medio ambiente y de las redes transeuropeas de transportes en los Estados menos desarrollados de la Unión Europea, es decir, en aquellos países en los que el PIB per cápita sea inferior al 90 por 100 de la media comunitaria. A partir de 2007 España dejará de percibir ayudas por este concepto,

para lo cual inicialmente no se había establecido ningún sistema de *phasing-out* o de exclusión gradual[28].

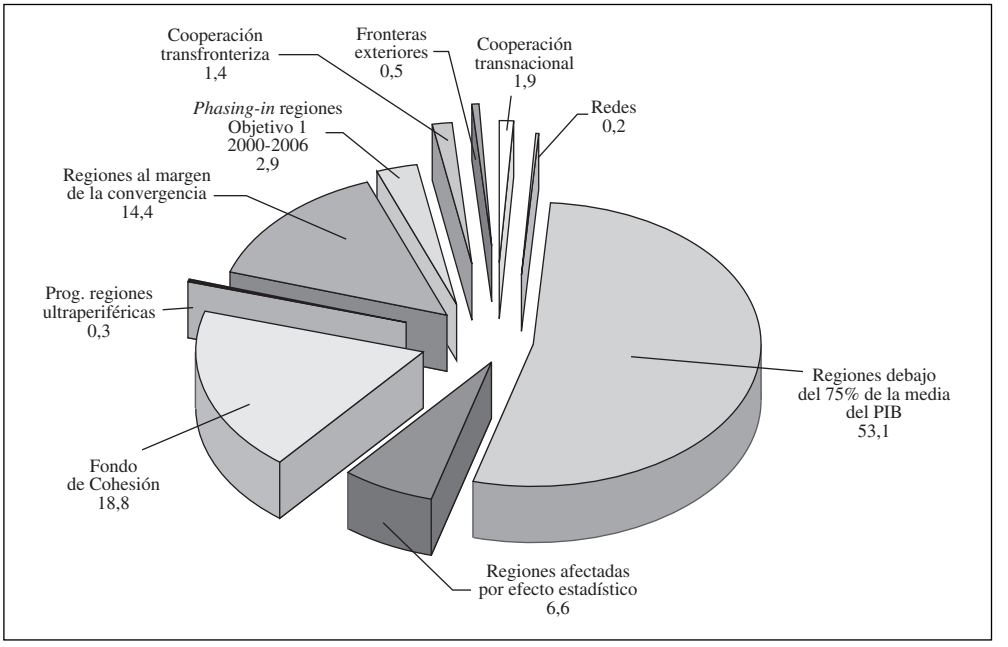
Un 53,1 por 100 del total de recursos (gráfico I-5), se destinará a las regiones cuyo PIB per cápita medio de los últimos tres años, para los que haya información, sea inferior en un 75 por 100 al PIB per cápita medio de la Unión Europea ampliada.

Como el criterio de elegibilidad anterior plantea el problema denominado: *efecto estadístico,* es decir, que determinados territorios no estarían incluidos dentro del objetivo de Convergencia simplemente porque la media de la Unión Europea tras la ampliación es inferior a la existente hasta ahora, los nuevos Reglamentos proponen, para mitigarlo, el establecimiento de una ayuda transitoria

GRÁFICO I-5

POLÍTICA DE COHESIÓN 2007-2013: REPARTO DE FONDOS POR OBJETIVOS

(Porcentaje)



Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Política Regional.

[28] Al cierre de esta Memoria se estaba estudiando la fijación de periodos transitorios para la exclusión gradual de los Estados miembros que dejarán de ser beneficiarios del Fondo de Cohesión a partir de 2007.

decreciente a lo largo del periodo de programación (2007-2013), es decir, un *phasing-out* para el conjunto de esas regiones, a las cuales se destinará el 6,6 por 100 del total de fondos.

El objetivo de Competitividad regional y empleo, que dispondrá del 17,3 por 100 del total de fondos, englobará en cierta manera a los actuales Objetivos 2 y 3 y representará la parte de la política de cohesión comunitaria que no va dirigida a los Estados miembros o regiones más pobres. De hecho, las zonas subvencionables son, por un lado, aquellas que no pueden beneficiarse del objetivo de Convergencia y, por otro, las actuales regiones de Objetivo 1 que a partir de 2007 no serán subvencionables por el objetivo de Convergencia, para las que se establece un sistema de *phasing-in* o de inclusión gradual.

Para el logro de este objetivo se plantean dos tipos de programas: los financiados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) que tratarán de concentrar sus acciones en tres prioridades: la innovación y la economía del conocimiento, la protección del medioambiente y la prevención de riesgos, el acceso a las comunicaciones y los servicios de interés general; y los financiados por el Fondo Social Europeo (FSE), que tratarán de aplicar las recomendaciones en materia de empleo y reforzar las medidas de inclusión social en línea con lo establecido en la Estrategia Europea de Empleo.

El objetivo de Cooperación territorial europea absorberá el 4,0 por 100 de la política de cohesión para el periodo 2007 y 2013 y, retomando los objetivos de la iniciativa comunitaria Interreg, tratará de intensificar la cooperación a tres niveles, la transfronteriza, la transnacional y la interregional.

Redistribución de las ayudas regionales

Parece evidente que la propuesta de la Comisión tiene como objetivo una redistribución sustancial de las ayudas. De modo que, tanto la ampliación de la Unión Europea, por un lado, como el progreso económico seguido por los territorios de algunos Estados miembros, por otro, han supuesto para algunos países sustanciales reducciones respecto a los fondos que percibieron en el periodo de programación anterior (cuadro I-13). En general, se observa que, excepto en los casos de Bélgica y Suecia, para el resto de los Estados miembros se produce una reducción de los fondos percibidos por el concepto de cohesión de modo que en término medio para los Quince se reducen las ayudas en un 26,2 por 100; no obstante, destacan los casos de Irlanda y España, con descensos del 79,0 y 44,8 por 100 respectiva-

CUADRO I-13

ASIGNACIONES DE LOS FONDOS DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN EN LA UE-15 SEGÚN LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN

(Millones de euros)

Estados miembros	2007–2013 (precios de 2004)				2000-2006 (precios de 2004)	Variación	
	Convergencia	Competitividad	Cooperación	Total		%	Millones de euros
Alemania	14.078	9.847	1.230	25.155	33.038	–23,9	–7.883
Austria	0	1.330	322	1.652	2.032	–18,7	–380
Bélgica	1.603	1.290	252	3.145	2.262	39,0	883
Dinamarca	0	658	126	784	919	–14,7	–135
España	24.278	9.149	1.039	34.466	62.387	–44,8	–27.921
Finlandia	0	2.032	206	2.238	2.319	–3,5	–81
Francia	3.089	11.184	1.007	15.280	17.389	–12,1	–2.109
Grecia	23.232	587	459	24.278	27.620	–12,1	–3.342
Holanda	0	2.243	450	2.693	3.650	–26,2	–957
Irlanda	0	790	138	928	4.411	–79,0	–3.483
Italia	19.517	6.456	1.048	27.021	32.918	–17,9	–5.897
Luxemburgo	0	27	19	46	101	–54,5	–55
Portugal	19.538	524	328	20.390	25.539	–20,2	–5.149
Suecia	0	2.571	289	2.860	2.426	17,9	434
Reino Unido	4.428	7.826	585	12.839	18.421	–30,3	–5.582
Total UE-15	**109.763**	**56.514**	**7.498**	**173.775**	**235.432**	**–26,2**	**–61.657**
Total países ampliación	**—**	**—**	**—**	**140.170**	**—**	**—**	**—**
Rumanía y Bulgaria	**—**	**—**	**—**	**22.217**	**—**	**—**	**—**
Total	**—**	**—**	**—**	**336.162**	**—**	**—**	**—**

Fuente: Comisión Europea.

mente. Concretamente, España es quien pierde más en valor absoluto, 27.921 millones de euros, un 45,3 por 100 de la pérdida total de la UE-15; aun así, España continuará siendo, en términos absolutos, el mayor beneficiario de la política de cohesión de entre los antiguos Quince.

Del total de fondos propuestos para el próximo periodo de programación, 336.162 millones de euros, un 41,7 por 100, irá dirigido a los territorios de los nuevos Estados miembros y un 6,6 por 100 a Rumanía y Bulgaria.

Finalmente, cabe destacar, puesto que hasta ahora se encontraban entre los denominados Fondos Estructurales, la desaparición del

IFOP y del FEOGA-Orientación de la política de cohesión. El primero quedará sustituido por el Fondo Europeo de la Pesca, que en el periodo 2007-2013 tendrá como finalidad contribuir a la implementación de medidas que aseguren la sostenibilidad de la actividad pesquera y la diversificación de las actividades económicas en las zonas pesqueras. Su dotación media anual ascenderá a unos 700 millones de euros. El desarrollo rural, por su parte, estará financiado por un solo fondo, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), con un total de 13.700 millones de euros anuales para el periodo 2007-2013.

3. ECONOMÍA ESPAÑOLA

El 19 de mayo de 2005, el Instituto Nacional de Estadística presentó las estimaciones del PIB y de sus componentes para el periodo 2000-2004 en el marco de la nueva base 2000 de la Contabilidad Nacional de España. Las diferencias de la nueva base respecto a la anterior responden a dos tipos de cambios: los cambios conceptuales, es decir, aquellos que afectan a la metodología básica y que son, por un lado, la incorporación de un nuevo método de ajuste de los precios en cumplimiento de una Decisión de la Comisión[29] y que será adoptada de forma gradual por todos los Estados miembros a lo largo de 2005 y, por otro, la introducción de los Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente, y los cambios estadísticos que proceden de la incorporación de nuevas fuentes de información resultado de diferentes encuestas, destacando la de población (Censo 2001), empleo (EPA 2005), servicios (Encuesta Anual de Servicios), industria y Administraciones Públicas.

El examen de los nuevos datos ofrece un perfil de crecimiento del PIB similar al de la base 1995 aunque con tasas de crecimiento superiores. Así, en 2004, el crecimiento del PIB sería cuatro décimas superior al estimado por la CNE-95, esto es, un 3,1 por 100. El PIB de 2004 en precios corrientes pasaría de 798.672 millones de euros con la base anterior a 837.557 millones con la CNE-2000. Con la

[29] 98/715/CE: Decisión de la Comisión de 30 de noviembre de 1998 por la que se clarifica el anexo A del Reglamento (CE) núm. 2223/96 del Consejo relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad sobre los principios de medición de los precios y volúmenes [notificada con el número C (1998) 3685] (Texto pertinente a los fines del EEE).

nueva base se modifica, asimismo, la composición estructural de los agregados del PIB, de modo que, por ejemplo, en 2004, desde el punto de vista de la demanda, destaca el aumento del peso de la Formación Bruta de Capital Fijo y la reducción en la participación del Consumo de las Administraciones Públicas. El ritmo de crecimiento de la productividad con la base 2000 es inferior al de la base 1995 para todos y cada uno de los ejercicios del periodo 2001-2004; el crecimiento de los costes laborales unitarios es también inferior en la nueva base, puesto que la evolución de la remuneración media por asalariado a tiempo completo presenta una desaceleración mayor.

A continuación, al hacer el balance y valoración del comportamiento de la economía española en 2004, se ha optado necesariamente por considerar los datos estadísticos macroeconómicos ofrecidos por las fuentes oficiales antes del mencionado cambio de base.

Así, en el ejercicio 2004, la economía española mostró una suave recuperación, como resultado de la contraposición de la fortaleza de la demanda interna y los desfavorables resultados del sector exterior. El ímpetu mostrado por el gasto de consumo y de inversión fue sofocado por una demanda externa que contribuyó, de nuevo, negativamente al crecimiento de 2004. Este desfavorable resultado puso de manifiesto la escasa competitividad de la economía española, lo que condujo al Gobierno a presentar en febrero de 2005 una serie de medidas que tratarán de paliar algunas deficiencias normativas o regulatorias que pudieran estar afectando tanto a la productividad como a la competitividad de la economía española.

Desde el punto de vista sectorial, se observó que, salvo el sector primario, el resto de sectores productivos contribuyeron positivamente al crecimiento de la actividad, destacando el avance del sector industrial, que parece consolidar la recuperación iniciada en 2003, y la moderación en el ritmo de crecimiento de la construcción, a pesar de la cual siguió siendo el sector más dinámico del conjunto productivo.

3.1. El ciclo económico

La economía española en 2004 creció un 2,7 por 100, superando en dos décimas el crecimiento del año anterior. El crecimiento del

PIB se fue moderando durante la primera mitad del ejercicio, para repuntar con fuerza en la segunda mitad, y sobre todo en el último trimestre del año.

Este resultado se forjó a lo largo del año gracias a la fortaleza del gasto en consumo, principalmente del privado, que cerró el ejercicio con un crecimiento del 3,5 por 100, seis décimas por encima del experimentado en 2003. Este dinamismo en el gasto en consumo privado respondió probablemente a factores como el aumento en el empleo y la reducción del paro, el abaratamiento de los créditos al consumo o el posible «efecto riqueza» generado por la revalorización tanto de los activos bursátiles y financieros como de los inmobiliarios, y que de manera conjunta consiguieron compensar el posible efecto que sobre la demanda habría tenido el encarecimiento de la cesta de la compra. Asimismo, el consumo público, por su parte, avanzó más de lo esperado, un 4,9 por 100 (cuadro I-14).

En los últimos meses del año a este pujante gasto en consumo se sumó una importante recuperación de la formación bruta de capital, más concretamente de la inversión en bienes de equipo, que cerró con crecimiento medio anual del 5,8 por 100, lo que invitó a pensar que por fin se había superado el bache de los años 2001 y 2002.

Este empuje de la demanda explicó, asimismo, el elevado nivel de importación alcanzado por la economía española durante 2004. El notable crecimiento de las importaciones, que se benefició, además, del abaratamiento de aquéllas denominadas en dólares, junto a una menor repercusión de la mejoría del clima internacional sobre las exportaciones, resultó en una aportación negativa del sector exterior por séptimo año consecutivo, pero que en esta ocasión marcó un máximo de 1,7 puntos, casi el doble que en 2003, enturbiando así el balance económico de 2004.

De hecho, la economía española creció nuevamente por debajo de las previsiones oficiales, siendo la más acertada la presentada por la Comisión Europea, sólo una décima superior, mientras que la presentada por el Gobierno superó en tres décimas el crecimiento finalmente alcanzado en 2004. Ahora bien, aunque las previsiones adelantaron el buen comportamiento de la demanda interna como factor clave para un mayor ritmo de crecimiento, no consiguieron adivinar lo que sucedería con la demanda externa; de hecho, el

CUADRO I-14
CUADRO MACROECONÓMICO, 2001-2004
(Tasas de variación interanual)

Conceptos	2001	2002	2003	2004(e)
PIB y agregados (1)				
Producto Interior Bruto	2,8	2,2	2,5	2,7
Consumo privado nacional	2,8	2,9	2,9	3,5
Consumo público	3,5	4,1	3,9	4,9
Formación Bruta de Capital Fijo	3,0	1,7	3,2	4,6
Bienes de equipo	–1,2	–5,4	1,0	5,8
Construcción	5,3	5,2	4,3	4,4
Demanda interna (2)	3,0	2,8	3,3	4,4
Exportación de bienes y servicios	3,6	1,2	2,6	4,5
Importación de bienes y servicios	3,9	3,1	4,8	9,0
Pro memoria				
PIB a p. constantes (base 1995) (millones de euros)	544.496	556.652	570.556	585.876
PIB a p. corrientes (millones de euros)	653.928	698.588	744.756	798.672
Precios y costes				
Deflactor del PIB	4,2	4,5	4,0	4,4
Precios de consumo (diciembre)	2,7	4.0	2,6	3,2
Coste laboral unitario nominal	—	3,4	3,5	3,4
Mercado de trabajo (3)				
Variación del empleo	2,4	1,5	1,8	2,1
Tasa de desempleo	10,5	11,4	11,3	10,8
Sector exterior (saldo en % del PIB)				
Comercial	–5,6	–5,0	–5,1	–6,5
Cuenta corriente	–2,8	–2,4	–2,8	–5,0
Cuenta corriente y de capital	–2,0	–1,3	–1,6	–3,9
Necesidad de financiación AAPP (en % PIB)				
Administraciones Públicas	–0,4	–0,1	0,3	–0.3
Administración central (Estado y Organismos)	–0,6	–0,5	–0,3	–1,3
Seguridad Social	0,8	0,9	1,1	1,0
Administraciones territoriales	–0,5	–0,4	–0,4	0,0

(e) Estimaciones.

(1) Año base 1995. El 19 de mayo de 2005 el INE presentó las estimaciones del PIB sobre la nueva base 2000, ofreciendo un crecimiento del PIB para 2004 del 3,1 por 100 y una composición estructural de los agregados del PIB diferente.

(2) Aportación al crecimiento.

(3) Para mantener la coherencia con el resto de las macromagnitudes, esta información procede de la Encuesta de Población Activa elaborada por el INE antes del cambio metodológico sufrido en 2005.

Fuentes: INE y Ministerio de Economía y Hacienda, *Síntesis de Indicadores*.

Gobierno estimó un crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios 1,8 puntos por encima del 4,5 por 100 finalmente registrado para 2004 y, sobre todo, un crecimiento de las importaciones dos puntos por debajo del 9,0 por 100 resultante.

Respecto a la composición sectorial del crecimiento, destacaron el avance del sector industrial, que confirma su recuperación, y el dinamismo de la construcción que, a pesar de que mostró una moderación en su avance, se constituyó como el más dinámico de 2004, con un crecimiento del 3,7 por 100.

El elevado ritmo mostrado por el sector de la construcción, en los últimos años, ha propiciado el debate sobre los fundamentos del crecimiento económico español y su sostenibilidad en el medio y largo plazo. De hecho, el liderazgo de la construcción en los últimos ejercicios podría haber supuesto un desvío de inversión hacia este sector desde otros sectores o actividades en busca de beneficios inmediatos, pero que podría comprometer el crecimiento general de la economía si finalmente se observara que se ha hecho a expensas de esfuerzos inversores en otras actividades catalizadoras del crecimiento o generadoras de externalidades positivas, como pudiera ser la I+D+i o en bienes de equipo, que a corto plazo suelen ofrecer escasos rendimientos pero que en el medio y largo plazo resultan esenciales para el sostenimiento de la actividad.

La actividad económica española durante 2004 se desarrolló en el marco de una política monetaria laxa, que respondió a las necesidades de otras economías de la Eurozona, lo que dio lugar a unos tipos de interés inferiores a lo que quizás hubiera sido deseable en el caso español, dado el importante crecimiento de la demanda interna. De este modo, la política monetaria no sólo no permitió reducir las tensiones inflacionistas en España, sino que además contribuyó al desequilibrado patrón de crecimiento de la economía española.

De hecho, tal y como se comentará en el epígrafe dedicado a la inflación, se observó un repunte en el crecimiento del IPC, 3,2 por 100, seis décimas por encima de la inflación registrada para el ejercicio anterior, y se amplía de nuevo el diferencial de precios con la Eurozona con el consiguiente deterioro de la competitividad-precio de la economía española, a lo que se sumó, además, la apreciación del euro a lo largo del año.

En cuanto a la evolución del mercado de trabajo[30], de acuerdo con las estimaciones de la Encuesta de Población Activa y siguiendo

[30] En el epígrafe 1 del Capítulo II de esta Memoria se realiza una descripción pormenorizada de la evolución del mercado de trabajo en 2004.

la metodología existente hasta los primeros meses de 2005[31], la tasa de paro se redujo, en 2004, en cinco décimas respecto al año anterior, tras dos ejercicios sin mejoría en este indicador, y se situó en el 10,8 por 100. La variación del empleo alcanzó el 2,1 por 100, tres décimas por encima de la registrada para 2003.

La productividad se desacelera

El aumento en la tasa de empleo no estuvo acompañado de un avance igualmente intenso de la inversión en capital o del progreso tecnológico, lo que se ha saldado en una amortiguación en el crecimiento de la productividad aparente del factor trabajo. En 2004, la productividad volvió a moderar su crecimiento, situándose en un 0,6 por 100 para el conjunto de la economía (cuadro I-15).

Esta desaceleración de la productividad[32] y sobre todo su escaso crecimiento en los últimos años resultan preocupantes. El crecimien-

CUADRO I-15

PRODUCTIVIDAD LABORAL POR SECTORES EN 2004

(Precios constantes de 1995. Millones de euros, miles de personas y variación interanual)

Sectores	PIB pm		Ocupados		Productividad*	
	Mill. euros	Var. %	Miles	Var. %	Euros	Var. %
Agrario y pesquero	21.059	–0,6	931,1	–2,1	22.617,3	1,6
Energético	21.165	1,7	113,9	–1,6	185.820,9	3,4
Industrial	99.555	2,2	2.833,5	–0,8	35.135,0	3,0
Construcción	47.485	3,7	1.920,8	3,9	24.721,5	–0,2
Servicios	343.207	2,8	11.198,1	3,0	30.648,7	–0,2
Servicios de mercado	262.558	2,5	7.697,5	4,0	34.109,5	–1,5
Servicios de no mercado	80.649	3,5	3.500,6	0,8	23.038,6	2,7
Total	**585.877**	**2,7**	**16.997,3**	**2,1**	**34.468,8**	**0,6**

* La productividad aparente del trabajo es el cociente entre el PIB real a precios de mercado y el número de ocupados. Con la nueva base 2000, la productividad aparente del factor trabajo crece menos que en la base anterior, un 0,4 por 100. Este resultado junto al menor crecimiento de la remuneración por asalariado, según esas nuevas estimaciones, ofrece un crecimiento del coste laboral unitario inferior al de la base 1995.

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

[31] Con la nueva metodología, la variación del empleo alcanzó en 2004 el 3,9 por 100, mientras que la tasa de paro se situó en un 11,0 por 100. En el Capítulo II de esta Memoria se describen los cambios metodológicos, ofreciendo, además, una explicación detallada de las diferencias en los resultados.

[32] Las tasas de crecimiento de la productividad para el periodo 2001-2004, de acuerdo con las nuevas estimaciones del INE en la base 2000, son, excepto para el primer año de la serie, sustancialmente inferiores a los registrados en la base 1995. Así, en 2002, la productividad creció un 0,3 por 100 en el marco de la base 2000, frente al 0,9 por 100 en la base anterior, en 2003 un 0,4 por 100 frente al 0,7 por 100 y en 2004 un 0,4 por 100 frente al 0,6 por 100.

to promedio de la productividad aparente del factor trabajo de los últimos diez años en España se sitúa alrededor del 0,7 por 100, mientras que la de los Quince creció al 1,0 por 100. Este diferencial de crecimiento ha abierto aún más la brecha existente en este ámbito entre España y la Unión Europea.

Además, ese escaso crecimiento promedio de la productividad aparente del factor trabajo para los últimos diez años difiere sustancialmente del crecimiento promedio que experimentó durante los quince años anteriores, un 1,7 por 100, un punto porcentual más. De este modo, la contribución de la productividad al crecimiento de los últimos años ha sido claramente inferior a la contribución del empleo.

En general, el menor crecimiento de la productividad es el resultado de una menor acumulación de capital y de progreso tecnológico, circunstancias que, de nuevo, invitarían a reflexionar sobre el patrón de crecimiento que la economía española ha seguido en los últimos años, en los que se habría desviado el esfuerzo inversor hacia sectores o actividades con escasa incidencia sobre la productividad. Tal y como se viene recogiendo en las sucesivas ediciones de esta Memoria, la inversión en nuevas tecnologías en España, así como su uso, son muy inferiores a los de la Unión Europea.

Cabe subrayar además que esa ineficiencia en el uso del capital físico parece común al uso del capital humano, a pesar de la creciente acumulación que de este último se ha venido produciendo en España en los últimos años.

Al respecto, el Gobierno expresó la necesidad de reorientar la política económica hacia la mejora de la productividad[33] con un reflejo inmediato en los Presupuestos Generales del Estado para 2005, en el que los gastos en Investigación, Desarrollo e innovación de carácter civil, en educación y en infraestructuras aumentaron sustancialmente[34].

---

[33] Ministerio de Economía y Hacienda, *Informe de progreso sobre las reformas en los mercados de bienes y servicios y de capitales*, diciembre 2004.

[34] Véase el epígrafe 3.7.2 de este Capítulo sobre los Presupuestos Generales del Estado para 2005.

Asimismo, en julio de 2004 el Gobierno creó una Unidad para el Impulso de la Productividad que tratará de identificar las medidas más apropiadas para favorecer la inversión en capital físico, humano y tecnológico, así como la innovación empresarial.

Plan de Dinamización

De hecho, el Gobierno subrayó que uno de sus principales objetivos económicos de la legislatura era «asegurar para la economía española un patrón de crecimiento equilibrado y duradero», para lo cual se trataría de «combinar el crecimiento del empleo y la expansión de la productividad»[35].

La aprobación, en el Consejo de Ministros de 25 de febrero de 2005, de la puesta en marcha del Plan de Dinamización de la Economía forma parte de la política de impulso de la productividad que se complementaría más adelante con el Plan de Fomento Empresarial, una reforma fiscal, una reforma del mercado de trabajo fruto del diálogo social y con el refuerzo de la estabilidad presupuestaria.

El Plan de Dinamización, que será objeto de revisión anual, incluye tanto reformas estructurales como medidas fiscales. Por un lado, tratará de introducir una mayor competencia en aquellos sectores aún regulados de modo que propicie una reducción de los precios y una mayor capacidad de elección a los usuarios. Y, por otro, se establecen estímulos fiscales a diferentes actividades, prestando especial atención al uso de las tecnologías de la información por parte de las Pymes y al alquiler de viviendas.

Este Plan se compone de más de cien medidas que se recogen tanto en iniciativas legales[36] como en mandatos a los diferentes departamentos ministeriales recogidos en un Acuerdo del Consejo de Ministros (cuadros I-16 y I-17).

[35] Vicepresidencia Segunda del Gobierno, *Plan de Dinamización de la Economía: primer paquete de medidas,* febrero 2005.

[36] Real Decreto-Ley 5/2005, de 11 de mayo, de reformas urgentes de impulso a la productividad (que recoge medidas en los ámbitos de los mercados financieros, mercados energéticos, contratación pública, comercio de derechos de emisiones de gases de efecto invernadero); Proyecto de Ley de Reformas en materia tributaria para el impulso de la productividad (que recoge incentivos fiscales al alquiler de vivienda, mercados financieros, Pymes [deducciones por inversión en NTIC], textil y correos); Proyecto de Ley de Reformas para el impulso a la productividad (que recoge medidas para los mercados energéticos, fe pública, Pymes [sociedad limitada nueva empresa], distribución de tabacos y servicios funerarios); y un Proyecto de Ley Reguladora de las entidades de Capital riesgo y sus sociedades gestoras.

CUADRO I-16

PLAN DE DINAMIZACIÓN DE LA ECONOMÍA. PRINCIPALES MEDIDAS DE REFORMA EN LOS MERCADOS DE BIENES Y SERVICIOS

(Industrias de red)

Mercados energéticos
Medidas horizontales
Se crea la figura del operador dominante en los mercados energéticos para establecer obligaciones regulatorias. Igualmente, se modifica el concepto de operador principal eliminando las actividades reguladas de la definición de los mercados.
Electricidad
— Se refuerza la independencia de Red Eléctrica Española al reducir el porcentaje máximo de participación de un accionista, excluida la SEPI, hasta el 1 por 100. — Se extiende hasta 2010 la vigencia de la tarifa regulada para los grandes consumidores de electricidad. Ahora era hasta 2007. — Los Costes de Transición a la Competencia correspondientes a 2004 no se liquidarán hasta 2006 a la espera de las conclusiones del Libro Blanco que se encuentra en elaboración sobre el mercado de la producción en el sector eléctrico. — Se insta al fomento de las energías renovables en concreto, las procedentes del tratamiento de purines del sector ganadero, de parques eólicos marinos o de la biomasa. Además, los productores de energía nuclear deberán asumir parte del coste de gestión de residuos nucleares; la Empresa Nacional de Residuos Radioactivos (Enresa) se transforma en entidad pública empresarial. — Se homogeneizan las condiciones de contratación en el mercado libre y regulado para evitar obstáculos al paso de clientes del mercado regulado al libre y así fomentar la competencia. — Se incluyen un conjunto de medidas para posibilitar el inicio del funcionamiento del Mercado Ibérico de Electricidad (Mibel).
Gas natural
— Trata de racionalizar la producción del sector a través de medidas como que las instalaciones objeto de planificación tendrán carácter de máximo y no de mínimo como hasta ahora lo que provocaba sobreinversiones ineficientes. Asimismo, se tratara de evitar la construcción de instalaciones redundantes en una misma área de distribución. — Se insta al refuerzo de la independencia de Enagas como operador técnico del sistema y principal operador logístico. — Igualmente se propone la creación, antes de marzo de 2006, de mercados secundarios de capacidad.
Hidrocarburos líquidos
— Trata de fomentar la competencia en la distribución a través de medidas como: permitir a las cooperativas agrarias suministrar productos petrolíferos distintos del gasóleo B a terceros no socios o instar al desarrollo reglamentario de la Ley de hidrocarburos para permitir el acceso de terceros a las instalaciones de distribución de gases licuados del petróleo. — Se insta al refuerzo de la independencia de CLH respecto de los operadores petrolíferos. — Se promueve mejorar la remisión de datos sobre precios desde las estaciones de servicio al Ministerio de Industria.
Telecomunicaciones y sociedad de la información
— Se solicita la liberalización tanto de los precios minoristas cobrados por Telefónica para el servicio de información telefónica y de los precios minoristas cobrados por Telefónica para el servicio de acceso a Internet por banda estrecha. — Se acuerda elaborar antes de diciembre de 2005 una regulación del espectro radioeléctrico que permita la aparición de un mercado del espectro. Igualmente, se estudiará la figura de operadores móviles virtuales. — Se solicita al Ministerio de Industria que presente, antes de finales de 2005, una regulación sobre la provisión de servicios de voz sobre IP, es decir, sobre la transmisión de voz a través de Internet de banda ancha. — Se fomentará la inversión en TIC de las Pymes a través de un aumento de la deducción por este concepto del 10 al 15 por 100. — Se insta al Ministerio de Economía y Hacienda a fomentar fiscalmente la digitalización de la televisión.

CUADRO I-16 *(Continuación)*

PLAN DE DINAMIZACIÓN DE LA ECONOMÍA. PRINCIPALES MEDIDAS DE REFORMA EN LOS MERCADOS DE BIENES Y SERVICIOS

(Industrias de red)

Transportes
— Renfe deberá presentar un plan de desinversiones en las empresas de transporte ferroviario en las que esté presente y que puedan ser competidoras y se creará un regulador ferroviario independiente. — En el transporte aéreo se revisará el cálculo de las tasas aeroportuarias teniendo en cuenta variables como las franjas horarias de los vuelos. — En el transporte marítimo, se impulsará la competencia en la prestación de servicios portuarios, tales como la carga y descarga.

Fuente: Ministerio de Economía, *Plan de Dinamización de la Economía*, febrero de 2005.

CUADRO I-17

PLAN DE DINAMIZACIÓN DE LA ECONOMÍA. PRINCIPALES MEDIDAS DE REFORMA EN LOS MERCADOS DE BIENES Y SERVICIOS

(Otros mercados)

Correos
Se creará un organismo regulador independiente para el sector postal y se equiparará el tratamiento fiscal de Correos al del resto de sus competidores.
Distribución de labores del tabaco
— Se liberaliza la transmisión de los estancos. Se reducirá a 25 años el plazo de las concesiones que actualmente son indefinidas. — Se permitirá a los vendedores de segundo canal (bares, restaurantes, etc.) suministrarse de los seis estancos más cercanos frente a los tres actuales.
Distribución comercial
— Se tratará de ofrecer mayor transparencia al ampliar la información existente sobre niveles de precios por formatos de alimentación. Además, se elaborará un índice de márgenes en productos de alimentación fresca. — Se mejorará la competencia, a través de la entrada de nuevos operadores Mercas y el desarrollo del comercio electrónico o la venta directa.
Vivienda
— Se creará una Sociedad Pública de Alquiler, para impulsar el mercado del alquiler en España, cuyo objetivo será ofrecer mayores garantías a los arrendadores e inquilinos. Aportando información y asesoramiento. — Se permitirá a las Instituciones de Inversión Inmobiliaria realizar promoción de viviendas para alquiler. — Se flexibilizarán los requisitos del régimen especial para las sociedades dedicadas al arrendamiento de viviendas.
Servicios funerarios
— Se extiende la habilitación que tengan las empresas para operar en todo el territorio y no sólo en el municipio para el que estén autorizadas.
Sectores sensibles: turismo y textil
— Turismo: se modifican las tablas de amortización de las empresas turísticas para que puedan acelerar la desgravación de las inversiones. — Se establecen incentivos fiscales a los muestrarios textiles por su carácter innovador a través de una deducción del 10 por 100 en la cuota del Impuesto de Sociedades.

Fuente: Ministerio de Economía, *Plan de Dinamización de la Economía*, febrero de 2005.

Junto a las medidas descritas cabe destacar asimismo que, en el ámbito de los mercados financieros, se trata de impulsar la actividad de las entidades de capital riesgo, con el fin de favorecer la creación de nuevas empresas y apoyar a los emprendedores. Asimismo, se traspone la Directiva de folletos y se reducen las tasas cobradas por la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

Por otra parte, para fomentar la inversión extranjera, se creará una sociedad estatal para promover la inversión extranjera en España, cuya finalidad es la de agrupar todas las iniciativas para potenciar la captación de recursos financieros de empresas internacionales en el mercado español.

Respecto al marco regulador, se modifica la contratación pública con el objetivo de dotarla de mayor claridad y eficacia. Se creará la Agencia Pública para la Evaluación de la Calidad de los servicios y las políticas.

Finalmente, dentro de los servicios profesionales de notarios y registradores, se prevé la creación de un nuevo arancel con el objetivo de que sea más transparente y que guarde mayor proporcionalidad con el servicio prestado.

Al margen de las propuestas del Plan de Dinamización de la Economía Española, cabe señalar que durante 2004 se trabajó en la elaboración del Libro Blanco para *La reforma del sistema español de defensa de la competencia*, que finalmente fue aprobado el 20 de enero de 2005, y que establece los principios que deberían inspirar una futura reforma de la Ley de Defensa de la competencia.

Previsiones para 2005

Las previsiones de crecimiento para 2005 coinciden en que la actividad económica mantendrá su ritmo de avance. La Comisión Europea y la OCDE consideran que el PIB crecerá al mismo ritmo que en 2004, un 2,7 por 100 (cuadro I-18), mientras que el Gobierno, como viene siendo habitual, manifiesta una mayor confianza a medio plazo y sitúa el crecimiento del producto para 2005 en un 2,9 por 100.

No obstante, estas previsiones son relativamente más pesimistas que las previsiones realizadas un año antes para 2004, siendo los factores relacionados con el comportamiento del sector exterior

CUADRO I-18
PREVISIONES ECONÓMICAS PARA ESPAÑA Y LA ZONA EURO EN 2005
(Tasas de variación interanual)

Conceptos	Ministerio de Economía	Comisión Europea		OCDE	
	España	España	Zona euro	España	Zona euro
PIB	2,9	2,7	1,6	2,7	1,9
Consumo privado	3,1	3,2	1,6	2,7	1,6
Consumo público	3,5	4,5	1,4	3,3	1,1
Formación Bruta de Capital	5,5	5,3	2,8	4,1	2,9
Exportaciones de bienes y servicios	6,4	5,1	—	7,6	—
Importaciones de bienes y servicios	8,5	8,2	—	8,2	—
Deflactor del consumo privado	3,1	2,9	1,9	3,2	—
Deflactor del PIB	3,7	3,9	1,8	3,6	—
Variación del empleo	2,1	2,1	0,7	—	—
Tasa de desempleo	10,4	10,4	8,8	10,7	—
Necesidad o capacidad de financiación de las AAPP (% del PIB)	0,1	0,0	–2,6	–0,1	—

Fuente: Ministerio de Economía, *Actualización del programa de Estabilidad de España, 2004-2008,* diciembre de 2004. Comisión Europea, *Previsiones de primavera, 2005*. OCDE, *Economic Outlook n.º 76,* diciembre de 2004.

los que explicarían ese menor optimismo. La incertidumbre sobre el desarrollo de la economía internacional, sobre todo de la zona euro[37] por las dificultades económicas que atraviesa Alemania, la debilidad del dólar y los persistentes elevados precios del petróleo no invitarían a prever una mejora de la aportación del sector exterior al crecimiento de la economía española.

Aun así, las previsiones consideran que las exportaciones crecerán en 2005 por encima del avance registrado para 2004. El mantenimiento de una pujante demanda final hace prever que el crecimiento de las importaciones sea todavía bastante superior al de las exportaciones, de modo que el sector exterior continuará restando puntos al crecimiento de 2005.

La demanda final continuará fuerte, tanto por la creación de empleo, que volvería a alcanzar el ritmo del 2,1 por 100, como por las

[37] De acuerdo con las previsiones de la Comisión Europea, España aumentará su diferencial positivo de crecimiento frente a la zona euro pasando de las tres décimas registradas en 2004 a nueve en 2005.

favorables condiciones financieras. No obstante, por componentes, las previsiones recogen un menor crecimiento del consumo privado, de tres a ocho décimas menos que en 2004; y la formación bruta de capital manifestará previsiblemente un mayor crecimiento que en 2004, entre siete o nueve décimas más[38], aunque lo que no parece claro es si el empuje de la inversión será protagonizado por los servicios o por la construcción.

3.2. Actividad productiva

Todos los sectores productivos, excepto el primario, participaron en el crecimiento de la producción (cuadro I-19 y gráfico I-6). El mayor avance en la tasa de crecimiento correspondió a las ramas industriales que crecieron un 2,2 por 100, nueve décimas por encima del crecimiento en 2003; seguido del avance de las ramas energéticas y los servicios, ambos cuatro décimas más que en 2003, con tasas de crecimiento del 1,7 y 2,5 por 100 respectivamente. El sector terciario se benefició del empuje de la demanda interna, de modo que la producción de servicio de mercado, que venía amortiguando su crecimiento desde 2000, repuntó hasta alcanzar una tasa de 2,5 por 100.

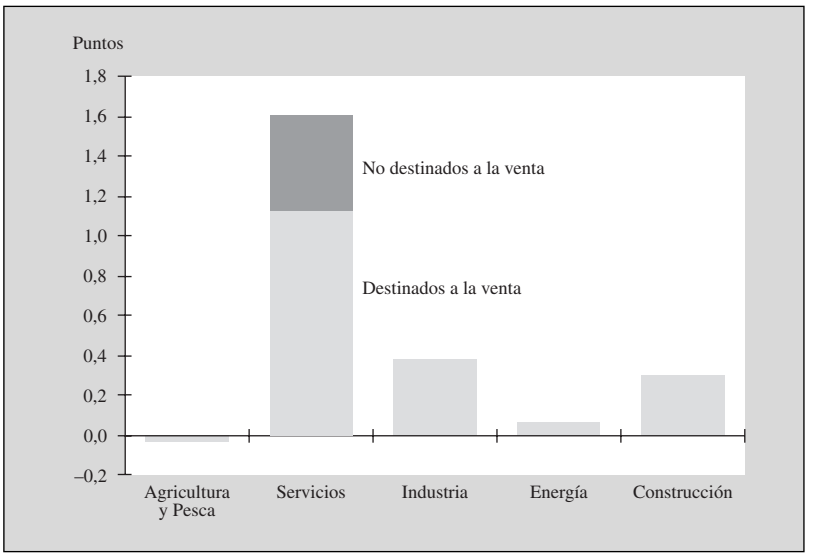
Cuadro I-19
ACTIVIDAD ECONÓMICA POR SECTORES, 2003-2004
(Tasas de variación interanual de los componentes del PIB en términos constantes)

Años	Trimestres	Agricultura y Pesca	Energía	Industria	Construcción	Servicios
2003	I Trim.	–2,9	0,3	1,9	4,4	1,9
	II Trim.	–1,7	0,9	1,3	5,1	2,2
	III Trim.	–1,2	2,9	0,6	4,1	2,6
	IV Trim.	0,5	1,2	1,2	3,5	2,7
	Media	**–1,4**	**1,3**	**1,3**	**4,3**	**2,4**
2004	I Trim.	1,1	–0,7	1,9	3,6	3,0
	II Trim.	–0,8	2,3	2,3	3,4	2,8
	III Trim.	–0,4	2,3	2,5	3,7	2,5
	IV Trim.	–2,1	3,0	2,2	4,0	2,7
	Media	**–0,6**	**1,7**	**2,2**	**3,7**	**2,8**

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

[38] La OCDE muestra un menor optimismo sobre el crecimiento de la Formación Bruta de Capital y sitúa el ritmo de crecimiento por debajo del alcanzado finalmente en 2004.

GRÁFICO I-6
RESULTADOS SECTORIALES EN 2004
(Aportación en puntos porcentuales al crecimiento del PIB)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

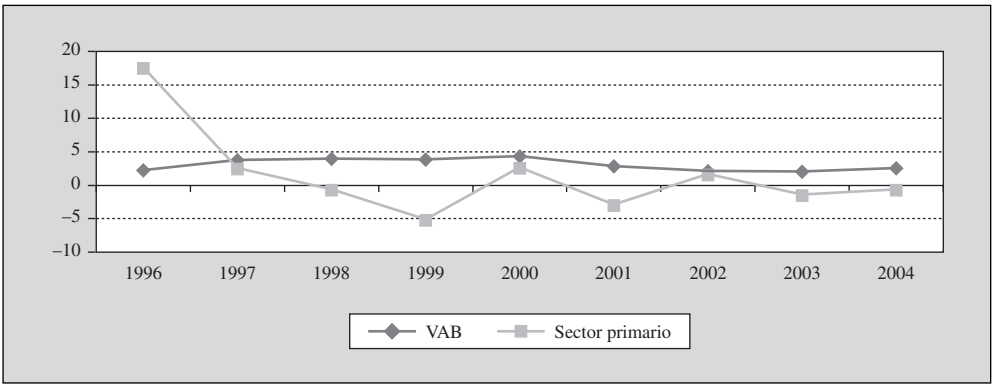
Pero lo más reseñable, desde la perspectiva de la oferta, es la fortaleza que aún muestra la producción en el sector de la construcción. Aunque moderó su crecimiento en seis décimas respecto a 2003, la tasa alcanzada fue la mayor del conjunto productivo, un 3,7 por 100.

3.2.1. **Agricultura y pesca**

Al igual que sucediera un año antes, aunque en esta ocasión de manera más moderada, la producción de las ramas agraria y pesquera de 2004 descendió, de modo que su Valor Añadido Bruto (VAB) registró una tasa de variación anual del –0,6 por 100 (gráfico I-7), ocho décimas por encima de la tasa de variación de 2003. No obstante, a lo largo del ejercicio se observó un deterioro gradual de la actividad, de modo que se pasó de crecer un 0,3 por 100 en términos interanuales en el primer trimestre a un descenso del 1,0 por 100 en el último.

Los resultados desfavorables del conjunto del sector primario se acompañaron, además, de un descenso en el empleo, medido en

GRÁFICO I-7
VAB DEL SECTOR PRIMARIO, 1996-2004
(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

términos de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo, que cayó un 2,1 por 100, repitiendo el ritmo de descenso registrado en 2003.

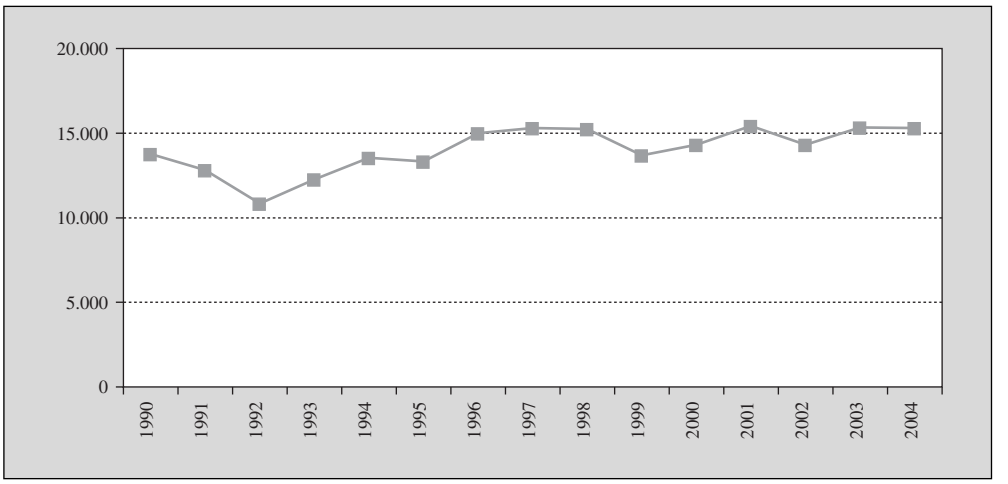
Agricultura

La producción agraria experimentó un aumento del 6,4 por 100, debido en gran medida a las excelentes cosechas que se registraron en algunos cultivos, especialmente en el caso de los cereales y sobre todo en el de la aceituna, cuya producción aumentó en torno al 63,0 por 100 respecto al ejercicio anterior.

Por su parte, la renta agraria total en términos corrientes se situó durante 2004 en 26.977 millones de euros, lo que supone un aumento del 3,6 por 100 respecto al ejercicio anterior. Descontando el efecto de los precios, sin embargo, el dato registrado fue de 15.302 millones de euros, lo que supone una disminución del 0,2 por 100 frente al incremento del 7,1 por 100 que se había registrado en 2003. La disminución de la renta agraria real viene a confirmar la tendencia al estancamiento de este agregado, que desde mediados de los noventa se mantiene en el entorno de los 15.000 millones de euros (gráfico I-8), a pesar del gran esfuerzo inversor y de modernización realizado en el sector agrario.

En cuanto al empleo, un año más, según la Encuesta de Población Activa, el número de ocupados en el campo descendió, esta vez en un 0,6 por 100, pasando de 942.875 efectivos en 2003 a 937.575

GRÁFICO I-8
EVOLUCIÓN DE LA RENTA AGRARIA REAL, 1990-2004
(Millones de euros)



Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Segunda estimación de macromagnitudes agrarias en 2004.*

en 2004, lo que supone una media de abandono en torno a las 14 personas diarias.

El retroceso de la renta real agraria en 2004 explica que la renta real por ocupado apenas creciera, a pesar del mencionado descenso del número de ocupados en las actividades agrícola y ganadera. Si se compara la renta real por ocupado con la renta de referencia elaborada por el Ministerio en respuesta a la Ley de Modernización de explotaciones[39], la primera sigue estando muy por debajo de dicho valor de referencia. Concretamente, en el año 2004 la renta real por ocupado se situó en 16.319 euros, sólo el 79,2 por 100 de la renta de referencia, cifrada en 20.583 euros[40].

Las causas de estos resultados negativos han sido, principalmente, la rebaja de los precios en origen de las producciones agrícolas y del vacuno de carne, junto con el aumento de costes como conse-

[39] Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las explotaciones agrarias.

[40] Orden APA/3628/2003, de 22 de diciembre, por la que se fija para el año 2004 la renta de referencia.

cuencia de la subida de precios de los combustibles y los piensos, una situación que se repite año a año y reviste, por tanto, carácter estructural. En este sentido, tal y como ha recomendado el CES en un reciente informe[41], para garantizar el desarrollo sostenible del sector agrario debería configurarse un marco legislativo sobre la agricultura y el desarrollo rural que contemple la problemática del sector en todas sus dimensiones y articule medidas para generar producciones agrarias de mayor valor añadido, de modo que los agricultores y ganaderos que lo deseen puedan seguir ejerciendo su profesión y viviendo en el medio rural.

Entre los problemas que sufrió el sector agrario durante 2004 cabe destacar el incremento de los precios del gasóleo, como consecuencia de las oscilaciones del precio del crudo a lo largo del año. Ante esta situación se aprobaron varias medidas con el fin de subsanar el aumento de costes originado, consistiendo básicamente en ayudas directas[42] para los agricultores en función del consumo de gasóleo realizado desde septiembre de 2004 hasta junio de 2005, y una serie de deducciones fiscales adicionales[43]. Asimismo, se estableció un Plan Renove para el parque de tractores agrícolas, aprobado ya en 2005[44], con el que se trata de conseguir tres objetivos fundamentales: aumento de la seguridad en la actividad agrícola, mayor ahorro energético y aumento en la eficiencia productiva.

Por otro lado, es de destacar la puesta en marcha, desde diciembre de 2004, de un Plan Estratégico en el sector vitivinícola, a través del cual representantes del Gobierno y del sector tratarán de impulsar este producto. Puesto que en los últimos años los datos muestran un aumento de la producción y a la vez un descenso del consumo interno y un estancamiento de las exportaciones, dicho Plan estará dirigido sobre todo a elaborar programas que incentiven el consumo

[41] Informe 2/2005 del CES sobre *Análisis y perspectivas del sector primario en la Unión Europea*.

[42] Orden APA/4398/2004, de 30 de diciembre, por la que se establece un régimen temporal de ayudas al sector agrario, para el mantenimiento de la competitividad de la actividad agraria, acogidas al régimen *de minimis*.

[43] Orden EHA/3902/2004, de 29 de noviembre, disposición adicional segunda, que contempla medidas excepcionales para paliar el efecto producido por el precio del gasóleo en las actividades agrícolas y ganaderas en el año 2004.

[44] Real Decreto 178/2005, de 18 de febrero, por el que se regula la concesión de ayudas para la renovación del parque nacional de tractores.

tanto en el mercado interior como en el exterior. El Plan, cuya terminación se prevé para junio de 2005, contempla también la constitución de un Consejo Vitivinícola[45] en el que estén presentes la Administración y el sector.

A finales de 2004 cobró protagonismo, dentro del ámbito normativo, la elaboración del Anteproyecto de Ley de Arrendamientos rústicos por el que se modifica la reciente Ley, aprobada en 2003[46] por el Gobierno anterior. La nueva Ley, que entrará en vigor a lo largo de 2005, incorpora como novedades la recuperación de los derechos de tanteo, retracto y adquisición preferente a favor del arrendatario, la ampliación de la duración mínima del contrato de tres a cinco años y la exigencia de forma escrita para los contratos elaborados a partir de la publicación de la Ley[47].

De otro lado, en enero de 2005 entró en vigor la obligación de establecer sistemas de trazabilidad en las empresas agroalimentarias y de piensos, desde la producción primaria hasta la distribución final[48]. Para ayudar a cumplir con esta obligación, durante 2004 la Agencia Española de Seguridad Alimentaria constituyó un grupo de trabajo con objeto de elaborar una guía de aplicación de sistemas de trazabilidad en el sector agroalimentario, mientras que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación estableció una convocatoria de ayudas para la implantación o mejoras de los sistemas de trazabilidad[49], en concreto para el sector hortofrutícola.

---

[45] La creación de este Consejo ya fue prevista en la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del vino.

[46] Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos rústicos.

[47] Véase Dictamen CES 5/2004 sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos rústicos.

[48] La trazabilidad es «la posibilidad de encontrar y seguir el rastro, a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución de un alimento, un pienso, un animal destinado a la producción de alimentos o una sustancia destinados a ser incorporados en alimentos o piensos, o con probabilidad de serlo», una obligación recogida en el Reglamento (CE) núm. 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de las Comunidades Europeas, de 28 de enero de 2002, en el que se establecen los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan los procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

[49] Orden APA/3649/2004, de 4 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras y la convocatoria 2004-2005 para la concesión de ayudas destinadas a la implantación o mejora de los sistemas de trazabilidad en determinadas entidades asociativas del sector hortofrutícola.

En el ámbito europeo, el 22 de abril de 2004 se aprobaron las reformas de las Organizaciones Comunes de Mercado del tabaco, el aceite y el algodón, con la oposición de España, Dinamarca y Suecia. Finalmente, las negociaciones entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación español y la Unión Europea se saldaron con una ayuda adicional al olivar español de 20 millones de euros anuales, y la elevación de la ayuda por hectárea al algodón, de 850 a 1.039 euros, a cambio de reducir la superficie dedicada a este cultivo de 85.000 a 70.000 hectáreas. Quedan pendientes para 2005 las reformas de las Organizaciones Comunes de Mercado de frutas y hortalizas, por un lado, tendente a una mayor simplificación y orientación al mercado, y del azúcar, por otro, esta última muy polémica por cuanto supondría una reducción de cuotas y precios, así como por el dictamen negativo que la Organización Mundial del Comercio presentó a raíz de la denuncia a la Unión Europea por ayudas ilegales a la exportación.

Pesca

En cumplimiento de lo previsto en el Reglamento 2371/2002[50], a finales de diciembre de 2004 y en el marco del Consejo de Pesca de la Unión Europea se establecieron los Totales Admisibles de Captura (TAC) y las cuotas de pesca para 2005[51]. La propuesta final de la Comisión que sería aprobada por el Consejo mejoró en algunos aspectos de interés para España la inicialmente presentada, para lo que se tuvieron en cuenta los informes científicos del Estado español[52]. Así, en el caso de la anchoa el TAC quedó fijado en 30.000 toneladas anuales, muy cerca de las 33.000 que fueron exigidas por España, mientras que la cantidad propuesta inicialmente por la Comisión era de tan sólo 5.000 toneladas, lo que habría supuesto un recorte del 85 por 100. También se suprimieron las vedas propuestas para la captura de cigala en las cinco zonas de aguas ibéricas, y no se recortó el número de días mensuales para la pesca de la cigala y la merluza,

[50] Su artículo 20 prevé que se celebren estas reuniones.

[51] Reglamento 27/2005, de 22 de diciembre de 2004, por el que se establecen, para 2005, las posibilidades de pesca y las condiciones correspondientes para determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces, aplicables en aguas comunitarias y, en el caso de los buques comunitarios, en las demás aguas donde sea necesario establecer límites de capturas. Aunque tiene número de 2005, es un Reglamento aprobado en 2004.

[52] El trabajo de los biólogos de la Secretaría General de Pesca Marítima fue decisivo para conseguir que la perjudicial propuesta de la Comisión Europea fuera sustituida por la que se aproxima más a la del Estado español.

manteniéndose en los 22 que actualmente se permiten en España[53], si bien con el compromiso por parte de España y otros países interesados en estas especies de poner en marcha un plan de recuperación para ambas. Respecto al caladero de Gran Sol, se aprobó un incremento del 9 por 100 de la cuota de merluza y del 20 por 100 de la de rape, mientras que en el caso del gallo la disminución en un 20 por 100 en una de las zonas no fue compensada con el aumento del 6,4 por 100 en otra de ellas.

Otra previsión destacable de este Reglamento es que fija una talla mínima de 80 cm o un peso mínimo de 10 kg para el pez espada del Mediterráneo, sin admitir tolerancias de peso o talla ni para la actual del Atlántico oriental ni para la nueva del Mediterráneo. También suprime la talla del patudo, establece un programa de muestreo para las granjas de atún para mejorar los datos estadísticos, y vuelve a prorrogar las medidas excepcionales del Reglamento 1626/2004, de medidas técnicas de conservación en el Mediterráneo, prórrogas a las que el sector español ha venido oponiéndose por favorecer discriminatoriamente a las flotas de los demás Estados mediterráneos de la Unión Europea.

En materia de comercio exterior, el año 2004 se saldó con un déficit de 2.253,7 millones de euros en cuanto al capítulo de pescados, crustáceos y moluscos. Este dato, que supone un pequeño avance respecto a 2003 —año en el que se registró un déficit de 2.491,1 millones de euros—, es el resultado del aumento de las exportaciones en un 5,8 por 100 y la caída de las importaciones en un 3,5 por 100. Con ello la tasa de cobertura se incrementó hasta el 42,8 por 100, casi cuatro puntos más que en el ejercicio anterior.

En materia de financiación, en julio de 2004 la Comisión presentó al Consejo una propuesta de regulación del Fondo Europeo de Pesca para el periodo 2007-2013[54], que vendría a sustituir al Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP) como instrumento de financiación de la política pesquera comunitaria, y cuya dotación de 4.963 millones de euros para una Comunidad ampliada a Veintisiete, mantiene la actual línea de la asignación de la Europa de los

[53] La Comisión proponía reducir de forma significativa el número de días de pesca permitidos al mes.

[54] Comunicación de la Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Consejo sobre el Fondo Europeo para la Pesca*. COM (2004) 497 final.

Quince para el periodo 2000-2006 de 3.701,1 millones de euros. Las ayudas se condicionan de una manera estricta al respeto de las normas medioambientales. Algunas de las medidas contempladas actualmente por el IFOP se mantienen, como el apoyo a los artes selectivos, la retirada de barcos, la diversificación de la acuicultura, los métodos de producción que protejan el medio ambiente, la mejora de las instalaciones portuarias, la promoción y la comercialización de productos, los proyectos piloto, y el apoyo a las áreas de pesca costera, desapareciendo las ayudas para la renovación de la flota, para la exportación de buques o para la creación de empresas mixtas.

Por otro lado, el 15 de diciembre de 2004 la Comisión Europea aprobó una Comunicación[55] con objeto de simplificar y mejorar el marco jurídico de la Política de Pesca Común. Con ella se pretende sobre todo reducir los trámites administrativos para los pescadores, facilitando la transmisión electrónica de datos a las autoridades y aligerar el número de normas y procedimientos.

En el ámbito nacional se aprobó un Real Decreto[56] que reconoce coeficientes reductores de la edad de jubilación a colectivos hasta entonces no protegidos (mariscadores, perceberos, recogedores de algas y armadores por cuenta propia de embarcaciones de menos de 10 TRB [toneladas de registro bruto]), y que mejora los coeficientes reductores que tenían asignados otros profesionales de la pesca de bajura (trabajadores por cuenta propia de embarcaciones de 10 a 50 TRB, y trabajadores por cuenta ajena hasta 50 TRB). Así mismo y debido al creciente interés que experimenta el acceso a las aguas de terceros países con los que existen acuerdos comunitarios, se dictó un Real Decreto[57] que recoge una serie de normas y criterios para acceder a estos caladeros, así como la gestión de las licencias de pesca o los criterios de selección de buques para la captura de determinadas especies. Otras disposiciones destacables son el Real Decreto[58] que

[55] Comunicación de la Comisión Europea, *Perspectivas de simplificación y mejora del marco regulador de la política pesquera común*. COM (2004) 820 final.

[56] Real Decreto 2390/2004, de 30 de diciembre, sobre reducción de la edad mínima para causar pensión de jubilación en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.

[57] Real Decreto 1549/2004, de 25 de junio, por el que se regula el acceso de la flota española a los caladeros de terceros países al amparo de los acuerdos con la Unión Europea.

[58] Real Decreto 499/2004, de 1 de abril, de reactivación de buques no inscritos en el Censo de la flota pesquera operativa, y actualización de buques irregulares.

permite la reactivación de buques y la actualización de los buques irregulares, y el Real Decreto[59] de ordenación de la flota pesquera de cerco, con sus correspondientes Órdenes de desarrollo[60].

La renovación de la Comisión Europea trajo consigo el cambio del Comisario de Pesca. Joe Borg sustituyó en el cargo a Franz Fischler, de ingrato recuerdo para los profesionales españoles de la pesca[61], asumiendo los retos que tiene el sector ante sí en los próximos años. Dichos retos, tal y como aparecen recogidos en un informe reciente del CES[62] pasan por tratar de lograr un desarrollo sostenible de la actividad, que tenga en cuenta los aspectos socioeconómicos, institucionales y ecológicos del sistema sin que ninguno de ellos se vea perjudicado.

En otro orden de cosas, tal y como ocurrió con el sector agrario, la subida del precio del petróleo afectó muy negativamente al sector pesquero, de forma aún si cabe más grave por la imposibilidad de repercutir estos costes en el precio final, al funcionar el sistema de subasta a la baja para fijar los precios del pescado fresco en la lonja[63]. La amenaza que esto supuso para la rentabilidad del sector llevó a la firma de un acuerdo el 28 de octubre de 2004 entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y las distintas organizaciones de Cofradías y Armadores, que recogió las siguientes medidas:

— Concesión de ayudas *de minimis*[64] y puesta en marcha de una línea de créditos ICO.

[59] Real Decreto 429/2004, de 12 de marzo, que establece medidas de ordenación de la flota del cerco, modificada por el Real Decreto 2176/2004, de 12 de noviembre, que reduce a 11 metros la eslora total mínima que se exige a los barcos del Cantábrico y Noroeste que empleen este arte.

[60] Orden APA/676/2004 para el Cantábrico y noroeste; Orden APA/677/2004 para Canarias; Orden APA/678/2004 para el Mediterráneo; Orden APA/679/2004 para el Golfo de Cádiz.

[61] Bajo su mandato se suprimieron importantes ayudas estructurales, se perdió el caladero de Marruecos, etc.

[62] Informe del CES 2/2005 sobre *Análisis y perspectivas del sector primario de la Unión Europea*.

[63] Este sistema no rige para la venta del pescado congelado, ni fuera de la lonja.

[64] Orden APA/4149/2004, de 17 de diciembre, por la que se regula la concesión de ayudas *de minimis* al sector pesquero.

— Creación de una mesa de seguimiento mensual del nivel de precios, encargada de evaluar y proponer medidas correctoras.

— Creación de dos mesas de trabajo especializadas en los problemas del sector pesquero de altura y de bajura, respectivamente.

El precio del pez espada se recuperó durante 2004 desde los 2/3 euros hasta llegar al nivel de los 6/7 euros en primera venta. Dicha recuperación se debió en buena parte a la aplicación del Documento Estadístico del Pez Espada (DEPE)[65] por parte de la Administración, que ha supuesto, entre otras medidas, el control de las importaciones de este producto en cuanto al origen, prohibiendo la entrada de remesas procedentes de países donde no se cumplen los principios internacionales de pesca responsable. No obstante, hay que señalar que también durante 2004 las capturas de pez espada fueron menores que en años anteriores, lo que también influyó en el aumento de los precios. En cuanto a los precios en primera venta de los productos de la pesca fresca, éstos siguieron reflejando la importante presencia de pescado procedente del exterior.

Otro asunto que cobró protagonismo en 2004 fue el de los efectos de los planes de recuperación del fletán negro, a raíz de la decisión tomada por el Consejo Científico de la Organización de Pesquerías del Atlántico Norte (NAFO) en 2003 de reducir las capturas con el fin de propiciar la recuperación del *stock*. A este respecto, en 2004 el sector elaboró un plan de pesca para adaptarse a la nueva situación mediante paralizaciones temporales y desgüaces, buscando alternativas y apoyos que traten de garantizar la viabilidad, sobre todo, de la flota congeladora.

Finalmente, por ser el año 2004 el último año en que la flota pesquera pudo obtener ayudas para la construcción de buques nuevos[66], se deben buscar también alternativas y apoyos que traten de garantizar la viabilidad de la flota para lo que se deberán realizar

[65] En vigor desde el 14 de noviembre de 2003, tal como establece el artículo 14 del Reglamento 1984/2003, del régimen de control estadístico para el atún rojo, el pez espada y el patudo en la Comunidad.

[66] Artículo 9 del Reglamento 2792/1999, de intervenciones comunitarias con finalidad estructural en el sector de la pesca en la redacción dada por el Reglamento 2369/2002, de 20 de diciembre, que lo modifica.

todos los esfuerzos posibles para que el Proyecto de Fondo Europeo de la Pesca vuelva a reconocer este tipo de ayuda.

Acuicultura

La producción acuícola se mantuvo en 2004 en la línea de expansión prevista en el Libro Blanco de la Acuicultura, aunque es necesario tener en cuenta dos acontecimientos importantes para su desarrollo.

En el mes de abril, la Comisión procedió al levantamiento de la suspensión de las ayudas IFOP a proyectos de dorada y lubina, instando a las autoridades nacionales a seguir de cerca la evolución del mercado y a planificar, controlar y coordinar con otros Estados miembros el desarrollo de la industria y emprender cualquier paso necesario para evitar nuevas crisis potenciales.

En consecuencia, la Secretaría General de Pesca Marítima elaboró un *Plan para el Seguimiento del mercado de la dorada y la lubina* que fue consensuado con las Comunidades Autónomas y con el sector y remitido a la Comisión. El Plan consta de tres grandes líneas: seguimiento del desarrollo de la industria, coordinación internacional y previsión de crisis.

En el mes de julio se aprobó el Reglamento (CE) 1421/2004 del Consejo, del 19 de julio, que modifica el Reglamento (CE) 2792/1999, por el que se definen las modalidades y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector de la pesca. Dicho Reglamento introduce una serie de novedades relativas al área de la acuicultura:

— Indemnizaciones a los productores de moluscos cuando, debido a la aparición de mareas rojas, se suspenda la producción durante más de cuatro meses consecutivos o se produzcan pérdidas superiores al 35 por 100 del volumen de ventas anuales.

— Financiación a iniciativas de investigación aplicada de pequeña escala, cuyo coste no supere los 150.000 euros y tres años de duración, realizadas por agentes económicos, organismos científicos o técnicos, u organizaciones profesionales representativas.

— La financiación de la recogida de información medioambiental y los posibles costes de evaluación cuando los proyectos

deban someterse a la evaluación de impacto ambiental, según establece el Anexo IV de la Directiva 85/337/CEE[67].

— Los costes iniciales para la implantación del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales establecido en el Reglamento 761/2001[68].

— Se establecen una serie de prioridades que deberán tenerse en cuenta en el programa IFOP. Éstas son la diversificación de especies, la modernización de empresas, la mejora de actividades tradicionales en zonas específicas con el fin de mantener el tejido social y medioambiental, el desarrollo de técnicas que reduzcan las repercusiones medioambientales y las medidas favorecedoras de la acuicultura incluidas en las «acciones realizadas por profesionales» y en la promoción y búsqueda de nuevas acciones comerciales.

— En las inversiones relativas a técnicas que reduzcan sustancialmente los efectos sobre el medio ambiente o para proyectos relativos a la piscicultura extensiva que tenga repercusiones beneficiosas para el medio ambiente, la participación de los beneficiarios privados será como mínimo del 30 por 100 del gasto subvencionable en las regiones del Objetivo 1, y como mínimo del 50 por 100 en las demás regiones.

— En el caso de la construcción de nuevas piscifactorías intensivas no incluidas entre las prioridades enumeradas en el punto anterior, los mencionados porcentajes se elevarán al 50 y al 70 por 100, respectivamente.

Por otro lado, a petición de España, la Comisión ha efectuado una declaración en la que se manifiesta que el cultivo en jaulas marinas se considera incluido en la prioridad de técnicas que reducen los efectos sobre el medio ambiente. A petición de otros países también se incluyen en esta prioridad la construcción de nuevas granjas piscícolas extensivas. También a petición de España, se establece

[67] Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

[68] Reglamento (CE) núm. 761/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales.

expresamente que estas penalizaciones serán sin perjuicio de los índices de contribución para las regiones ultraperiféricas.

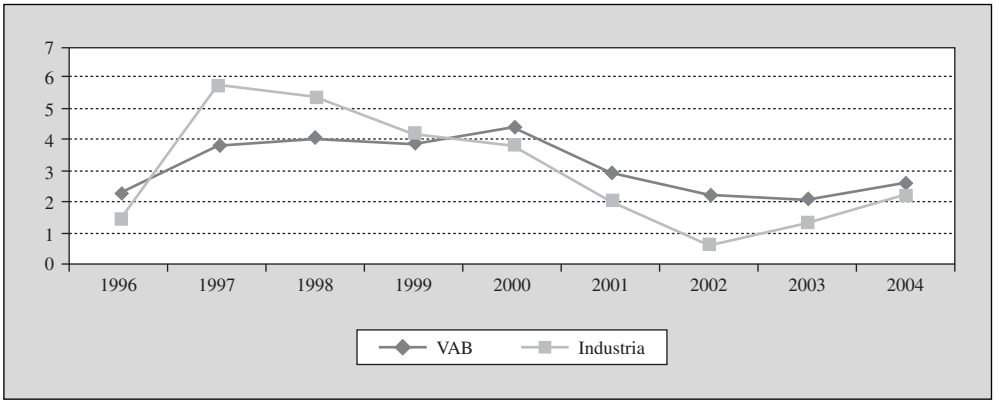
3.2.2. **Industria y energía**

En 2004 se confirmó la recuperación del sector industrial iniciada un año antes, de modo que creció un 2,2 por 100 (gráfico I-9), nueve décimas por encima del crecimiento contabilizado para 2003 y cuatro por debajo del crecimiento del VAB para el conjunto de la economía española. Esta recuperación ha sido gradual hasta el tercer trimestre en el que alcanzó un crecimiento interanual del 2,5 por 100 para después aflojar el ritmo de crecimiento en el último trimestre del año.

La producción industrial pareció responder al aumento de la demanda, en concreto por el notable avance registrado por la formación bruta de capital fijo en bienes de equipo y el crecimiento de las exportaciones.

A pesar de ello, el avance de la producción industrial no se acompañó de un crecimiento del empleo, sino todo lo contrario, de modo que el número de ocupados medidos a través de los puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo descendió un 0,8 por 100, lo

GRÁFICO I-9
VAB DE LA INDUSTRIA, 1996-2004
(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

que resultó en un aumento de la productividad aparente del factor trabajo en la industria.

En línea con la recuperación del VAB de la industria, la producción industrial medida a través del Índice de Producción Industrial (IPI) manifestó un crecimiento anual del 1,6 por 100, en tasas corregidas de efectos de calendario, tres décimas por encima del crecimiento de 2003, afianzando la recuperación que este indicador venía revelando desde 2002.

No obstante, el análisis del IPI por ramas de actividad muestra caídas en la producción de once de las veinticinco actividades analizadas. La desaceleración más intensa se observó en los Equipos informáticos, como viene siendo habitual en los últimos cuatro años, que descendió un 22,6 por 100, le siguieron las producciones de Tabaco y de Cuero con caídas del 16,5 y el 13,6 por 100, respectivamente. En el otro extremo, destacó el avance de la rama de Energía eléctrica, gas y agua, cuyo IPI creció un 7,0 por 100, con una repercusión sustancial en el resultado de la industria en general, puesto que su ponderación es del 9,7 por 100. Asimismo, destacaron las ramas de Maquinaria y material eléctrico y de Equipo médico que crecieron un 6,3 por 100.

En cuanto al destino económico de los bienes, el mayor crecimiento fue el registrado por el IPI de bienes energéticos, un 4,8 por 100, le siguieron los bienes de equipo, con un 1,9 por 100, 1,4 puntos por encima del crecimiento de 2003, respondiendo a la mayor demanda de estos bienes. El IPI de los bienes de consumo, por su parte, descendió un 0,2 por 100 en 2004 como resultado de los desfavorables registros en la primera mitad del año.

El Índice de Cifras de Negocios en la Industria aumentó de media en 2004 en un 3,6 por 100, destacando por segundo año consecutivo los resultados en las actividades energéticas, cuyo índice subió un 18,7 por 100; le siguen los bienes intermedios con un aumento del 6,6 por 100 y los bienes de equipo un 5,9 por 100, superando en ambos casos los registros de 2003. El Índice de los Bienes de Consumo aumentó en un 3,6 por 100, con escasas diferencias entre los duraderos y no duraderos.

El Índice de Entradas de Pedidos experimentó, por su parte, un aumento medio anual del 6,5 por 100, siendo de nuevo el de los pe-

didos de bienes energéticos el de mayor avance con un 19,3 por 100, seguidos de los bienes intermedios, un 6,8 por 100, y los de equipo con un 6,0 por 100. Este Índice para Bienes de Consumo aumentó un 3,8 por 100.

Nuevo récord de matriculaciones

Los resultados de 2004 confirmaron la recuperación del mercado del automóvil tras la crisis de 2002, de modo que, de acuerdo con las estimaciones de la Asociación Nacional de Fabricantes de Automóviles y Camiones (ANFAC), las matriculaciones aumentaron un 10,2 por 100, hasta alcanzar 1.891 millones de vehículos, de los cuales 1.517 millones fueron turismos, con un aumento del 9,8 por 100. Por tipo de vehículo, destacó el avance en las matriculaciones de motocicletas, un 59,0 por 100, y el de vehículos todoterreno, un 18,9 por 100.

Este balance, que marca un nuevo récord en las matriculaciones de turismos, respondió al favorable comportamiento del consumo de los hogares. De hecho, distinguiendo por finalidad de las matriculaciones, se observa que las de uso privado aumentaron un 12,4 por 100 frente a las de uso productivo, que sólo aumentaron un 2,6 por 100, frente al 21,5 por 100 del año anterior. Las mismas claves que explican la pujanza del consumo privado durante 2004 se aplicarían a la compra de vehículos, adquiriendo mayor importancia la mayor accesibilidad a la financiación ajena, característica en este tipo de compras, en un entorno de tipos de interés históricamente bajos.

En línea con el mayor empuje en la compra de automóviles, en 2004, 418.153 turismos y todoterreno se acogieron al Plan Prever, un 27,8 por 100 más que en el ejercicio anterior.

En 2004, se produjeron un total de 3.012.174 vehículos, un 0,6 por 100 menos que en 2003, de los cuales un 82,4 por 100 se destinaron a la exportación. Aunque la proporción de la producción destinada a la exportación aumentó respecto a 2003, el sector muestra una cierta preocupación respecto a los efectos que pudiera tener la ampliación de la Unión Europea en cuanto a aumento de la competencia dentro del mercado europeo.

El CES en su Informe sobre *Los efectos de la próxima ampliación de la Unión Europea sobre la economía española*[69] señaló que

[69] Informe del CES 1/2004, sobre *Los efectos de la próxima ampliación de la Unión Europea sobre la economía española*.

los menores costes laborales que existen en aquella zona y su mayor proximidad a los países centroeuropeos presentan cierto riesgo para el sector en España, especialmente en los componentes de automoción, de un menor valor añadido, y donde los costes laborales tienen un papel importante.

Cabría señalar también el riesgo que supone que los centros de decisión en el sector, dominado por multinacionales, se encuentren fuera de España. Esta circunstancia junto a la existencia de incentivos fiscales en algunos de los nuevos miembros de la Unión Europea, ha propiciado varios procesos de deslocalización. Para compensar las posibles ventajas de partida de estos países se debería incidir según la Comisión Europea en una mayor cualificación de la mano de obra, una mayor inversión en investigación y desarrollo y/o un mejor clima laboral (cuadro I-20).

Liberalización del textil

El año de 2004 fue el último ejercicio antes de la liberalización definitiva del sector textil y, por tanto, de su exposición a partir del 1 de enero de 2005 a las mismas normas comerciales y de importación que el resto de sectores industriales. Este proceso de liberalización se inició en enero de 1995, como resultado de las negociaciones

CUADRO I-20
EL REGRESO DE SEAT A MARTORELL

Representantes de la fábrica de SEAT en Martorell (Barcelona) comparecieron en el CES el 18 de enero de 2005 para describir el proceso de deslocalización que sufrió su fábrica en 2002 y de cómo han sido capaces, en 2004, de revertir tal proceso.
La decisión de trasladar la fábrica de Martorell a Bratislava (Eslovaquia) se basó, por un lado, en los menores costes laborales y en una serie de ayudas estatales al establecimiento de empresas, y, por otro, en un deteriorado clima laboral, que había dado lugar a un convenio colectivo muy rígido.
El regreso de la fábrica se ha basado en el acuerdo entre la empresa y los trabajadores. Se negoció con una plataforma única de convenio y se plantearon propuestas realistas y efectivas tomando como máxima premisa la flexibilidad laboral, lo que ha supuesto un sustancial aumento de la competitividad de la fábrica.
Entre las principales medidas destacan:

— Mayor flexibilidad. Fijando un calendario mensual en lugar de anual, adaptándose con más rapidez a las necesidades del mercado. Establecimiento de un banco de horas para toda la plantilla, de modo que cada trabajador tendrá una cuenta con aproximadamente 200 horas al año, que se podrá ajustar a la mayor o menor demanda de trabajadores.
— Compromiso de precisión en la programación de la producción por parte de la empresa.
— Compromiso de conciliación de vida laboral y familiar. Se tratará de evitar horas extraordinarias los fines de semana, y de producirse estarían debidamente recompensadas.

Fuente: Elaboración propia.

de la ronda Uruguay del GATT[70] en el que se aprobó la puesta en marcha de un proceso de transición para la supresión definitiva de los contingentes que se aplicaban en el marco del Acuerdo Multifibras, y se materializó en el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido. La elevada competitividad de los países menos desarrollados en este sector, ya que es un sector de demanda débil, bajo contenido tecnológico e intensivo en mano de obra, ha supuesto en los últimos años unos continuos procesos de ajuste del sector en España de modo que en la última década ha experimentado una pérdida continua de producción y de empleo[71].

En concreto, en los últimos cinco años, el Índice de Producción Industrial para el textil y la confección descendió un 34,0 por 100, mientras que el IPI general lo hacía en un 0,5 por 100. De hecho, en los últimos cinco años, 1999-2004, de acuerdo con las estadísticas recogidas por el INE en el Directorio Central de Empresas, el número de empresas dentro de la Industria textil se redujo en un 4,5 por 100, y en la Industria de la confección y de la peletería en un 0,5 por 100. Descendiendo al nivel de rama (tres dígitos de la clasificación CNAE-93), se observa que la mayor reducción en el número de empresas de la industria textil se dio en la rama de Fabricación de tejidos textiles, con un 27,4 por 100 y en el de la confección, el mayor descenso se observó en la Confección de prendas de cuero con un 20,7 por 100[72].

El sector textil revela una elevada concentración territorial; casi el 40 por 100 de sus empresas en 2004 se sitúan en Cataluña, y el 21,4 por 100 en la Comunidad Valenciana. En consecuencia, se podría afirmar que los mayores problemas y desafíos para el sector, salvo casos concretos, se están dando en estas dos regiones. De hecho, el mayor descenso en el número de empresas en el periodo

[70] Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.

[71] Véanse *Panorama Económico-Social de España,* núm. 123, de marzo de 2005, y *Observatorio de Relaciones Industriales* del CES, núm. 79, de marzo de 2005.

[72] Por presentar una tendencia marcadamente opuesta a la general del sector textil, resulta necesario subrayar el incremento en estos últimos cinco años del número de empresas dedicadas a la «Confección de prendas de vestir en textiles y accesorios», que creció un 61,8 por 100, correspondiendo más de un tercio de ese crecimiento a Cataluña, dinamismo que contrasta con los resultados generales del sector textil en esta Comunidad Autónoma.

considerado se produjo en Cataluña, con una reducción del 12,9 por 100, superando a la mencionada media española en 8,4 puntos porcentuales. Además, Cataluña acoge a más de la mitad de las empresas de los sectores de la industria textil anteriormente identificados como los de mayores descensos. La Comunidad Valenciana, por su parte, registró una disminución del 5,5 por 100 en el número de empresas textiles, y solamente otras tres Comunidades Autónomas, Aragón, Castilla y León y La Rioja vieron descender el número de empresas en el sector textil.

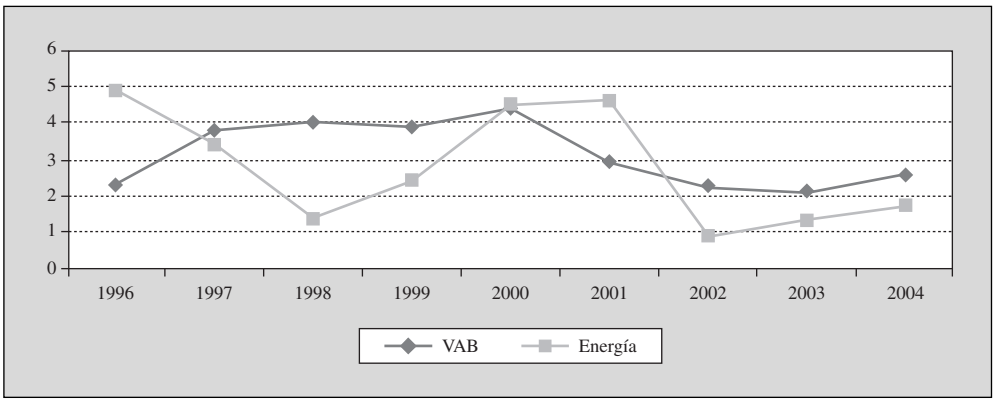
La Comisión Europea aprobó en octubre de 2003 una Comunicación sobre el futuro del sector textil y de la confección en una Europa ampliada[73] en la que se reflexionaba sobre las consecuencias de esta liberalización y en la que se recomendaba la creación de un Grupo de Alto Nivel Textil que inició sus trabajos en 2004 para trabajar sobre acciones concretas y elaborar recomendaciones de política económica con el objetivo de garantizar la competitividad del sector textil europeo en los mercados mundiales. Ante la imposibilidad de competir en precios, el Grupo de Alto Nivel en sus recomendaciones sobre el sector[74] abogaba por la concentración en las actividades que creen más valor añadido y de mayores ventajas competitivas, asociadas estas últimas al progreso en los campos de la I+D+i, la formación, la creación de una zona paneuromediterránea de libre comercio, la consideración de nuevos mercados y de los aspectos éticos y estándares medioambientales y laborales, así como de los derechos de la propiedad intelectual. Al respecto, el Observatorio Industrial de la Industria del Textil y de la Confección de España manifestó[75] la necesidad de concretar las medidas relativas a cada uno de estos pilares, sin perjuicio de aquellas que traten de paliar los efectos de los ajustes sociales que se están produciendo tanto en las empresas como en los territorios.

[73] Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *El futuro del sector textil y de la confección en la Unión Europea ampliada.* COM (2003) 649 final.

[74] Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *El sector textil y de la confección después de 2005 —Recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre el sector textil y de la confección—.* COM (2004) 668 final.

[75] Este Observatorio presentó un «Manifiesto público en defensa del sector textil y de la confección español» el 16 de marzo de 2005.

GRÁFICO I-10
VAB DE LA ENERGÍA, 1996-2004
(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

Sector energético

Aunque su ritmo de crecimiento se situó por debajo del crecimiento medio del VAB para el conjunto de la economía, la producción de energía confirmó en 2004 la recuperación iniciada en 2003, de modo que su tasa de crecimiento se situó en un 1,7 por 100 (gráfico I-10), cuatro décimas por encima de la registrada el año anterior.

A esta recuperación contribuyó la fortaleza de la demanda de energía eléctrica[76] que alcanzó los 233.551 millones de kilovatios hora (GWh), lo que supone un incremento del 3,6 por 100[77], aunque 1,8 puntos por debajo del crecimiento de 2003. La demanda extrapeninsular, por su parte, aumentó en 2004 un 6,9 por 100, seis décimas por debajo del año anterior, hasta alcanzar los 13.857 GWh. En cuanto al precio medio horario final ponderado se situó en 3,565 céntimos de euro el kilovatio hora para el periodo enero-diciembre 2004, lo que supone un descenso del 4,3 por 100 respecto al mismo periodo del año anterior.

La producción eléctrica bruta de los productores de régimen ordinario alcanzó en 2004 los 206.806 GWh, un 5,6 por 100 más que

[76] Red Eléctrica de España, *El sistema eléctrico español. Avance del Informe 2004*.

[77] Tasa de crecimiento anual corregida por los efectos de laboralidad y temperatura.

en 2003, con dos circunstancias especiales, por un lado, el descenso de la producción hidráulica, un 22,7 por 100 menos, debido a la escasez de precipitaciones durante el año y, por el otro, el importante aumento de la producción de ciclo combinado, un 97,2 por 100, por la puesta en marcha de diez nuevos grupos de este tipo de producción, de modo que en 2004 representó el 14,3 por 100 del total producido en régimen ordinario.

La electricidad producida por el régimen ordinario cubrió un 81,8 por 100 de la demanda, correspondiendo el 18,2 por 100 restante a la producción de régimen especial, que en este ejercicio aumentó un 4,3 por 100 gracias principalmente a la elevada producción eólica, que alcanzó el 30 por 100 de la producción de régimen especial.

El año de 2004 fue el primer ejercicio desde la puesta en marcha del mercado eléctrico en el que el saldo de los intercambios internacionales resultó exportador en 2.939 GWh[78] gracias a los intercambios con Portugal.

Durante el año se registraron nuevos máximos históricos de demanda de potencia[79]. El notable aumento en el consumo de electricidad que se viene produciendo en los últimos ejercicios es objeto de preocupación de las industrias del sector. Las compañías, conscientes de este hecho, tienen importantes planes de inversión tanto en la producción como en el transporte y la distribución. Al respecto, además del aumento en la producción en parte debido a la puesta en marcha de los nuevos grupos de ciclo combinado, la red de transporte aumentó, en 2004, en 333 kilómetros.

En materia normativa, durante 2004 se modificó el sistema retributivo del régimen especial, Real Decreto 436/2004, de 12 de marzo[80],

[78] Desde 1998 una parte de la demanda eléctrica se ha cubierto con los intercambios internacionales, por ejemplo, en 2003 el 0,6 por 100, en 2002 el 2,5 por 100 o en 2001 el 2,2 por 100.

[79] En el tramo de invierno, el 2 de marzo de 2004, se demandaron 37.724 Megavatios (MW); en el de verano, el 30 de junio se alcanzó una demanda de 36.619 MW.

[80] Real Decreto 436/2004, de 12 de marzo, por el que se establece la metodología para la actualización y sistematización del régimen jurídico y económico de la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial.

con el objetivo de fomentar la participación de este régimen en el mercado mayorista.

En octubre de 2004 se revisó el Convenio Internacional por el que se acuerda la constitución de un Mercado Ibérico de la Energía Eléctrica entre el Reino de España y la República Portuguesa, para adaptarlo a la normativa comunitaria, concretamente a la Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 96/92/C. A lo largo de 2005, se prevé la transposición al ordenamiento jurídico español de esta Directiva.

El sector de la energía en su conjunto quedó afectado, asimismo, por la aprobación del Real Decreto-Ley 5/2004, de 27 de agosto, por el que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, cuyo Proyecto fue objeto de Dictamen por parte del CES[81], y que responde a la necesidad de incorporar la Directiva 2003/87/CE, que establece uno de los instrumentos de mercado previstos en el Protocolo de Kioto, el comercio de emisiones. Uno de los instrumentos previstos para dicho comercio es el Plan Nacional de Asignaciones que establecerá qué permisos de emisión de dióxido de carbono tiene cada uno de los sectores y las compañías[82].

Tal y como quedó patente al describir las medidas del Plan de Dinamización (cuadro I-16) en el epígrafe dedicado al ciclo económico, el sector de la energía es uno de los principales objetivos del Gobierno. De hecho, a finales de 2004 se llegó al acuerdo de que a lo largo del año siguiente se elaboraría un Libro Blanco de la Energía Eléctrica.

En cuanto a la evolución de los hidrocarburos, en línea con el mantenimiento de la actividad económica, se observó un aumento

[81] Dictamen del CES 3/2004, de 26 de julio, sobre el Proyecto de Real Decreto-Ley por el que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

[82] En el apartado dedicado al medio ambiente del Capítulo III de esta Memoria, se realiza una descripción más detallada del Protocolo de Kioto.

del consumo final de hidrocarburos líquidos del 2,1 por 100, dentro de los cuales destaca el elevado dinamismo del consumo de gasóleos por la «dieselización» del parque automovilístico español y el mantenimiento del consumo de gases licuados del petróleo, la bombona de butano, que resiste el empuje del gas natural. De hecho, el mayor avance correspondió, como viene siendo habitual en los últimos años, al consumo de gas natural con un crecimiento del 16,1 por 100. Esta evolución de la demanda ha resultado en un saldo neto importador de productos petrolíferos para 2004 de 17,5 millones de toneladas, un –1,1 por 100 inferior al saldo importador de 2003.

La producción interior de hidrocarburos reflejó el cambio que se está produciendo en el consumo, de modo que la producción de crudos de petróleo cayó un 20,6 por 100 respecto a la de 2003 y la de gas natural aumentó en un 38,3 por 100. Aun así, representan respectivamente un 0,3 y un 1,3 por 100 del consumo interior de ambas energías.

Los precios tanto de los derivados del petróleo como del gas natural sufrieron las consecuencias del encarecimiento experimentado por el barril de petróleo tipo brent a lo largo del ejercicio. La cotización media del barril se situó en 38,2 dólares, es decir, un 9,4 por 100 más que la media de 2003, y en algunos momentos del año la cotización del barril llegó a superar los 50,0 dólares. No obstante, esta subida de precio del crudo fue compensada por la revalorización del euro frente a la divisa norteamericana. De este modo el precio medio anual de la gasolina 95 sin plomo alcanzó los 0,875 euros por litro, un 6,9 por 100 superior al precio medio de 2003; el precio medio del gasóleo, por su parte, llegó hasta los 0,758 euros el litro, es decir, un 8,9 por 100 más que en 2003. A pesar de las subidas los precios de venta de gasolinas y gasóleos en España continúan siendo de los más bajos dentro de la Unión Europea, sólo por encima de los de Grecia y Luxemburgo.

Aun así, las subidas del crudo durante 2004 volvieron a poner de manifiesto la vulnerabilidad de la economía española ante los incrementos de precios y las situaciones de escasez de oferta, dada su dependencia exterior en materia energética; España importa alrededor del 75 por 100 de sus necesidades de productos energéticos frente al 50 por 100 de media en la Unión Europea. La elevada dependencia del petróleo de España junto a la volatilidad que muestra

este mercado, respondiendo tanto a factores coyunturales[83] como estructurales, en concreto los aumentos de la demanda de petróleo de China e India, así como el bajo nivel de reservas estadounidenses[84] invitaría a establecer una estrategia que tratara de reducir la dependencia energética española y que debería mostrar una doble vertiente: por la parte de demanda, cuyo objetivo debería ser el ahorro y la eficiencia, y por la de la oferta, donde debería primar la diversificación, apostando por el gas natural y el desarrollo de las energías renovables.

3.2.3. **Construcción**

Aunque la construcción mantuvo la desaceleración iniciada en 2000, fue nuevamente el sector más dinámico de la economía, con un incremento del VAB del 3,7 por 100, explicando por sí solo casi un 11 por 100 del crecimiento del PIB.

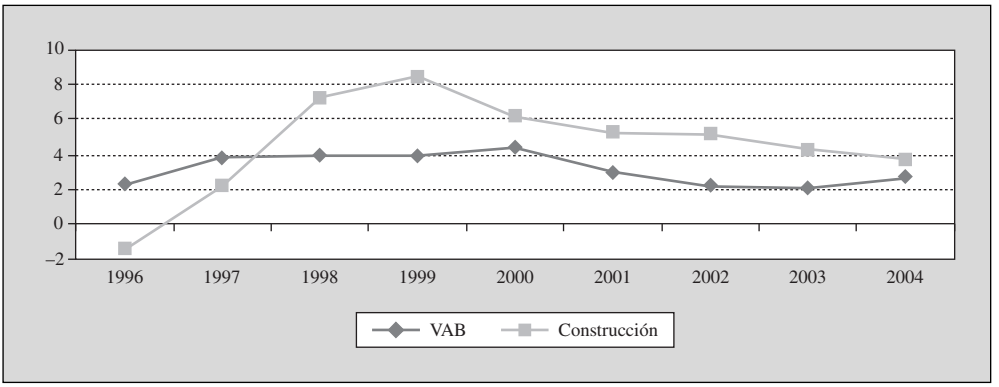
Aunque de media anual el crecimiento fue inferior en seis décimas al registrado para 2003, la evolución trimestral fue la contraria, mientras que en 2003 se observó un sustancial descenso en la tasa de crecimiento interanual desde el tercer trimestre, en 2004 se observa una aceleración desde la segunda mitad del año, llegando a cerrar el ejercicio con una tasa interanual de crecimiento del 4,0 por 100 en el cuarto trimestre.

El comportamiento del sector de la construcción ha resultado sorprendente sobre todo porque tradicionalmente había sido un sector procíclico, característica que parece haber abandonado en los últimos años. El sector de la construcción ha pasado de representar el 6,9 por 100 del PIB español en 1997, primer año de crecimiento del VAB del sector de la construcción tras la caída experimentada en 1996, a representar un 8,1 por 100 del PIB en 2004 (gráfico I-11).

[83] En 2004, la crisis financiera de la petrolera rusa Yukos, la tensión social en Nigeria, el recorte de producción de la OPEC efectivo a partir del 1 de abril de 2004, los atentados de mayo contra instalaciones iraquíes y saudíes, el incendio de una refinería en Noruega, o la inestabilidad de Venezuela ante el referéndum del 15 de agosto sobre la continuidad del presidente Chávez, entre otros.

[84] Véase el epígrafe 1.2, Economía Internacional, del Capítulo I de esta Memoria.

GRÁFICO I-11
VAB DE LA CONSTRUCCIÓN, 1996-2004
(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

La conjunción de varios factores explicaría este dinamismo del sector de la construcción, en general, y de la edificación en particular. En primer lugar, cabe subrayar la existencia de una importante demanda latente de vivienda que ha visto la luz gracias a un conjunto de circunstancias concurrentes tales como los bajos tipos de interés o el mayor nivel de empleo, a ésta se ha sumado el incremento de la demanda de los extranjeros no residentes y de los inmigrantes o la utilización de este tipo de inversión como valor refugio frente a inversiones alternativas.

De acuerdo con las cifras ofrecidas por la Asociación de Empresas Constructoras de Ámbito Nacional (SEOPAN), en 2004 se volvió a registrar un máximo histórico en número de visados de viviendas de obra nueva, 675.000, un 7,0 por 100 más que en 2003. Éste es el cuarto año récord consecutivo en cuanto a la construcción de viviendas, revelando que la demanda continúa fuerte gracias al abaratamiento de la financiación ajena, aun a pesar de que los precios siguen al alza[85].

De hecho, tras la obra civil, que creció a un ritmo del 6,0 por 100, la edificación residencial fue la más dinámica con un avance del 5,0

[85] Véase el epígrafe 2.3, Vivienda, del Capítulo III de esta Memoria.

por 100. La edificación en general creció un 3,2 por 100, con avances del 1,0 por 100 de la no residencial y del 2,5 por 100 de la de rehabilitación y mantenimiento.

La licitación oficial, por su parte, creció a un ritmo del 18,5 por 100, 16,3 puntos por encima del crecimiento de 2003. Se observa una gran diferencia en cuanto a los niveles de Administración licitante, en este ejercicio frente al anterior en que descendieron, los mayores impulsos correspondieron a las Administraciones territoriales, principalmente a la Administración local que con un crecimiento del 59,9 por 100 representó el 32,7 por 100 del total de licitaciones, le sigue en dinamismo la licitación de las Comunidades Autónomas, con un crecimiento del 18,7 por 100, alcanzando el 33,5 por 100 de las licitaciones. El detalle territorial revela comportamientos muy diferentes por regiones, de modo que las de mayor dinamismo fueron Asturias, País Vasco y Baleares mientras que en siete Comunidades Autónomas descendió la licitación, destacando el descenso de Navarra y Cataluña, 47,7 y 47,1 por 100, respectivamente.

La Administración central, por su parte, redujo las licitaciones en 2004 en un 5,3 por 100, frente al crecimiento del 19,9 por 100 de 2003, este descenso se debió a la paralización de proyectos de inversión ya aprobados en concreto los de inversiones ferroviarias y los del Ministerio de Medio Ambiente. De este modo, la licitación pública de los Ministerios de Fomento y Vivienda aumentó sólo un 2,2 por 100 frente al aumento del 14,8 por 100 de 2003; las licitaciones del Ministerio de Medio Ambiente descendieron un 53,7 por 100 cuando en 2003 habían aumentado un 47,4 por 100.

El descenso en las licitaciones públicas fue objeto de preocupación en el sector, que instó al Gobierno a concretar los proyectos que pondrá en marcha en los próximos años y su financiación. Al respecto, el Gobierno presentó a finales de 2004 su propuesta de Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte en el que se presentan proyectos de inversión para los próximos quince años pero sin la precisión que solicita el sector. Se recuerda además que aunque la obra civil representa algo menos de la cuarta parte de la producción del sector de la construcción, en los últimos años ha presentado un dinamismo superior a la edificación y que, dado el peso del sector en la economía, es deseable que este dinamismo se mantenga sobre todo ante la incertidumbre que rodea a la producción en edificación.

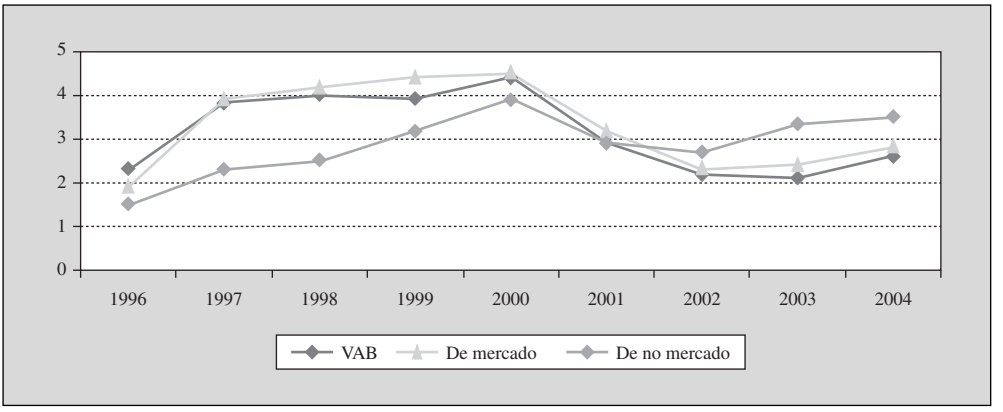
La moderación en el crecimiento de indicadores como la producción de cemento o el consumo aparente de este material revelarían una cierta amortiguación en la actividad constructora; aun así, la Asociación de Empresas Constructoras de Ámbito Nacional (SEOPAN) estima un crecimiento del VAB del sector para 2005 de entre el 3,5 y el 4,4 por 100.

3.2.4. **Servicios**

Por detrás de la construcción, la segunda rama más dinámica fue la de los servicios, con un crecimiento medio anual de su VAB del 2,8 por 100 (gráfico I-12), cuatro décimas por encima del crecimiento de 2003, poniendo fin a la desaceleración iniciada en 2000. Dentro de esta actividad, los servicios de no mercado fueron nuevamente los más dinámicos, con un crecimiento del 3,5 por 100, dos décimas por encima del año anterior, mientras que los servicios de mercado, aunque con un avance mayor respecto a 2003, cuatro décimas, crecieron a un ritmo medio anual del 2,5 por 100.

De acuerdo con los Indicadores de actividad del sector servicios[86] del INE, en 2004, la cifra de negocios de los servicios de

GRÁFICO I-12
VAB DE LOS SERVICIOS, 1996-2004
(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

[86] Los Indicadores de actividad del sector servicios son resultado de una encuesta continua a 10.000 empresas y miden la evolución a corto plazo de la actividad

mercado aumentó un 5,3 por 100, medido a través de la tasa de variación interanual de diciembre, 2,5 puntos porcentuales menos que en 2003. En este ejercicio fueron las cifras de negocios de las tecnologías de la información y la comunicación las que lideraron el crecimiento con un 7,0 por 100, aun así se situaron por debajo del aumento registrado para 2003. En general todos los sectores moderaron el crecimiento de sus cifras de negocios, destacando la de los servicios a empresas que pasó de crecer un 8,4 por 100 en 2003 a un 3,3 en 2004. El sector turismo fue de nuevo el de menor crecimiento en cuanto a las cifras de negocio. En línea con la evolución de las cifras de negocio, el crecimiento en la ocupación en 2004 fue en todos los sectores, salvo para las Tecnologías de la información y la comunicación, inferior al de 2003, de modo que el índice general creció un 2,3 por 100, 1,8 puntos por debajo del crecimiento de 2004. Los servicios relacionados con las Tecnologías de la información y la comunicación pasaron de una caída de la ocupación en 2003 del 1,4 por 100 a un aumento del 0,2 por 100.

Comercio

En lo relativo al comercio minorista, de acuerdo con el Índice de Comercio al por menor publicado por el INE, el Índice General de Ventas del Comercio Minorista aumentó en 2004 un 2,7 por 100, dos décimas por debajo del crecimiento de 2003; y se acompañó de un crecimiento medio anual del empleo del 2,6 por 100. Las ventas de las grandes superficies por su parte aumentaron un 4,4 por 100, nueve décimas por debajo del crecimiento del ejercicio anterior.

El mayor dinamismo correspondió a las ventas minoristas de productos diferentes a la alimentación, que creció en términos interanuales de diciembre un 2,8 por 100 y, dentro de éstos, los relacionados con el equipamiento del hogar que avanzaron un 3,6 por 100. Las ventas de alimentación aumentaron en términos interanuales de diciembre un 2,4, dos décimas menos que en 2003.

El sector mantuvo una menor confianza[87] en 2004, seis puntos negativos, cuatro más que en 2003, resultado de un claro empeora-

de las empresas que operan en los sectores de Comercio, Turismo, Transportes, Tecnologías de la información y la comunicación y Servicios a empresas. Estos indicadores reflejan la evolución del sector a través de dos variables: la cifra de negocios y el empleo. El personal ocupado incluye tanto el personal asalariado como el no remunerado.

[87] Medida a través del Índice de Confianza del Comercio Minorista publicado por la Comisión Europea.

miento de la misma durante el último cuatrimestre del año. De hecho, la percepción respecto a la situación del negocio empeoró nueve puntos, deterioro que se viene produciendo año tras año desde 2000; además las previsiones de futuro, aunque optimistas, lo son menos que las registradas en 2003.

En el ámbito normativo destacó la aprobación, el 21 de diciembre de 2004, de la Ley 1/2004, de Horarios comerciales, respondiendo a la finalización el 31 de diciembre de 2004 del régimen transitorio establecido por la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, ampliado hasta finales de 2004 por el Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio. En términos generales, la nueva norma trata de fomentar una mayor flexibilidad de horarios comerciales respecto a la existente y permite a las Comunidades Autónomas profundizar en la liberalización de los horarios en sus correspondientes territorios.

Asimismo, en el Plan de Dinamización presentado por el Gobierno a principios de 2005 se contempla la necesidad de elaborar antes de finales de 2005 un Plan de medidas en el ámbito del comercio interior, con los objetivos concretos de, por un lado, aumentar la transparencia de precios y de márgenes en la distribución comercial, para lo cual se establecen medidas como la elaboración de un índice de márgenes en productos de alimentación fresca o la mejora de la información sobre precios en tiempo real de las operaciones de los Mercas; por otro lado, se plantea fomentar la competencia, para lo cual se propone entre otras medidas: la entrada de nuevos operadores Mercas o favorecer el desarrollo de canales alternativos de venta minorista, como el comercio electrónico o la venta directa.

Telecomunicaciones

En 2004 el sector de las telecomunicaciones continuó mostrando un notable dinamismo y profundizó en su proceso de liberalización. En el segmento de las líneas de telefonía fija el proceso de apertura de mercado y de aumento de la competencia ha supuesto que la compañía con mayor peso en este mercado, Telefónica, haya ido perdiendo cuota de mercado, de modo que en 2003 concentraba el 81,3 por 100 del total de ingresos en telefonía fija, cuando dos años antes era el 90,0 por 100.

En este sentido, se observa que en diciembre de 2004 las líneas telefónicas fijas preseleccionadas, es decir, las líneas que cursan sus llamadas a través de un operador alternativo, ascendían a 2,39 millo-

nes. No obstante, el dinamismo que mostró la preselección a lo largo de 2003 y que tuvo como resultado la preselección de cerca de medio millón de líneas, no se reprodujo en 2004, año que terminó con sólo cien mil líneas preseleccionadas más. La estabilización en la preselección indicaría el mayor esfuerzo que están haciendo los operadores alternativos a Telefónica por ofrecer el servicio de telefonía fija con acceso directo, es decir, con bucle de abonado propio. De hecho, en el primer trimestre de 2004 los bucles desagregados crecieron alrededor del 45 por 100.

Además, los precios de las llamadas de telefonía fija se han venido reduciendo, tanto los de ámbito local como sobre todo los de ámbito nacional; en ambos casos los precios se encuentran por debajo del coste medio de la Unión Europea para este tipo de servicios[88]; cabe recordar que el sector de las telecomunicaciones ha sido de los pocos sectores, si no el único, cuyo IPC ha revelado una constante tendencia deflacionista.

El número de líneas de telefonía fija en servicio al mercado final[89], aunque sigue una trayectoria creciente, ha amortiguado notablemente su crecimiento de modo que en 2002 y 2003 crecieron alrededor del 0,7 por 100 frente al crecimiento promedio de los tres años anteriores del 2,5 por 100. Esta tendencia al estancamiento se confirma al analizar el número de minutos cursados por el servicio de telefonía fija, ya que, tras incrementar de manera destacable en el quinquenio 1998-2002, en 2003 cayó un 11,0 por 100.

Este descenso se explica por la elevada actividad mostrada tanto por la telefonía móvil como por la migración de usuarios de Internet desde las líneas de telefonía fija a la banda ancha. En efecto, de acuerdo con las estadísticas del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, el número de clientes de telefonía móvil alcanzó los 39 millones, casi un millón ochocientos mil más que en 2003. En términos de tasa de penetración, en 2003 se alcanzó el 87,2 por 100, tres puntos por encima de la media comunitaria.

[88] Eurostat, *Structural Indicators* (periodo 2003), enero de 2004.

[89] Las únicas estadísticas al respecto disponibles en el momento de elaboración de esta Memoria eran las procedentes del Informe 2003 de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones publicado en julio de 2004.

En cuanto a la banda ancha, en 2004 destacó el avance protagonizado por el número de líneas de ADSL, que alcanzaron en enero de 2005 los 2,67 millones, alrededor de un millón y medio más que en enero de 2004. Los meses de noviembre y diciembre de 2004 batieron récords en cuanto al crecimiento de usuarios de este tipo de líneas. Sin embargo, cabe subrayar el hecho de que, en el mercado de las líneas ADSL, España continuó teniendo los precios más altos de Europa y, hasta octubre de 2004, también adolecía de tener las líneas de velocidad más baja[90]. Asimismo, cabe subrayar el notable crecimiento en la utilización del cable; en los últimos cinco años el número de clientes de telefonía fija por cable se ha multiplicado por seis, alcanzando 1,88 millones de clientes en 2004.

En materia normativa destacaron los siguientes avances: la CMT aumentó los incentivos de los operadores de acceso indirecto para invertir en redes, se modificaron los acuerdos de 2000 sobre las licencias del Sistema de Telecomunicaciones Móviles Universales (UMTS) con el objetivo de proceder a su lanzamiento comercial garantizando una cobertura mínima antes de la prestación del servicio y fomentando el despliegue de red propia, se creó una Comisión sectorial donde están representadas las Comunidades Autónomas y se aprobaron nuevas medidas[91] que trataran de garantizar la calidad del servicio. Respecto a esto último y, en general, sobre la protección de los usuarios de las telecomunicaciones, el 15 de abril de 2005 el Consejo de Ministros aprobó el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios.

Turismo

La desaceleración económica de los principales socios comunitarios, la revalorización del tipo de cambio del euro, concretamente frente a la libra esterlina o al dólar, y la mayor estabilidad mostrada por algunos destinos mediterráneos competidores directos del turismo español en el segmento de sol y playa explicarían los discretos resultados del turismo en 2004. España volvió a registrar un nuevo récord de entrada de turistas, al alcanzar los 53,4 millones de personas, lo que le lleva a situarse en la segunda posición mundial como

[90] Ministerio de Economía y Hacienda, *Informe sobre las reformas en los mercados de bienes y servicios y de capitales en España, 2004,* diciembre de 2004.

[91] Garantizar la transparencia en la tarificación adicional y las indemnizaciones a los consumidores por interrupciones en el servicio telefónico.

receptora de turistas, pero los ingresos por turismo sólo avanzaron un 1,0 por 100.

Uno de los datos que cabe destacar del año 2004 es que continuó la tendencia a la desestacionalización y a la ampliación de los lugares de destino. Aunque la mayor parte de los turistas llegan a España en el periodo estival, los meses que registraron mayores incrementos en número de turistas fueron diciembre, un 12,9 por 100, febrero, un 9,3 por 100, y noviembre, un 9,2 por 100; por su parte, agosto y junio vieron descender el número de turistas extranjeros en un 0,8 por 100 y un 3,2 por 100, respectivamente; todo ello, indicaría un posible reparto más homogéneo de la demanda turística entre todos los meses del año.

La desestacionalización va unida a una mayor diversificación de los destinos turísticos por Comunidades Autónomas. Así, los mayores avances no se dieron entre las seis principales Comunidades Autónomas turísticas[92], destacando los aumentos en el número de turistas de Extremadura y Murcia, 35,7 y 35,5 por 100, respectivamente, seguidas de Cantabria y Castilla-La Mancha, 29,7 y 22,2 por 100, destinos cuya oferta turística se aleja del tradicional de sol y playa. Sin embargo, el proceso de diversificación de destinos turísticos y del tipo de oferta turística demandada es lento. Las mencionadas cuatro Comunidades Autónomas más dinámicas acogieron conjuntamente al 2,0 por 100 de los turistas de 2004, frente al 90,9 por 100 de las seis regiones turísticas tradicionales. Estas últimas experimentaron, además, crecimientos en el número de turistas extranjeros, aunque fueran de un solo dígito; sólo Canarias registró un descenso, lo que no le impidió continuar siendo el segundo destino nacional, tras Cataluña, y el primero en gasto de los turistas. Finalmente, Navarra fue el destino que perdió mayor atractivo para los turistas extranjeros con un descenso en el número de turistas del 26,7 por 100.

Por lo que respecta a los países de procedencia de los turistas, Reino Unido, el principal mercado emisor con el 30,6 por 100 del total, experimentó un crecimiento del 2,9 por 100, aun a pesar de la fortaleza del euro frente a la libra. De los países de la Eurozona,

[92] Por orden de importancia: Cataluña, Canarias, Baleares, Andalucía, Comunidad Valenciana y Madrid.

destaca la recuperación, por primera vez desde 1999, de las llegadas procedentes de Alemania, en un 2,7 por 100. Francia, el tercer mercado emisor, sufrió un descenso del 2,0 por 100. Del resto de mercados emisores cabe destacar el incremento del 19,4 por 100 en el número de turistas procedentes de Portugal.

En cuanto a los viajes realizados por los residentes en España, de acuerdo con la Encuesta de Movimientos Turísticos de Españoles (Familitur), durante 2004, se realizaron un total de 47,1 millones, un 5,0 por 100 más que en 2003, de los cuales un 90,2 por 100 corresponde a viajes dentro de España, es decir, al turismo interior, y el 9,8 por 100 restante a viajes de residentes con destino extranjero o turismo emisor. En 2004, se observó un incremento en el uso del servicio de reservas que ofrecen las agencias de viajes en un 20,5 por 100, aun así, el 59,1 por 100 de los viajes realizados por turistas españoles se hicieron sin reserva. Destaca, asimismo, el descenso en el uso del paquete turístico por parte de los españoles, un 18,8 por 100, lo que revela una cierta preferencia por los viajes individualizados o personalizados, tendencia que va adquiriendo peso dentro del sector.

El turismo interior aumentó un 3,8 por 100. Andalucía y el litoral mediterráneo continuaron siendo los destinos preferidos por el turismo interno, de modo que de manera conjunta representaron el 46,9 por 100 de los viajes interiores. Sin embargo, el mayor dinamismo fue el registrado por Aragón, con un crecimiento del 17,0 por 100, reflejando el creciente interés del turismo de montaña, aunque los tradicionales destinos de sol y playa, Andalucía y la Comunidad Valenciana, le siguieron en ritmo de crecimiento, 8,7 y 7,8 por 100 respectivamente. Al igual que para el turismo extranjero, Navarra perdió interés como destino turístico en 2004 revelando el mayor descenso del turismo interior, un 15,9 por 100.

Respecto a los viajes de los residentes al extranjero, en 2004, experimentaron un avance del 17,1 por 100, respondiendo a la fortaleza del consumo privado y a la evolución del tipo de cambio del euro, resultado que habría repercutido negativamente en la balanza de pagos, tal y como se analiza más adelante en el apartado dedicado al sector exterior español. Este tipo de turismo acostumbra a consumir más servicios turísticos, en términos relativos, de modo que se suelen realizar con reservas previas y utilizan, generalmente, los servicios de las agencias de viajes.

Transportes

En cuanto a los servicios de transporte, se observan notables crecimientos en todos los modos de transporte tanto de pasajeros como de mercancías, excepto en el ferroviario. La evolución en la utilización de estos servicios confirma el mantenimiento de la recuperación de la actividad económica general y, en particular, respecto al subsector de pasajeros, revela el empuje del consumo de los hogares durante 2004.

Respecto al transporte de pasajeros, el realizado por carretera, tanto en servicio regular como discrecional, creció durante 2004 un 0,2 por 100, cuatro puntos porcentuales por encima de la variación de 2003, año en que descendió un 3,8 por 100. Pero las evoluciones más dinámicas fueron las registradas por el transporte marítimo de pasajeros, con un crecimiento del 10,8 por 100, cinco puntos más que en 2003, y por el aéreo, que repite y mejora el dinamismo revelado un año antes, creciendo a un ritmo del 7,8 por 100, tres décimas más que en 2003. Ambos tipos de transportes han venido experimentando los efectos de sus procesos graduales de liberalización. Concretamente, en lo que concierne al transporte aéreo, éste parece haber aumentado su capacidad competitiva respecto a los otros modos, gracias a la aplicación de diferentes medidas, entre las que destacan: el fomento de la competencia en los servicios de asistencia en tierra o la ampliación a tres del número de agentes que pueden dar servicios de combustible y carburante tanto en el aeropuerto de Madrid como en el de Barcelona; todo ello sin olvidar una tendencia que se ha venido manifestando en los últimos años como es la irrupción en el mercado de compañías aéreas de bajo coste, que han elevado la presión competitiva en este transporte.

Respecto al transporte de mercancías, se observa que en 2004 la carretera mantiene y eleva su hegemonía en este ámbito, con un crecimiento del 12,1 por 100, el mayor de los últimos seis años. No obstante, el transporte marítimo de mercancías también creció al ritmo nada desdeñable del 8,1 por 100, 3,1 puntos por encima del crecimiento de 2004, a lo que pudo contribuir el mayor desarrollo del cabotaje marítimo, propiciado tanto por los convenios firmados entre diferentes puertos españoles y comunitarios como por la constitución de la Oficina Española para la Promoción del *Short Sea Shipping*.

Finalmente, el transporte ferroviario merece una mención aparte tanto por su comportamiento, atípico dentro del sector de servicios

de transportes, como por el proceso de liberalización que viene experimentando en los últimos años. El transporte ferroviario de pasajeros descendió por segundo año consecutivo, alcanzando una tasa del –1,6 por 100, frente al –0,8 por 100 de 2003. El transporte de mercancías cayó un 3,5 por 100 para el conjunto de 2004, como resultado de un descenso gradual en la utilización de este servicio a lo largo del año que se saldó con un descenso interanual en el cuarto trimestre del 16,7 por 100.

Tras la aprobación en 2003 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector ferroviario, cuya entrada en vigor se aplazó hasta el 31 de diciembre de 2004, que trasponía al sistema normativo español el conjunto de directivas de la Unión Europea del denominado «paquete ferroviario» y que suponía iniciar el proceso de liberalización de este servicio; en 2004 se aprobó el Reglamento[93] que desarrollaba dicha Ley en lo referente a las infraestructuras ferroviarias, a los servicios adicionales, complementarios y auxiliares, a los servicios de transporte ferroviario, al servicio de inspección, al Registro Especial Ferroviario y al régimen aplicable al Comité de Regulación Ferroviaria. Además se aprobaron, también a finales de año, los estatutos de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y de la entidad pública empresarial Renfe-Operadora[94]. Estas normas fueron objeto de Dictamen del CES[95] en los que se hizo especial hincapié en aspectos relacionados con la apertura del mercado ferroviario a la competencia, los derechos de los trabajadores afectados y los derechos de los usuarios.

En abril de 2005 se aprobó la Orden Ministerial que determinará los criterios de adjudicación de las «franjas horarias»[96], es decir, el

[93] Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del sector ferroviario.

[94] Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, y Real Decreto 2396/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Renfe-Operadora.

[95] Dictamen del CES 1/2003, de 29 de enero, sobre el Anteproyecto de Ley del Sector ferroviario y Dictamen del CES 1/2004, de 28 de enero, sobre los Proyectos de Reales Decretos: Reglamento del sector ferroviario, Estatuto del administrador de infraestructuras ferroviarias y Estatuto de la entidad pública empresarial Renfe-Operadora.

[96] Orden FOM/897/2005, de 7 de abril, relativa a la declaración sobre la red y al procedimiento de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria.

derecho de explotación de un surco ferroviario durante un determinado periodo y de la que regulará los cánones que se pagarán a ADIF por el uso de las vías ferroviarias[97], facilita parte del marco normativo necesario para garantizar la apertura del mercado ferroviario a la competencia que, además, será efectiva a partir del segundo sábado de diciembre de 2005[98].

Tanto el Dictamen 1/2003, sobre el Anteproyecto de Ley del Sector ferroviario, como el Dictamen 1/2004, pusieron de manifiesto el riesgo de dispersión normativa, que dificultaría el desarrollo armónico del marco que va a regir el transporte ferroviario. En aras a una mayor seguridad jurídica, el CES recomendó al Ministerio de Fomento la realización de un esfuerzo aclaratorio o de refundición.

Asimismo, el proceso de liberalización se debería acompañar de actuaciones concretas sobre las infraestructuras. Dada la proximidad del proceso de liberalización se deberían barajar, a corto plazo, la realización de algunas mejoras sobre la infraestructura existente como la adaptación de las estaciones y apartaderos a la circulación de trenes más largos o la construcción, en los ejes principales de tráfico, de líneas auxiliares paralelas para posibilitar adelantamientos. A largo plazo, la viabilidad y sostenibilidad del sector, sobre todo en lo que respecta al transporte de mercancías, pasaría por la creación de una red específica para este tipo de servicios siempre conforme a criterios económicos, es decir, aprovechando la red convencional existente, recuperando las infraestructuras en desuso y construyendo nuevos tramos donde sea indispensable.

3.3. Agregados de la demanda

Como ya se ha manifestado al inicio del epígrafe, la demanda interna, y en concreto el consumo privado y en menor medida la inversión, fue el motor que impulsó la economía española en 2004,

[97] Orden FOM/898/2005, de 8 de abril, por la que se fijan las cuantías de los cánones ferroviarios establecidos en los artículos 74 y 75 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector ferroviario.

[98] Antes de la apertura total del mercado está prevista la publicación de otras dos órdenes ministeriales relativas a la homologación del material rodante para utilizar sobre las infraestructuras ferroviarias y al acceso del personal a las mismas.

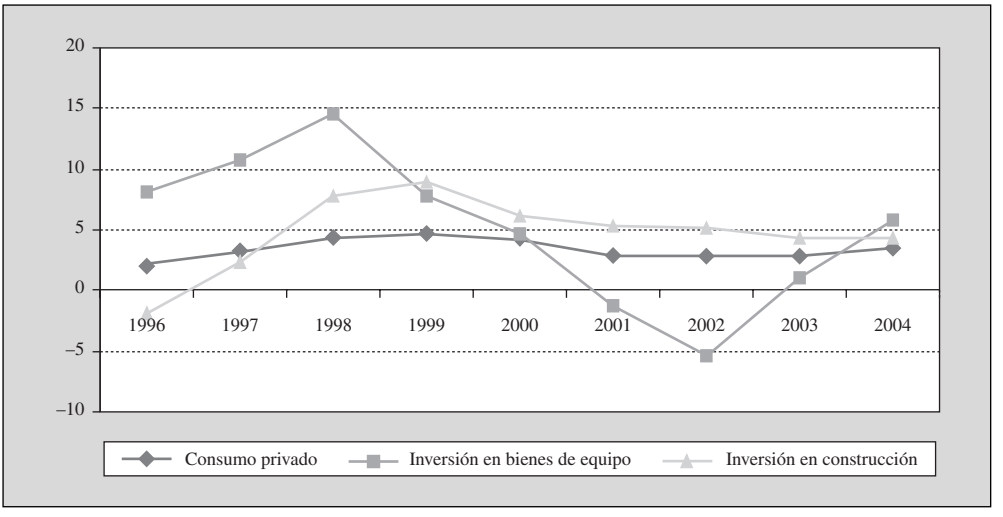
mientras que la demanda externa constituyó un freno, puesto que las exportaciones no pudieron compensar el fuerte crecimiento de las importaciones.

3.3.1. **Demanda interna**

A lo largo de 2004 la demanda interna mantuvo un ritmo de avance creciente hasta el tercer trimestre del año, para estabilizarse desde entonces en un crecimiento interanual del 4,5 por 100. La demanda interna acabó el año con un mayor crecimiento del consumo público y de la inversión en capital fijo y una estabilización del consumo privado (gráfico I-13).

El consumo privado representó el 60,3 por 100 del PIB a precios constantes y contribuyó al crecimiento del mismo en 2,1 puntos porcentuales, pero en 2004 el aspecto más destacable de la economía española por el lado de la demanda fue la recuperación de la inversión en bienes de equipo que creció de media en el año un 5,8 por 100 y acabó haciéndolo en los dos últimos trimestres a tasas cercanas al 10,0 por 100. La inversión en construcción, por su parte,

GRÁFICO I-13
DEMANDA INTERNA, 1996-2004
(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

mantuvo el tono alcanzado el año anterior y creció una décima más, el 4,4 por 100. Finalmente, el gasto en consumo público también fue superior al de 2003 y aumentó un 4,9 por 100.

3.3.1.1. *Consumo*

El gasto en consumo final de los hogares creció un 3,5 por 100, seis décimas superior al registrado en 2003. Los factores que determinaron este comportamiento fueron el avance del empleo, el crecimiento de la renta real disponible de las economías domésticas y el efecto riqueza financiera positivo propiciado por la recuperación de las cotizaciones bursátiles y la revalorización de la vivienda. Este último hecho, el del fuerte incremento de los precios de la vivienda, provocó un mayor endeudamiento, o inversión residencial, de las familias.

Los distintos indicadores parciales del consumo privado mostraron un comportamiento desigual. Así, comenzando por el indicador más agregado, la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, que ofrece información sobre la naturaleza y destino de los gastos de consumo así como sobre la percepción subjetiva que tienen las economías domésticas de diversos aspectos de sus condiciones de vida, mostró en 2004 un crecimiento del gasto medio por hogar en términos reales del 2,4 por 100, tras dos años en los que había disminuido, con una trayectoria de mayor aceleración del mismo en el primer y en el último trimestre del año. El gasto total de los hogares españoles se incrementó un 4,9 por 100, siendo muy superior el avance en el caso de los gastos en bienes no alimenticios, del 6,1 por 100, que en el del gasto en alimentos, que apenas experimentó variación.

Más gasto, aunque empeoró la confianza

La Encuesta de Coyuntura de Comercio al por Menor, que permite una aproximación al gasto de las economías domésticas, mostró un crecimiento medio del Índice de Ventas General deflactado del 2,7 por 100, ligeramente por debajo del registrado el año anterior. El mayor ritmo de avance en el año se alcanzó en los cuatro primeros meses y en noviembre, y con mayor intensidad en su componente de no alimentación, en especial en el equipamiento del hogar por la elevada demanda de vivienda por parte de los hogares.

Los indicadores de confianza, de los consumidores y del comercio minorista mostraron unos datos sensiblemente peores que en

2003, no experimentando variaciones a lo largo del año en el caso de la confianza de los consumidores y mostrando una tendencia a empeorar en el transcurso del año la confianza en el comercio minorista.

Por su parte, el Índice de Producción Industrial de Bienes de Consumo no experimentó ninguna variación y las importaciones de bienes de consumo aumentaron un 13,8 por 100, la cifra más alta desde 1999, aunque con una tendencia a desacelerarse a lo largo del año. Finalmente, otros indicadores como las matriculaciones de turismos, que alcanzaron cifras récord y tasas de incremento no conocidas en los últimos cinco años, y la evolución del crédito a las familias e instituciones sin fines de lucro, que aumentó un 16,2 por 100, el mayor incremento desde 1998, confirman el buen tono de la actividad consumidora en 2004.

Para 2005, la previsión oficial señala una moderación del ritmo de avance del consumo privado, que se mantendrá por encima del crecimiento del PIB al aumentar un 3,1 por 100. En los primeros meses de 2005, los datos disponibles no permiten confirmar o invalidar dicha previsión. Así, el indicador de confianza de los consumidores muestra hasta marzo la misma tendencia que en todo 2004, con cifras que no superan los 10 puntos negativos. El indicador de confianza del comercio minorista se recuperó en marzo y registró el mejor dato desde julio de 2004. Además, ambos indicadores de confianza se siguen situando en registros considerablemente mejores que los que se dan en la zona euro. Sin embargo, el ritmo de crecimiento de las matriculaciones de turismos en el mismo periodo se ha reducido y ha registrado incluso caídas interanuales en febrero y marzo, que quizás se expliquen por el carácter bisiesto de febrero de 2004 y por la celebración de la Semana Santa en marzo de 2005.

El mencionado incremento del gasto público superó en dos puntos porcentuales, en términos constantes, lo previsto por el Ministerio de Economía, y todos sus principales componentes registraron importantes crecimientos. Así, en términos corrientes, los consumos intermedios aumentaron un 12,0 por 100, las transferencias sociales en especie un 11,7 por 100 y la remuneración de asalariados un 6,6 por 100. Sin embargo, gracias al descenso de los tipos de interés devengados, los gastos corrientes aumentaron lo mismo que lo hizo el PIB, un 7,2 por 100, y los gastos de capital, excluida la deuda de Renfe, crecieron un 7,8 por 100.

3.3.1.2. *Inversión*

Al incremento de la inversión en capital fijo contribuyeron las buenas perspectivas y resultados económicos, así como, tal y como se recoge en el apartado siguiente relativo a los agregados de la renta, la contención del crecimiento de los costes laborales y los avances experimentados en los niveles de rentabilidad de las empresas.

La formación bruta de capital fijo creció un 4,6 por 100, cifra superior en casi un punto y medio a la registrada el año 2003. La inversión, que aportó 1,1 puntos al crecimiento del PIB, aumentó más en esta ocasión en su componente de bienes de equipo, un 5,8 por 100, que en el de construcción, un 4,4 por 100.

Fuerte aceleración de la inversión en bienes de equipo

El ritmo de aceleración de la inversión en bienes de equipo a lo largo de 2004 fue contundente, dado que en el primer trimestre decrecía cuatro décimas y acabó en el último creciendo a una tasa interanual del 9,4 por 100.

La totalidad de los indicadores de la inversión en bienes de equipo confirma el mencionado perfil de aceleración. Comenzando por el Índice de Producción Industrial filtrado de bienes de equipo, su variación supuso un incremento medio anual del 1,8 por 100, tres veces más que en 2003, lo que supone la confirmación de la recuperación tras las caídas registradas por este indicador en 2001 y 2002. El indicador de clima industrial mostró también mejores resultados, al situarse de media en –2,9 puntos frente a los –4,5 del año anterior. De sus componentes, el nivel de cartera de pedidos de bienes de inversión recuperó 5 puntos, con los mejores resultados en los meses de agosto, septiembre y octubre, y la previsión de producción de bienes de inversión 4 puntos. Todo ello da muestra de la pujanza que la demanda de bienes de inversión mostró en 2004.

Para 2005, se espera, según la previsión oficial, una aceleración de la inversión en bienes de equipo hasta alcanzar de media anual un 8,0 por 100, como consecuencia de la prolongación de la expansión de la demanda interna, la aceleración de las exportaciones, la saneada situación financiera de las empresas y la continuación de la actual política monetaria única expansiva. Los indicadores parciales disponibles para los primeros meses de dicho año son también, como en el caso del consumo, contradictorios: tasas de variación interanuales

negativas en los dos primeros meses para el IPI de bienes de equipo, pero fuerte crecimiento en el mismo periodo en las matriculaciones de vehículos de carga; nivel de cartera de pedidos de bienes de inversión fuertemente negativo en febrero y marzo, pero fuerte tendencia a aumentar la previsión de producción de bienes de inversión en los mismos meses.

La elevada demanda de vivienda siguió impulsando la inversión en construcción

En cuanto a la inversión en construcción, al hilo de la elevada demanda de vivienda, que se ve favorecida por los bajos tipos de interés, por las expectativas de revalorización de las mismas y por la creación de empleo, sus incrementos en 2004, contrariamente a lo esperado, fueron superiores a los registrados un año antes. La evolución de la inversión en construcción mostró incluso una tendencia a incrementarse a lo largo del año, experimentando la mayoría de los indicadores relacionados con la inversión en construcción un tono de expansión.

En efecto, salvo el consumo aparente de cemento, que presentó una desaceleración interanual de casi un punto porcentual, en especial en los últimos meses del año, el resto de indicadores corrieron parejos a la expansión mostrada por la demanda de inversión en construcción.

Así, el indicador de clima en la construcción registró una mejoría en la confianza que se situó en un nivel de 13,8 puntos, un avance de 4,2 puntos respecto al año anterior, y los visados de dirección de obra nueva registraron notables incrementos, aunque no tanto como en 2003. Por último, se produjo igualmente una progresiva aceleración del empleo equivalente a tiempo completo en el sector de la construcción.

Para 2005 se vuelve a esperar una desaceleración de la inversión en construcción, que sería moderada, dado que el avance sostenido de la obra civil compensaría el menor crecimiento de la demanda residencial.

3.3.2. **Sector exterior**

En 2004, la balanza por cuenta corriente registró una evolución muy negativa, al acumular un déficit que casi duplica el del año an-

terior (cuadro I-21). Este resultado refleja, sobre todo, un gran deterioro del déficit comercial de mercancías que se incrementó en un 37,1 por 100 y, en menor medida, una disminución del tradicional superávit por turismo. Así, en dicho periodo, el valor de las exportaciones aumentó en un 5,1 por 100, mientras que las importaciones registraron un incremento interanual muy superior en el mismo periodo, del 11,9 por 100. El resto de las partidas de la balanza por cuenta corriente, otros servicios, la balanza de rentas y la de transferencias, evolucionaron también negativamente. La cuenta de capital, por su parte, acumuló un saldo positivo ligeramente inferior al del año anterior.

Necesidad de financiación frente al exterior

Como resultado, el saldo acumulado de las balanzas por cuenta corriente y de capital, que refleja la capacidad o necesidad de financiación de la economía frente al exterior, registró un déficit muy superior al del año anterior, del 3,9 por 100 del PIB, más del doble que el de 2003.

La aportación neta del sector exterior al crecimiento del PIB en términos reales registró un fuerte deterioro en 2004, debido, por un lado, al vigor de las importaciones por la pujanza de la demanda interna y, por otro, a la escasa recuperación registrada en la Eurozona que no pudo tirar en demasía de las exportaciones españolas. En

CUADRO I-21

BALANZAS POR CUENTA CORRIENTE Y DE CAPITAL, 2003-2004

(Millones de euros)

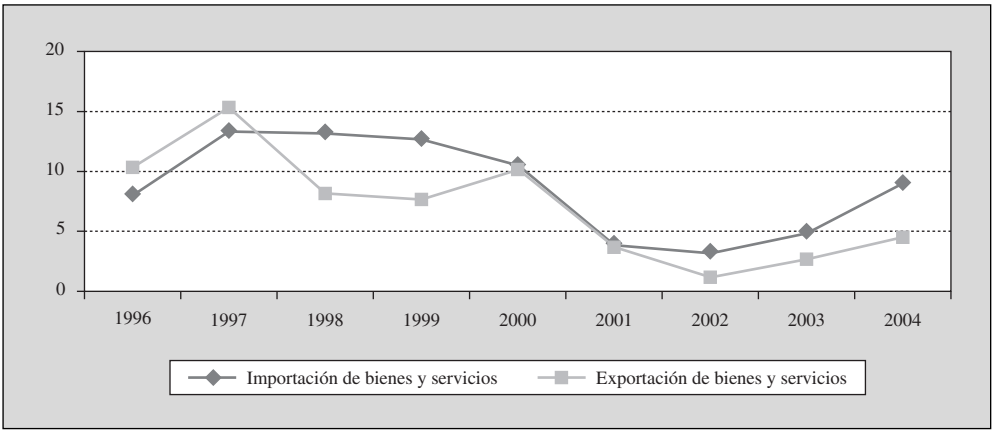
Conceptos	2003			2004			% var. saldo 2004-2003
	Ingresos	Pagos	Saldo	Ingresos	Pagos	Saldo	
Cuenta corriente	246.331,5	267.159,2	–20.827,7	256.112,5	295.650,8	–39.538,3	89,8
Balanza comercial	141.017,0	178.859,8	–37.842,8	148.195,2	200.079,7	–51.884,6	37,1
Servicios	67.903,0	40.638,2	27.264,7	68.631,9	43.465,6	25.166,3	–7,7
Turismo	36.871,0	7.315,0	29.556,0	37.250,3	8.907,0	28.343,3	–4,1
Otros	31.032,0	33.323,2	–2.291,3	31.381,6	34.558,6	–3.177,0	38,7
Rentas	21.812,3	32.398,0	–10.585,7	23.326,0	36.153,2	–12.827,1	21,2
Transferencias	15.599,3	15.263,2	336,1	15.959,4	15.952,3	7,1	–97,9
Cuenta de capital	9.699,3	936,8	8.762,4	9.373,9	842,4	8.531,5	–2,6
Cuentas corriente+capital	256.030,8	268.096,1	–12.065,3	265.486,3	296.493,2	–31.006,8	157,0

Fuente: Banco de España.

concreto, la demanda externa restó de media 1,7 puntos al crecimiento de la economía, con una evolución a lo largo del año muy negativa. Así, de restar 1,1 puntos al crecimiento de la economía en el primer trimestre, 1,8 puntos en el segundo y 2,0 en el tercero, en el cuarto mejoró ligeramente y restó una décima menos. La previsión oficial para 2004 era de una contribución negativa del sector exterior de tan sólo cuatro décimas, muy lejos del resultado final. La previsión para 2005, según la Actualización del Programa de Estabilidad 2004-2008 aprobado a finales de 2004, recoge una contribución negativa del sector exterior de 1,0 puntos, lo que supone que tenderá a reducirse respecto al año anterior, al esperar una moderación de las importaciones, un mejor entorno económico internacional, que los organismos e instituciones internacionales no prevén, y una evolución más favorable del turismo.

Sin embargo, este fuerte desequilibrio exterior de la economía española no tiene el mismo significado o consecuencia negativa inmediata que tenía antes de la pertenencia a la Unión Económica y Monetaria, dado que con la moneda única disminuye en gran medida las consecuencias de un saldo negativo de la balanza por cuenta corriente. En efecto, ha desaparecido la restricción financiera del sector exterior en el sentido de falta de disponibilidad de divisas para financiar una inversión superior al ahorro que se daba cuando las transac-

GRÁFICO I-14
DEMANDA EXTERIOR, 1996-2004
(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.

ciones comerciales requerían una disponibilidad de divisas que era limitada. El comportamiento del sector exterior no puede, por lo tanto, provocar, como hacía en el pasado, tensiones en los mercados financieros que deriven en subidas en los tipos de interés y en devaluaciones que corrijan la pérdida de competitividad.

Pero se mantiene el concepto de sostenibilidad del déficit exterior desde el punto de vista de la economía real, en el sentido de los desequilibrios que puede generar la sustitución de producción interna por externa para satisfacer el exceso de inversión sobre el ahorro interno, y del impacto sobre los niveles de producción y de empleo. La economía española, con un crecimiento sustentado en la demanda interna, sobre todo en formación bruta de capital fijo en construcción y en gasto en consumo final de los hogares, sigue creciendo por encima del resto de la Unión Europea, pero el desequilibrio exterior acumulado puede comprometer su futuro crecimiento.

Se tiende en general a argumentar que la pérdida de competitividad-precio de las exportaciones españolas explica el mencionado desequilibrio exterior, pero cabe señalar que la tasa de incremento de las exportaciones de bienes y servicios según la Contabilidad Nacional Trimestral fue del 4,5 por 100, tasa superior a la registrada en los últimos años.

Según la Subdirección General de Estudios sobre el Sector Exterior y la Competitividad del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, que elabora el Índice de Tendencia de la Competitividad (ITC), la economía española, hasta septiembre de 2004, había perdido en un año 4,4 puntos porcentuales de competitividad frente a los demás países de la OCDE, de ellos 3,6 como consecuencia de un aumento del diferencial de inflación con estos países y 0,8 debido a la apreciación del tipo de cambio efectivo nominal del euro frente a las monedas del resto de la OCDE, acumulando una pérdida de competitividad-precio de casi un 10 por 100 respecto a la OCDE desde el año 2000.

Frente a los Estados miembros de la UE-15, la pérdida de competitividad acumulada por la economía española fue del 3,7 por 100, como consecuencia de un deterioro del diferencial de inflación del 4,0 por 100, compensado ligeramente por la depreciación del euro frente a una de las monedas, la libra esterlina, que no forman parte

de la Eurozona. El deterioro de la competitividad, del 3,1 por 100, con los países de la Eurozona, obedeció, como es lógico, sólo al diferencial de crecimiento de los precios.

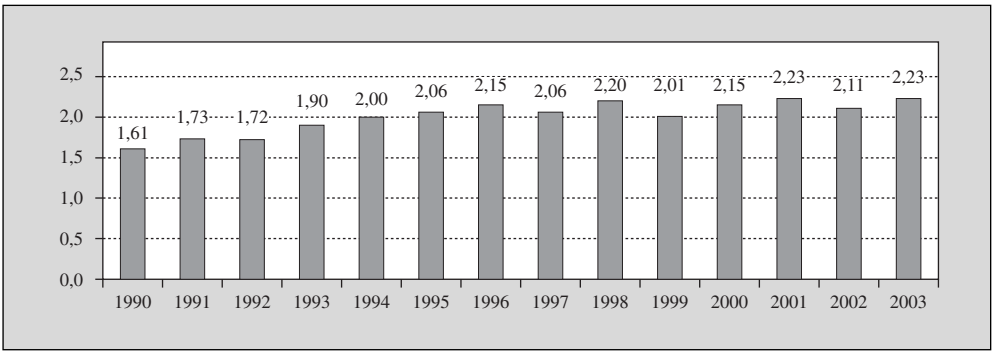
Pero en el comercio internacional, sobre todo en los países avanzados con similar nivel de desarrollo económico, el principal factor de competencia no es siempre la variable precio, sino otros factores, como la calidad del producto, su diferenciación y adaptabilidad a la demanda, la asistencia post-venta, las redes de distribución, el diseño, la imagen, la innovación, la promoción comercial o las condiciones de financiación. Por ello, otros indicadores, como las cuotas de mercado, no muestran una pérdida de competitividad de las exportaciones españolas. Así, en términos reales, se puede apreciar cómo, según la Organización Mundial de Comercio, la cuota de mercado mundial de las exportaciones españolas crece desde el 1,61 por 100 que representaban en 1991 hasta el máximo del 2,23 por 100 alcanzado en 2001 y 2003. Aunque en 2004, el mayor incremento de las exportaciones mundiales que las españolas hace prever que en dicho año se haya producido una pérdida de cuota de mercado (gráfico I-15).

En definitiva, las mejoras o pérdidas en la competitividad-precio no siempre se traducen en ganancias o pérdidas de cuota de mercado, puesto que son otros aspectos como los mencionados, más el progreso tecnológico, el esfuerzo en investigación y desarrollo, la calidad

GRÁFICO I-15

CUOTA REAL DE MERCADO MUNDIAL DE LAS EXPORTACIONES ESPAÑOLAS, 1990-2003

(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

de la formación y la educación, la dotación de infraestructuras, la organización y gestión de las empresas y la existencia de un entorno institucional favorable, los que determinan en mayor medida el grado de competitividad de una economía.

Saldo comercial

En términos de Aduanas, las exportaciones de mercancías crecieron un 6,3 por 100 frente al 5,4 por 100 de 2003, pero las importaciones mucho más, un 12,9 por 100, casi el doble que en 2003. Como resultado, el déficit comercial se agrandó en gran medida, en un 31,1 por 100, lo que supone ya el 7,6 por 100 del PIB. Descontando los precios de las exportaciones y las importaciones, el crecimiento real de las exportaciones se situó en el 5,2 por 100 y el de las importaciones en el 9,8 por 100. La tasa de cobertura de las importaciones por las exportaciones se redujo en cuatro puntos y se situó en el 70,7 por 100, la más baja desde el año 1992 cuando las devaluaciones de la moneda española, que continuaron en 1993 y 1995, lograron la consiguiente ganancia de competitividad-precio de las exportaciones y una mejora sustancial de la tasa de cobertura hasta alcanzar el récord del 85,0 por 100 de 1997 (cuadro I-22).

Distribución geográfica

El comercio de la economía española, tanto las exportaciones como las importaciones, con los diez nuevos Estados miembros de la Unión Europea se había incrementado en los últimos años a un ritmo elevado. Sin embargo, en 2004, por primera vez en la última década las exportaciones a dichos países se redujeron un 0,7 por 100, y el peso creciente sobre el total que estaban adquiriendo dichas exportaciones (desde el 1,5 por 100 de 1995 hasta el 3,2 por 100 de

CUADRO I-22

COMERCIO EXTERIOR, 2000-2004

(Millones de euros y tasas de variación interanual)

Años	Exportaciones		Importaciones		Saldo	Cobertura*
	Millones de euros	% var. anual	Millones de euros	% var. anual	Millones de euros	(%)
2000	124.177,3	18,5	169.468,1	21,8	–45.290,8	73,3
2001	129.771,0	4,5	173.210,1	2,2	–43.439,1	74,9
2002	133.267,7	2,7	175.267,9	1,2	–42.000,2	76,0
2003	137.815,3	5,4	184.094,5	6,5	–46.279,2	74,9
2004	146.460,4	6,3	207.130,0	12,9	–60.669,6	70,7

* Porcentaje de exportaciones sobre importaciones.

Fuente: Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.

2002) se interrumpió en 2003 y cayó en 2004 hasta el 2,9 por 100. Por el contrario, las importaciones de los países de la ampliación siguieron creciendo en 2004 a un ritmo elevado, del 16,6 por 100, hasta el punto de que, por primera vez, el tradicional superávit que mantenía la economía española con esta región se ha convertido en déficit. Así, mientras que en 1997 la tasa de cobertura de las importaciones por las exportaciones era del 184,9 por 100, desde entonces se ha ido reduciendo hasta el 90,9 por 100 de 2004. Esta tendencia parece reflejar una mejora de la competitividad de estas economías que sería de preocupar si estuviese provocando una sustitución de exportaciones españolas a la Unión Europea por exportaciones más competitivas de los países de la ampliación.

Aunque los datos de 2004 muestran que las exportaciones de mercancías españolas a la zona euro de la Unión Europea aumentaron menos, un 4,9 por 100, que las dirigidas al resto del mundo, el 7,8 por 100, casi tres cuartas partes de las exportaciones españolas se siguen dirigiendo a la Unión Europea (cuadro I-23). A pesar de la apreciación del euro, el fuerte incremento de la demanda mundial y la débil recuperación de la economía europea explicaron dicho resultado.

CUADRO I-23
COMERCIO DE MERCANCÍAS DE ESPAÑA CON LA UE*, 1995-2004
(Millones de euros)

Años	Exportaciones		Importaciones		Tasa de cobertura	
	Valor	% sobre total	Valor	% sobre total	Unión Europea	*Pro memoria* Mundo
1995	51.424,9	73,5	58.128,8	66,7	88,5	80,3
1996	57.313,8	73,3	63.305,6	67,2	90,5	83,0
1997	67.768,1	72,5	72.857,5	66,6	93,0	85,3
1998	73.600,4	73,7	84.663,3	68,9	86,9	81,3
1999	77.903,8	74,3	95.213,3	68,5	81,8	75,3
2000	90.898,2	73,2	110.070,8	65,0	82,6	73,3
2001	96.595,0	74,4	113.884,6	65,7	84,8	74,9
2002	99.093,6	74,4	115.706,0	66,0	85,6	76,0
2003	103.484,9	74,9	122.532,4	66,2	84,5	74,6
2004	108.272,0	73,9	133.756,4	64,6	80,9	70,7

* Incluye comercio con nuevos Estados miembros.

Fuente: Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.

No obstante, las ventas al primer destino de las exportaciones españolas, Francia, se incrementaron considerablemente, un 7,0 por 100. Las dirigidas al segundo destino, Alemania, crecieron un 3,6 por 100, destacando del resto de los destinos de la Unión Europea el crecimiento en las ventas a Portugal y Bélgica, por encima del 7,0 por 100, y la caída del 1,4 por 100 en las exportaciones a Italia.

Las ventas a los cuatro países candidatos a la adhesión a la Unión Europea aumentaron mucho, sobre todo, un 48,8 por 100, las dirigidas a Turquía, el principal cliente de esta zona. Las ventas a Iberoamérica, por su parte, crecieron por debajo de la media de las exportaciones totales españolas, un 3,7 por 100, en un año en el que, sin embargo, las importaciones de esta región se incrementaron en gran medida. Del resto de los principales destinos cabe señalar el escaso incremento, un 1,9 por 100, de las exportaciones a Estados Unidos, cuyo monto fue todavía un 4,1 por 100 inferior al registrado cuatro años antes, y los fuertes incrementos de las ventas a Japón, un 21,2 por 100, y a Marruecos, un 15,9 por 100. Las ventas a China aumentaron por debajo de la media, un 5,0 por 100, mientras que las compras lo hicieron mucho más, un 26,2 por 100.

En efecto, del fuerte dinamismo de las importaciones en 2004 destaca el avance de las compras a China, que se convierte en el quinto proveedor de la economía española con un 4,1 por 100 del total de importaciones. En cuanto a las importaciones de la Unión Europea, origen del 64,6 por 100 del total, se incrementaron un 9,2 por 100, menos de lo que lo hicieron las provenientes del resto del mundo, un 17,2 por 100. Las importaciones procedentes de los dos mayores proveedores, Alemania y Francia, crecieron respectivamente un 10,5 por 100 y un 6,1 por 100, mientras que, como ya se ha señalado, las compras a los nuevos Estados miembros se incrementaron en gran medida, destacando el aumento del 36,4 por 100 de las procedentes de Polonia, el principal proveedor del área.

Distribución sectorial

Del análisis por sectores de las exportaciones, las del sector de las semimanufacturas, que son las que desde el año 2001 tienen un mayor peso sobre el total, crecieron un 8,1 por 100, y de ellas destacaron las ventas de hierro y acero, que aumentaron un 31,1 por 100, mientras que las de productos químicos, que representan más de la mitad de las semimanufacturas, lo hicieron en menor medida, un 4,9 por 100. El sector del automóvil, responsable a su vez del 21,9

por 100 de las exportaciones totales, registró un incremento del 6,1 por 100, y el de bienes de equipo, el sector que junto con los dos anteriores representa casi el 66,0 por 100 de las exportaciones totales, fue el que registró el mayor avance, un 8,2 por 100, con el material de transporte como la rúbrica de mayor incremento.

Del resto de sectores exportadores, cabe destacar el crecimiento del 31,5 por 100 de las ventas de productos energéticos, aunque con un escaso peso sobre el total exportado, y las caídas, por segundo año consecutivo, de las ventas en los sectores de bienes de consumo duradero, un 0,7 por 100, y de manufacturas de consumo, un 1,0 por 100. En este último sector, la rúbrica de calzado fue la que registró la mayor caída, del 8,6 por 100, que se añade a la del mismo tenor experimentada el año anterior.

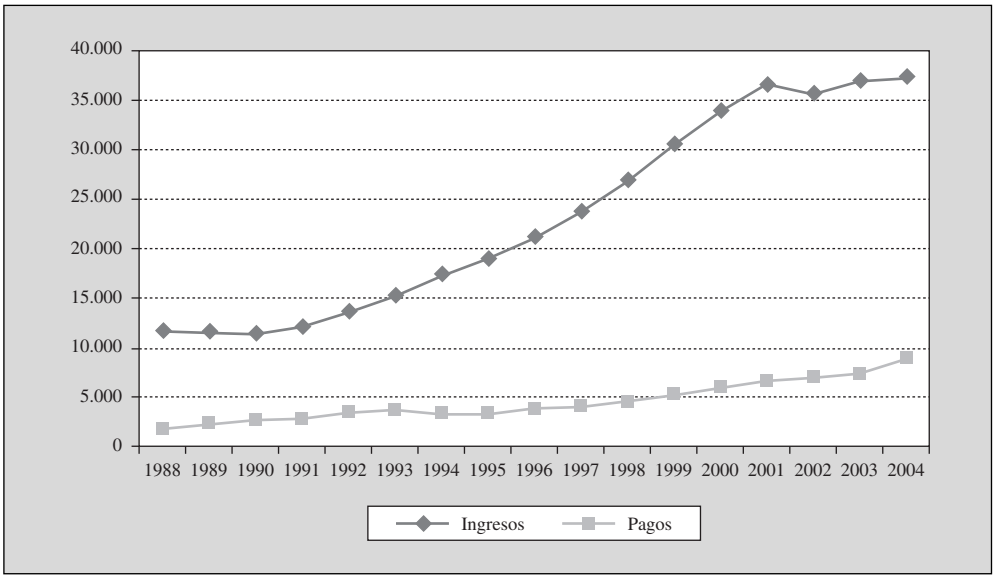
En cuanto a la evolución sectorial de las importaciones, todos los sectores, al hilo de la fortaleza de la demanda interna, registraron importantes avances. El mayor dinamismo correspondió a los productos energéticos cuyas importaciones aumentaron un 20,3 por 100, debido al alza de sus precios y a la inelasticidad de su demanda. Tanto las importaciones de los sectores más ligados al consumo privado como los más relacionados con la producción y la inversión registraron importantes avances, aunque más intensos en los primeros que en los segundos. Así, las del sector del automóvil crecieron un 15,7 por 100, y más en concreto las de vehículos terminados, un 23,8 por 100, mientras que las importaciones de bienes de consumo duradero crecieron un 14,1 por 100. Algo menos aumentaron las importaciones de bienes de equipo, un 12,4 por 100, y las de semimanufacturas, un 9,4 por 100.

Turismo

El superávit de la rúbrica de turismo y viajes tan sólo pudo compensar en esta ocasión el 54,6 por 100 del déficit comercial, frente al 78,1 por 100 en 2003. Este resultado es consecuencia, sobre todo, del mencionado fuerte incremento del déficit comercial en 2004, pero también del escaso avance de los ingresos por turismo, un 1,0 por 100, y del auge de los pagos, que se incrementaron un 21,8 por 100 (gráfico 1-16).

Desde 1992 hasta 1999, se produce un fuerte incremento de los ingresos por turismo, al hilo de las ganancias de competitividad frente a los principales países de procedencia de los turistas, por las de-

GRÁFICO I-16
BALANZA TURÍSTICA, 1988-2004
(Millones de euros)



Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico.*

valuaciones de la moneda española en los años 1992, 1993 y 1995, y de la inestabilidad política y social en algunos destinos mediterráneos competidores en el segmento de sol y playa. Desde entonces, los condicionantes de dicha inestabilidad han desaparecido en gran medida y se ha registrado una desaceleración económica en las principales economías de la Unión Europea, lo que, junto a la revalorización del euro, ha repercutido negativamente en el nivel de ingresos por turismo en España, a la vez que los pagos se han incrementado por la fortaleza del consumo privado en la economía española.

En 2004, sin embargo, pese a la caída en los ingresos se produce un nuevo récord de entrada de turistas, al alcanzar los 53,4 millones de personas, un 3,1 por 100 más que en 2003, con lo que se consolida la segunda posición mundial del turismo español tanto en número de turistas como en ingresos turísticos. No obstante, según la Organización Mundial de Turismo, el incremento en el número de turistas fue menor al registrado por el turismo mundial, del 10,0 por 100, e incluso por el europeo, del 4,0 por 100.

Al conjugar el incremento en el número de turistas con la caída de los ingresos se observa, según la Encuesta de Gasto Turístico, que se mantuvo igual el gasto per cápita diario en términos reales pero que los periodos de estancia fueron más cortos.

En 2004, el 43 por 100 de los turistas extranjeros llegaron habiendo comprado previamente un paquete turístico en su país de origen, lo que supone un 5,5 por 100 de turistas menos de lo que lo hicieron en 2003. Este dato es relevante porque el gasto per cápita de los turistas con paquete turístico suele ser mayor al alojarse preferentemente en establecimientos hoteleros. Por el contrario, la entrada de turistas sin paquete turístico, el 57 por 100 restante, se incrementó en un 11,0 por 100, en la misma tendencia experimentada en los últimos años, y el alojamiento no hotelero en un 5,5 por 100. Sin embargo, cabe destacar que dicho incremento del alojamiento no hotelero ha supuesto una disminución del alojamiento en vivienda alquilada del 8,2 por 100 y un fuerte incremento del alojamiento en viviendas propias o de familiares, al hilo, probablemente, del desarrollo urbanístico de la vivienda residencial en España.

Como se ha comentado, en el epígrafe dedicado a la actividad en el sector servicios, uno de los datos que cabe destacar del año 2004 es que continuó la tendencia a la desestacionalización y a la ampliación de los lugares de destino, lo que permitiría un reparto más homogéneo de la demanda turística entre todos los meses del año.

Aun así, el gasto turístico por regiones sigue siendo muy dispar. Según la Encuesta de Gasto Turístico, el gasto total fue menor en Cataluña porque el turismo que accede a esta Comunidad lo hace por carretera, lo que supone un gasto menor, y porque en 2004 se redujo el gasto per cápita diario de los turistas que llegaron a Cataluña. Por el contrario, la Comunidad de Madrid vio incrementar en gran medida el gasto turístico total, por el fuerte crecimiento del número de turistas, y también el gasto per cápita diario. De las Comunidades Autónomas con un menor peso del turismo cabe destacar que Navarra registró un descenso interanual importante del gasto total, del 16,3 por 100, y que Castilla-La Mancha, Castilla y León, Asturias, La Rioja y Murcia registraron aumentos del gasto turístico total de dos dígitos.

Dado el nivel de ingresos alcanzado por el sector turístico español, no parece probable, ni siquiera adecuado, seguir incrementando

de forma importante el número de turistas. El objetivo prioritario debería ser los ingresos en sí mismo y tratar de aumentarlos a través de mejorar la calidad de los servicios, en los que el factor determinante no sea el precio, y/o de incidir en la diversificación de la oferta turística, de manera que el segmento de sol y playa se complemente y enriquezca con la potenciación del turismo rural, de montaña, cultural, deportivo y de congresos y negocios.

Por lo que respecta a la evolución de los pagos, éstos actuaron fuertemente, como ya se ha señalado, en detrimento del saldo final de la rúbrica de turismo y viajes. Según la Encuesta de Movimientos Turísticos de los Españoles, los viajes emisores de España, es decir, de residentes al extranjero, aumentaron un 17,1 por 100 en 2004. La mayor parte de los viajes al extranjero por parte de los españoles tuvieron como destino Europa, un 75,5 por 100 del total, y aumentaron un 12,4 por 100 respecto a 2003. El país europeo que más avanzó como destino turístico de los españoles fue Alemania, con un crecimiento como destino del 84,5 por 100, seguido de Reino Unido, con un crecimiento del 25,3 por 100, en ambos casos podría haber influido la cada vez mayor presencia de líneas aéreas de bajo coste con vuelos a estos países.

Destacó también el incremento de los destinos americanos, concretamente de los latinoamericanos que, representando el 10,7 por 100 del total de viajes turísticos de los españoles al extranjero, aumentó un 58,6 por 100 en 2004. Parte de este aumento se explicaría por el avance del euro frente al dólar, moneda de uso común o de referencia en la mayor parte de los países de esta área. De hecho, desde la pertenencia de España a la Unión Económica y Monetaria, el turismo emisor español ha experimentado un notable crecimiento.

Rentas, transferencias y balanza de capital

La balanza de rentas, por su parte, que recoge sobre todo las remuneraciones de los trabajadores transfronterizos, amplió su saldo deficitario en 2004 hasta los 12.827,1 millones de euros. La balanza de transferencias, tradicionalmente superavitaria, vio reducirse su saldo positivo en gran medida, hasta registrar 7,1 millones de euros, como consecuencia del mayor incremento de las remesas de los trabajadores extranjeros inmigrantes que el de los españoles en el extranjero y por los menores ingresos y mayores pagos de los fondos que recibe la economía española de la Unión Europea.

Inversiones españolas en el exterior y extranjeras en España

Por su parte, el superávit de las operaciones de capital fue un 2,6 inferior al registrado un año antes. Esta evolución se explicó por la disminución de los ingresos en concepto de transferencias de capital de la Unión Europea, principal partida de esta rúbrica.

Las operaciones financieras, excluidos los activos del Banco de España, registraron unas entradas netas de capital de 50.336 millones de euros, casi tres veces más que el año anterior (cuadro I-24). Las inversiones directas dieron lugar a flujos netos de salida de 25.877,5 millones de euros frente a unas entradas netas de 1995,4 millones de euros en 2003. Las inversiones españolas directas en el exterior fueron un 63,3 por 100 superiores a las registradas el año anterior, mientras que las inversiones directas del exterior en España fueron un tercio de las que entraron en 2003. Las inversiones de cartera dieron lugar, por su parte, a elevados flujos netos de entrada en el año 2004, debido al dinamismo de las adquisiciones por parte de no residentes de activos emitidos por residentes.

CUADRO I-24
BALANZA FINANCIERA, 2003-2004
(Millones de euros)

Conceptos	2003			2004		
	Variación pasivos	Variación activos	Saldo	Variación pasivos	Variación activos	Saldo
Cuenta financiera	—	—	17.633,8	—	—	36.325,7
Excluido Banco de España	—	—	16.059,0	—	—	50.335,7
Inversiones directas	—	—	1.995,4	—	—	–25.877,5
De España en el exterior	—	20.709,3	–20.709,3	—	33.805,8	–33.805,8
Del exterior en España (1)	22.704,7	—	22.704,7	7.928,3	—	7.928,3
Inversiones de cartera	—	—	–30.069,4	—	—	81.579,1
De España en el exterior	—	65.864,6	–65.864,6	—	25.264,3	–25.264,3
Del exterior en España (2)	35.795,2	—	35.795,2	106.843,3	—	106.843,3
Otras Inversiones (3)	—	—	47.494,8	—	—	–7.216,2
De España en el exterior	—	16.881,1	–16.881,1	—	26.647,9	–26.647,9
Del exterior en España	64.375,8	—	64.375,8	19.431,8	—	19.431,8
Derivados financieros	—	—	–3.361,8	—	—	1.850,3
Banco de España (4)	—	—	1.574,8	—	—	–14.010,0
Reservas	—	—	13.625,9	—	—	5.147,0
Activos BE frente al Eurosistema	—	—	4.382,0	—	—	–13.760,0
Otros activos netos	—	—	–16.433,1	—	—	–5.397,0
Errores y omisiones	—	—	–5.568,5	—	—	–5.318,8

(1) No recoge las inversiones directas en acciones cotizadas; incluye las inversiones de cartera en acciones no cotizadas.
(2) Incluye las inversiones directas en acciones cotizadas; no recoge las inversiones de cartera en acciones no cotizadas.
(3) Incluye, principalmente, préstamos, repos y depósitos.
(4) Un signo negativo (positivo) supone un aumento (disminución) de los activos del BE frente al exterior.

Fuente: Banco de España.

3.4. AGREGADOS DE LA RENTA

La participación de la remuneración de asalariados o retribución del factor trabajo[99] en el PIB se redujo en 2004 del 49,8 al 49,3 por 100, debido a la moderación de su ritmo de crecimiento respecto a dicho agregado, y también respecto al año precedente. Así, los costes de personal crecieron un 6,2 por 100 en 2004, mientras que el excedente bruto de explotación o renta del capital[100], junto con las rentas mixtas[101] experimentaron una aceleración hasta una tasa del 7,3 por 100, casi dos puntos superior a la de 2003 y similar a la del PIB nominal, manteniendo su peso relativo sobre dicha magnitud (cuadro I-25).

CUADRO I-25
CUENTA DE ASIGNACIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA, 2003-2004
(Precios corrientes. Millones de euros y variación interanual)

Operaciones	2003		2004	
	Millones de euros	Var. %	Millones de euros	Var. %
PIB precios mercado	**744.754,0**	**6,6**	**798.672,0**	**7,2**
Impuestos netos s/producción e importaciones	77.668,0	11,1	87.175,0	12,2
PIB coste de factores	**667.086,0**	**6,1**	**711.497,0**	**6,7**
Remuneración asalariados	370.923,0	6,7	393.850,0	6,2
Excedente bruto de explotación y rentas mixtas	296.163,8	5,4	317.647,0	7,3

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.

3.4.1. **Costes laborales y salarios**

Los costes laborales crecieron con moderación

La contabilidad nacional, los indicadores de costes laborales y los resultados de la negociación colectiva de 2004[102] reflejan que en

[99] La remuneración de asalariados comprende, además de los salarios brutos en dinero y en especie, las cotizaciones a la Seguridad Social y otros gastos relacionados con la contratación de la mano de obra que son abonados por los empleadores.

[100] El excedente bruto de explotación se define residualmente y agrupa un conjunto de rentas muy heterogéneas: dividendos, beneficios no distribuidos, intereses efectivos e imputados, alquileres, otras rentas inmobiliarias y consumo de capital fijo.

[101] Se denominan así por ser imposible deslindar lo que corresponde a la aportación de trabajo, de capital o propiamente empresarial del preceptor, e incluye las rentas agrarias, de empresarios y trabajadores autónomos y de profesionales liberales.

[102] Véase a este respecto el epígrafe 3.2, Negociación colectiva, del Capítulo II, de esta Memoria.

dicho año se produjo una significativa contención del crecimiento de los costes laborales en relación con 2003. Así, las estimaciones de la remuneración media por asalariado que ofrece la *Contabilidad Nacional Trimestral* muestran un perfil de desaceleración respecto a 2003, año en que esta variable creció un 4,3 por 100, frente al 4,0 por 100 de 2004, y ello a pesar de incrementarse el número de asalariados en un 2,0 por 100.

Por sectores, los incrementos más notables de la remuneración media se produjeron en los servicios de no mercado y en las ramas energéticas, si bien en este caso el aumento está asociado a la destrucción de empleo, y los menos significativos se dieron en los sectores agrario y pesquero y en los servicios (cuadro I-26). En todo caso, y salvo en el caso de los servicios de no mercado y las actividades energéticas, el aumento de la remuneración media por asalariado fue inferior al deflactor del PIB, que se elevó al 4,4 por 100.

La moderación del crecimiento de la remuneración media por asalariado explica que los costes laborales unitarios, que se definen como el cociente entre dicha magnitud y la productividad aparente del trabajo, desaceleraran su ritmo de crecimiento una décima, hasta el 3,4 por 100, y ello a pesar de que la productividad moderó su crecimiento, que fue del 0,6 por 100, una décima menos que en 2003, fundamentalmente debido al notable crecimiento de la ocupa-

CUADRO I-26

REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS POR SECTORES EN 2004

(Precios corrientes. Millones de euros, miles de personas y variación interanual)

Sectores	Remuneración asalariados		Número de asalariados		Remuneración por asalariado	
	Millones de euros	Var. %	Miles	Var. %	Euros	Var. %
Agrario y pesquero	4.820	3,3	436,2	1,0	11.050,0	2,3
Energético	5.243	3,8	112,8	–1,4	46.480,5	5,3
Industrial	77.788	3,1	2.670,9	–0,6	29.124,3	3,7
Construcción	42.936	7,7	1.702,0	3,2	25.226,8	4,3
Servicios	263.063	7,0	9.436,4	2,6	27.797,9	4,3
Servicios de mercado	168.761	6,8	5.962,8	3,7	28.302,3	2,9
Servicios de no mercado	94.302	7,4	3.500,6	0,8	26.938,8	6,6
Total	**393.850**	**6,2**	**14.385,3**	**2,0**	**27.376,7**	**4,0**

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.

ción (2,1 por 100)[103]. Justamente es en los servicios de mercado y en la construcción donde el empleo creció más que el valor añadido registrándose reducciones de productividad y aumentos de la remuneración por asalariado superiores a la media, con la consiguiente repercusión al alza en los costes laborales unitarios. En cambio, en las ramas energéticas y en la industria, sujetas a mayores presiones competitivas, tanto la moderación de las remuneraciones como los aumentos de productividad asociados a recortes de empleo, contribuyeron a mantener los costes laborales unitarios en niveles levemente superiores a los de 2003.

Los costes laborales unitarios reales se redujeron

En cualquier caso, si se descuenta el efecto de la inflación se observa que los costes laborales unitarios en términos reales descendieron en el conjunto de la economía casi un punto porcentual, situándose en el 76,0 por 100, y que fueron la agricultura, la industria y las ramas energéticas los sectores que acusaron mayores descensos, a diferencia del sector servicios y la construcción que registraron ligeros aumentos del coste unitario real del factor trabajo (cuadro I-27).

CUADRO I-27

REMUNERACIÓN POR ASALARIADO, PRODUCTIVIDAD Y COSTE LABORAL UNITARIO POR SECTORES EN 2004

(Euros y tasas de variación interanual)

Sectores	A. Remuneración por asalariado		B. Productividad (1)		Coste laboral unitario		Coste laboral unitario real (2)	
	Euros	Var %	Euros	Var %	A/B %	Var %	A/B %	Var %
Agrario y pesquero	11.050,0	2,3	22.617,3	1,6	48,9	0,7	46,7	–3,7
Energético	46.480,5	5,3	185.820,9	3,4	25,0	1,8	23,9	–2,6
Industrial	29.124,3	3,7	35.135,0	3,0	82,9	0,6	79,3	–3,8
Construcción	25.226,8	4,3	24.721,5	–0,2	102,0	4,5	97,7	0,1
Servicios	27.797,9	4,3	30.648,7	–0,2	90,7	4,5	86,9	0,1
De mercado	28.302,3	2,9	34.109,5	–1,5	83,0	4,5	79,5	0,1
De no mercado	26.938,8	6,6	23.038,6	2,7	116,9	3,7	112,0	–0,7
Total	**27.376,7**	**4,0**	**34.468,8**	**0,6**	**79,4**	**3,4**	**76,0**	**–0,9**

(1) La productividad aparente del trabajo es el cociente entre el PIB real a precios de mercado y el número de ocupados. Con la nueva base 2000, la productividad aparente del factor trabajo crece menos que en la base anterior, un 0,4 por 100. Este resultado junto al menor crecimiento de la remuneración por asalariado, según esas nuevas estimaciones, ofrece un crecimiento del coste laboral unitario inferior al de la base 1995.

(2) El coste laboral unitario real es el resultado de descontar del coste laboral unitario el efecto del crecimiento de los precios, medido a través del deflactor del PIB que en 2004 ascendió al 4,4 por 100.

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.

[103] En el epígrafe 3.1, El ciclo económico, de este Capítulo se trata con mayor detenimiento la problemática asociada al bajo nivel relativo de productividad que presenta la economía española.

CUADRO I-28

COSTE LABORAL MEDIO POR TRABAJADOR Y MES EN 2004, POR COMPONENTES

(Euros, tasa de variación interanual y porcentaje sobre el total)

Componentes	Industria		Construcción		Servicios		Total		
	2004	Var. %	2004	Var. %	2004	Var. %	2004	Var. %	% coste total
1. Coste salarial	**1.740,1**	**3,3**	**1.407,6**	**4,2**	**1.474,3**	**2,5**	**1.520,9**	**2,8**	**74,1**
1.1. Coste salarial ordinario	1.470,2	2,6	1.258,6	3,8	1.269,7	1,7	1.310,1	2,1	63,9
1.2. Coste salarial extraordinario (1)	269,8	7,2	149,0	7,4	204,6	7,8	210,8	7,3	10,3
2. Otros costes	**606,3**	**3,6**	**593,9**	**7,7**	**493,9**	**2,9**	**530,6**	**3,6**	**25,9**
2.1. Coste por percepciones no salariales	*74,9*	*9,3*	*100,0*	*22,9*	*64,1*	*7,9*	*71,1*	*10,7*	*3,5*
2.1.1. Coste por incapacidad temporal	13,1	9,2	7,5	11,9	12,0	9,1	11,7	9,7	0,6
2.1.2. Coste por desempleo parcial	0,3	—	0,0	—	0,0	—	0,1	—	0,0
2.1.3. Coste por otras prestaciones sociales directas (2)	6,6	1,5	1,4	75,0	4,4	–10,2	4,5	–4,3	0,2
2.1.4. Coste por despido	26,2	2,7	4,0	60,0	12,2	–6,2	14,1	–2,1	0,7
2.1.5. Coste por otras percepciones no salariales	28,8	18,0	87,1	22,0	35,4	16,4	40,9	18,9	2,0
2.2. Coste por cotizaciones obligatorias	*551,5*	*3,1*	*506,6*	*5,0*	*446,4*	*2,4*	*476,4*	*2,8*	*23,2*
2.2.1. Coste por contingencias comunes	373,9	3,0	318,8	4,9	317,8	2,5	329,6	2,7	16,1
2.2.2. Coste por desempleo, Fogasa y F. profesional	123,9	2,9	108,6	4,9	100,5	2,3	106,4	2,6	5,2
2.2.3. Coste por otras cotizaciones sociales obligatorias	53,7	4,1	79,2	5,3	28,2	2,2	40,3	3,3	2,0
3. Subvenciones y bonificaciones de la Seguridad Social	**20,1**	**9,8**	**12,8**	**1,6**	**16,6**	**9,2**	**16,8**	**8,4**	**0,8**
Coste total (1+2-3)	**2.346,4**	**3,4**	**2.001,5**	**5,2**	**1.968,2**	**2,6**	**2.051,6**	**3,0**	**100,0**

(1) Incluye los pagos extraordinarios y los pagos atrasados.

(2) Comprende las prestaciones sociales directas complementarias a la Seguridad Social abonadas por el empleador.

Fuente: INE, *Encuesta Trimestral de Coste Laboral*.

La Encuesta Trimestral de Coste Laboral permite obtener una visión pormenorizada sobre los costes laborales de las empresas, que incluyen, además del coste salarial, el coste por cotizaciones sociales obligatorias y el coste por percepciones no salariales, como los pagos por incapacidad temporal, el gasto en prestaciones sociales directas o las indemnizaciones por despido.

El componente salarial creció menos que los pagos no salariales

Según esta fuente, el coste laboral promedio por trabajador y mes ascendió en 2004 a 2.051,6 euros, un 3,0 por 100 más que en 2003. El 74,1 por 100 del coste laboral, 1.520,9 euros, corresponde a pagos salariales, que crecieron moderadamente en 2004, el 2,8 por 100, una tasa que se reduce al 2,1 por 100 si se contemplan sólo los pagos salariales ordinarios (cuadro I-28). Sin embargo, el resto de componentes del coste laboral aumentó un 3,6 por 100, fundamentalmente como consecuencia del mayor aumento registrado por las percepciones no salariales que crecieron un 10,7 por 100. Por Comunidades Autónomas los costes laborales, así como los salariales, más elevados corresponden a Madrid, el País Vasco y Navarra, mientras que Extremadura, Canarias y Galicia registran las cantidades más bajas.

Por sectores, la industria es la rama que presenta un mayor coste laboral por trabajador, 2.346,4 euros, seguida de la construcción y los servicios, si bien el crecimiento de esta magnitud fue en 2004 mayor en la construcción, con una tasa del 5,2 por 100, por delante de la industria, que presentó una tasa del 3,4 por 100, y los servicios, que registraron un aumento del 2,6 por 100. En los tres sectores se observa que los costes estrictamente salariales crecieron menos que el resto de costes, una diferencia que es especialmente significativa en la construcción, un sector en el que, no obstante, se produjeron los mayores aumentos salariales.

3.4.2. **Resultados empresariales**

El importante crecimiento de la actividad productiva...

El buen comportamiento de la actividad productiva unido a la moderación del aumento de los gastos de personal permitió a las empresas cerrar el año con incrementos notables de sus cuentas de resultados.

Según los datos de la Central de Balances Trimestral, que abarca una muestra de 744 empresas que explican aproximadamente el 14

por 100 del VAB del sector sociedades no financieras, la actividad empresarial, medida en términos de valor añadido bruto, creció en 2004 de forma muy significativa, un 6,1 por 100, una tasa de crecimiento bastante mayor que la de 2003, que fue del 4,3 por 100, y la más alta que se ha registrado desde 2000 (cuadro I-29). No obstante, conviene tomar este resultado con cautela porque está fuertemente sesgado por la subida de los precios del petróleo, debido a la sobrerrepresentación en la muestra de las empresas de refino, aunque una vez descontado este efecto, se mantiene el perfil de aceleración de la actividad que se debe, por un lado, al buen comportamiento de las empresas de servicios de mercado, fundamentalmente comercio, transportes y comunicaciones, que se beneficiaron de la fortaleza mostrada por el consumo, y, por otro lado, a la evolución positiva de las empresas industriales favorecida por el repunte de la inversión en bienes de equipo y por el aumento de las exportaciones.

... y la moderación de los gastos de personal...

En cuanto a los gastos de personal, en 2004 crecieron a una tasa del 2,9 por 100, un punto inferior a la del año precedente. Esta moderación del aumento se debe tanto al reducido crecimiento de las remuneraciones medias como a la ligera reducción del empleo. La

CUADRO I-29

RESULTADOS DE LAS EMPRESAS NO FINANCIERAS, 2003-2004

(Tasas de variación interanual de la media ponderada de los datos trimestrales)

Bases	I a IV Trim. 03/ I a IV Trim. 02	I a IV Trim. 04/ I a IV Trim. 03
Número de empresas - Cobertura total nacional	832/15,3%	744/14,1%
1. Valor de la producción (incluidas subvenciones)	3,7	7,7
2. Consumos intermedios (incluidos tributos)	3,3	8,6
3. VAB al coste de los factores (1-2)	4,3	6,1
4. Gastos de personal	3,9	2,9
5. Resultado económico bruto de la explotación (3-4)	4,6	8,6
6. Ingresos financieros	22,9	12,6
7. Gastos financieros	0,7	–4,0
8. Amortizaciones y provisiones de explotación	1,6	–1,7
9. Resultado ordinario neto (5+6-7-8)	14,1	21,7
10. Plusvalías e ingresos extraordinarios	–1,0	–37,7
11. Minusvalías y gastos extraordinarios	–35,1	–17,5
12. Provisiones e impuestos	–44,3	7,0
13. Resultado neto (9+10-11-12)	(*)	0,2
Resultado neto/VAB (13/3)	24,4	22,3

(*) Tasa no significativa o que no se puede calcular.

Fuente: Banco de España, Central de Balances Trimestral.

caída del empleo, no obstante, se debe a la reducción de plantilla realizada por Telefónica, una empresa con un peso importante en la muestra, que de obviarse permitiría confirmar una cierta reactivación del empleo, especialmente intensa en el sector industrial. Todos los sectores registraron aumentos de empleo, salvo el energético, debido al redimensionamiento de las plantillas de las empresas eléctricas en el nuevo entorno de mercado liberalizado. Las remuneraciones medias, por su parte, aumentaron casi medio punto menos que el año anterior, un 3,1 por 100, la tasa más baja registrada desde 1999, y la moderación fue más acusada en el comercio y la industria y, en menor medida, en transportes y comunicaciones.

... explican el notable aumento del beneficio empresarial

Como consecuencia de la favorable evolución de la actividad y de los reducidos incrementos de los gastos de personal el excedente bruto de explotación de las empresas aumentó un 8,6 en 2004, prácticamente el doble que el año anterior. Además, el notable incremento de los ingresos financieros derivado de la entrada de dividendos de filiales extranjeras, fundamentalmente en Latinoamérica, unido a la reducción de los gastos financieros asociada a la reducción de los tipos de interés, y a la reducción de las amortizaciones como resultado de algunas desinversiones, ha permitido un incremento del beneficio ordinario neto del 21,7 por 100, más de ocho puntos superior al de 2003.

Respecto a los niveles de rentabilidad, los mencionados avances experimentados en los resultados ordinarios han permitido aumentarlos considerablemente. Así, para el conjunto de empresas la rentabilidad ordinaria del activo[104] se situó en 2004 en el 8,4 por 100, más de medio punto por encima de la de 2003, siendo especialmente significativos los aumentos registrados en los transportes y comunicaciones, y en la industria, que ha experimentado un cambio de tendencia respecto a los años anteriores.

3.5. Economía regional

De acuerdo con la Contabilidad Regional de España publicada por el INE, el crecimiento del producto en las diecisiete Comunida-

[104] La rentabilidad ordinaria del activo neto es el cociente entre el resultado ordinario neto y el activo neto de recursos ajenos sin coste.

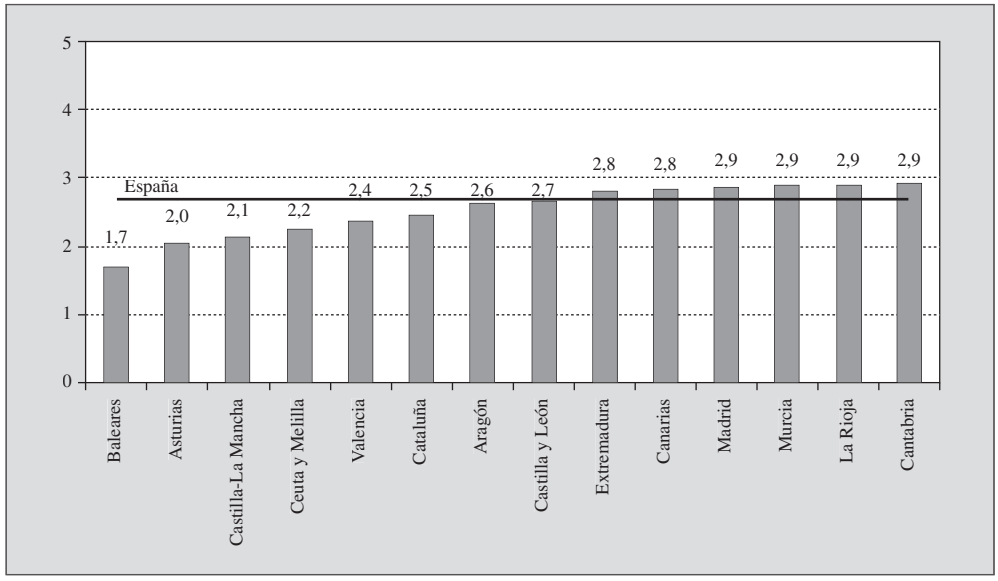
des Autónomas españolas mantuvo una escasa dispersión respecto al valor marcado por el crecimiento medio de España; de modo que todas se situaron entre el mínimo marcado por Baleares, un 1,7 por 100 y el máximo de 3,4 por 100 registrado por Navarra. No obstante, la evolución de otras cuatro Comunidades Autónomas: Andalucía, Cataluña, Madrid y la Comunidad Valenciana, cuyo peso agregado en el PIB es del 59,2 por 100, es la que resultó determinante para la tendencia general.

3.5.1. **Situación económica de las Comunidades Autónomas**

Navarra, Galicia, País Vasco y Andalucía líderes de crecimiento

Navarra, seguida de Galicia, País Vasco y Andalucía fueron los líderes del crecimiento regional en 2004, registrando las mayores tasas avance del PIB, un 3,4 por 100 para Navarra y un 3,0 por 100 para las otras tres. Cantabria, La Rioja, Murcia y Madrid les siguieron de cerca con crecimientos de su PIB del 2,9 por 100 (gráfico I-17), aunque fue la primera la que reveló el mayor avance en su

GRÁFICO I-17
PIB POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2004
(Tasa de variación interanual)



Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España*.

tasa de crecimiento del conjunto de las regiones españolas. Por término general, esta favorable evolución responde principalmente a los buenos resultados registrados en el sector servicios y a la continuidad en la actividad constructora.

En el otro extremo se encuentra, por segundo año consecutivo, Baleares. No obstante, su tasa de crecimiento es manifiestamente superior a la registrada dos años antes cuando el mercado turístico alemán lastró la evolución del sector servicios del archipiélago. Aun a pesar de la mejoría, el crecimiento del VAB de Baleares fue el menor del conjunto de las regiones españolas por tercer año consecutivo. Por primera vez en los últimos tres años, el sector servicios mostró una notable recuperación y creció un 1,6 por 100, nueve décimas de punto más que en el ejercicio anterior.

En Canarias, el mediocre comportamiento del turismo de alemanes e ingleses se pudo compensar en los últimos ejercicios con el turismo interior de no residentes en las islas, asimismo la actividad en 2004 se benefició del notable dinamismo mostrado por el sector de la construcción.

Evolución sectorial por Comunidades Autónomas

Resulta evidente que la especialización productiva de las Comunidades Autónomas explica las disparidades entre las tasas de crecimiento del VAB (cuadro I-30). En 2004, todos los sectores, excepto el primario, manifestaron de manera agregada tasas de crecimiento positivas.

El mayor retroceso del sector primario se observó en Andalucía, un 3,1 por 100, lo que tuvo sin duda influencia sobre el resultado de este sector para el conjunto de la economía, puesto que el sector primario de esta Comunidad Autónoma representa el 31,6 por 100 del sector primario español.

Los peores resultados industriales se registraron en Extremadura, Baleares y la Comunidad Valenciana, con crecimientos muy por debajo del avance medio de la industria para el conjunto de España, de un 2,2 por 100. No obstante, en Baleares y la Comunidad Valenciana se superaron las tasas de crecimiento de 2003. En aquel año la industria balear fue la única que experimentó un descenso, el 2,0 por 100, por las dificultades en los subsectores de bienes de equipo, la confección en piel, la industria gráfica y el material de transporte

CUADRO I-30
CRECIMIENTO REGIONAL POR SECTORES EN 2004
(Tasas de variación interanual del VAB)

Comunidades Autónomas	Agricultura	Energía	Industria	Construcción	Servicios
Andalucía	–3,1	1,9	2,1	5,9	3,2
Aragón	–0,9	–1,0	2,2	3,7	2,9
Asturias	1,0	–1,2	3,3	0,9	2,0
Baleares	0,4	–2,7	0,3	3,8	1,6
Canarias	–0,3	0,6	2,4	4,0	2,6
Cantabria	0,3	2,2	5,5	1,3	2,2
Castilla-La Mancha	0,7	3,9	4,1	0,9	1,6
Castilla y León	1,9	0,0	3,3	3,7	2,3
Cataluña	–0,1	2,6	1,6	3,6	2,4
C. Valenciana	–0,8	3,4	0,8	4,1	2,4
Extremadura	0,5	0,2	0,2	3,0	3,4
Galicia	1,9	1,7	1,6	3,8	3,2
Madrid	—	1,8	1,9	3,6	2,7
Murcia	0,3	3,2	3,6	3,2	2,6
Navarra	1,2	4,1	5,6	2,5	1,9
País Vasco	1,4	3,2	3,3	0,6	2,8
La Rioja	1,1	9,9	2,2	5,0	2,5
Ceuta y Melilla	–6,0	5,1	3,2	0,0	2,1
Total	**–0,6**	**1,7**	**2,2**	**3,7**	**2,8**

Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España*.

marítimo. Por su parte, los sectores industriales de Navarra, Cantabria y Castilla-La Mancha fueron los más dinámicos de 2004.

El sector de la construcción por regiones siguió la tónica general de amortiguación en su ritmo de crecimiento. No obstante, llaman la atención los repuntes manifestados por esta actividad en los dos archipiélagos y en Extremadura.

Finalmente, respecto al sector servicios en la mayor parte de los territorios el crecimiento de 2004 superó al de 2003, aunque con notables excepciones, como las de Murcia y Navarra, en las que el sector terciario suavizó su ritmo de crecimiento en cerca de un punto y medio respecto al de 2003.

3.5.2. **Consecuencias de la nueva política regional comunitaria**

Tal y como se ha expuesto en el apartado dedicado a la política de cohesión comunitaria, la reforma de la política regional europea se hace eco de las nuevas necesidades que plantea la ampliación de la Unión Europea hacia unos territorios con menores niveles de renta que los de los Quince, de manera que se producirá una redistribución a favor de estas nuevas regiones, en detrimento de las actualmente beneficiarias, lo que resulta de especial preocupación para España si se tiene en cuenta que desde su adhesión ha sido la principal beneficiaria de los fondos comunitarios dedicados a la cohesión económica y social[105].

Disminuyen los fondos destinados a España

Para el conjunto del nuevo periodo de programación 2007-2013 España percibirá 62.387 millones de euros, es decir, un 10,3 por 100 de los fondos comunitarios destinados a la política regional, y que supone una reducción del 44,8 por 100 respecto a las ayudas percibidas por este mismo concepto en el periodo 2000-2006.

En consecuencia, España dejará de percibir unos 28.000 millones de euros, cifra que supone el 45,3 por 100 de la pérdida total de fondos para el conjunto de los Quince y que representa casi el 20 por 100 de los fondos que irán destinados a los nuevos Estados miembros.

Esta disminución de fondos se debe a los avances en la convergencia de algunas regiones españolas, es decir, que han llegado a superar el umbral del 75 por 100 del PIB per cápita medio de la Unión Europea y que, por consiguiente, han dejado de ser consideradas menos desarrolladas (cuadro I-31).

Sin embargo, cabe distinguir dos tipos de avances en la convergencia, el originado por un mayor dinamismo económico, como el de Castilla y León y la Comunidad Valenciana, frente al de origen meramente estadístico, en el que los avances en la convergencia se explican por el descenso que ha experimentado el PIB per cápita

[105] En el periodo de programación 1989-1993, España absorbió un 20,9 por 100 de los fondos comunitarios destinados a promover la cohesión; en el periodo de programación 1994-1999, un 22,6 por 100 y en el actual periodo de programación 2000-2006, un 26,5 por 100

CUADRO I-31
PIB PER CÁPITA DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS, 2000-2002
(Porcentaje)

Comunidades Autónomas	UE-25 (=100)				UE-15 (=100)				Dif. (efecto estadístico)	España 00-02 (=100)
	2000	2001	2002	00-02	2000	2001	2002	00-02		
Andalucía	67,9	68,7	70,9	69,2	61,8	62,7	64,8	63,1	6,1	74,5
Aragón	95,5	95,9	99	96,8	86,9	87,5	90,5	88,3	8,5	104,2
Asturias	78,1	78,7	79,9	78,9	71,1	71,8	73,0	72,0	6,9	85,0
Baleares	109,9	108,9	109,9	109,6	100,0	99,4	100,5	99,9	9,6	118,0
Canarias	86,6	86,8	89,1	87,5	78,8	79,2	81,4	79,8	7,7	94,2
Cantabria	87,5	89,5	91,2	89,4	79,6	81,7	83,4	81,5	7,9	96,3
Castilla y León	85,1	86,1	88,7	86,6	77,4	78,6	81,1	79,0	7,6	93,3
Castilla-La Mancha	73,4	73,7	75,2	74,1	66,8	67,2	68,7	67,6	6,5	79,8
Cataluña	110,7	111,0	113,3	111,7	100,7	101,3	103,6	101,9	9,8	120,2
C. Valenciana	88,2	88,6	89,7	88,8	80,3	80,8	82,0	81,0	7,8	95,7
Extremadura	59,5	59,1	61,5	60,0	54,1	53,9	56,2	54,8	5,3	64,6
Galicia	73,8	74,1	76,6	74,8	67,2	67,6	70,0	68,3	6,6	80,6
Madrid	123,4	125,3	128,3	125,7	112,3	114,3	117,3	114,6	11,0	135,3
Murcia	76,1	76,5	78,2	76,9	69,2	69,8	71,5	70,2	6,8	82,8
Navarra	113,8	114,4	117,1	115,1	103,5	104,4	107,0	105,0	10,1	123,9
País Vasco	113,9	114,7	117,8	115,5	103,6	104,7	107,7	105,3	10,1	124,3
La Rioja	104	103,5	103,6	103,7	94,6	94,4	94,7	94,6	9,1	111,7
Ceuta	85	79,3	81,8	82,0	77,3	72,4	74,8	74,8	7,2	88,3
Melilla	84,5	78,6	80,8	81,3	76,9	71,7	73,9	74,2	7,1	87,5
España	***91,7***	***92,3***	***94,6***	***92,9***	***83,4***	***84,2***	***86,5***	***84,7***	***8,2***	***100,0***
UE-25	*100*	*100*	*100*	*100*	*91,0*	*91,2*	*91,4*	*91,2*	*8,8*	*107,7*
UE-15	*109,9*	*109,6*	*109,4*	*109,6*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*9,6*	*118,1*
Nuevos miembros 10	*50,2*	*51,1*	*51,8*	*51,0*	*45,7*	*46,6*	*47,3*	*46,6*	*4,5*	*55,0*
Eurozona	*108,5*	*108,0*	*107,4*	*108,0*	*98,7*	*98,5*	*98,2*	*98,5*	*9,5*	*116,3*

Fuente: Eurostat, *NewCronos.*

medio comunitario tras la adhesión de los nuevos Estados miembros; éste es el caso de Asturias, Murcia y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

En definitiva, con la información disponible al cierre de esta Memoria se observa que cuatro regiones continuarían perteneciendo al conjunto de las regiones menos desarrolladas de la Unión Europea: Extremadura, cuyo PIB per cápita sólo alcanza el 60,0 por 100 del PIB per cápita medio de la Unión ampliada, Andalucía, con un PIB per cápita medio del 69,2 por 100, Castilla-La Mancha, con un PIB del 74,1 por

100 y Galicia cuyo PIB per cápita medio alcanzó en el periodo 2000-2002 el 74,8 por 100. No obstante, la lista concreta de regiones que podrán seguir beneficiándose de las ayudas a las regiones más pobres de la Unión Europea resultará del juego de dos tendencias, concretamente, del dinamismo económico de cada una de las regiones españolas y del ritmo de avance de los países de la ampliación, que de ser muy elevado suavizaría el efecto estadístico antes comentado.

Por su parte, Canarias continuará percibiendo ayudas por este concepto de convergencia debido a su carácter ultraperiférico. El 0,4 por 100 del objetivo de Convergencia de destinará a este tipo de regiones para facilitar su integración en el mercado interior teniendo en cuenta sus problemas concretos derivados de su carácter ultraperiférico.

Además, el efecto estadístico descrito afectará igualmente a España en cuanto al Fondo de Cohesión para el cual dejará de ser elegible, puesto que su PIB per cápita medio tras la adhesión supera en casi tres puntos el límite del 90 por 100; sin embargo, tomando como base la media de los Quince, España todavía no alcanza ese listón, de modo que su PIB per cápita medio medido en paridades de poder adquisitivo sólo alcanza el 84,7 por 100.

Sin embargo, para la pérdida del Fondo de Cohesión no se había diseñado en un principio un proceso de exclusión gradual o *phase out,* lo que también habría resultado traumático para España pues, a pesar de que su dotación financiera es muy pequeña en comparación con la de los Fondos Estructurales, España percibe en el actual periodo de programación en torno al 60 por 100 del mismo. No obstante, al cierre de esta Memoria se estaba discutiendo la fijación de un periodo transitorio para la eliminación gradual de estas ayudas.

3.6. Inflación y mercados financieros

En 2004 la inflación superó de nuevo las previsiones del Gobierno, arrastrada por el crecimiento del precio del crudo y por la fortaleza de la demanda interna, lo que llevó, además, a aumentar el diferencial de precios con la zona euro afectando negativamente a la competitividad nominal de la economía española.

Aun así, los mercados financieros españoles se situaron entre los más dinámicos y atractivos de la zona euro, por la menor exposición de las empresas cotizadas a la apreciación del euro. En 2004, las bolsas españolas registraron el mayor volumen de contratación de su historia, reiterando el atractivo de la renta variable frente a otras inversiones alternativas, concretamente frente a las inversiones inmobiliarias.

3.6.1. **Evolución de la inflación**

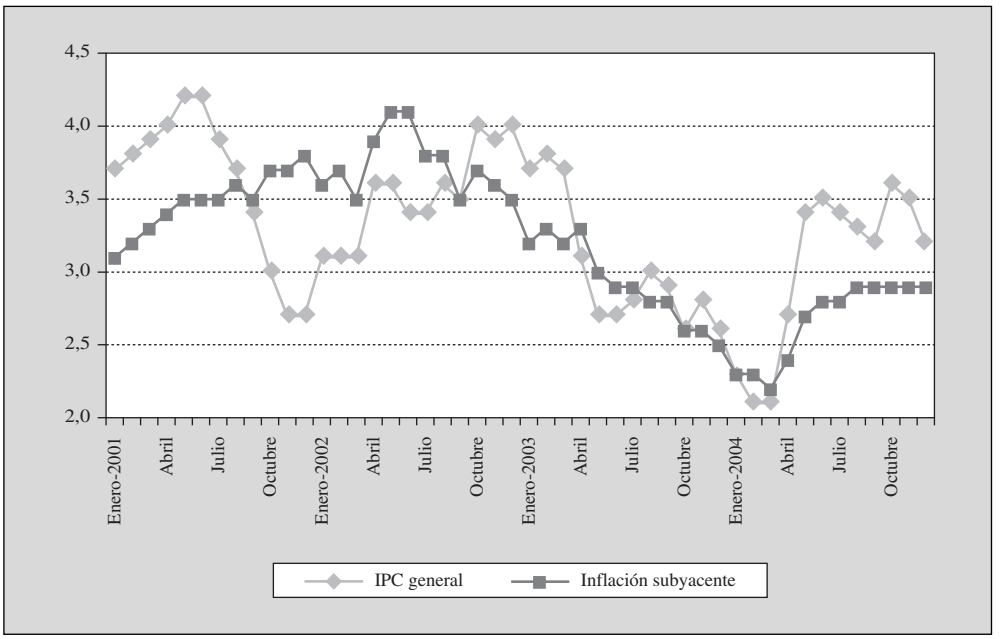
La evolución del Índice de Precios de Consumo (IPC) de 2004 estuvo marcada tanto por la fortaleza de la demanda interna y el crecimiento de los precios de la energía como por la apreciación del euro; la contraposición de estas circunstancias llevó a que la inflación española alcanzara un 3,2 por 100, medida por la variación interanual en diciembre del IPC, seis décimas por encima de la inflación registrada para el ejercicio anterior; valores que ensombrecen las expectativas desinflacionistas que había generado el ejercicio 2003 y que se mantuvieron hasta abril de 2004. A partir de ese mes el IPC se ha mantenido por encima del 3,0 por 100, marcando su nivel máximo en octubre con una tasa interanual del 3,6 por 100.

De este modo se superó en cinco décimas la previsión inicial del Gobierno del deflactor del consumo privado para el ejercicio 2004 y se amplió de nuevo el diferencial de precios con la Eurozona con el consiguiente deterioro de la competitividad-precio de la economía española. El IPC armonizado español (3,3 por 100) superó en nueve décimas la inflación media de la Unión Monetaria y en 1,3 puntos el objetivo de inflación del BCE.

El repunte de la inflación se produjo, además, en un contexto que podría haberse considerado propicio a un control de la inflación —sobre todo en el caso de la subyacente que alcanzó un 2,9 por 100 en términos interanuales— como lo era la apreciación del euro o el crecimiento del PIB por debajo de la tendencia desde 2001 que revelaría la existencia de una cierta capacidad productiva sin utilizar (gráfico I-18).

Además, aunque la evolución anual de la inflación respondió principalmente al factor energético, resulta preocupante la resistencia que muestra lo que se considera el núcleo duro de la inflación,

GRÁFICO I-18
INFLACIÓN GENERAL Y SUBYACENTE, 2001-2004
(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística*.

medido a través de la inflación subyacente que depura el IPC de los elementos más volátiles como son los alimentos frescos y la energía, ya que ésta superó, en términos interanuales, a la alcanzada en 2003 en cuatro décimas de punto.

Diferencial de precios con la Eurozona

El diferencial de precios respecto a la zona euro se situó en 2004 en nueve décimas de punto y aunque es inferior respecto a los niveles alcanzados en los últimos dos años, continúa siendo de suficiente entidad como para afectar negativamente a la posición competitiva española.

Desde la existencia de la Política Monetaria Única, la inflación en España ha crecido un 19,3 por 100, con un diferencial acumulado de 6,3 puntos, ambos niveles son los segundos más altos de la Eurozona, sólo superados por Irlanda. Desde la entrada del euro, España pasa a ser el país con mayor inflación acumulada, un 10,2 por 100.

Además, el análisis del diferencial entre las series de inflación subyacente de España y la Unión Económica y Monetaria, permite afirmar que en lo que respecta al denominado núcleo duro de la inflación, la economía española resulta claramente más inflacionista que la Eurozona. Esta circunstancia determinaría que el diferencial en el crecimiento de precios responde más bien a factores estructurales; en este sentido la Comisión ha venido recomendando en las evaluaciones de los Programas de Estabilidad de España la realización de reformas estructurales para reducir las presiones inflacionistas, en concreto, las que fomenten la competencia en el sector servicios y las que en general aumenten la productividad.

El petróleo empujó los precios industriales al alza

Antes de pasar a realizar una descripción más detallada de la trayectoria del IPC durante 2004 cabe presentar la evolución del Índice de Precios Industriales (IPRI), considerado como un indicador adelantado de los niveles de inflación a medio plazo. En 2004, el IPRI creció en términos interanuales un 5,0 por 100, 3,9 puntos por encima del registrado en 2003, el mayor aumento desde diciembre de 2000.

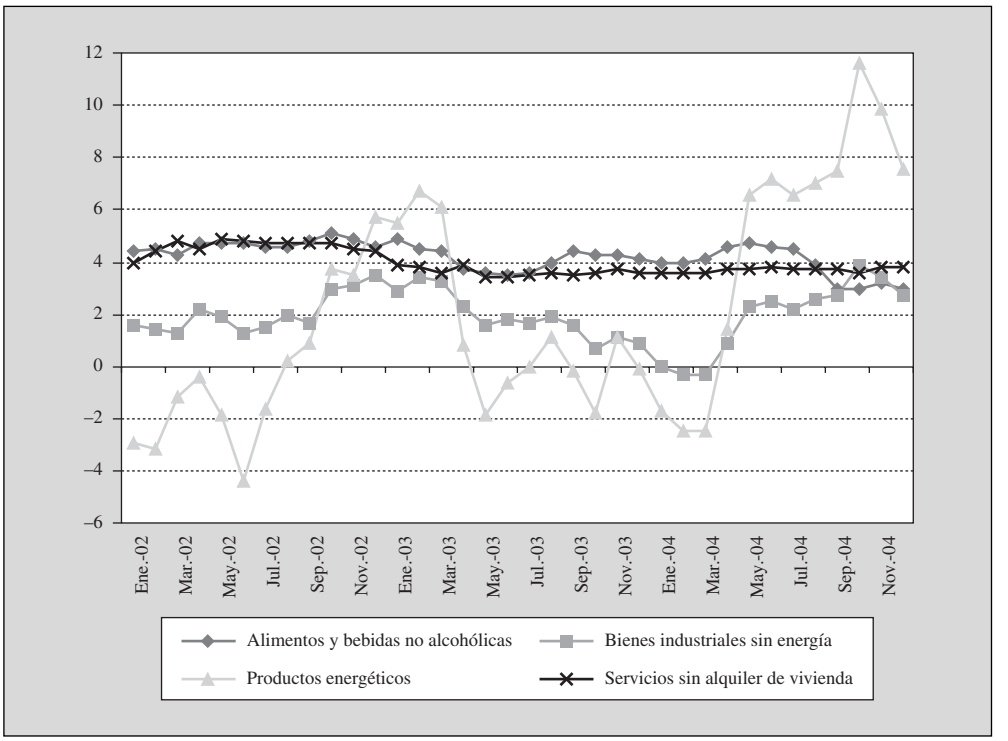
Al igual que sucediera en 2000, el avance del IPRI en 2004 se debió principalmente al encarecimiento del petróleo. De hecho, los bienes energéticos experimentaron la mayor subida del año, con un crecimiento interanual del 10,7 por 100; pero además la subida de los precios energéticos se trasladó igualmente a los precios de los bienes intermedios que alcanzaron un avance interanual del 6,2 por 100.

Los otros dos componentes del IPRI mostraron crecimientos más moderados por debajo del nivel del índice general, de modo que el Índice de Precios de los Bienes de Consumo creció un 2,8 por 100 y el de los Bienes de Equipo un 1,6 por 100, superando en ambos casos los valores interanuales de diciembre de 2003.

3.6.1.1. *Grupos y rúbricas del IPC*

La incidencia de la subida del crudo se manifestó de manera diferenciada en los grupos y rúbricas del IPC. Obviamente el encarecimiento de los combustibles y los derivados del petróleo se trasladó vía coste a los precios de los bienes industriales, más intensivos en energía que el sector servicios o la alimentación (gráfico I-19).

GRÁFICO I-19
IPC POR SECTORES, 2002-2004
(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística*.

La cotización del barril de petróleo brent alcanzó su máximo en octubre de 2004 al llegar a los 52 dólares por barril. El aumento medio anual del precio del crudo fue del 32,5 por 100, aunque gracias a la apreciación del euro frente a la divisa norteamericana, el aumento medio en euros fue de sólo 20,9 por 100.

Los bienes industriales los más afectados por el precio del crudo

Al analizar la trayectoria de los precios de los productos energéticos y la de los precios de la producción de los diferentes sectores se puede concluir que los bienes industriales fueron los más perjudicados por el encarecimiento del petróleo. La mayor o menor traslación de este *shock* de oferta al resto de la actividad productiva depende tanto de la existencia de energías sustitutivas del petróleo, como de la intensidad energética de los procesos productivos o de la eficiencia en la utilización de la energía. Esta circunstancia junto al

hecho de que frente a los servicios la producción industrial está más sometida a la competencia internacional tanto dentro del territorio español como en los mercados mundiales permitiría constatar que una utilización ineficiente de este recurso afectaría negativamente a la competitividad nominal de la economía española.

La repercusión más directa del encarecimiento del crudo fue sobre los precios del grupo de Transporte que aportó casi un punto porcentual al crecimiento del IPC (cuadro I-32). De este grupo, la rúbrica que más subió fue la del Transporte público interurbano, con un avance de su IPC del 7,8 por 100; pero fue el Transporte personal, cuya ponderación en el IPC es la más elevada de dicho grupo, el que contribuyó, con su avance del 5,6, con 8,5 décimas al crecimiento del IPC. De hecho, el Transporte personal y el Turismo y hostelería explicaron por sí solos el 42,8 por 100 del aumento del IPC en 2004, mientras que su ponderación conjunta en el IPC alcanza el 27,7 por 100.

La subida de precios de la rúbrica de Turismo y hostelería respondería igualmente a las tensiones en los mercados de combusti-

CUADRO I-32
COMPONENTES DEL IPC EN 2004

Componentes	Ponderación (%)	Incremento (%)*	Respecto al índice general, 3,2% (⇧⇩)	Respecto al año anterior (puntos porcentuales)
Alimentación	**25,8**	**3,3**	⇧	**–0,6**
No elaborados	17,2	1,8	⇩	–4,6
Elaborados	8,6	4,1	⇧	1,4
No alimentación	**74,2**	**3,2**	=	**1,0**
Vestido y calzado	9,7	2,1	⇩	–0,4
Vivienda	10,7	4,1	⇧	1,3
Menaje	6,4	1,8	⇩	0,1
Medicina	2,7	0,2	⇩	–1,8
Transporte	14,4	6,0	⇧	5,0
Comunicaciones	3,0	–0,7	⇩	–0,5
Ocio y cultura	6,8	–0,1	⇩	–0,2
Enseñanza	1,7	4,2	⇧	–0,1
Hoteles, cafés y restaurantes	11,2	4,2	⇧	0,1
Otros	7,6	2,8	⇩	–0,3

Nota: Con signo (⇧⇩) se indica mayor o menor incremento respecto del índice general.

* Tasas de variación interanual a diciembre.

Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística*.

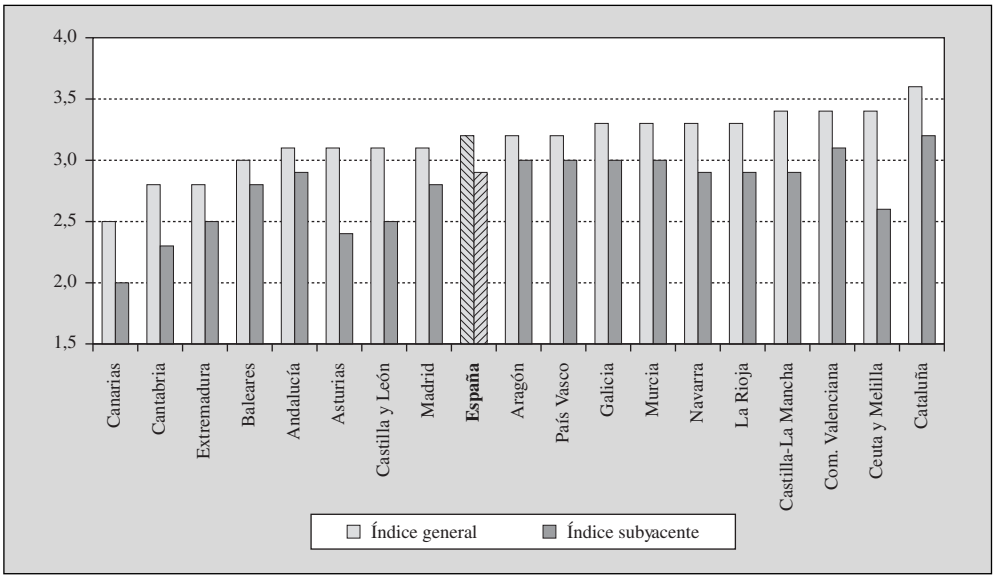
bles, sin embargo, este repunte resulta sorprendente si se tiene en cuenta que el gasto medio por turista descendió durante 2004.

Durante el ejercicio la inflación experimentada por la Alimentación fue del 3,3 por 100 en términos interanuales, seis décimas por debajo de la experimentada en 2003, pero en esta ocasión se observa una notable moderación en la inflación de los alimentos no elaborados, tras cuatro años de fuertes crecimientos, mientras que los elaborados aumentaron su inflación, destacando el avance de la rúbrica de frutas en conserva y frutos secos, y que probablemente es consecuencia de la inflación experimentada un año antes por los no elaborados.

3.6.1.2. *El IPC en las Comunidades Autónomas*

La Comunidad Autónoma que registró el mayor nivel de inflación fue Cataluña con un 3,6 por 100, mientras que en el otro extremo se situó Canarias con una inflación del 2,5 por 100 (gráfico I-20).

GRÁFICO I-20
INFLACIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2004
(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística.*

De este modo, en 2004 se observó una convergencia al alza en cuanto a los niveles de inflación entre territorios, ya que la dispersión de la inflación en el ámbito regional descendió en seis puntos respecto a 2003, situándose en los 1,1 puntos.

Resulta interesante observar las diferencias entre el nivel de inflación general y el de la inflación subyacente, de modo que se constata cómo existen Comunidades Autónomas más vulnerables a la variación de los elementos más volátiles del IPC, concretamente, en este ejercicio, a la variación de los precios de la energía; destacan Ceuta y Melilla, Asturias y Castilla y León con diferencias entre ambos índices de ocho, siete y seis décimas de punto respectivamente, mientras que la diferencia para el conjunto de España fue de tres décimas. Por su parte, Andalucía, Aragón, Baleares y País Vasco registraron una diferencia entre ambos índices de sólo dos décimas de punto.

Desde el punto de vista sectorial se observa que los niveles de inflación registrados en Ceuta y Melilla en la alimentación sin elaborar y los productos energéticos fueron los más elevados de todos los territorios españoles. Sin embargo, Cataluña lidera los niveles generales de inflación tanto el del índice general como el de la inflación subyacente, destacando la inflación de los bienes industriales en su territorio. Por su parte, Canarias, como Comunidad Autónoma menos inflacionista, se benefició claramente de la menor presión ejercida por los precios del sector servicios.

3.6.2. **Mercados financieros**

Tipos de interés en niveles históricamente bajos

El mantenimiento por parte del BCE del tipo de interés de las operaciones principales de financiación supuso una escasa variación del tipo del mercado interbancario a tres meses que pasó del 2,09 por 100 de enero a un 2,17 por 100 en diciembre. En el conjunto del ejercicio se alcanzó un nivel de 2,11 por 100, 2,3 décimas por debajo del tipo a corto plazo de 2003. Considerando que el nivel de inflación se situó de media en un 3,0, se observa que los tipos de interés reales a corto plazo volvieron a ser negativos, con el consiguiente impacto positivo sobre las decisiones de inversión y el nivel de endeudamiento de los agentes económicos. La Eurozona, por su parte, cerró el ejercicio con el mismo nivel en cuanto al tipo de interés in-

terbancario a tres meses del 2,17, pero superior en términos reales, dada la menor inflación de la Unión Económica y Monetaria (UEM).

En cuanto a los tipos a largo plazo, se observa que las obligaciones del Estado a diez años redujeron su rendimiento respecto a 2003 en siete décimas de punto, alcanzando en diciembre un 3,64 por 100. En otros países de la UEM se observaron descensos de la misma magnitud. En diciembre de 2004, el rendimiento de la deuda pública española a diez años superó, en una décima, al de la alemana por primera vez desde la existencia de la UEM, consolidando la convergencia que se ha venido produciendo en los últimos cinco años.

Buen año para la Bolsa española

El año 2004 tuvo un efecto moderadamente positivo para la mayoría de las Bolsas europeas e internacionales, si bien en el caso español la buena trayectoria de la Bolsa fue algo más contundente. Los dos principales factores que marcaron la economía mundial —inestabilidad de los precios del crudo, por un lado, y debilidad del dólar frente al euro, por otro— influyeron también en la evolución de los mercados financieros. Así, coincidiendo con los acusados incrementos del barril de brent en agosto, el Ibex 35 y el resto de índices europeos sufrían las mayores bajadas de todo el año, mientras que el Dow Jones y el Nikkei se desplomaban en octubre, cuando el precio del petróleo brent llegó a sobrepasar los 50 dólares. Con todo, en los últimos meses del año las Bolsas se recuperaron, aliviadas por el descenso del precio del crudo, acabando el año con un balance positivo.

En cuanto al segundo factor que marcó el ritmo de la economía, la apreciación del dólar frente al euro dio lugar a que las Bolsas europeas se volviesen más atractivas frente a la estadounidense, aumentando la compra de activos en euros con la consiguiente subida de estos mercados. Sin embargo, la connotación negativa de un euro fuerte redujo el potencial de crecimiento en algunas Bolsas europeas, concretamente en aquellas integradas por empresas cotizadas en las que el peso de las exportaciones tiene una notable importancia. Esto explica las diferencias entre los porcentajes de variación anual, por ejemplo, del Ibex 35 de la Bolsa de Madrid y el Dax de la Bolsa de Francfort, con valores respectivos del 17,4 por 100 y 7,3 por 100, ya que en general en la Bolsa española hay una reducida presencia de empresas cotizadas que dirijan sus exportaciones fuera del ámbito de la Unión Europea.

Siguiendo con la tónica de recuperación que empezó en 2003 tras varios años de retroceso, la Bolsa de Madrid experimentó de nuevo un notable crecimiento —18,7 por 100—, cerrando su índice general en 959,06 puntos; no obstante, moderó su ritmo de avance respecto a 2003 en casi nueve puntos porcentuales. Este crecimiento se distribuyó de forma desigual entre los distintos sectores, situándose a la cabeza los de Bienes de consumo y Servicios de mercado, con incrementos que han llegado hasta el 35,0 y 33,4 por 100 respectivamente. El sector de la construcción sigue su buen ritmo, con un crecimiento del 26,8 por 100, mientras que el de menor crecimiento fue el de los Servicios financieros, con una tasa del 8,0 por 100. El resto de plazas nacionales experimentaron tasas de crecimiento similares a la de Madrid: así, Barcelona llegó al 17,6 por 100, Bilbao al 18,2 por 100 y Valencia se situó a la cabeza con un 21,0 por 100. El Ibex 35 superó las previsiones iniciales y alcanzó una revalorización del 17,4 por 100, llegando el último día del año a los 9.080, ocho puntos, y sobreponiéndose así al clima de inestabilidad internacional general y a algunos sucesos de índole interno en particular, como el atentado del 11 de marzo en Madrid, que supuso una caída en picado hasta los valores mínimos anuales.

Otro dato a tener en cuenta es que el volumen de contratación registrado en 2004 fue el más elevado en la historia de las Bolsas españolas, llegando a los 636.895 millones de euros y suponiendo un incremento del 28,8 por 100 respecto al ejercicio anterior. Esto reitera la atractiva rentabilidad de las inversiones en el mercado de la renta variable, que durante 2004 y 2003 fue superior a la otra gran alternativa de inversión durante los últimos años, el mercado inmobiliario.

Durante el ejercicio 2004 la evolución de los Fondos de Inversión fue también positiva, impulsada en buena medida por la subida de los mercados de valores y por el aumento en el número de suscripciones y aportaciones netas. Así, se registró un incremento de patrimonio de 21.714 millones de euros, lo que supone un 11 por 100 más respecto a 2003. Se sigue, por tanto, la tendencia de recuperación iniciada en 2003, año en el que el incremento llegó hasta el 15,9 por 100 tras haberse obtenido crecimientos negativos en años anteriores. Cabe señalar que una de las razones que han motivado este dinamismo fue la introducción en la Ley de Reforma del IRPF de 2003 de la posibilidad de traspasar la inversión de un fondo a otro sin tener que tributar.

Pero no todos los fondos se comportaron igual, pues los Fondos de Inversión Mobiliaria (FIM) incrementaron su patrimonio durante 2004 en 22.407 millones de euros, un 15,9 por 100 más respecto a 2003, mientras que los Fondos de Inversión en Activos del Mercado Monetario (FIAMM) lo disminuyeron en 693 millones de euros, suponiendo esto una variación de –1,2 por 100. En cuanto a la rentabilidad media de los fondos de inversión, en 2004 ésta ascendió hasta el 3,2 por 100[106]. Analizando por categorías, todas tuvieron variaciones positivas en su rentabilidad, si bien los que mejor comportamiento tuvieron fueron los FIM de renta variable nacional, que alcanzaron una rentabilidad del 18,9 por 100, la mayor registrada en 2004, seguidos de los FIM de renta variable internacional emergentes, con un 17,0 por 100. La otra gran categoría, los FIAMM, alcanzaron el 1,1 por 100 y los Fondos de Inversión Inmobiliaria llegaron hasta el 6,7 por 100, demostrando el tirón que tiene todavía este sector.

Novedades de interés en el ámbito de los mercados financieros

A partir del 1 de enero de 2005 se produce una modificación en la clasificación sectorial de la Bolsa española, con el fin de que quede armonizada con las principales Bolsas internacionales y de que siga un esquema más fiel a la realidad empresarial que cotiza en el mercado. Así, con el nuevo año el número de sectores se reduce de siete a seis: Petróleo y energía, Materiales básicos, Industria y construcción, Bienes de consumo, Servicios de consumo, Servicios financieros e inmobiliarias y finalmente Tecnología y telecomunicaciones. Además, se profundiza en esta clasificación estableciendo un segundo nivel, una clasificación en subsectores que desglosará hasta un total de treinta (cifra que puede estar sujeta a modificación) las diversas actividades que desarrollan las empresas españolas.

Por otro lado, la Comisión Nacional del Mercado de Valores publicó en marzo de 2004 una Circular[107] en la que se detallaba, conforme a la Orden del Ministerio de Economía de 26 de diciembre

[106] Hay que tener en cuenta que la renta variable sólo pondera el 10 por 100 en el conjunto de activos de los Fondos.

[107] Circular 1/2004, de 17 de marzo, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, sobre el informe anual de gobierno corporativo de las sociedades anónimas cotizadas y otras entidades emisoras de valores admitidos a negociación en mercados secundarios oficiales de valores, y otros instrumentos de información de las sociedades anónimas cotizadas.

de 2003[108], sobre el informe anual de gobierno corporativo, el contenido y estructura que debería tener dicho informe, estableciendo un modelo a tal fin, así como el contenido de la página web que deberían mostrar las sociedades anónimas cotizadas. Esta Circular enlaza con las recomendaciones que en 2002 hizo el Informe Aldama en relación con el gobierno corporativo de las sociedades y con la seguridad de los mercados en que se negocian.

3.7. SECTOR PÚBLICO

Una vez más, el CES quiere poner de manifiesto que la ausencia de información puntual y completa sobre las cuentas de las Administraciones Públicas y, en particular, de las Administraciones territoriales, dificulta, cuando no impide, el análisis y evaluación de su situación presupuestaria y financiera del sector público, así como de los resultados de las políticas públicas. En este sentido, y en línea con las recomendaciones de la OCDE[109], deberían arbitrarse los mecanismos necesarios, en coordinación con las Administraciones territoriales, para que tanto los agentes implicados en el proceso presupuestario —los gobiernos y sus órganos consultivos, los parlamentos y las instituciones de control interno y externo—, como los agentes sociales y los ciudadanos en general, dispongan de información actualizada y homogénea, desagregada y consolidada, sobre los presupuestos aprobados y liquidados de todas las administraciones y unidades institucionales encuadradas en el sector público.

3.7.1. **Las cuentas públicas en 2004**

El déficit de las Administraciones Públicas se elevó al 0,3 por 100 del PIB

Las cuentas de las Administraciones Públicas se cerraron en 2004 con un déficit presupuestario de 2.254 millones de euros en términos de Contabilidad Nacional, lo que representa el 0,3 por 100 del Producto Interior Bruto. Este resultado fue peor que el registrado en 2003, año en que se alcanzó un superávit equivalente al 0,28 por 100 del PIB, pero mejora las previsiones de déficit contenidas en la Actualización del Programa de Estabilidad 2004-2008, que lo cifraban en el 1,8 por 100 del PIB. Además, en el resultado deficitario pesan

[108] Orden ECO/3722/2003, de 26 de diciembre, sobre el informe anual de gobierno corporativo y otros instrumentos de información de las sociedades anónimas cotizadas y otras entidades.

[109] OCDE, *Étude Économique de l'Espagne, 2005*.

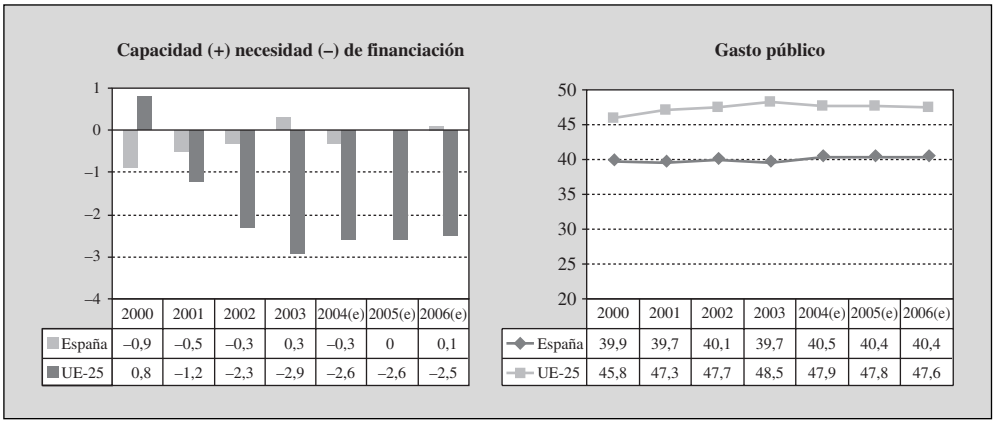
una serie de operaciones puntuales o no recurrentes y, particularmente, la asunción por parte del Estado de la deuda de Renfe que equivalía al 0,7 por 100 del PIB.

En cualquier caso, el sector público español mantiene desde 2000 una situación presupuestaria holgada, próxima al equilibrio o con superávit, en línea con las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de la normativa española sobre estabilidad, a diferencia de lo que sucede en la Unión Europea, donde se registran en los últimos años déficit próximos al 3 por 100 del PIB, debido fundamentalmente al deterioro de los saldos presupuestarios en las grandes economías del área y en los nuevos Estados miembros. No obstante, no está de más recordar que el peso del sector público español continúa siendo sensiblemente inferior al promedio de la Unión Europea. Concretamente, en términos de gasto público en proporción al PIB, España se situó en 2004 en el 40,5 por 100, más de siete puntos por debajo de la media de la Unión Europea de los Veinticinco (gráfico I-21).

El Estado asumió la deuda de Renfe y la deuda histórica con Andalucía

La ejecución presupuestaria de la Administración central (Estado y sus organismos) arrojó un déficit del 1,3 por 100, un punto superior al del año anterior. No obstante, si a este saldo negativo se le descuenta el importe de la mencionada operación con Renfe, así como la liquidación de la deuda histórica a Andalucía derivada del sistema

GRÁFICO I-21
DÉFICIT Y GASTO PÚBLICO, 2000-2006
(Porcentaje del PIB)



	2000	2001	2002	2003	2004(e)	2005(e)	2006(e)
España	–0,9	–0,5	–0,3	0,3	–0,3	0	0,1
UE-25	0,8	–1,2	–2,3	–2,9	–2,6	–2,6	–2,5

	2000	2001	2002	2003	2004(e)	2005(e)	2006(e)
España	39,9	39,7	40,1	39,7	40,5	40,4	40,4
UE-25	45,8	47,3	47,7	48,5	47,9	47,8	47,6

(e) Estimaciones.

Fuente: Comisión Europea, *Previsiones económicas de primavera, 2005*.

de financiación autonómica, el déficit de la Administración central quedaría reducido al 0,3 por 100 del PIB, similar al del ejercicio pasado. Un resultado que, igual que en ejercicios pasados, se debió al notable dinamismo de la recaudación impositiva, alentada por una coyuntura económica y laboral favorable.

La Seguridad Social registró un superávit del 1 por 100 del PIB

Por su parte, la evolución positiva de las cotizaciones sociales asociada a la creación de empleo explica que el saldo presupuestario de la Seguridad Social registrara un superávit equivalente al 1,02 por 100 del PIB en 2004, sólo ligeramente inferior al del ejercicio pasado. Este resultado permitió incrementar en febrero de 2005 el Fondo de Reserva de Pensiones en 3.500 millones de euros, alcanzando la cifra de 23.083 millones de euros, una cantidad equivalente a más de cinco mensualidades de la nómina de pensiones y en torno a un 2,7 por 100 del PIB previsto para 2005.

Las Administraciones territoriales, para las que, en el marco de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, se había previsto que cerraran sus cuentas en equilibrio o con superávit, volvieron a registrar un ligero déficit del 0,04 por 100, atribuible por partes iguales a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales.

El deterioro del saldo presupuestario de las Administraciones Públicas explica el significativo aumento experimentado por la participación del gasto público en el PIB, frente al mantenimiento del peso de los ingresos no financieros (cuadro I-33).

El gasto en prestaciones sociales cobró cierto impulso

La participación de los gastos no financieros en el PIB aumentó siete décimas respecto al año anterior hasta el 40,5 por 100, tras registrar un crecimiento anual del 9,1 por 100, casi dos puntos por encima del PIB nominal. Los gastos corrientes crecieron en conjunto a una tasa similar a la del PIB, aunque el comportamiento fue desigual entre las distintas partidas. Si bien los consumos intermedios, las transferencias sociales en especie y otras transferencias registraron crecimientos superiores al 10 por 100, las rúbricas de remuneración de asalariados y subvenciones a la producción experimentaron crecimientos muy moderados, mientras que los pagos por intereses de la deuda se redujeron un 7 por 100. Justamente, esta evolución negativa de los intereses de la deuda es producto de la evolución favorable de los tipos de interés y del descenso de la ratio de deuda pública/PIB, que se redujo 1,5 puntos porcentuales en 2004,

CUADRO I-33

CUENTAS NO FINANCIERAS
DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2003-2004

(Contabilidad Nacional [SEC-95], millones de euros, porcentaje sobre el PIB y tasa de variación)

Conceptos	Millones de euros		% PIB		% Var. 04/03
	2003	2004	2003	2004	
Ingresos no financieros	**298.894**	**321.235**	**40,1**	**40,2**	**7,5**
Ingresos corrientes	**292.707**	**315.177**	**39,3**	**39,5**	**7,7**
Impuestos sobre la renta	76.048	82.657	10,2	10,3	8,7
Impuestos sobre la producción	89.242	98.657	12,0	12,4	10,5
IVA	44.112	49.142	5,9	6,2	11,4
Otros	45.130	49.515	6,1	6,2	9,7
Otros impuestos corrientes	2.801	2.892	0,4	0,4	3,2
Cotizaciones sociales (1)	101.764	108.652	13,7	13,6	6,8
Cobros por bienes y servicios (2)	9.659	9.673	1,3	1,2	0,1
Rentas de la propiedad (3)	6.287	5.792	0,8	0,7	–7,9
Transferencias	6.906	6.854	0,9	0,9	–0,8
Ingresos de capital	**6.187**	**6.058**	**0,8**	**0,8**	**–2,1**
Impuestos	3.091	3.434	0,4	0,4	11,1
Transferencias (4)	3.096	2.624	0,4	0,3	–15,2
Gastos no financieros	**296.657**	**323.619**	**39,8**	**40,5**	**9,1**
Gastos corrientes	**260.385**	**279.066**	**35,0**	**34,9**	**7,2**
Remuneración de asalariados	77.655	82.781	10,4	10,4	6,6
Consumos intermedios	34.378	38.511	4,6	4,8	12,0
Impuestos sobre la producción	164	158	0,0	0,0	–3,7
Transferencias sociales en especie (5)	19.882	22.216	2,7	2,8	11,7
Prestaciones sociales (6)	90.835	97.675	12,2	12,2	7,5
Subvenciones a la producción	8.329	8.384	1,1	1,0	0,7
Otras transferencias	10.301	11.800	1,4	1,5	14,6
Intereses y otras rentas de la propiedad	18.841	17.541	2,5	2,2	–6,9
Gastos de capital	**36.272**	**44.553**	**4,9**	**5,6**	**22,8**
Formación bruta de capital	26.928	29.185	3,6	3,7	8,4
Adquisición neta de activos no financieros no producidos	384	584	0,1	0,1	52,1
Transferencias (7)	8.960	14.784	1,2	1,9	65,0
Capacidad (+) Necesidad (–) de financiación	**2.237**	**–2.384**	**0,3**	**–0,3**	**—**
PIB utilizado	744.754	798.672	100	100	7,2

(1) Incluye las cotizaciones sociales efectivas e imputadas; (2) Incluye pagos por producción de mercado y de no mercado; (3) Intereses, dividendos y otras rentas de la propiedad; (4) Incluye ayudas a la inversión y otras transferencias de capital recibidas, así como un ajuste por recaudación incierta; (5) Suministradas por productores de mercado; (6) Distintas de las transferencias sociales en especie; (7) Incluye ayudas a la inversión y otras transferencias de capital.

Fuente: IGAE.

hasta el 48,9 por 100. En cuanto a las prestaciones sociales, que constituyen la partida de gasto más importante, y que en años anteriores vieron reducida su participación en el PIB como consecuencia de la evolución de las variables demográficas, en el caso de las pensiones, y del empleo; en el caso de las prestaciones por desempleo, recobraron en 2004 un cierto dinamismo debido al aumento de la tasa de cobertura del desempleo y a la mayor desviación de la inflación.

Los gastos de inversión aumentaron considerablemente

En cambio, el esfuerzo inversor en 2004 fue considerable. En conjunto, los gastos de capital crecieron a una tasa del 23 por 100, aumentando su peso en el PIB hasta el 5,6 por 100, como consecuencia fundamentalmente del aumento de la formación bruta de capital y de las transferencias de capital, un nivel de inversión pública que supera a la de la Unión Europea, y refleja los mayores esfuerzos de acumulación de capital que está haciendo la economía española para converger con los niveles de renta per cápita de los países europeos más avanzados. No obstante, dentro de los gastos de capital se contabiliza la asunción de la deuda de Renfe, cuyo importe asciende a 5.459 euros, equivalente al 0,7 por 100 del PIB.

Por lo que respecta a los ingresos, su tasa de crecimiento fue ligeramente superior a la del PIB y su participación en el mismo apenas aumentó una décima, hasta el 40,2 por 100, debido al buen comportamiento de los ingresos corrientes.

Los ingresos por IVA y sociedades impulsan la recaudación impositiva

El importante crecimiento de los beneficios empresariales, el dinamismo del consumo y las importaciones, impulsado por un fuerte ritmo de ventas en el sector inmobiliario y por el alza de los precios del petróleo, así como la favorable evolución del empleo, explican el fuerte aumento de la recaudación del Impuesto sobre Sociedades y del IVA, de tal modo que tanto los impuestos sobre la renta como los impuestos sobre la producción crecieron por encima del PIB nominal, un 8,7 y un 10,5, respectivamente, aumentando su participación en dicha magnitud.

Las cotizaciones sociales, en cambio, a pesar de la evolución positiva del número de afiliados a la Seguridad Social redujeron su participación hasta el 13,6 por 100 del PIB, tras un incremento anual del 6,8 por 100. Por su parte, las rentas de la propiedad disminuyeron un 7,9 por 100, fundamentalmente como consecuencia de la caída de los intereses y dividendos, en su mayoría del Banco de España.

3.7.2. **Los Presupuestos Generales del Estado para 2005**

Los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2005[110] pretenden ser un reflejo de los compromisos asumidos por el nuevo Gobierno en relación con la transparencia de las cuentas públicas, la estabilidad presupuestaria, el fomento de la productividad y el fortalecimiento de la cohesión social.

En relación con la transparencia presupuestaria destaca, por un lado, la supresión de la denominada Ley de Acompañamiento de los Presupuestos, una medida que viene a hacerse eco de las reiteradas críticas que esta práctica normativa ha recibido desde diversas instancias, entre las que se incluye este Consejo[111]. Por otro lado, en los PGE se incluyen con cierto detalle los ajustes contables que es preciso realizar para expresar los saldos presupuestarios en términos de Contabilidad Nacional[112], y se indican, asimismo, las empresas cuya situación y perspectivas financieras pudieran afectar negativamente al déficit del sector público estatal[113].

Las Administraciones Públicas registrarán superávit en 2005

En cuanto al objetivo de estabilidad presupuestaria, los PGE para 2005, además de plantear la reforma de las Leyes de estabilidad para profundizar en la idea de estabilidad presupuestaria a lo largo del ciclo, y permitir el adecuado funcionamiento de los estabilizadores automáticos del presupuesto, prevén el logro de un superávit para el conjunto de las Administraciones Públicas de magnitud equivalente al 0,1 por 100 del PIB en términos de contabilidad nacional, y la reducción de la ratio deuda pública/PIB hasta el 46,7 por 100, y ello a pesar del aumento inesperado del déficit para 2004 como consecuencia de la regularización de ciertas operaciones[114].

---

[110] Aprobados mediante la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005.

[111] Véase, por ejemplo, el Dictamen del CES 11/2003, de 7 de octubre, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.

[112] Más aún, tal y como el CES ha expresado reiteradamente, para garantizar la transparencia de la actuación pública sería deseable que la contabilidad presupuestaria se adaptara a las normas del SEC 95 (Véase *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2003*, pág. 163).

[113] Se trata concretamente de siete empresas: el grupo RTVE, el GIF, las Sociedades Estatales de Aguas, AENA, Hunosa, Izar y Minas de Almadén.

[114] La parte más importante del incremento del déficit se debe a la asunción por parte del Estado de las deudas de Renfe.

Una vez más se espera que en 2005 tanto la Administración central como las autonómicas cierren sus cuentas con déficit del 0,5 y el 0,1 por 100, respectivamente, que serán compensados sobradamente con un superávit del 0,7 por 100 de la Seguridad Social (cuadro I-34). Conviene recordar en este punto que el último impulso descentralizador y la consolidación del nuevo sistema de financiación autonómica ha supuesto una nueva pérdida de peso del sector público estatal, de tal modo que actualmente las Administraciones territoriales se encargan de gestionar el 47,0 por 100 del gasto público y la Seguridad Social el 29,5 por 100, restándole únicamente a la Administración del Estado el 23,5 por 100 del gasto, buena parte del cual responde, además, a compromisos de gasto ineludibles[115].

En conjunto, se espera que el presupuesto consolidado de gastos de la Administración central experimente en 2005 un aumento del 6,5 por 100, y que los ingresos no financieros aumenten un 6,4 por 100, en ambos casos por encima del crecimiento nominal del PIB previsto para el ejercicio que se sitúa en el 6,3 por 100, lo que significa que el peso de ambas magnitudes sobre el PIB aumentará ligeramente en 2005, situándose en el 28 por 100.

El escenario económico es optimista

No obstante, conviene apuntar que estas previsiones de ingresos y gastos están basadas en un escenario macroeconómico bastante

CUADRO I-34

DÉFICIT (–) O SUPERÁVIT (+) PÚBLICO EN TÉRMINOS DE CONTABILIDAD NACIONAL, 2005-2008

(Porcentaje del PIB)

Administraciones	2005	2006	2007	2008
Administración central	0,2	0,3	0,4	0,4
Estado	–0,5	–0,4	–0,3	–0,3
Seguridad Social	0,7	0,7	0,7	0,7
Comunidades Autónomas	–0,1	–0,1	0,0	0,0
Corporaciones Locales	0,0	0,0	0,0	0,0
Administraciones Públicas	**0,1**	**0,2**	**0,4**	**0,4**

Fuente: Ministerio de Economía. *Actualización del Programa de Estabilidad de España, 2004-2008.*

[115] Tal es el caso del pago de los intereses de la deuda, las transferencias a las Administraciones territoriales (Fondo de Suficiencia, Fondo de Compensación Interterritorial, etc.), las contribuciones a la Unión Europea, el Fondo de Contingencia, y el pago de Clases Pasivas, que suman el 65 por 100 del gasto estatal previsto en los PGE para 2005.

favorable. Así, se espera que el PIB aumente a una tasa del 3 por 100, que el empleo continúe haciéndolo al 2 por 100 creándose 332.000 empleos, que la inflación se modere, que el precio del petróleo se reduzca a 33,5 dólares el barril, y que los tipos de interés permanezcan estables, todo ello en un contexto de recuperación de la economía y el comercio internacional y de la zona euro. Desde diversas instancias estas expectativas se han calificado de optimistas y, de hecho, tanto el Fondo Monetario Internacional como la Comisión Europea han rebajado su previsión de crecimiento del PIB español para 2005 hasta el 2,7 por 100.

Por lo que respecta a los ingresos, las únicas medidas tributarias que incorpora la Ley de Presupuestos son la deflactación parcial del IRPF y una subida del 2,0 por 100 de las tasas y de los impuestos especiales sobre el tabaco y el alcohol. Aun así, se espera que como consecuencia del aumento del empleo, de la renta bruta de los hogares y de los beneficios empresariales, la recaudación de los impuestos directos, que son las figuras tributarias que introducen más progresividad en el sistema fiscal, se incremente un 9,7 por 100, más que los ingresos por impuestos indirectos que se incrementarán el 8,1 por 100, debido a la moderación prevista del consumo privado y, en particular, del gasto en vivienda. Por otro lado, está previsto que las cotizaciones sociales experimenten un aumento del 9,2 por 100, debido a las buenas perspectivas en relación con la creación de empleo y con el aumento de afiliaciones de los trabajadores extranjeros tras el proceso de regularización en ciernes (cuadro I-35).

Dentro de los gastos no financieros se espera que el gasto corriente aumente un 6,7 por 100, por encima del PIB. Entre las medidas adoptadas con impacto presupuestario destaca la subida del 3,7 por 100 de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas. De este incremento, el 2,0 por 100 corresponde al objetivo de inflación para 2005, el 0,5 por 100 se destinará al plan de pensiones de los empleados públicos y el resto a pagas extraordinarias y complementos de productividad, así como a la mejora de las retribuciones de ciertos colectivos como jueces, policías y guardias civiles. No obstante, las partidas que más crecen no son los gastos de funcionamiento (personal y compras de bienes y servicios), sino las transferencias corrientes a otras Administraciones, a las familias y a las empresas, que aumentan un 7,9 por 100 y suponen casi el 70 por 100 del gasto no financiero, afianzándose así el

CUADRO I-35

PGE 2005: PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE INGRESOS Y GASTOS NO FINANCIEROS

(Millones de euros, porcentaje del PIB y tasas de variación)

Conceptos	PGE 2004		PGE 2005		Var. %
	Millones de euros	% PIB	Millones de euros	% PIB	
1. Ingresos no financieros	**219.398**	**27,7**	**233.526**	**27,8**	**6,4**
Ingresos corrientes	*216.022*	27,3	*230.363*	27,4	*6,6*
Impuestos directos	57.268	7,2	62.838	7,5	9,7
Cotizaciones sociales	96.051	12,1	104.912	12,5	9,2
Impuestos indirectos	39.836	5,0	43.051	5,1	8,1
Tasas y otros ingresos	4.411	0,6	4.209	0,5	–4,6
Transferencias corrientes	12.221	1,5	12.213	1,5	–0,1
Ingresos patrimoniales	6.235	0,8	3.141	0,4	–49,6
*Ingresos de capital**	*3.376*	0,4	*3.163*	0,4	*–6,3*
2. Gastos no financieros	**220.519**	**27,9**	**234.915**	**27,9**	**6,5**
Gastos corrientes	*202.953*	25,6	*216.560*	25,8	*6,7*
Personal	24.216	3,1	25.343	3,0	4,7
Bienes y servicios	6.512	0,8	6.796	0,8	4,4
Gastos financieros	19.148	2,4	19.334	2,3	1,0
Transferencias corrientes	150.731	19,0	162.597	19,3	7,9
Fondo de Contingencia	2.345	0,3	2.491	0,3	6,2
Gastos de capital	*17.566*	2,2	*18.355*	2,2	*4,5*
Inversiones reales	10.524	4,8	11.657	5,0	10,8
Transferencias de capital	7.042	3,2	6.698	2,9	–4,9
3. Variación de activos financieros	10.858	1,4	14.558	1,7	34,1
Saldo de caja (1-2)	–1.121	0,1	–1.389	0,2	23,9
Necesidad de endeudamiento (1-2-3)	**–11.979**	**1,5**	**–15.947**	**1,9**	**33,1**
PIB estimado	791.300	100,0	841.000	100,0	6,3

* Incluye la enajenación de inversiones reales y las transferencias de capital recibidas.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2005*.

papel redistribuidor de la Administración central. Por su parte, los gastos financieros, que incluyen la carga financiera estimada correspondiente a la deuda de Renfe que ha asumido el Estado, aumentan ligeramente respecto a 2004, rompiéndose la tendencia decreciente de los últimos años. Finalmente, las inversiones reales, que es el tipo de gasto que más incide en la mejora de la productividad de la economía, reciben un notable impulso, el 10,8 por 100, mientras que las transferencias de capital sufren un recorte del 4,9 por 100.

Por otro lado, los activos financieros aumentan un 34,1 por 100 y dentro de ellos destaca, por su cuantía, la dotación de 5.341,24 mi-

llones de euros al Fondo de Reserva de las pensiones que alcanzaba en junio de 2004 una magnitud de 18.930,47 millones de euros, el equivalente al 2,4 por 100 del PIB.

Aumentan las partidas ligadas a la productividad

Aun teniendo en cuenta que las competencias de gasto de la Administración central son residuales en muchos casos y que el margen de discrecionalidad en la asignación del gasto es reducido, de la clasificación del gasto por funciones se desprende la voluntad de reforzar las políticas con una incidencia mayor sobre la productividad y de dar un cierto impulso al gasto social (cuadro I-36). Para favorecer el aumento de la productividad los PGE recogen un incremento del 6,0 por 100 del gasto en Educación, fundamentalmente por el aumento del número y la cuantía de las becas, un aumento del 25,4 por 100 del gasto en Investigación, desarrollo e innovación de carácter civil, en gran medida dirigido hacia el sector privado, y una subida del 9,1 por 100 en términos homogéneos del gasto en Infraestructuras, que se concentrará en ferrocarriles, carreteras e inversiones hidrológicas.

Se incrementa el gasto social

En relación con el gasto social, cuyo peso sobre el total aumenta hasta el 50,1 por 100, las medidas más significativas son el aumento del gasto en pensiones y en la política de vivienda. El gasto en pensiones, que absorbe el 63 por 100 del gasto social y casi un tercio del presupuesto total, aumenta un 6,8 por 100 respecto a 2003, por encima del PIB nominal, debido a la mejora de las pensiones contributivas mínimas[116], al aumento de los colectivos de beneficiarios, al efecto sustitución y a la revalorización de las pensiones en función de la inflación esperada, aunque la dotación para el mantenimiento de su poder adquisitivo resultará escasa si, como viene ocurriendo en los últimos años, la inflación superara en 2005 el objetivo del 2 por 100. Por su parte, es significativo el aumento del 32,5 por 100 del gasto en vivienda, aunque esta política siga teniendo una importancia muy limitada en el conjunto del presupuesto estatal. El incremento de la dotación se dirigirá a cumplir los compromisos adquiridos por el nuevo Ministerio de la Vivienda en el «Plan de Choque», que prevé la realización de 71.000 nuevas actuaciones, de las que 41.000 serán en alquiler y 30.000 en propiedad.

[116] Se introduce un aumento del 6,5 por 100 para la pensión mínima contributiva si el titular tiene cónyuge a cargo, y del 5,0 por 100 si no lo tiene. Para las pensiones no contributivas la subida es del 3,0 por 100.

CUADRO I-36

PGE 2004: PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS: CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

(Capítulos I al VIII, millones de euros, porcentaje sobre el total y tasas de variación interanual)

Políticas	2004		2005		% Var. 04/05
	Valor	% s/total	Valor	% s/total	
Servicios públicos básicos	**14.719**	**6,4**	**15.635**	**6,3**	**6,2**
Justicia	1.091	0,5	1.185	0,5	8,6
Defensa	6.499	2,8	6.794	2,7	4,5
Seguridad Ciudadana e Instituciones Penitenciarias	6.036	2,6	6.499	2,6	7,7
Política Exterior	1.093	0,5	1.157	0,5	5,8
Gasto social	**114.211**	**49,4**	**125.048**	**50,1**	**9,5**
Protección y Promoción Social	*108.238*	*46,8*	*118.851*	*47,6*	*9,8*
Pensiones	74.156	32,0	79.221	31,8	6,8
Otras prestaciones económicas	9.872	4,3	10.656	4,3	7,9
Servicios sociales y promoción social	1.133	0,5	1.197	0,5	5,7
Fomento del empleo	5.828	2,5	6.233	2,5	7,0
Desempleo	11.089	4,8	12.688	5,1	14,4
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	663	0,3	879	0,4	32,5
Gestión y Administración de la Seguridad Social*	5.498	2,4	7.976	3,2	45,1
Producción de bienes públicos de carácter preferente	*5.973*	*2,6*	*6.197*	*2,5*	*3,7*
Sanidad	3.572	1,5	3.648	1,5	2,1
Educación	1.525	0,7	1.616	0,6	6,0
Cultura	876	0,4	933	0,4	6,5
Actuaciones de carácter económico	**28.046**	**12,1**	**29.653**	**11,9**	**5,7**
Agricultura, pesca y alimentación	8.154	3,5	8.312	3,3	1,9
Industria y Energía	1.669	0,7	1.743	0,7	4,4
Comercio, turismo y Pyme	1.164	0,5	1.195	0,5	2,7
Subvenciones al transporte	1.500	0,6	1.309	0,5	–12,7
Infraestructuras	10.471	4,5	11.317	4,5	8,1
Investigación, desarrollo e innovación	4.277	1,8	4.972	2,0	16,3
Civil	2.904	1,3	3.642	1,5	25,4
Militar	1.373	0,6	1.330	0,5	–3,1
Otras actuaciones de carácter económico	813	0,4	804	0,3	–1,1
Actuaciones de carácter general	**74.401**	**32,2**	**79.138**	**31,7**	**6,4**
Alta dirección	518	0,2	588	0,2	13,4
Servicios de carácter general	6.754	2,9	6.967	2,8	3,2
Administración financiera y tributaria	1.387	0,6	1.425	0,6	2,8
Transferencias a otras Administraciones Públicas	46.739	20,2	50.886	20,4	8,9
Deuda pública	19.004	8,2	19.272	7,7	1,4
Total políticas de gasto	**231.377**	**100,0**	**249.473**	**100,0**	**7,8**

* La principal partida de gasto es el Fondo de Reserva, cuya dotación para 2005 asciende a 5.351,24 millones de euros.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2004.*

Del resto de las políticas sociales cabe destacar, por su mayor crecimiento, el gasto en desempleo, que aumenta un 14,4 por 100, debido a la actualización monetaria de las prestaciones, a la variación de los colectivos objeto de protección y al incremento de los porcentajes aplicables al IPREM[117] para determinar las cuantías de los distintos tipos de prestaciones por desempleo. Asimismo, aumentan por encima del PIB nominal el gasto en fomento del empleo (7,8 por 100) y cuya principal partida es la destinada a bonificar las cuotas a la Seguridad Social a las empresas que formalicen contratos de carácter indefinido y, dentro de otras prestaciones económicas, el gasto en incapacidad temporal, cuya dotación presupuestaria aumenta el 11,5 por 100.

Finalmente, del resto de las políticas cabe destacar, por su notable crecimiento, las de Justicia y Seguridad Ciudadana e Instituciones Penitenciarias. En el primer caso se pretende impulsar el proceso de modernización de la Justicia, desarrollar una nueva *Justicia de Proximidad*, extender los juicios rápidos al ámbito civil, mejorar la protección de las víctimas de delitos violentos y adaptar los Registros Civiles a las nuevas tecnologías. En el segundo caso, el incremento de la dotación responde a las finalidades de mejorar la seguridad ciudadana, potenciar la lucha contra el terrorismo, mejorar la seguridad vial y reorientar el sistema de custodia de presos y penados hacia la reeducación y la reinserción social.

3.7.3. **Novedades tributarias**

Las novedades tributarias fueron escasas en 2004

En 2004 las reformas tributarias fueron escasas debido, en parte, a la supresión de la denominada Ley de Acompañamiento de los Presupuestos, donde tradicionalmente se incluían medidas tributarias varias y, en parte, a que se esperaba que en 2005 se aprobara una reforma de gran calado de los principales impuestos directos. De este modo, las medidas tributarias relevantes que incorporó la Ley de Presupuestos[118] son pocas. En primer lugar, se aprobó la deflactación

[117] Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, introducido por Real Decreto-Ley 3/2004, de 25 de junio, para la racionalización del Salario Mínimo Interprofesional, al cual pasan a referirse las cuantías de las prestaciones por desempleo.

[118] Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005.

del IRPF, que es en todo caso parcial porque sólo se actualizan las tarifas estatal y autonómica, quedando inalterados los mínimos exentos y las deducciones, y porque se hace teniendo en cuenta el objetivo de inflación, un 2 por 100, que es bastante inferior a la inflación real[119]. En segundo lugar, y en relación con la fiscalidad de las Pymes, se amplió, por un lado, el ámbito subjetivo de aplicación del régimen fiscal privilegiado elevándose de 6 a 8 millones el volumen de negocio máximo para poder disfrutar de este régimen fiscal y, por otro lado, se incrementó el límite de la inversión con libertad de amortización que se permite por creación de empleo. En tercer lugar, se congelaron las tarifas en el IRPF y en el IVA del sistema de módulos, lo que en términos reales supone una rebaja fiscal, y se estableció una subida del 2,0 por 100 de los impuestos especiales sobre el tabaco y el alcohol y de las tasas. En relación con las tasas hubo de aprobarse una Ley específica[120] para introducir ciertas modificaciones normativas e introducir varias figuras nuevas, una norma que se aprovechó asimismo para regular los beneficios fiscales aplicables a acontecimientos de interés público.

Además, el Gobierno ha elaborado un Proyecto de Ley de Reformas en materia tributaria para el impulso de la productividad, en el marco más amplio del Plan de Dinamización de la Economía que se expuso con detalle en el epígrafe 3.1. Con el fin de primar actividades con efectos beneficiosos sobre la productividad, se limitan las tasas aplicables por actuaciones en mercados de valores, se introducen estímulos a la oferta de alquiler de viviendas y se incrementa el apoyo al uso de tecnologías de la información y las comunicaciones en las Pymes.

Se aprobó el Plan de Prevención del Fraude Fiscal

Pero quizá la novedad tributaria de mayor calado fue la aprobación, tras un periodo de información y consulta pública, del Plan de Prevención del Fraude Fiscal[121]. Este nuevo intento de impulsar la lucha contra el fraude fiscal se justifica por la magnitud del fraude en España, que se cifra según algunas estimaciones en torno al 20

[119] El CES se pronunció sobre la idoneidad de proceder a la deflactación automática de los elementos del IRPF en la *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2002*, pág. 219.

[120] Ley 4/2004, de 29 de diciembre, de Modificación de tasas y de beneficios fiscales de acontecimientos de excepcional interés público.

[121] El Plan fue aprobado en Consejo de Ministros de 4 de febrero de 2005.

CUADRO I-37
RASGOS GENERALES DEL PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL

Ámbitos de actuación prioritaria	— Sector inmobiliario. — Tramas organizadas en el IVA e impuestos especiales. — Blanqueo de capitales. — Ingeniería fiscal y fraude internacional. — Regímenes objetivos de tributación. — Fraude en fase recaudatoria.
Actuaciones preventivas	— Mejorar el sistema de información. — Desarrollar programas de educación tributaria. — Mejorar la comunicación externa. — Mejorar el sistema de consultas tributarias. — Crear programas de ayuda para libros-registro. — Facilitar el cumplimiento voluntario a nuevos emprendedores. — Fomentar la colaboración social.
Cooperación institucional	— Reforzar la cooperación con otros órganos del MEH (Dirección General de Tributos, Dirección General del Catastro, Tribunales Económico-Administrativos, IEF, IGAE e ICAC). — Colaborar con el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC). — En los procesos por delito fiscal, intensificar las relaciones con la Abogacía General del Estado, el Ministerio Fiscal, el Ministerio de Justicia, el CGPJ y el Fiscal General del Estado. — Convenio de intercambio de información con la Tesorería de la Seguridad Social, la Dirección General de Registros y Notariado, la Dirección General de Policía y el Colegio Registradores Propiedad y Mercantiles. — Reforzar capacidad de influencia y coordinación con CC AA de régimen común. Interlocución permanente con Haciendas Forales y EE LL.
Medidas organizativas	— Creación de una Delegación Central de Grandes Contribuyentes. — Creación de una Oficina Nacional de Investigación del Fraude. — Reforzar colaboración con Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. — Implantación de un modelo organizativo regionalizado. — Integración funcional de la Inspección Financiera y Tributaria y la Inspección de Aduanas e Impuestos Especiales. — Coordinación entre los órganos de gestión e inspección tributaria.

Fuente: Elaboración propia a partir de AEAT, *Plan de Prevención del Fraude Fiscal. 2005*.

por 100 del PIB[122], así como por la percepción que los contribuyentes tienen al respecto. Un estudio reciente del CIS[123], citado en el propio Plan, pone de manifiesto que el 63 por 100 de la población opina que existe bastante fraude fiscal, y sólo el 43 por 100 conside-

[122] Alañón, A. y Gómez, M., «Una evaluación del grado de incumplimiento fiscal para las provincias españolas», en *Papeles de Trabajo* 9/03. Instituto de Estudios Fiscales, 2001.

[123] CIS. *Estudio sobre opinión pública y política fiscal, 2004.*

ra que la Administración hace muchos o bastantes esfuerzos en la lucha contra el fraude.

El Plan establece los criterios básicos para planificar las actuaciones de comprobación e investigación de la Administración Tributaria, establece los ámbitos de atención prioritaria en materia de control tributario y, a partir del análisis de las situaciones de fraude existentes, define un conjunto de medidas normativas, procedimentales organizativas y de coordinación interna y externa (cuadro I-37). Sin embargo, el Plan no contempla incremento alguno de los medios materiales y humanos de la Agencia Tributaria, y ello puede dificultar el desarrollo pleno de las iniciativas que se proponen.

Las principales características del plan son, por un lado, que se orienta prioritariamente hacia las conductas más reprochables, las delictivas, y los incumplimientos sistemáticos, identificando los sectores donde el riesgo de fraude es mayor: sector inmobiliario, tramas organizadas en el IVA y los impuestos especiales, blanqueo de capitales, ingeniería fiscal y paraísos fiscales, regímenes objetivos de tributación y fraude en fase recaudatoria. Por otro lado, con el fin de contribuir a la creación de una mayor conciencia fiscal y de reducir la litigiosidad, el Plan otorga especial relevancia a las actuaciones preventivas dirigidas a formar a la opinión pública, a mejorar el grado de cumplimiento fiscal y a promover la colaboración social.

3.8. Investigación, desarrollo e innovación

La inversión en investigación y desarrollo, así como el impulso a la innovación son dos de las perspectivas desde las que se aborda la Estrategia de Lisboa, protagonistas respectivamente de la creación y la difusión del conocimiento, y directamente implicadas en el crecimiento de la productividad. Para alcanzar estos objetivos, las instituciones europeas han apostado por mejorar las condiciones de la I+D tanto pública como privada, así como la coordinación entre Estados miembros y en el ámbito europeo para asegurar un más rápido progreso hacia el 3 por 100 del PIB del gasto en I+D, que según el compromiso adquirido en 2003[124] debería alcanzarse en 2010.

[124] Comunicación de la Comisión Europea, *Invertir en investigación: un Plan de Acción para Europa.* COM (2003) 226 final/2.

La I+D en España

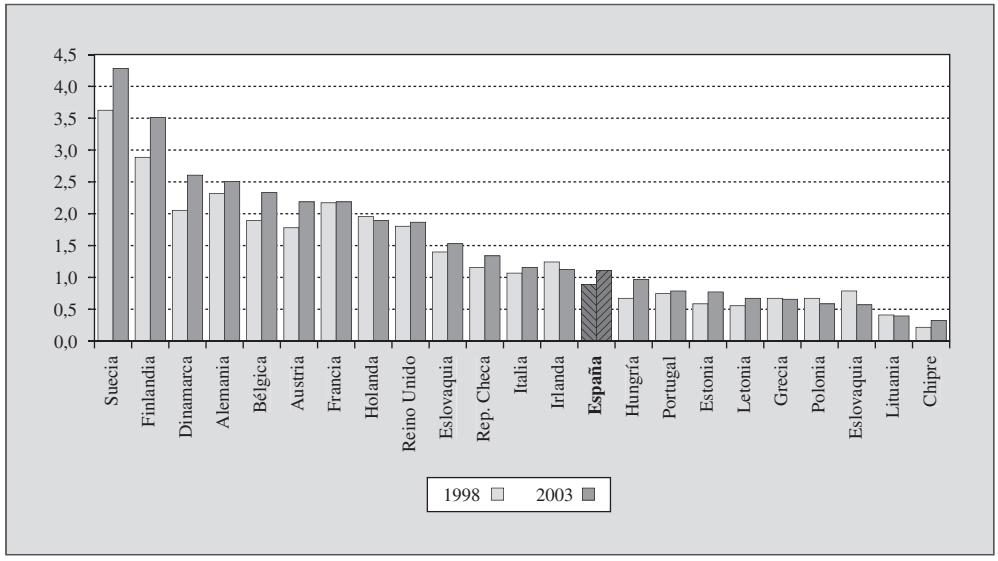
España, ante su déficit de productividad, ha venido prestando especial atención a la inversión en I+D+i, de modo que en 2003 dedicaba el 1,1 por 100 de su PIB al gasto en I+D (gráfico I-22), situándose en el puesto decimocuarto de la Unión Europea ampliada, sólo por delante de Portugal y Grecia de los antiguos Quince. Pese a ocupar una débil posición comparativa respecto a los países de la Unión Europea el esfuerzo realizado por España resulta reseñable[125], ya que en 2003 el gasto de I+D experimentó un incremento del 14,2 por 100 respecto a 2002, y de más del 10,0 por 100 como media en el periodo 1998-2003.

En cuanto a la distribución institucional del gasto español en I+D, más de la mitad corresponde al sector privado, alcanzándose en 2003 un 54,1 por 100, y aunque se sitúa por debajo del esfuerzo

GRÁFICO I-22

INTENSIDAD DE GASTO EN I+D EN LA UE-25, 1998-2003

(Porcentaje del PIB)



Nota: En el caso de Grecia los años son 1999 y 2001; para Holanda y Suecia el último año disponible es 2001, y para Reino Unido e Italia es 2002.

Fuente: Eurostat, *R+D expenditure in the European Union* (*Statistics in focus,* 2/2005).

[125] No obstante, los países que han experimentado un crecimiento más rápido son los de nueva incorporación. Por su parte, los del norte de Europa, Suecia, Finlandia, Dinamarca o Alemania, establecen el techo superior en todo el periodo.

privado medio de los Quince (un 65,1 por 100) viene experimentando una tendencia al alza con un incremento de dos puntos porcentuales para el periodo 1998-2003.

En España la financiación del gasto en I+D procedente del sector público, el 45,9 por 100 en 2003, corresponde en su mayor parte a la educación superior (un 30,3 por 100 sobre el total). En la Unión Europea el grueso de la financiación pública descansa igualmente en el sector de educación superior, con más del 21 por 100 sobre el total en 2003 mientras el correspondiente a la Administración no llegó al 13 por 100, siendo su tendencia descendente.

A pesar de que la financiación de estas actividades es fundamentalmente privada, la mayor parte del empleo I+D reside en el sector público (Administración y enseñanza superior) con un 57,0 por 100, frente al 43,0 por 100 de la empresa privada, si bien se detecta cierta tendencia descendente en el primero, mientras se incrementa en el privado. Cabe destacar que del total del personal en actividades I+D el 36,5 por 100 son mujeres, proporción similar a la que alcanzan sobre el total de investigadores, 36,7 por 100, con cifras referidas a 2003.

Por Comunidades Autónomas, Madrid, Navarra, País Vasco y Cataluña son las que realizaron en 2003 un mayor esfuerzo de gasto en actividades de I+D respecto al PIB regional, superando la media nacional.

Política de investigación, desarrollo e innovación

Tal y como se ha comentado anteriormente, dentro de este mismo apartado dedicado a la economía española, la necesidad que ha expresado el Gobierno de reorientar la política económica hacia la mejora de la productividad, sentando así las bases de un patrón de crecimiento más equilibrado y sostenible, pasará necesariamente por incentivar y fomentar el gasto en I+D+i.

De hecho, los Presupuestos Generales del Estado para 2005 han previsto incrementar la dotación destinada a la política de investigación, desarrollo e innovación de carácter civil en un 25,4 por 100. Además, se propone ampliar las plazas de investigadores y mejorar sus condiciones de trabajo, fomentando la relación entre empresas y universidades[126].

[126] Ministerio de Economía, *Actualización del Programa de Estabilidad de España, 2004-2008,* diciembre 2004.

En 2004, inició su andadura la quinta edición del Plan Nacional I+D+i, 2004-2007 eje estratégico de la política de investigación y desarrollo en España, aprobado por el Consejo de Ministros de 7 de noviembre de 2003.

En su diseño se definen una serie de objetivos generales en los que se enmarcan las diferentes actuaciones previstas, tales como el incremento del nivel de la ciencia y la tecnología españolas, el aumento de los recursos humanos dedicados a la I+D+i en los sectores público y privado, el refuerzo de los derechos y las garantías de los investigadores, el fortalecimiento de la dimensión internacional de la ciencia y la tecnología españolas, especialmente en el Espacio Europeo de Investigación, el impulso de nuevas actuaciones en grandes instalaciones, así como del papel de la investigación básica, y la mejora de la comunicación social en relación a los avances producidos.

En concreto, el V Plan Nacional de I+D+i apuesta por un incremento del gasto cuyo objetivo es alcanzar el 1,22 por 100 del PIB en 2005, y el 1,4 por 100 en 2007, para cuya consecución establece mejoras fiscales a la inversión a través de deducciones aplicables a gastos de I+D+i en tecnologías de la información y las comunicaciones.

En relación a los recursos humanos, el V Plan Nacional de I+D+i se ha propuesto aumentar su representación hasta alcanzar una tasa del 5,0 por mil investigadores y del 7,4 por mil personas empleadas respecto a la población activa en ese periodo. Sin embargo, esas expectativas basadas en estimaciones se han quedado cortas, dado que en 2003 el número de trabajadores en actividades de I+D (medido en equivalencia a jornada completa) alcanzó el 8,0 por mil de la población activa, mientras los investigadores representaron el 5,1 por mil.

El Plan pretende también impulsar la actividad innovadora incrementando el número de empresas innovadoras hasta el 29,0 por 100 al final del periodo. De esta manera, se persigue que el gasto en investigación, desarrollo e innovación se incremente desde más del 2,1 por 100 en 2005 al 2,5 por 100 en 2007. Las cifras referidas a 2003 ofrecen un total de empresas innovadoras en España del 19,4 por 100 sobre el total, mientras el gasto en este tipo de actividades (I+D+i)

alcanzaba en el mismo año el 1,5 por 100 sobre el PIB, ambos resultados lejos de los objetivos propuestos.

Uno de los más eficaces mecanismos para estimular la innovación es la protección del patrimonio tecnológico, aspecto del que también se ocupa el V Plan Nacional de I+D+i a través, entre otras cosas, del impulso a las patentes, concretamente a las nacionales. Según el propio Plan, se pretende asignar fondos públicos con este objetivo, ya que un elevado porcentaje de empresas españolas (56 por 100) no siente la necesidad de proteger sus innovaciones por la vía de las patentes, utilizando sistemas alternativos.

De hecho, el número de solicitudes presentadas desde España a la Oficina Europea de Patentes por millón de habitantes no llegó en 2003 a las 26, inferior a las 28,5 del año anterior, y muy por debajo de las 158 de la UE-15 o las 133 de la UE-25 para el mismo año. Además, llama la atención cómo del total de las solicitudes realizadas en España, el 67 por 100 lo son en la Organización Mundial de Propiedad Intelectual, frente al 31 por 100 de la Oficina Europea de Patentes, o el escaso 2 por 100 de la vía nacional.

Cabe subrayar, en tanto en cuanto que las iniciativas comunitarias respecto a la I+D+i sirven de marco a las españolas, que en abril de 2005 la Unión Europea presentó una propuesta para la adopción del Programa Marco sobre Competitividad e Innovación (CIP) para el periodo 2007-2013, que pretende mejorar las condiciones para que la generación de conocimiento en las empresas revierta en su actividad económica. Este Programa facilitará el acceso de las Pymes al Programa Marco de I+D a través de partidas financieras de capital riesgo, y servirá para identificar ejemplos de excelencia que puedan adaptarse en diferentes ámbitos regionales. Además, tratará de facilitar y simplificar el acceso de las Pymes a la legislación y programas europeos a través de un servicio gratuito para impulsar la creación y la innovación en Europa[127].

La actividad innovadora en el sector privado

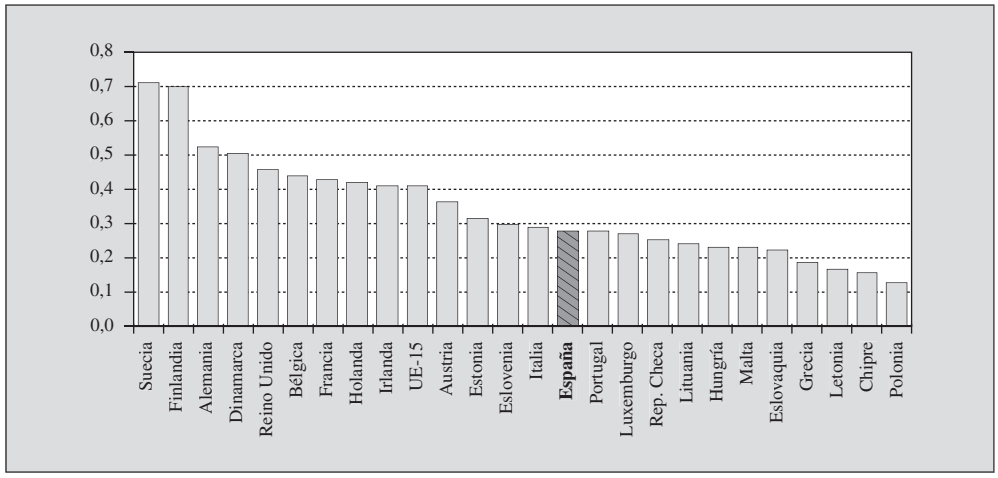
Aunque se trata de un concepto cuya complejidad y diversidad es difícil de reflejar de forma sintética, la Comisión Europea edita des-

[127] Oficina interactiva de Derechos de Propiedad Intelectual, o IPR Helpdesk.

de el año 2000 el *European Innovation Scoreboard*[128], que analiza la innovación a través de una batería de indicadores. El Índice de Innovación Tecnológica aglutina toda esta información ofreciendo como resultado una clasificación de los países europeos en función de su posición relativa (gráfico I-23 y gráfico I-24).

La posición de España según el Índice Sintético de Innovación tecnológica es claramente inferior a la media europea, y en función del índice que representa el cambio no tecnológico se encuentra en el entorno de la media. Un análisis más detallado desvela cómo en algunos aspectos de los que integran el índice de innovación, como el lanzamiento de nuevos productos al mercado, la población activa con estudios superiores, o los graduados en Ciencia y Tecnología, España supera la media de la Unión Europea ampliada. En otros, como la solicitud de patentes, la posición española es claramente rezagada.

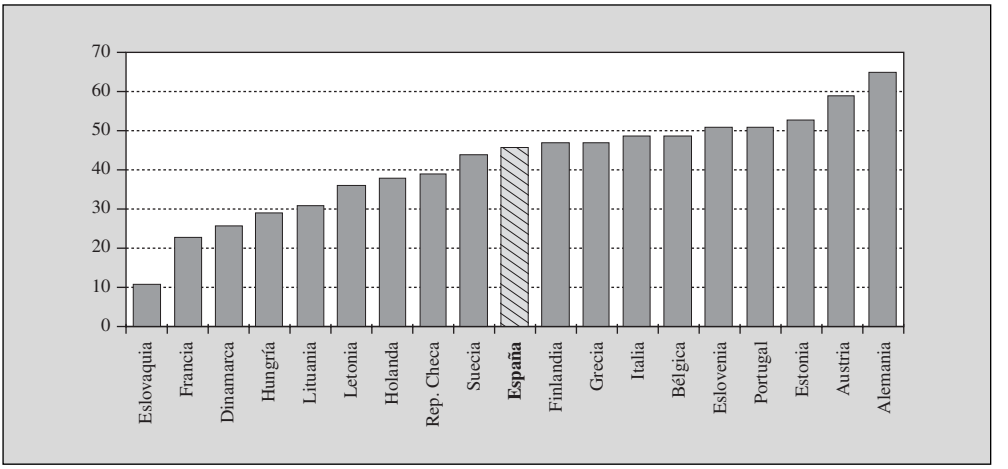
GRÁFICO I-23
ÍNDICE SINTÉTICO DE INNOVACIÓN EN 2004



Fuente: Comisión Europea, *European Innovation Scoreboard, 2004*.

[128] Esta publicación de carácter anual, realiza un análisis comparativo de los indicadores diseñados para medir la implementación y el progreso de la innovación en los Estados miembros. La edición correspondiente a 2004 está referida a la UE-25 y contempla cuatro grupos de indicadores: recursos humanos, creación de conocimiento, transmisión y aplicación de conocimiento, y finanzas y mercado de la innovación.

GRÁFICO I-24
CAMBIO NO TECNOLÓGICO (% Pymes)



Nota: El índice relativo al «Cambio no Tecnológico» incluye los cambios en las estructuras organizativas, técnicas de gestión y diseño del producto, reflejando, por tanto, el énfasis de la nueva política europea en relación a una más amplia definición del concepto de innovación.

Fuente: Comisión Europea, *European Innovation Scoreboard, 2004*.

CAPÍTULO II

MERCADO DE TRABAJO, POLÍTICAS DE EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

RESUMEN DEL CAPÍTULO II: MERCADO DE TRABAJO, POLÍTICAS DE EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

Panorama del empleo

La última reforma de la Encuesta de Población Activa (EPA) ha supuesto un cambio muy importante en la visión del mercado de trabajo español a partir de una de las principales fuentes para su estudio. La revisión arroja para 2004 cerca de 18 millones de ocupados y más de 2,2 millones de parados, esto es, casi 855.000 ocupados y 140.000 parados más que en los datos originales; todos ellos son extranjeros. El examen de algunos resultados tras el cambio indica que los nuevos datos para 2004 están seguramente más ajustados a la realidad, pero también que se requiere un estudio en profundidad, contrastando la información de las distintas fuentes, para deslindar con cierta precisión los efectos del cambio estadístico en el periodo 1996-2004.

Según la nueva EPA, la tasa de empleo en 2004 superó por primera vez el 50 por 100, con un crecimiento de 1,1 puntos sobre la del año anterior. La tasa de paro se redujo 0,5 puntos, hasta el 11 por 100, mientras que en los dos años anteriores no se había obtenido ninguna reducción. Los mayores crecimientos en la tasa de empleo se recogieron en Aragón, La Rioja y Madrid, siendo estas dos últimas quizá más destacables, porque acompañaron a un crecimiento de la población total mayor que el del total español. Por encima de la media crecieron también Murcia, Andalucía y la Comunidad Valenciana, y notablemente por debajo Asturias, Galicia y el País Vas-

co. En el desempleo, por su parte, se recogieron descensos en trece Comunidades, entre las que destaca especialmente Andalucía, donde la tasa de paro fue 1,5 puntos más baja que en 2003, dejando de ocupar, por primera vez, la peor posición en cuanto a tasas de paro.

El cambio en la EPA ha afectado de manera diferente a las cifras de empleo de los sectores en los cuatro últimos años. En la construcción y en los servicios se traduciría en un crecimiento mucho más sostenido, pero en la industria implicaría un cambio de signo: de perder cerca de 70.000 ocupados entre 2001 y 2004 a arrojar un saldo positivo de 30.000 empleos en ese mismo periodo. A tenor de las nuevas cifras, la industria cerró el año 2004 con cierta recuperación, después de cinco trimestres con pérdidas continuas de empleo. Este resultado, junto con el progresivo repunte del empleo en la construcción en los dos últimos trimestres, permitieron la mejora en el total de la ocupación al final de 2004, salvando el menor ritmo de creación de empleo en los servicios, donde el año se cerró con un crecimiento interanual sensiblemente más bajo.

Atendiendo a la serie revisada es probable que la evolución de los sectores a lo largo del periodo 1996-2004 responda, en parte, a factores distintos al propio comportamiento del empleo. La adopción de una perspectiva temporal más amplia indica que la industria atraviesa una etapa prolongada de estancamiento en su volumen de empleo, claramente en contraste no sólo con el sector servicios, sino también con el de la construcción, que viene contribuyendo de manera muy importante al ritmo total de creación de empleo, y que presenta un peso mayor sobre el total de la ocupación en España que en la Unión Europea.

El aumento en 2004 de la tasa de empleo se mostró nuevamente más fuerte en el caso de las mujeres (38,4 por 100, 1,6 puntos más que en 2003); la tasa masculina creció, en cambio, 0,5 puntos, hasta el 62,5 por 100. La distancia entre uno y otro sexo en este indicador sigue siendo muy amplia, pero el mayor aumento de la ocupación entre las mujeres en el último cuatrienio ha permitido reducirla de forma apreciable. Asimismo, aunque la tasa de empleo de las mujeres en España sigue siendo una de las más bajas de la Unión Europea, la progresión creciente de los últimos años ha sido más que notable, especialmente en los grupos de edades comprendidas entre los 25 y los 49 años.

En el desempleo no se aprecia de forma tan clara en estos ocho años la reducción de la distancia por sexo. En 2004, la tasa de paro masculina fue un 8,2 por 100 y la femenina un 15 por 100. El paro femenino, que sigue siendo uno de los más altos de la Unión, es más alto que el masculino a cualquier edad en España, y la distancia es claramente mayor entre los jóvenes. La creación de empleo en los últimos años viene beneficiando relativamente más a las mujeres, pero no lo bastante como para absorber su ritmo de incorporación al mercado de trabajo. Así, el problema del desempleo se va concentrando progresivamente entre las mujeres y entre los jóvenes.

La inmigración ha contribuido al aumento continuo de la tasa de empleo de las mujeres en edades centrales. En 2004, casi un 35 por 100 del crecimiento en la cifra de ocupadas en esas edades se explica por el correspondiente a las extranjeras no comunitarias. En el caso de los varones, esa contribución se cifra en cerca de un 79 por 100. También ha influido la inmigración en la evolución del desempleo, sobre todo en los dos últimos años, contribuyendo a un mayor aumento del número de personas desempleadas. Es muy probable que estos impactos sean mayores en el futuro, y no sólo en términos cuantitativos. En los últimos cuatro años, la presencia de extranjeros no comunitarios en el total del empleo se ha doblado cumplidamente, alcanzando en 2004 un 7,9 por 100 sobre el total de los hombres y un 8,3 por 100 sobre el de mujeres.

El empleo asalariado en 2004 creció, conforme a la EPA revisada, en más de 593.000 personas, un 4,2 por 100. Por primera vez en los últimos cinco años, también se dio un aumento apreciable (84.000 personas) en el empleo por cuenta propia.

Dentro de los asalariados, el empleo indefinido creció en 306.000 personas, un 3,2 por 100, y el temporal en 286.000, un 6,4 por 100; con ello, la proporción de asalariados con contrato temporal aumentó 0,7 puntos en 2004, hasta el 32,5 por 100. Entre los varones, el empleo indefinido creció considerablemente menos que en el año anterior y el empleo temporal creció más, de manera que la tasa de temporalidad aumentó 0,7 puntos, hasta el 30,6 por 100. Entre las mujeres se dio un descenso menos pronunciado en el crecimiento del empleo indefinido, y la tasa de temporalidad se situó en un 35,2 por 100, 0,6 puntos por encima de la correspondiente a 2003.

Al margen del obstáculo, nada desdeñable, que ha supuesto el mal comportamiento del sector público para una mayor reducción de la tasa de temporalidad total, e incluso obviando el mal resultado de 2004, parece incuestionable que las políticas adoptadas hasta ahora han tenido un efecto claro, pero insuficiente, en la reducción de la temporalidad en el sector privado: del 39,5 por 100 en 1996 al 34,7 por 100 en 2004. Por otro lado, como se explicó en la anterior edición de esta Memoria, algunos resultados en estudios de la Comisión Europea indican que estas políticas también han conseguido reducir la persistencia de la temporalidad.

Los acuerdos interconfederales vienen recogiendo el objetivo de la estabilidad en el empleo, y planteando una serie de líneas de actuación para potenciar el papel de la negociación colectiva en esta materia. Entre ellas destaca la necesidad de potenciar el trabajo estable a tiempo parcial, por las oportunidades que esta fórmula presenta para conjugar estabilidad en el empleo y necesidades productivas de las empresas. Adicionalmente, si ofrece condiciones laborales adecuadas, el trabajo a tiempo parcial puede ser una opción útil para abordar la conciliación de la vida laboral y familiar. Pese a ello, sólo cabe volver a reiterar que sigue pendiente su promoción efectiva, por tres motivos: la baja frecuencia que presenta en comparación con el conjunto de la Unión Europea; la alta temporalidad con la que se asocia; y el más bajo grado de voluntariedad que parece tener en España este tipo de jornada para quienes trabajan con ella.

Parte de la explicación puede estar en el escaso desarrollo de algunos sectores en España, como el de Sanidad y servicios sociales, que agrupa en la Unión Europea un importante volumen de trabajo a tiempo parcial. Entre otros factores a considerar también estarían la estructura horaria de la prestación laboral, las menores tasas de actividad de las mujeres y de los jóvenes, o los requisitos para el acceso a prestaciones sociales. El objetivo sería no tanto actuar sobre la contratación como sobre estos elementos.

El panorama del empleo en España se completa con la información sobre el conjunto de movimientos de entrada y salida (o flujos) que continuamente se producen en el mercado de trabajo, y con dos aspectos clave en esos flujos: la contratación, que es además uno de los principales instrumentos de la política de empleo española, y los despidos.

En 2004 se registraron 15,7 millones de nuevos contratos de trabajo, 1,6 millones más que en 2003. Este fuerte aumento supera los resultados de 1994-2000, hasta ahora los más altos, que habían arrojado un promedio acumulativo anual de 1,2 millones de contratos. Las tres mayores figuras de la contratación temporal: obra o servicio, eventual e interinidad, acumularon 14,4 millones de contratos, 1,5 millones más que en 2003, lo que supone un aumento del 12,1 por 100. La contratación indefinida creció por primera vez en los últimos tres años, arrojó el mayor crecimiento relativo, un 12,6 por 100, y aportó cerca de 800.000 nuevos contratos al total del año 2004. A su vez, las conversiones de contratos temporales en indefinidos se cifraron en más de 613.000, un 11 por 100 más que en 2003.

El estudio de los despidos está condicionado por la carencia de datos incontrovertidos para tratar su evolución y para comparar los costes asociados a cada vía de despido con su frecuencia. Las distintas fuentes estadísticas presentan una notable diferencia: las altas iniciales en la prestación por desempleo en 2004 indican más de 418.000 personas, frente a los cerca de 236.000 que muestra la suma de asuntos resueltos por despidos, conciliaciones y expedientes autorizados de extinción en las estadísticas correspondiente. Estas discrepancias avalan la necesidad de disponer de una fuente clara y precisa para acometer el estudio de los despidos en España.

Los firmantes de la Declaración para el Diálogo Social de julio de 2004 reforzaron el valor de la Estrategia Europea de Empleo, a la que consideraron un elemento central para el crecimiento económico, el desarrollo y la competitividad.

En el periodo 2000-2004 es visible el menor diferencial con respecto a la media de la Unión en muchos indicadores, que indica además un mayor progreso relativo en España hacia los Objetivos de la Estrategia. Pero el mejor comportamiento del mercado de trabajo español ha respondido, básicamente, a un crecimiento económico superior a la media de la Unión, y a una elasticidad empleo-PIB también más alta. A cambio, la composición del crecimiento económico indica un menor esfuerzo inversor, una muy baja dedicación en gasto a la investigación y el desarrollo tecnológico, y un aumento en la intensidad energética que hace más vulnerable la economía en un escenario de aumento sostenido en los precios de los *inputs* energéticos.

Sobre esta pauta de crecimiento pesan además dos elementos preocupantes: la elevada dispersión en los índices de empleo regionales; y el descenso en el indicador sobre el nivel formativo de la población joven, que, con los últimos datos disponibles, se sitúa en España más de 14 puntos por debajo de la UE-25. Estas circunstancias indican que, aunque el balance cuantitativo del mercado de trabajo español es positivo, hay un amplio margen de mejora.

Políticas activas de empleo

Los objetivos del Plan Nacional de Acción para el Empleo 2004 marcan una tasa de empleo entre 16 y 64 años del 61,1 por 100; una tasa de empleo femenino del 48,5 por 100; y una tasa de empleo para las personas de 55 a 64 años del 41,7 por 100. Para ello, las políticas de empleo deben atender a prioridades tales como el incremento del nivel de empleo y la disminución de la temporalidad, o la reducción de las distancias existentes en la situación laboral de las mujeres en España con relación a los hombres.

Con independencia de las consideraciones particulares a cada una de las directrices de empleo de este Plan, los agentes sociales, con carácter general, valoraron positivamente los avances en la cuantificación de algunos objetivos prioritarios, si bien echaron en falta el establecimiento de objetivos específicos en otras cuestiones, como es el caso de la educación. Asimismo, incidieron en su carácter transitorio, al no reflejar las innovaciones sustantivas o de futuro que puedan dimanar de las negociaciones que aborden los interlocutores sociales en el marco de la Declaración para el Diálogo Social de julio de 2004. De otra parte, existe un amplio consenso sobre la conveniencia de definir un método de trabajo estable, periódico y ordenado de forma temática, que permita hacer un seguimiento de los procesos de elaboración, ejecución y evaluación de estas políticas.

Las Comunidades Autónomas cuentan, a su vez, con múltiples actuaciones propias, referidas a prevención y activación, formación, reducción de desigualdades y fomento de empleo, que responden a la ejecución del conjunto de medidas de empleo previstas en el Plan Nacional de Acción para el Empleo (PNAE 2004) o al desarrollo de sus propias competencias. Pero los resultados del mercado de trabajo por Comunidades Autónomas continúan mostrando amplias diferen-

cias, aunque el análisis de los programas de prevención-activación en su conjunto ha permitido identificar cierto efecto compensador sobre aquellos territorios con niveles de renta per cápita más bajos y niveles de desempleo más elevados.

A pesar de la importancia que el aprendizaje permanente tiene para el empleo, claramente plasmado en la Estrategia de Lisboa, España se encuentra todavía lejos de contribuir a alcanzar el nivel de referencia, consistente en aumentar al 12,5 por 100 el índice de participación de los adultos en la formación continua en el conjunto de la Unión.

Con posterioridad a la firma de los III ANFC (Acuerdo Nacional de Formación Continua) se han producido una serie de hechos que obligaron a desarrollar una nueva regulación del subsistema de formación profesional continua ya en el año 2003. La impugnación de la que está siendo objeto este nuevo modelo y el desacuerdo manifestado por algunas Comunidades Autónomas respecto a la territorialización de los fondos, ha motivado que la Mesa de Diálogo Social sobre formación continua haya acordado continuar en 2005 con el análisis de la propuesta de transformar los subsistemas de formación continua y ocupacional en un único sistema «de formación para el empleo».

La inserción de los alumnos de formación profesional ocupacional (FPO) ha mejorado en 2004 por segundo año consecutivo, después de tres años de empeoramiento. Este aumento se debe fundamentalmente a la mejora en la inserción de las mujeres, aunque el diferencial entre géneros continúa siendo más favorable a los hombres. Por otro lado, la evaluación de este tipo de programas (incluyendo FPO, Escuelas-Taller y Casas de Oficio) indica que sus resultados se encuentran entre los mejores, aunque a cierta distancia de los destinados a fomentar la estabilidad en el empleo. Los programas de FPO destacan porque generan diferencias positivas más relevantes en la evolución laboral posterior de sus participantes.

La culminación del proceso de transferencia de competencias sobre servicios públicos de empleo a las Comunidades Autónomas había condicionado la carencia de información clara y completa para analizar el grado de eficacia de estos servicios, que concentran el grueso de las políticas activas de empleo. Por ello, adquiere máximo interés reseñar, aunque se haya producido ya en 2005, la puesta en

marcha del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE). Este sistema constituye un instrumento necesario, que puede asegurar una gestión más eficaz del mercado de trabajo y de las políticas de empleo en España, y garantizar mejor los derechos de los desempleados.

Diálogo social y relaciones laborales

El diálogo social de ámbito europeo se desarrolló en 2004 en un contexto marcado por hitos políticos como la ampliación de la Unión Europea y la aprobación del Tratado Constitucional. Pero, sobre todo, se vio de nuevo condicionado por la evolución económica y del empleo, todavía lejos de los Objetivos de la Estrategia de Lisboa. Con la vista puesta en la necesidad de cumplir dichos objetivos, se acentuó aún más el protagonismo que deben jugar las organizaciones europeas de trabajadores y empresarios en la búsqueda de soluciones concertadas.

En ese contexto, se produjeron dos reuniones de la Cumbre Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo, que constituye el marco permanente de concertación entre el Consejo y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Los interlocutores sociales europeos ofrecieron los resultados del trabajo conjunto que vienen desarrollando desde 2002 en temas prioritarios como el desarrollo de las competencias y las cualificaciones a lo largo de toda la vida, donde han puesto en marcha una amplia serie de iniciativas de sector, rama y empresa, en el conjunto de los Estados, con el fin de promover la formación y la capacidad de adaptación permanente de las cualificaciones profesionales a los cambios. Se trata de una relevante aportación, a partir del diálogo y la colaboración en terrenos de convergencia de intereses recíprocos, a los objetivos de competitividad y empleo inscritos en la Estrategia de Lisboa. También la Comisión Europea llevó a cabo un balance de los resultados del diálogo social bipartito en los últimos años, en el que pone de manifiesto un importante progreso y una mayor autonomía en el mismo, si bien hace una llamada a favor de mejorar los mecanismos de aplicación y seguimiento de los textos acordados.

Un nuevo paso adelante en el desarrollo del diálogo bipartito y autónomo europeo lo constituyó la firma del Acuerdo Marco sobre

Estrés en el Trabajo, con el objetivo de proporcionar a los empresarios y los trabajadores un marco para identificar y prevenir, o gestionar, los problemas de estrés laboral.

En el terreno de las consultas a los interlocutores sociales europeos, destacan en 2004 las llevadas a cabo en relación con una posible revisión de la Directiva sobre tiempo de trabajo y de la Directiva sobre Comités de Empresa Europeos.

En España, la firma de la Declaración para el Diálogo Social 2004: «Competitividad, empleo estable y cohesión social» situó el diálogo social como prioridad para la legislatura y estableció el compromiso del Gobierno de no llevar a cabo reformas del mercado de trabajo y las relaciones laborales sin contar con el consenso de los agentes sociales. La principal novedad de esta etapa estriba en el método de trabajo adoptado, mediante la plasmación, al inicio de la legislatura, en un documento unitario, de los propósitos y los compromisos para avanzar en la solución concertada de los problemas, así como en la orientación estratégica, basada en alcanzar un modelo de crecimiento económico equilibrado y duradero basado en la mejora de la competitividad de las empresas y en el incremento de la productividad, en aras de más empleo de calidad.

El método, objetivos y estrategia adoptados convierten a esta etapa en un ambicioso programa de reformas pactadas a lo largo de los próximos años, si bien comenzaron a verse los primeros resultados tras su puesta en marcha. Uno de los más significativos se dio en relación con el desarrollo y aplicación de los aspectos laborales y de mercado de trabajo de la Ley Orgánica 4/2000, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España.

El Gobierno y los agentes sociales también alcanzaron un acuerdo para reintroducir la base legal que dé plena seguridad jurídica a la posibilidad de pactar en los convenios colectivos cláusulas de jubilación por razones de empleo, tras la derogación de la disposición adicional décima del Estatuto de los Trabajadores (ET). Asimismo, se firmó un acuerdo para desarrollar el procedimiento de extensión de los convenios colectivos regulado en el artículo 92.2 del ET.

En el terreno del diálogo social y la concertación bipartitos destaca la firma, ya en 2005, del Acuerdo Interconfederal para la Nego-

ciación Colectiva (ANC). La prórroga del anterior Acuerdo, de 2003, mantuvo la vigencia para 2004 de sus recomendaciones en materia salarial, empleo, flexibilidad interna y cualificación profesional, igualdad de trato en el empleo, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, teletrabajo, seguridad y salud en el trabajo y procedimiento negociador. El nuevo ANC 2005 profundiza en el objetivo estratégico de impulsar un crecimiento duradero a partir de un sistema productivo más competitivo e innovador, y en una mayor definición de la relación entre flexibilidad y seguridad en el empleo.

Otro resultado reseñable del diálogo social bipartito en 2004 es la firma, en el mes de diciembre, del III Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de Conflictos (ASEC III). Además de refundir el anterior acuerdo y su reglamento de aplicación, ha introducido diversas mejoras, llamadas a fomentar o aclarar la utilización de los procedimientos previstos, en particular frente a algún tipo de disputa colectiva.

Impulsadas desde los ANC y, más recientemente, con la firma de un acuerdo marco de colaboración entre el Ministerio de Industria y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel estatal, las iniciativas de creación de observatorios industriales sectoriales se configuran como nuevo instrumento para el análisis conjunto y la interlocución entre las organizaciones de empresarios y trabajadores.

A 31 de marzo de 2005 se habían registrado 4.647 convenios colectivos con inicio de efectos económicos en 2004, que afectaban a 1.051.000 empresas y 8.745.700 trabajadores. En el periodo 1997-2004 se aprecia un incremento continuo tanto de los convenios como de los trabajadores afectados en los años en los que ya se ha cerrado el registro estadístico, lo que guardaría conexión tanto con la firma de nuevos convenios como con el incremento del empleo. Teniendo en cuenta las limitaciones de la Estadística de Convenios Colectivos, la cobertura de la negociación colectiva puede estimarse entre el 80 y el 85 por 100 de la población asalariada en España.

La estructura de la negociación colectiva permanece basada en convenios de empresa y convenios sectoriales de ámbito provincial, aunque cabe apuntar que la metodología de la estadística refuerza la

importancia del convenio provincial en sus datos. En 2004, el 74 por 100 de los convenios fueron de empresa, afectando al 10,2 por 100 de los trabajadores, y el 26 por 100 fueron de ámbito supraempresarial, afectando al 89,8 por 100 de los trabajadores.

Los sindicatos más representativos a nivel estatal han estado presentes en la mayor parte de las mesas de negociación que han firmado o revisado sus convenios durante 2004: a 31 de diciembre de 2004 tanto CCOO como UGT participaron en el 65,4 por 100 de las Mesas negociadoras, que afectaban al 97 por 100 de los trabajadores con convenio colectivo registrado a 31 de diciembre de ese año.

Desde la firma del ANC 2002 se ha ido produciendo un ligero descenso de los incrementos salariales pactados en convenio. En 2004 el promedio se ha situado en un 3,6 por 100. Los incrementos en los convenios firmados fueron superiores a los de los revisados, aunque la diferencia, una vez aplicadas las cláusulas de salvaguarda, no llega a una décima. Además, atendiendo al ámbito funcional de los convenios, con carácter general, se mantiene la tendencia de los últimos años a que los incrementos de los convenios sectoriales sean superiores a los de los convenios de empresa, así como que, dentro de aquéllos, el incremento salarial de los convenios nacionales suele ser inferior al de los convenios de ámbito provincial o autonómico.

El modelo salarial mayoritario consiste en tablas salariales vinculadas a la clasificación profesional, frente al modelo de masa salarial bruta. Respecto al cálculo, el más frecuente es el de salario por unidad de tiempo, aunque se observa un paulatino incremento de los convenios que hacen referencia a nuevos modelos de organización del trabajo basados en el rendimiento del trabajador.

El número de convenios que establecen complementos salariales ligados a la productividad en 2004 es relativamente bajo, 23,8 por 100, siendo más frecuentes en los convenios de empresa, 30,8 por 100, que en los de otro ámbito, 13,2 por 100. Entre los convenios analizados que contienen cláusulas de retribución por objetivos, las más frecuentes son: las basadas en la productividad individual de cada trabajador; las que vinculan estos complementos a los resultados globales de la empresa; y las basadas en la productividad de secciones o colectivos concretos de la empresa.

La jornada media pactada en 2004 fue de 1.757,9 horas/año, 5,1 horas/año superior a la pactada en 2003. Éste es el primer incremento desde 1997, reflejado tanto en los convenios de empresa como en los de otro ámbito, pero en buena parte se debe al retraso en la negociación de los convenios en las dos ramas de actividad que presentan menor jornada anual: «educación» y «administración pública, defensa y seguridad social obligatoria». Es previsible, por tanto, que conforme se vayan firmando los convenios de esas ramas se reduzca el promedio de jornada anual pactado en el total de la negociación colectiva de 2004.

Uno de los contenidos más importantes en la ordenación cualitativa del tiempo de trabajo es la forma de cómputo de la jornada laboral. La mayoría de los convenios registrados en 2004 opta por anualizar el cómputo de la jornada laboral. Asimismo, hay que mencionar el crecimiento que se viene registrando en estos años en la regulación de la distribución irregular de la jornada, en particular en la negociación de ámbito estatal. Las horas extraordinarias se encuentran presentes en tres cuartas partes de los convenios, que afectan a igual proporción de trabajadores; en la mayoría de los casos se trata de cláusulas de compensación dineraria, con un valor superior a la hora ordinaria.

El empleo ha sido objeto de importantes consideraciones y recomendaciones en los ANC. Sin embargo, éstas no han sido suficientemente trasladadas a la negociación colectiva. Los convenios que incluyen este tipo de cláusulas apenas han pasado del 42,8 al 43,3 por 100 en el periodo 2001-2004. Las cláusulas referidas a creación de empleo por jubilación parcial han sido las únicas que realmente se han incrementado en este periodo. Estas cláusulas tienen un carácter meramente descriptivo de la normativa vigente en los convenios sectoriales; los convenios de empresa, sin embargo, tienen un mayor grado de concreción, estableciendo en la mayoría de los casos el porcentaje de reducción de jornada y la edad que han de tener los trabajadores para poder transformar su jornada laboral de tiempo completo a tiempo parcial.

Las cláusulas sobre contratación presentan una tendencia creciente. Han pasado de estar presentes en un 36,8 por 100 de los convenios en el año 2001, al 40,4 por 100 en 2004, destacando su mayor utilización en el ámbito sectorial que en el de empresa. Este

tipo de cláusulas suele atender bien a la identificación de los trabajos o tareas que pueden cubrirse mediante contratos de obra o servicio, bien a la ampliación de los límites de duración previstos en el Estatuto de los Trabajadores para el contrato eventual, o bien a la regulación del salario en los contratos formativos. Asimismo, es destacable el aumento de las cláusulas que prevén el establecimiento de un periodo de prueba específico, según la habilitación del artículo 14 del ET.

La solución extrajudicial de conflictos en España presenta un balance positivo. Desde que el Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA) diera comienzo a su actividad en 1998 y hasta el año 2004 ha intervenido en más de 900 conflictos, entre los que primaron los referidos al ámbito de empresa y originados por controversias surgidas en la interpretación o aplicación de normas, tramitándose, en su mayor parte, a través de procedimientos de mediación, alcanzándose el acuerdo en un 30 por 100 de los expedientes tramitados.

Como el propio SIMA, los sistemas de solución autónoma de conflictos de las Comunidades Autónomas han registrado una importante actividad en 2004. Ello confirmaría la consolidación de la confianza de los agentes económicos y sociales en estos organismos para la resolución de sus conflictos colectivos y, en algunos casos, para la de conflictos individuales.

En 2004 se registraron 637 huelgas, un 5,5 por 100 menos que en 2003. El número de trabajadores participantes se redujo un 30 por 100. La mayor parte de estos conflictos se debieron a causas derivadas de la negociación colectiva. El importante incremento del número de jornadas no trabajadas tuvo su origen en un solo conflicto, relacionado con el convenio del campo de la provincia de Sevilla, donde se contabilizó el 75 por 100 del total de jornadas no trabajadas por huelgas en España en ese año.

Los órganos administrativos tramitaron 394.000 conciliaciones individuales, un 13,5 por 100 menos que en 2003, y 793 conciliaciones colectivas, cifras que, en su conjunto, confirmarían la tendencia a una progresiva reducción de la conflictividad tramitada en estos organismos, paralela al sucesivo incremento de los procedimientos seguidos ante los órganos autónomos de solución extrajudicial de conflictos. Atendiendo al tipo de resolución, destaca la disminución

del número de asuntos finalizados con la avenencia de las partes (un 47 por 100, 8 puntos menos que en 2003), así como de las conciliaciones colectivas (un 11,2 por 100, 2 puntos menos que en 2003).

El orden jurisdiccional social resolvió en 2004 un total de 278.265 asuntos, lo que significa un 4,4 por 100 menos que en 2003. En su mayor parte, en torno al 70 por 100, se trató de conflictos individuales. Más de un tercio de los asuntos concluyó con sentencia favorable, total o parcialmente, al trabajador, porcentaje prácticamente idéntico al producido en 2003.

Prevención de riesgos laborales

En el ámbito comunitario, 2004 era el año intermedio de aplicación de la nueva política comunitaria sobre salud y seguridad en el trabajo 2002-2006, en estrecha relación con la vertiente cualitativa de las orientaciones para el empleo adoptadas en la Estrategia de Lisboa. Cabe destacar por ello algunas iniciativas adoptadas. Algunas tratan de afrontar el reto de la ampliación, dada la peor situación de los trabajadores de los diez nuevos países de la Unión Europea. Otras están relacionadas con el sector de la construcción, como la campaña europea de inspección 2003-2004, o la Declaración de Bilbao, suscrita por las organizaciones del sector más importantes en la Unión Europea. Además, se han producido dos avances normativos especialmente reseñables: la Directiva 2004/73/CE sobre etiquetado de sustancias peligrosas y la Directiva 2004/40/CE sobre exposición a riesgos derivados de agentes físicos (campos electromagnéticos), que fija los valores límite de exposición y los valores que dan lugar a una acción. Especial interés revisten también las iniciativas de los interlocutores sociales de ámbito comunitario en materia de prevención de riesgos laborales, entre las que hay que destacar la ya citada adopción del Acuerdo Marco Europeo sobre estrés en el trabajo.

En España también se han producido algunas novedades normativas reseñables, como la aprobación del Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), en materia de coordinación de actividades empresariales, o la nueva regulación del riesgo de caída en altura a través del Real Decreto 2177/2004, de 12 de

noviembre. La aplicación en España de la citada campaña europea de inspección en la construcción tuvo su reflejo en la campaña específica desarrollada en este ámbito por la Inspección de Trabajo.

Continuaron pendientes de desarrollo durante 2004 algunas cuestiones pactadas en el marco del Acuerdo de la Mesa de Diálogo Social en materia de Prevención de Riesgos Laborales de diciembre de 2003, como el desarrollo del sistema *bonus-malus,* la modificación del Reglamento de los Servicios de Prevención en atención a los cambios en el sistema productivo o la revisión del sistema de información sobre enfermedades profesionales. Tras el cambio de Gobierno se fijaron una serie de puntos para reiniciar el diálogo en materia de riesgos laborales, y se ha establecido un programa y un calendario concreto de iniciativas a desarrollar en 2005.

Por tercer año consecutivo descendió en 2004 la cifra de accidentes en jornada de trabajo con baja (2,6 por 100), sobre todo en los graves (8,1 por 100) y mortales (7,6 por 100). Esta evolución alienta a proseguir los esfuerzos de instauración de la cultura de la prevención iniciados con la Ley 30/1995, y podría estar relacionada con las mejoras en la organización del sistema preventivo que detecta la V Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo (ENCT). Esta Encuesta refleja un mantenimiento de la proporción de trabajadores que se consideran expuestos a riesgo de accidente (74 por 100), con respecto a la anterior edición de 1999, pero ese porcentaje ha de interpretarse en el contexto de los propios resultados de la actividad formativa y preventiva desplegada durante los últimos años, que ha redundado en un mayor conocimiento de las condiciones de trabajo vinculadas a la seguridad y la salud por parte de los propios trabajadores. Así, el «exceso de confianza o de costumbre» sigue siendo la causa más citada por los trabajadores en cuanto al origen de los riesgos, aunque va perdiendo peso en las sucesivas encuestas en favor de otras explicaciones que apuntan a deficiencias o aspectos de gestión más concreta. Ello parece indicar una mayor conciencia sobre los riesgos laborales evitables, aunque, objetivamente, éstos hayan disminuido en paralelo al mayor cumplimiento de la normativa y la adopción de medidas preventivas específicas por cada vez más empresas.

Se observan también cambios en la evolución de otras variables relacionadas con las condiciones de trabajo desde una perspectiva

preventiva, como la disminución de los trabajadores sometidos a ruido «muy molesto» y la mayor frecuencia de ruido «no elevado pero molesto»; el aumento de la exposición a sustancias nocivas o tóxicas por inhalación o manipulación; la disminución de la jornada partida y el correlativo incremento del trabajo a turnos; la percepción de aspectos inadecuados del diseño de los puestos de trabajo o la mayor proporción de trabajadores que refieren molestias relacionadas con aspectos psicosociales, el ritmo y la carga mental de trabajo.

CAPÍTULO II: MERCADO DE TRABAJO, POLÍTICAS DE EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

1. PANORAMA GENERAL DEL EMPLEO

Entre 1999 y 2004, la principal fuente de datos sobre el mercado de trabajo en España, la Encuesta de Población Activa (EPA), sufrió tres modificaciones importantes, de las que se fue dando cumplida cuenta (tanto describiendo sus líneas principales como recogiendo sus efectos más significativos) en las tres últimas ediciones de esta Memoria. Y, como ya se anticipó en la correspondiente a 2003, quedaba pendiente conocer los datos resultantes de una ulterior reforma de esa Encuesta, necesaria para acomodarla a las nuevas proyecciones de la población española que se derivaban tanto del Censo de 2001 como de los datos que del último quinquenio venía arrojando el Padrón continuo. Tal acomodación iba a suponer una considerable elevación de las cifras de población en edades centrales y, con ello, de la población activa, y tenía su origen en la constatación de un ritmo de afluencia de extranjeros mucho más alto que el esperado en las proyecciones originales y también en las corregidas (que determinaron la reforma de la EPA en 2002).

En marzo de 2005 el INE publicó estos datos, ofreciendo una serie retrospectiva con los nuevos resultados detallados de la EPA para el periodo 1996-2004, que garantiza la continuidad de los que

vayan produciéndose, a partir del primer trimestre de 2005, con las nuevas proyecciones de población basadas en el Censo de 2001, que se revisarán de manera continua con los datos del Padrón.

El cambio en el panorama es muy marcado, y no sólo porque los nuevos datos arrojen casi 855.000 ocupados y 140.000 parados más que los antiguos, todos ellos extranjeros, sino también porque, como era previsible, dado el origen del problema que presentaba la EPA antigua (subestimación de la población extranjera), no se trata de un cambio de nivel «paralelo» en todas las variables y en todos los años. Así, por ejemplo, el cambio supone un peso mucho más alto de la población en edades centrales y, con ello, que la población activa y el volumen de empleo aumenten proporcionalmente más que la población total. De igual forma, como la distribución espacial de la población extranjera ahora recogida no es homogénea, el cambio afecta proporcionalmente más en sentido positivo (en mayores tasas de actividad y de empleo) a Madrid, Cataluña y Baleares, y en sentido negativo a Galicia, Extremadura y Asturias. Lo cual supone, además, que es mayor la distancia entre Comunidades Autónomas en tasas de actividad, de empleo y de paro, o si se prefiere que son más amplios los desequilibrios territoriales en el mercado de trabajo español.

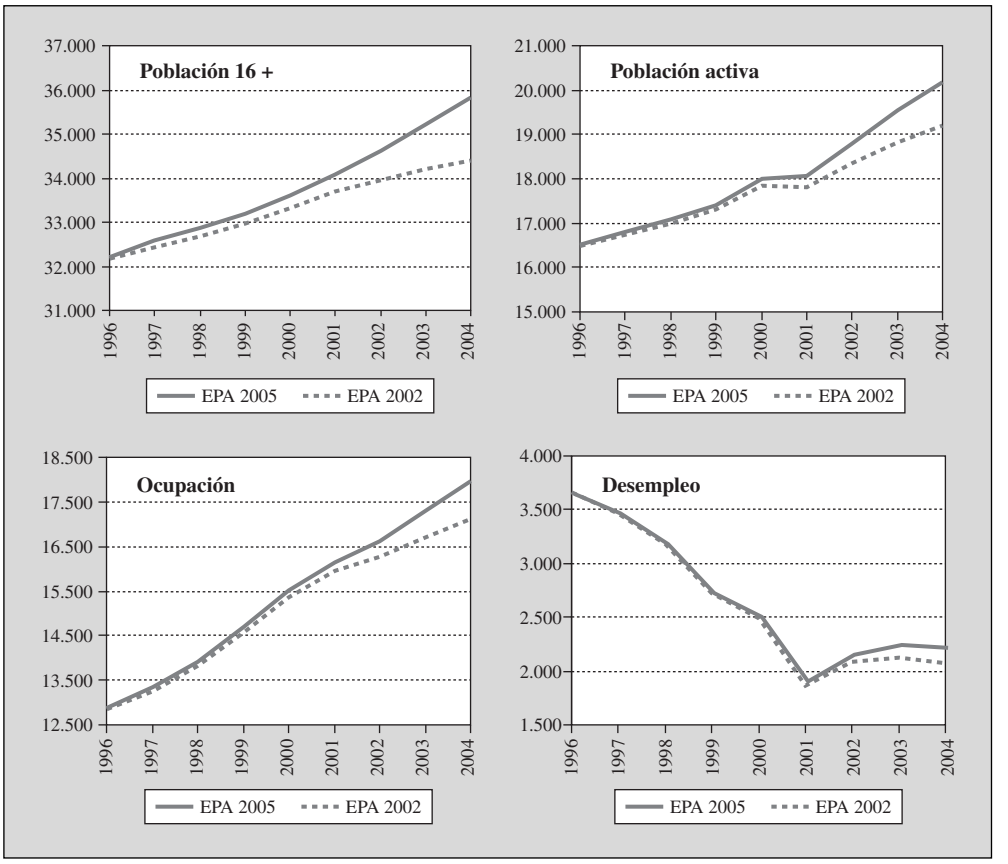
Pero, sobre todo, como la nueva EPA recoge el aumento de la población extranjera que se deriva del Padrón, el cambio implica un perfil bien distinto en la evolución de las variables laborales a lo largo de los últimos cuatro años (gráfico II-1). Por lo que hace específicamente al empleo, apenas se observa inflexión en el aumento anual del volumen de ocupados entre 2000 y 2001, y los retrocesos en las variaciones interanuales en algunos trimestres son mucho más pequeños, de manera que el crecimiento interanual del empleo nunca se habría situado por debajo del 3 por 100, incluso en el año 2002, el peor del cuatrienio, donde los datos de la EPA original habían arrojado incrementos interanuales de entre el 1 y el 2 por 100 en los distintos trimestres.

El problema es que, aunque sea una obviedad, el Padrón recoge el ritmo de aumento año a año de la población extranjera empadronada, que no tiene por qué ser el ritmo real de aumento de ésta. Es probable que el ritmo de empadronamiento de extranjeros, fuertemente creciente en el último cuatrienio, haya estado influido por circunstancias institucionales. Así, como condiciona los resultados

GRÁFICO II-1

IMPACTO DEL CAMBIO EN LA EPA SOBRE LA POBLACIÓN DE 16 Y MÁS AÑOS RESPECTO DE LA ACTIVIDAD LABORAL, 1996-2004

(Comparación de las cifras de la EPA revisada y original. Miles de personas, medias anuales)



Fuentes: INE, *Encuesta de Población Activa*, metodología 2002; metodología 2005 [www.ine.es/inebase].

de su base poblacional, es probable que el ritmo de creación de empleo que arroja la nueva EPA para ese periodo esté algo distorsionado por el afloramiento de inmigrantes en el Padrón.

En definitiva, este cambio en la EPA era, sin duda, necesario, como también lo fueron los anteriores, y ha mejorado el conocimiento de la realidad del empleo en España en 2004. Pero, también sin ninguna duda, limita el potencial de valoración y análisis evolutivo del volumen de empleo a partir de esta fuente. Dicho de otra forma,

los resultados totales de la nueva EPA para 2004 están seguramente más ajustados a la realidad tras el cambio, pero también es probable que la evolución entre 1996 y 2004 que arrojan estos resultados responda, en parte, a factores distintos al propio comportamiento del empleo. Un ejemplo de ello es el empleo industrial, cuya trayectoria cambia de signo según se atienda a una u otra serie: de haber perdido 70.000 empleos entre 2001 y 2004 en la EPA antigua a presentar un saldo neto de 30.000 ocupados más en ese mismo periodo atendiendo a la nueva.

Tampoco es evidente que las distintas desagregaciones necesarias para caracterizar esa evolución sean coherentes con los resultados que se obtienen de otras fuentes. El ejemplo de la industria indica que se requiere un estudio en profundidad, contrastando la información de las distintas fuentes, para deslindar con cierta precisión los efectos del cambio estadístico en la evolución del empleo.

En efecto, si ya la EPA original en 2001 daba 160.000 ocupados más en la industria que los recogidos por el Censo, es decir, si ya había algún indicio de sobrerrepresentación del sector en el total del empleo en la EPA, no es descartable que en la serie revisada ese efecto sea mayor, al proyectar la anterior estructura sectorial sobre la nueva base para la población extranjera. De igual forma, la nueva EPA indica que en 2001-2004 la industria habría generado unos 130.000 empleos entre los extranjeros y habría perdido 100.000 ocupados españoles, mientras que la afiliación arroja 52.000 extranjeros más y 46.000 españoles menos en este sector. Podría pensarse que la diferencia entre la EPA y la afiliación en el caso de los extranjeros, más o menos 80.000 personas, se debería a su incorporación al «empleo sumergido». Pero si se acepta que el origen de la diferencia entre una y otra fuente deriva de esta circunstancia, habría que aplicarla también en el caso de los españoles, donde se observa un mayor descenso en la EPA que en la afiliación, que significaría entonces que han aflorado empleos antes sumergidos (o que habría un importante volumen de cotizantes sin empleo en el sector, lo cual es poco explicable).

Estas dudas concurren en un momento crítico, por dos motivos. Primero, porque los últimos resultados de distintos indicadores económicos y del empleo (desde el PIB trimestral hasta la afiliación a la Seguridad Social o el paro registrado, todos ellos por lo demás influidos también por cómo se ha logrado contabilizar hasta ahora la

población inmigrante en España) apenas ofrecen alguna indicación sólida de cuál pueda ser la perspectiva a corto plazo, salvo predicar cierta estabilidad en la situación actual, en un entorno económico europeo en el que sigue primando una considerable incertidumbre, y sobre el que gravitan factores de largo alcance: la factura energética y la fortísima competitividad-coste que presentan las producciones asiáticas (chinas, pero también indias y de otros países) en el comercio internacional, por un lado, y la necesidad de afrontar los retos que dibuja el nuevo escenario de la Europa ampliada, por otro. Segundo, porque estos mismos factores, entre otros, han llevado a discutir y a proponer en el ámbito de la Unión Europea una profunda revisión de la Estrategia de Lisboa, precisamente en el año en el que procedía llevar a cabo una evaluación intermedia de sus resultados.

Ambos motivos, por lo que hace a estas páginas, llevan a reducir considerablemente el análisis coyuntural de los volúmenes de empleo, actividad y paro, prestando en cambio atención redoblada al comportamiento de los indicadores que expresan su proporción (esto es, a las tasas de actividad, empleo y paro), actualizando algunos rasgos estructurales del mercado de trabajo español y reforzando la evaluación de la situación de España en perspectiva europea, tomando como base los cinco primeros años de puesta en práctica y desarrollo de la Estrategia Europea de Empleo.

1.1. Más empleo y menos paro

La tasa de empleo superó por primera vez el 50 por 100

Según la nueva EPA, la tasa de empleo (porcentaje de ocupados sobre la población de 16 y más años) media anual en 2004, superó por primera vez el 50 por 100, con un crecimiento de 1,1 puntos sobre la del año anterior. Ese porcentaje, que implica cierta mejoría consolidada en el empleo tras el preocupante curso que había seguido en el periodo 2001-2002, resulta de un volumen de ocupación cercano a 18 millones de personas, 675.000 más que en 2003 (cuadro II-1).

A su vez, la tasa de paro, que representa el porcentaje de parados sobre la población activa, se redujo medio punto, hasta el 11 por 100, mientras que en los dos años anteriores no se había obtenido ninguna reducción. El volumen medio de desempleo fue de 2.214.000 personas, 29.000 menos que en el año anterior. Es posible que el ligero menor aumento de la tasa de actividad en 2004, que arrojó en pro-

CUADRO II-1
POBLACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA, 1996-2004
(Series revisadas. Promedios anuales)

Años	Población activa			Población ocupada			Población desempleada			Actividad	Empleo	Paro
	Número	Variación anual		Número	Variación anual		Número	Variación anual		(% pobl. 16 y más años)	(% pobl. 16 y más años)	(% pobl. activa)
	Miles	Miles	%	Miles	Miles	%	Miles	Miles	%			
1996	16.517,8			12.871,5			3.646,3			51,3	40,0	22,1
1997	16.809,7	291,9	1,8	13.345,6	474,1	3,7	3.464,1	–182,2	–5,0	51,6	41,0	20,6
1998	17.081,0	271,3	1,6	13.904,2	558,6	4,2	3.176,8	–287,3	–8,3	52,0	42,3	18,6
1999	17.412,1	331,1	1,9	14.689,8	785,7	5,7	2.722,2	–454,6	–14,3	52,5	44,3	15,6
2000	18.002,3	590,2	3,4	15.505,9	816,1	5,6	2.496,4	–225,9	–8,3	53,6	46,2	13,9
2001	18.050,7	48,4	0,3	16.146,3	640,4	4,1	1.904,4	–591,9	–23,7	53,0	47,4	10,6
2002	18.785,6	735,0	4,1	16.630,3	484,1	3,0	2.155,3	250,9	13,2	54,3	48,0	11,5
2003	19.538,2	752,5	4,0	17.296,0	665,6	4,0	2.242,2	86,9	4,0	55,5	49,1	11,5
2004	20.184,5	646,3	3,3	17.970,9	674,9	3,9	2.213,6	–28,6	–1,3	56,4	50,2	11,0

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, metodología 2005 [www.ine.es/inebase].

medio un 56,4 por 100 (0,9 puntos más que en 2003), haya influido en este mejor comportamiento del desempleo, pero también se redujo (hasta un 6,2 por 100, 0,2 puntos menos que en 2003) lo que a veces se denomina «tasa absoluta de paro», es decir, el porcentaje de desempleados sobre la población de 16 y más años, que se ve menos influido que la tasa de paro por el mayor o menor crecimiento de la población activa.

Mejores datos en la segunda mitad del año

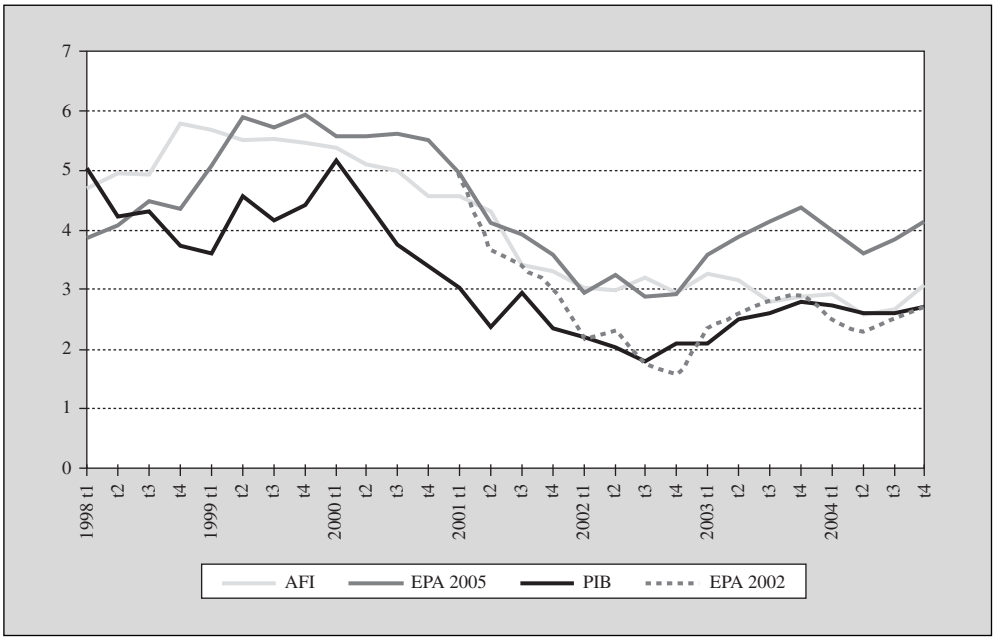
Atendiendo al curso del empleo a lo largo de 2004, puede destacarse la mejora que, en la segunda mitad del año, presentaron los datos de evolución interanual tanto de la EPA como de la afiliación a la Seguridad Social (gráfico II-2). En el primer trimestre de 2004, el crecimiento de la afiliación se había mantenido en el mismo porcentaje, 2,9 por 100, obtenido en el cuarto trimestre de 2003, pero el correspondiente a la EPA había bajado al 4 por 100; en el segundo trimestre, la evolución de la afiliación arrojó un crecimiento interanual algo más bajo, 2,6 por 100, y el de la EPA uno del 3,6 por 100. En el tercer trimestre los porcentajes crecieron ligeramente, y en el cuarto algo más todavía, hasta el 3,1 y el 4,1 por 100, respectivamente.

También la evolución interanual del desempleo fue mejor en la segunda parte de 2004, tanto atendiendo a la EPA revisada como a la serie de paro registrado que proporciona el Servicio Público Estatal

GRÁFICO II-2

EVOLUCIÓN ECONÓMICA Y DEL EMPLEO EN ESPAÑA, 1998-2004

(Porcentajes de variación interanual en cada trimestre. PIB a precios constantes de 1995, ocupados en la EPA y afiliación a la Seguridad Social)



Fuentes: INE, *Encuesta de Población Activa,* metodología 2005 y metodología 2002; *Contabilidad Nacional Trimestral de España* base 1995 [www.ine.es/inebase]; MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales* [www.mtas.es/estadísticas/BEL].

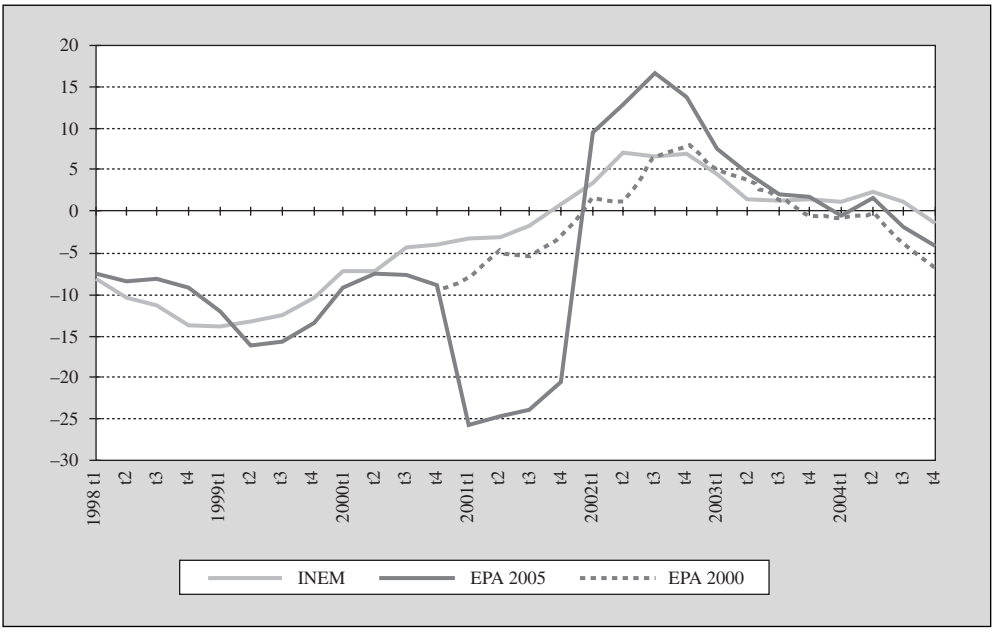
de Empleo. En el primer trimestre del año la EPA recogió, por primera vez desde 2001, menos parados (un 0,5 por 100) que en el mismo periodo del año anterior, pero volvió a crecer en el segundo trimestre (un 1,6 por 100). En el tercero se volvió a reducir, de una manera más sustancial (un 2 por 100), y en el último trimestre el descenso llegó a superar el 4 por 100. A su vez, el paro registrado se redujo, en términos interanuales, en los tres últimos meses de 2004, algo que no sucedía desde septiembre de 2001. Si se observan los datos de la EPA recalculados de acuerdo con la antigua definición de desempleado[1], vigente hasta 2001, la reducción del paro en la segunda mitad del año parece aún más firme (gráfico II-3).

[1] Posiblemente, como se explicó en la Memoria del CES 2001 (págs. 240-241), el paro así estimado acusaría una menor variabilidad por motivos no directamente relacionados con el momento económico.

GRÁFICO II-3

EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO EN ESPAÑA, 1998-2004

(Porcentajes de variación interanual en cada trimestre. Paro registrado en el INEM, datos EPA revisados y datos homogéneos con la definición vigente hasta 2001)



Fuentes: INE, *Encuesta de Población Activa*, metodología 2005 [www.ine.es/inebase]; series elaboradas por el INE para CCOO [www.ccoo.es/publicaciones/DocSindicales/epa.htm]; MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales* [www.mtas.es/estadísticas/BEL].

Resultados por encima de las previsiones europeas

Al margen de que en los datos de empleo de la EPA pesa el posible efecto de su cambio que antes se apuntó, es difícil trazar perspectivas claras con estos resultados, y no tanto porque el curso económico muestra trayectorias muy cortas en uno y otro sentido (que aconsejan extremar la prudencia y esperar algunos trimestres para confirmar la recuperación) como porque la afiliación no termina de despegar[2] y las reducciones del desempleo son todavía muy modestas. En todo caso, el crecimiento del PIB parece haberse instalado en un crecimiento moderado (ligeramente por debajo del 3 por 100) pero estable, que supera el bajo ritmo que mostró en 2001-2002 y

[2] Tampoco será fácil trazar perspectivas claras con los resultados de los próximos trimestres, porque los de la afiliación se verán en breve plazo condicionados por el proceso de regularización extraordinaria de inmigrantes que comenzó el pasado mes de febrero.

que por ahora se muestra más que suficiente para seguir acumulando creación de empleo.

Además, todos los indicadores sobre el empleo en 2004 mejoraron de nuevo las estimaciones y las previsiones de la Comisión Europea para España, primero más ligeramente las denominadas «previsiones de otoño», que se elaboraron, como es habitual, en el último trimestre del año, y después, con más distancia, las «previsiones de primavera», publicadas ya en abril de 2005 (cuadro II-2). Las previsiones para este último año correspondientes a España están lejos de indicar un ritmo rápido de crecimiento, pero son mejores (tal y como ha venido ocurriendo a lo largo de todo este periodo de ralentización económica) que las de la Eurozona.

Nuevo acercamiento al promedio europeo

Gracias a este diferencial de mayor aumento del empleo en España, en 2004 se habría producido un nuevo acercamiento en los principales indicadores del mercado de trabajo que se propusieron como objetivos cuantitativos dentro de la Estrategia Europea de Em-

CUADRO II-2

PREVISIONES SOBRE EL EMPLEO Y EL PARO, ESPAÑA Y UE, 2003-2005

(Aumento anual en porcentaje del empleo equivalente a tiempo completo. Parados sobre la población activa en porcentaje)

Previsiones de otoño

Países	Crecimiento del empleo			Tasa de paro		
	2003	Estimación 2004	Previsión 2005	2003	Estimación 2004	Previsión 2005
UE-25	0,3	0,4	0,7	9,1	9,1	9,1
UE-15	0,3	0,5	0,8	8,1	8,1	8,1
UE-11 (Eurozona)	0,2	0,5	0,9	8,9	8,9	8,9
España	1,8	1,9	1,9	11,3	11,1	10,8

Previsiones de primavera

Países	Crecimiento del empleo			Tasa de paro		
	2003	Estimación 2004	Previsión 2005	2003	Estimación 2004	Previsión 2005
UE-25	0,2	0,5	0,7	8,9	9,0	9,0
UE-15	0,3	0,6	0,7	7,9	8,0	8,0
UE-12 (Eurozona)	0,2	0,6	0,7	8,7	8,8	8,8
España	1,7	2,1	2,1	11,3	10,8	10,4

Fuentes: Comisión Europea, *European Economy* números 5/2004 y 2/2005 [www. europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/forecasts_en.htm].

pleo. El acercamiento es visible tanto respecto a la media de la Unión Europea como —sobre todo— atendiendo a los resultados del conjunto de los quince países que la componían hasta mayo de ese año. Otra cosa es que sea un acercamiento tan sustantivo como para situarse en el grupo de países más cercanos a los objetivos «intermedios» (para 2005) fijados para dicha Estrategia en sucesivos Consejos de la Unión.

No es sólo un problema español. De hecho, en el Consejo de Primavera de la Unión Europea, en marzo de 2005, uno de los puntos centrales fue la renovación de la Estrategia de Lisboa, aceptando la imposibilidad de cumplir, si no se formulan políticas adicionales, con el gran objetivo genérico que se fijó para Europa en 2010.

1.1.1. **Resultados sectoriales**

Los grandes sectores de actividad mostraron en 2004 resultados distintos en lo que hace al empleo (cuadro II-3). En media anual, el sector servicios aumentó su volumen de ocupación en un porcentaje (4,7 por 100) ligeramente inferior al de 2003, y el de la construcción en uno más alto (7,2 por 100), mientras que en la industria el crecimiento del empleo fue tan escaso como en el año anterior, y en el sector primario se produjo de nuevo un pequeño descenso.

Pero, y quizá es la nota más destacada de 2004, después de cinco trimestres de pérdidas en su número de ocupados, la industria cerró el año con cierta recuperación. Este resultado, junto con el progresivo repunte del empleo en la construcción en los dos últimos trimestres, permitieron la mejora en el total de la ocupación al final de 2004, salvando el menor ritmo de creación de empleo en los servicios, donde el año comenzó con un crecimiento interanual del 5,3 por 100, pero se cerró con uno sensiblemente más bajo, 4,2 por 100, en el cuarto trimestre.

El cambio en la EPA ha afectado de manera diferente a las cifras de empleo de los sectores en los cuatro últimos años, pues en la construcción y en los servicios se traduciría en un crecimiento mucho más sostenido, pero en la industria implicaría un cambio de signo: de perder cerca de 70.000 ocupados entre 2001 y 2004 a arro-

CUADRO II-3
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR SECTORES, 2002-2004
(Variaciones interanuales en el número de ocupados en cada sector, miles de personas y porcentajes)

Años (promedio y trimestres)	Agricultura y pesca		Industria		Construcción		Servicios	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
2002	–49,8	–4,8	14,0	0,4	103,9	5,5	415,9	4,1
T1	–22,8	–2,1	–67,6	–2,1	148,1	8,2	411,6	4,2
T2	–52,9	–5,0	1,4	0,0	119,7	6,4	452,6	4,5
T3	–63,2	–6,3	61,8	1,9	82,4	4,3	387,8	3,8
T4	–60,4	–5,8	60,5	1,9	65,4	3,4	411,6	4,0
2003	–4,4	–0,4	10,1	0,3	121,5	6,1	538,5	5,1
T1	–64,7	–6,0	108,9	3,5	91,2	4,7	452,6	4,4
T2	–16,1	–1,6	20,7	0,6	125,7	6,3	513,7	4,9
T3	24,2	2,6	–27,6	–0,8	140,2	7,1	559,6	5,3
T4	38,9	4,0	–61,7	–1,9	128,9	6,5	628,1	5,9
2004	–2,1	–0,2	10,2	0,3	151,6	7,2	515,2	4,7
T1	26,6	2,6	–35,2	–1,1	118,1	5,8	567,3	5,3
T2	–5,4	–0,5	–3,7	–0,1	116,7	5,5	517,1	4,7
T3	2,3	0,2	–2,7	–0,1	162,5	7,7	507,6	4,6
T4	–31,7	–3,1	82,2	2,6	209,0	9,8	468,9	4,2

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, metodología 2005 [www.ine.es/inebase].

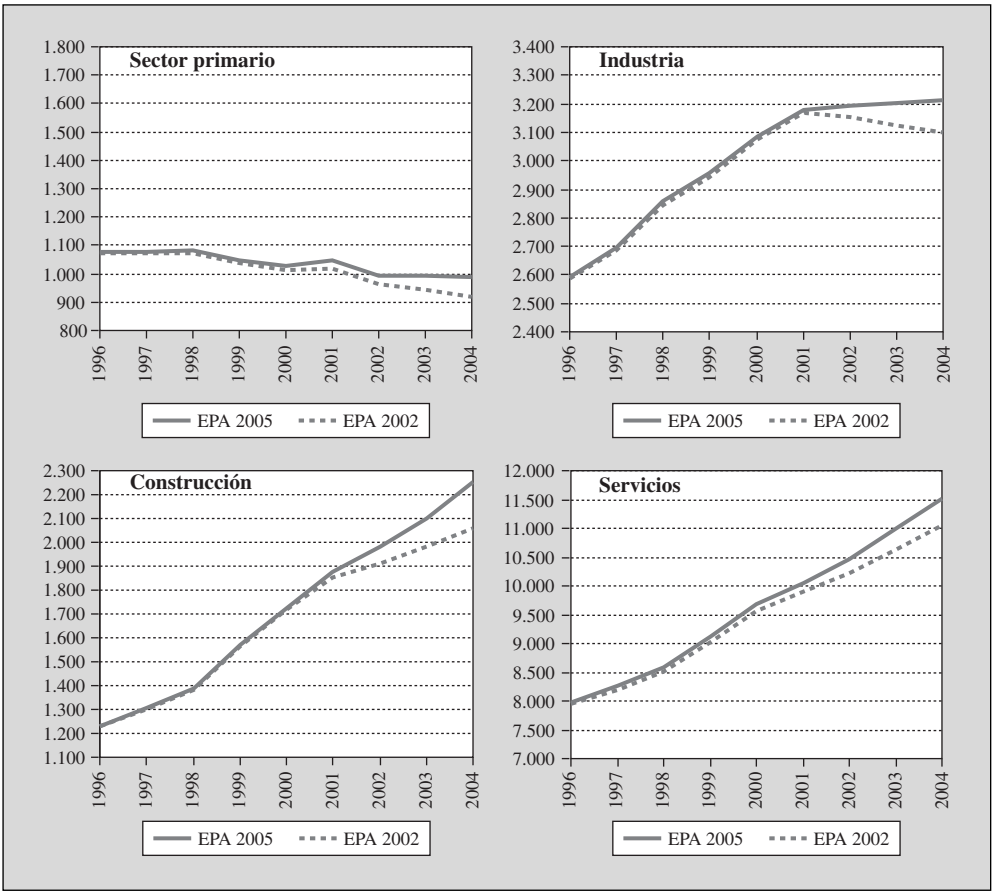
jar un saldo positivo de 30.000 empleos en ese mismo periodo (gráfico II-4).

Como ya se ha dicho antes, es probable que la evolución a lo largo de este periodo atendiendo a la serie revisada responda, en parte, a factores distintos al propio comportamiento del empleo. Y, de cualquier forma, la observación del empleo por sectores en una perspectiva temporal más amplia indica que la industria atraviesa una etapa prolongada de estancamiento en su volumen de empleo, claramente en contraste no sólo con el sector servicios, sino también con el de la construcción, que viene contribuyendo de manera muy importante al ritmo total de creación de empleo: El peso de la industria en el empleo no agrario se ha reducido casi doce puntos porcentuales en los últimos veinte años, mientras que el de los servicios ha aumentado en algo más de ocho puntos y el de la construcción en cerca de cuatro; en el mismo periodo, la aportación del sector industrial al valor añadido bruto no agrario en la Contabilidad Nacional se ha reducido en algo más de tres puntos.

GRÁFICO II-4

IMPACTO DEL CAMBIO EN LA EPA SOBRE LA ESTRUCTURA SECTORIAL DEL EMPLEO, 1996-2004

(Serie original y revisada. Miles de personas, medias anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, metodología 2005 y metodología 2002 [www.ine.es/inebase].

Se barajan múltiples factores para explicar este retroceso del empleo industrial, que afecta a todos los países avanzados: la externalización y el traspaso de actividades industriales al sector servicios, la mayor productividad de la industria frente a la construcción o los servicios, o el proceso de deslocalizaciones, entre otros. Ninguno de ellos bastaría, por sí sólo, para explicar esa evolución, aunque en el caso español quizá el más relevante sea precisamente el cambio en su estructura industrial a raíz de la integración en la Unión Europea. El saldo de este proceso es una notable ganancia «pasi-

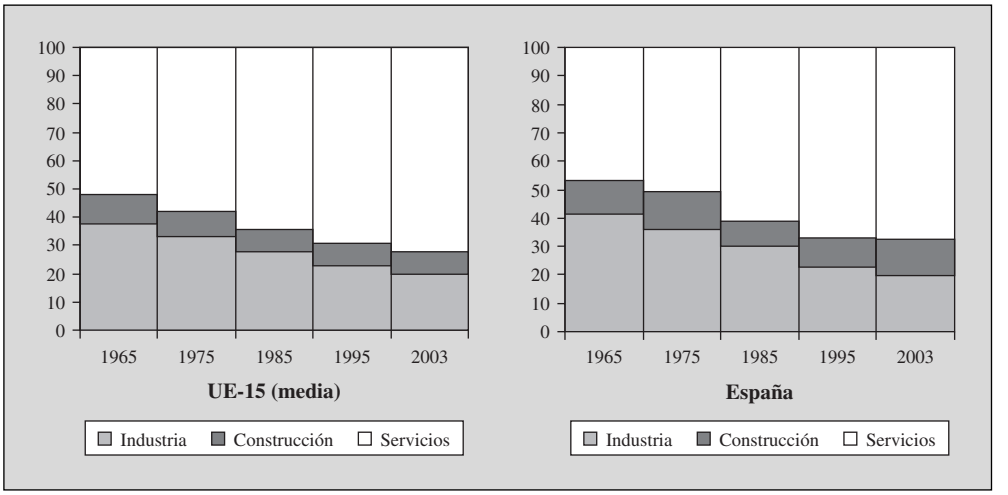
va»[3] en productividad, pero también un importante retroceso en la importancia del empleo del sector en el total de la economía.

No obstante, es preciso señalar que tras este menor peso relativo de la industria en el total del empleo también se encuentra, en el caso de España, una importancia de la construcción mayor que en el conjunto de la Unión Europea, diferencia que siempre se ha observado, pero que en los últimos años se ha hecho notablemente más amplia (gráfico II-5). Con datos de la OCDE para el año 2003, la construcción española, sólo superada por la portuguesa en el ámbito de la UE-15, representaba cerca de un 13 por 100 del empleo no agrario, mientras que el promedio de esos quince países arrojaba un 8,4 por 100; casi veinte años antes, el peso relativo del sector rozaba el 9 por 100 en España, asimismo entre los más altos de la Unión, pero

GRÁFICO II-5

ESTRUCTURA SECTORIAL DEL EMPLEO EN ESPAÑA Y EN LA UE-15, 1965-2003

(Porcentajes sobre el total de empleo civil no agrario)



Fuente: OCDE, *Labour market statistics: Indicators* [www.oecd.org/topicstatsportal].

[3] La productividad aparente del factor trabajo, que sólo indica de manera aproximada la evolución de la productividad, no es sino el cociente entre el producto y el empleo. Así, puede producirse un aumento en este indicador porque aumente el numerador (producto), porque se reduzca el denominador (empleo), porque ocurran las dos cosas, o porque el primero aumente más que el segundo. Este último caso reflejaría un comportamiento más positivo, ya que aumentaría la productividad y se crearía empleo. Por eso suelen denominarse ganancias «pasivas» de productividad a aquellos casos en los que concurre una pérdida de empleo.

considerablemente menos alejado de la media, que se situaba en el 8,1 por 100. Entonces el porcentaje del empleo industrial sobre el total no agrario estaba todavía por encima de la media, y el de los servicios notablemente por debajo, mientras que en 2003 la diferencia entre España y la UE-15 era, en el caso de la industria, muy pequeña (19,9 y 19,6 por 100, respectivamente), y en el caso de los servicios más amplia (67,3 por 100 en España, 72 por 100 en la media de la Unión). Así, en estos veinte años el peso de la industria en el empleo no agrario se ha reducido en España, igual que en Europa, pero la importancia relativa de los servicios no ha avanzando en la misma proporción.

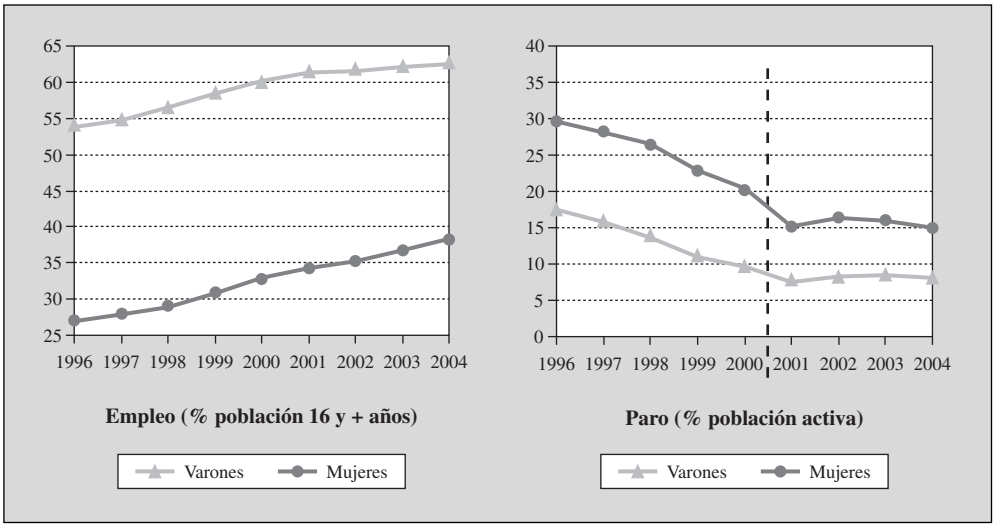
1.1.2. **Perfiles personales**

El aumento en 2004 de la tasa de empleo se mostró nuevamente más fuerte en el caso de las mujeres, para las cuales el promedio fue del 38,4 por 100, 1,6 puntos más que en 2003. La tasa masculina creció, en cambio, 0,5 puntos (también en media anual), hasta el 62,5 por 100. La distancia entre uno y otro sexo en este indicador sigue siendo muy amplia, pero la trayectoria de la ocupación entre las mujeres en el último cuatrienio, que muestra un perfil mucho más dinámico (la tasa de empleo masculina creció 2,4 puntos entre 2000 y 2004, y la femenina más del doble), ha permitido reducirla de forma apreciable: en 1996 la relación entre la primera y la segunda era, en veces, igual a 2; en 2004 era igual a 1,63 (gráfico II-6).

En cambio, en el desempleo no se aprecia de forma tan clara en estos ocho años el paso progresivo a una menor distancia. El cociente en veces entre la tasa de paro de las mujeres y la de los hombres no se ha reducido, sino que se ha incrementado ligeramente entre 1996 y 2004, porque en el primer año, a la salida de la crisis de los primeros años noventa, el paro masculino era alto y el femenino muy alto (1,7 veces mayor), mientras que ya en el año 2000 el primero había descendido, en proporción, mucho más que el segundo (tanto que el cociente creció hasta más de 2 veces), y en el periodo posterior la peor situación del mercado de trabajo afectó relativamente más, en términos de repunte en la tasa de paro, a las mujeres. La ruptura en la serie de desempleo en 2001[4] no permite comparar di-

[4] No se resuelve con la nueva serie revisada de la EPA, pues no se puede aplicar «hacia atrás» el cambio en la definición de desempleado que entró en vigor en 2001.

GRÁFICO II-6
TASAS DE EMPLEO Y PARO POR SEXO, 1996-2004
(Porcentajes, medias anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, metodología 2005 [www.ine.es/inebase].

rectamente los datos de todo el periodo, pero sí distinguiendo los correspondientes a la antigua (entre 1996 y 2000) y a la nueva (desde 2001) definición de desempleo: en el primer cuatrienio, hombres y mujeres muestran una reducción considerable y bastante pareja en la tasa de paro en ambos casos (8 puntos en el masculino y 9 en el femenino); en el último cuatrienio, ya con la nueva definición vigente, la tasa de paro de las mujeres arroja un crecimiento de 1,1 puntos en 2001-2002 y la de los varones otro de 0,7 puntos, que absorben casi por completo la más clara mejora recogida para el paro femenino entre 2001 y 2004. En este último año, las tasas de paro en cada sexo fueron, respectivamente, un 8,2 y un 15 por 100.

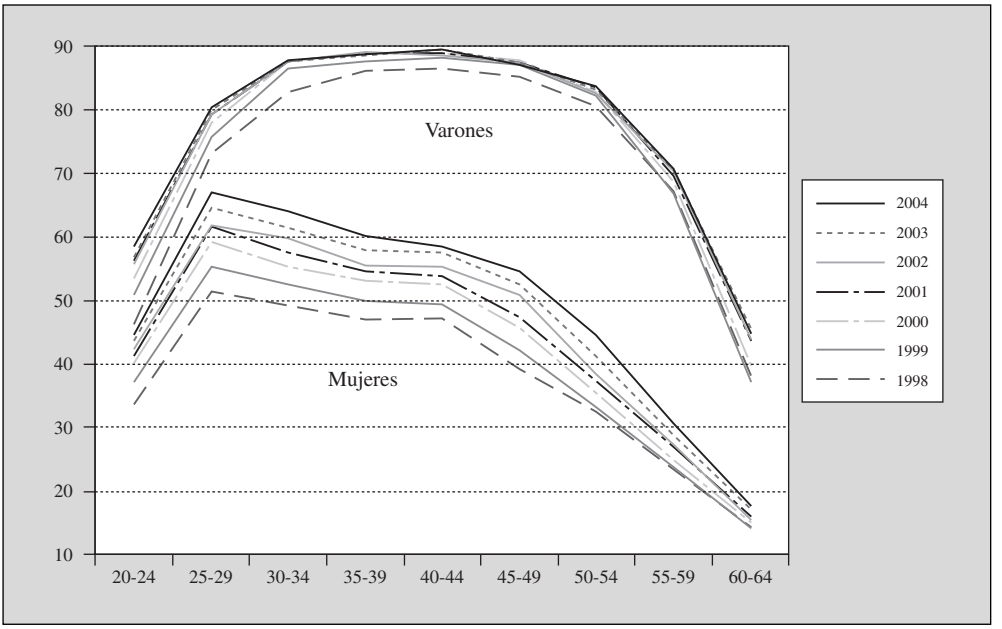
Aunque la tasa de empleo de las mujeres en España sigue siendo una de las más bajas de la Unión Europea, la progresión creciente de los últimos años ha sido más que notable, especialmente en los grupos de edades comprendidas entre 25 y 49 años (gráfico II-7). En

Como es sabido, este cambio procede de la obligada incorporación del Reglamento (CE) 1897/2000, de la Comisión, de 7 de septiembre, a las encuestas nacionales de población activa en toda la Unión Europea.

GRÁFICO II-7

TASAS DE EMPLEO POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD, 1998-2004

(Porcentajes de ocupados sobre el total de población en cada caso, promedios anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, metodología 2005 [www.ine.es/inebase].

1998, la tasa de empleo para las mujeres de 25 a 29 años era un 49,3 por 100, y en 2004 un 66,8 por 100. Más de 2,5 puntos de aumento por año en esos siete años. Este mismo ritmo de aumento se aprecia en el grupo de edad de 30 a 34 años. Y en los dos siguientes (de 35 a 39 y de 40 a 44 años), el incremento anual es de casi dos puntos anuales a lo largo del mismo periodo. En los tres últimos años, con un menor ritmo de creación de empleo, mientras la tasa de empleo masculina en todos los grupos de edad ha permanecido en los mismos valores (bien es verdad que cercanos al 90 por 100 entre los 30 y los 49 años), la tasa de empleo femenina ha seguido ganando terreno en un amplio tramo de edades: cinco puntos de aumento entre 2002 y 2004 en los tres grupos quinquenales de edades entre 25 y 39 años; casi cuatro en los dos grupos de 40 a 49 años; cerca de seis puntos en el grupo de mujeres de entre 50 y 54 años.

La inmigración ha contribuido a este aumento continuo de la tasa de empleo de las mujeres de entre 25 y 54 años de edad, como mues-

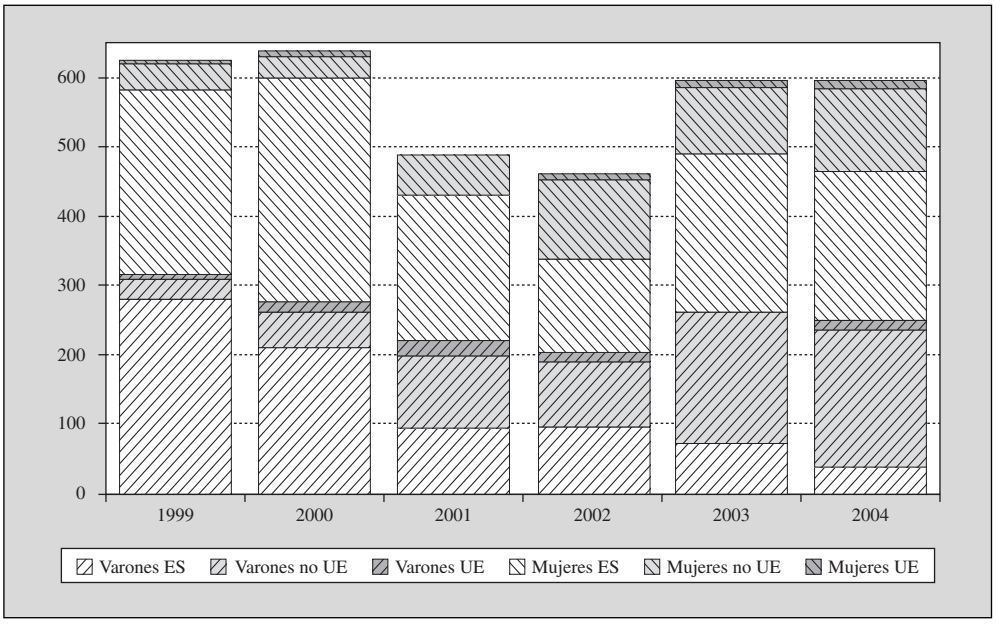
tra la importancia que ha ido adquiriendo el empleo femenino no comunitario, sobre todo desde 2002, en el incremento total de la cifra de mujeres ocupadas (gráfico II-8). En 2004, casi un 35 por 100 de dicho incremento se explica por el correspondiente a las inmigrantes.

Hay que recordar que esas contribuciones crecientes se traducen en cifras aún modestas sobre la tasa de empleo, porque el peso de la inmigración en el empleo es todavía relativamente bajo, y porque además de aumentar en el empleo su presencia también aumenta en el total de la población, que es el denominador del cociente que refleja esa tasa. Puede afirmarse, por tanto, que las españolas siguen protagonizando el «salto» en la ocupación femenina. Las extranjeras no comunitarias han contribuido con algo menos de 2 décimas a los 7,9 puntos en que ha aumentado la tasa de empleo femenina de ese tramo de edad entre 2000 y 2004.

GRÁFICO II-8

OCUPADOS ENTRE 25 Y 54 AÑOS DE EDAD: CRECIMIENTO ANUAL POR SEXO Y NACIONALIDAD, 1999-2004

(Miles de personas, promedios anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, metodología 2005 [www.ine.es/inebase].

En el caso de los varones esa contribución, que empezó algo antes, ha sido en cambio más significativa. En 2001 la creación de empleo correspondiente a los inmigrantes supuso más de la mitad en el aumento total del empleo masculino, y en 2004, un 79 por 100. En ese último año, la creación de empleo entre los inmigrantes explica casi por completo el pequeño aumento, de 0,18 puntos, en la tasa de empleo de los varones entre 25 y 54 años de edad.

Por lo que hace al desempleo, en los últimos ocho años las tasas de paro femeninas se han reducido casi a la mitad en casi todos los grupos de edad por debajo de los 50, y las masculinas en torno a un 50 por 100 en esos mismos grupos. El descenso sustancial se produjo en el periodo comprendido entre 1997 y 2001, en el que además habría que descontar la reducción que comportó el cambio en la definición de desempleo en la EPA (que supuso un descenso adicional en la tasa de paro de entre 3 y 4 puntos en los distintos grupos quinquenales de edad). Ya con la nueva definición, desde ese año y hasta 2004 apenas se han obtenido reducciones en décimas en algunos grupos de edad en cada sexo. Y en las tasas correspondientes a los varones hasta el grupo de 35 a 39 años, y a las mujeres desde ese mismo grupo, la situación en 2004 era peor que en 2001.

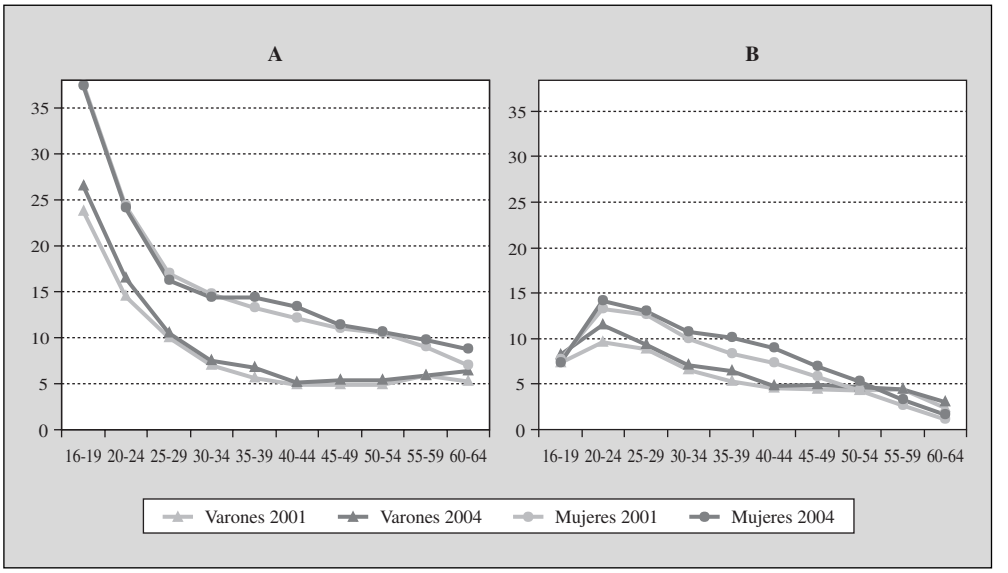
Pero la comparación de los perfiles por sexo y edad del desempleo permite, sobre todo, apreciar la muy distinta importancia de éste en algunos grupos de edad, y la mayor escala, con el mismo perfil por edades, que tiene el desempleo femenino. Atendiendo a las tasas de paro, esto es, a los porcentajes de desempleados sobre el total de personas en el mercado de trabajo que constituyen la población activa en cada grupo de edad y sexo (gráfico II-9-A), es patente el trazado muy descendente de tales tasas conforme se avanza en sucesivos grupos de edad. También lo es si se calcula el peso del paro en el total de la población, salvado el claro retroceso que presenta ese peso en el grupo de los más jóvenes, y el más pronto cierre en la distancia entre hombres y mujeres conforme se avanza en edades (gráfico II-9-B).

La lectura combinada de estas dos perspectivas del desempleo mueve también a formular algunas cuestiones distintas. En primer lugar, que sólo una pequeña proporción de los más jóvenes se incorpora al mercado de trabajo, y que quienes sí se incorporan tienen una alta probabilidad de desempleo, asociada a su más bajo capital for-

GRÁFICO II-9

TASAS Y FRECUENCIA DEL PARO POR SEXO Y EDAD, 2001 Y 2004

(Porcentaje de parados sobre la población activa (A) y sobre la población total (B). Promedios anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, metodología 2005 [www.ine.es/inebase].

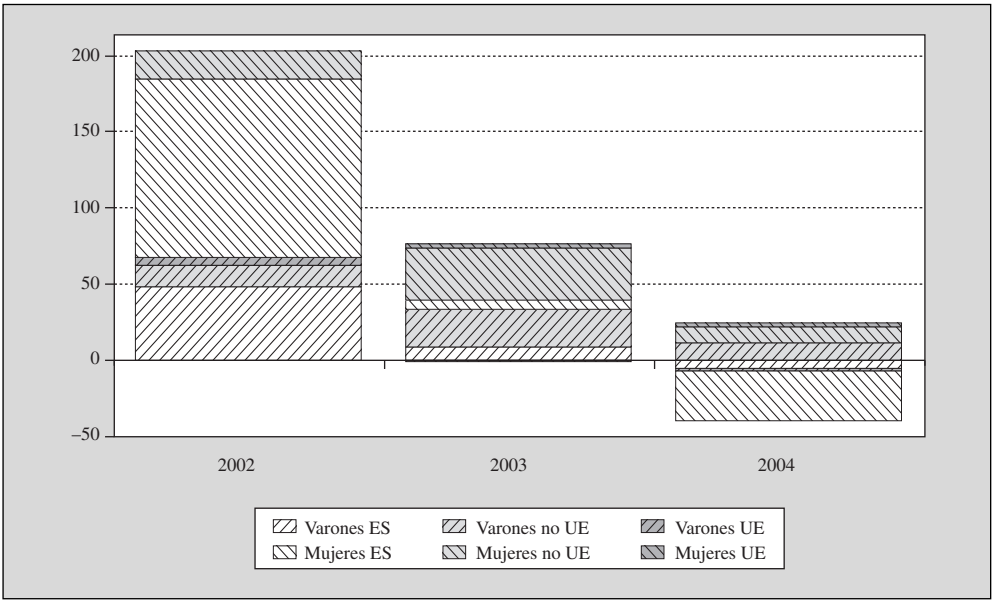
mativo (y probablemente también a un menor grado de inserción social). En segundo lugar, que si son mujeres la probabilidad es todavía más alta, y que el diferencial en tasas de paro se mantiene hasta los 60-64 años, pero en frecuencias de paro esa distancia no se da hasta los 20-24 años, y se cierra ya en el grupo de 50-54 años. Esto último es casi una obviedad, derivada de que la situación más frecuente entre las mujeres que avanzan hacia la cincuentena es la inactividad laboral, pero lo anterior no lo es tanto: ¿por qué afecta el paro mucho más a las mujeres, incluso en porcentaje sobre el total de la población, en los grupos de edad de 20 a 44 años? En tercer lugar, que el paro es mayor en 2004 que en 2001, especialmente el femenino, atendiendo a su frecuencia sobre la población. En este periodo la creación de empleo ha beneficiado sobre todo a las mujeres, pero no lo bastante para absorber su ritmo de incorporación al mercado de trabajo. Los problemas de empleabilidad se van concentrando progresivamente más entre los más jóvenes y entre las mujeres.

En esta evolución de las tasas de paro la inmigración ha tenido una influencia más acusada que en las de empleo. Aunque claramente concentrada en los dos últimos años, esa influencia se ha traducido en un mayor aumento del número de personas desempleadas (gráfico II-10). Atendiendo de nuevo al tramo de edades comprendidas entre 25 y 54 años de edad (en el que se concentra el grueso de la población activa, inmigrante y española, en ambos sexos), un 46 por 100 de todo el aumento del desempleo en 2003 se originó en el recogido para las mujeres inmigrantes, otro 33 por 100 en el de los hombres, y el resto (9 y 12 por 100, respectivamente) en los correspondientes aumentos del paro entre las personas de nacionalidad española de uno y otro sexo. En 2004 se produjo un nuevo, aunque pequeño, aumento del desempleo entre los inmigrantes, mientras que se obtuvo un retroceso de éste entre los españoles, sobre todo entre las mujeres, cuyo resultado fue suficiente para enjugar todos los aumentos y para que el saldo total fuese negativo. Así, en el total del periodo 2001-2004, el paro entre las mujeres inmigrantes explica

GRÁFICO II-10

PARADOS ENTRE 25 Y 54 AÑOS DE EDAD: CRECIMIENTO ANUAL POR SEXO Y NACIONALIDAD, 2002-2004

(Miles de personas, promedios anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, metodología 2005 [www.ine.es/inebase].

casi por completo el aumento, en 0,2 puntos, de la tasa de paro femenina entre 25 y 54 años, y el desempleo entre los inmigrantes varones ha aportado dos décimas al incremento de la tasa de paro masculina, cifrado en 0,7 puntos.

Sea cual sea su signo, es muy probable que en el futuro estos impactos derivados de la incorporación de inmigrantes al mercado de trabajo español sean mucho mayores, y no sólo en términos cuantitativos. Conforme a los datos de la nueva EPA, el peso de la población extranjera no comunitaria en el total de la ocupación se situó en 2004 en un 7,9 por 100 en el caso de los hombres y en un 8,3 por 100 en el de las mujeres (cuadro II-4), porcentajes que se elevan al 9,0 y al 9,5 por 100, respectivamente, si se considera también a las personas nacionales de países de la Unión Europea. En los últimos cuatro años, la presencia de extranjeros en el total del empleo se ha doblado cumplidamente, en ambos sexos y en todos los grandes grupos de edad. Y también la que presentan en el paro, aunque la población extranjera tiene un peso claramente mayor en la ocupación, tanto entre las mujeres como entre los varones.

Gracias a la revisión efectuada sobre las cifras de la EPA, estos porcentajes probablemente aproximen mejor la realidad de la inmigración en el mercado de trabajo en 2004[5], a diferencia de los que arrojaban los datos sin revisar, sin duda muy inferiores a esa realidad. Tanto es así, que las cifras actuales se encuentran, por primera vez, por encima de las que se obtienen del registro de afiliados en alta a la Seguridad Social, que recoge sólo población extranjera en situación administrativa regular.

En 2004 la afiliación de extranjeros (incluyendo las personas nacionales de algún país de la Unión Europea) suponía el 6,5 por 100 del total en el caso de los varones y el 5,6 por 100 en el de las mujeres. La diferencia permite pensar en un volumen importante de em-

[5] Se acota la afirmación al año 2004 porque otra cosa es que la evolución entre 1996 y 2004 refleje el ritmo real de crecimiento, como ya se discutió en la introducción de este panorama general del empleo. Por otra parte, sólo se habla de una mejor aproximación de la realidad, porque aún después de la reforma de la EPA persisten problemas importantes: las condiciones domiciliarias de la población inmigrante hacen más difícil una recogida de datos completa y correcta en una encuesta como la EPA, basada en entrevistas en los hogares familiares a partir de una unidad informante.

CUADRO II-4

PRESENCIA DE EXTRANJEROS EN EL EMPLEO Y EN EL PARO, POR SEXO Y GRANDES GRUPOS DE EDAD, 2001-2004

(Porcentaje de población extranjera total y no comunitaria. Promedios anuales)

Ocupados (EPA)								
Años	**Porcentaje de extranjeros**							
	Varones				**Mujeres**			
	Total	**16-24**	**25-54**	**55+**	**Total**	**16-24**	**25-54**	**55+**
2001	4,1	4,4	4,5	1,5	4,4	5,8	4,4	2,0
2002	5,3	6,6	5,7	1,8	6,4	8,2	6,6	1,8
2003	7,2	8,5	7,7	2,5	8,0	11,0	8,2	1,8
2004	9,0	9,6	10,0	2,2	9,5	11,3	10,0	3,0
Años	**Porcentaje de extranjeros no UE**							
	Varones				**Mujeres**			
	Total	**16-24**	**25-54**	**55+**	**Total**	**16-24**	**25-54**	**55+**
2001	3,1	3,8	3,4	0,5	3,5	5,3	3,5	0,8
2002	4,3	6,1	4,5	1,1	5,4	7,4	5,5	0,7
2003	6,2	7,9	6,6	1,7	6,9	10,6	7,0	0,9
2004	7,9	8,9	8,8	1,4	8,3	10,8	8,7	2,0
Parados (EPA)								
Años	**Porcentaje de extranjeros**							
	Varones				**Mujeres**			
	Total	**16-24**	**25-54**	**55+**	**Total**	**16-24**	**25-54**	**55+**
2001	3,3	3,2	3,6	1,0	2,6	2,4	2,6	4,6
2002	4,1	3,4	4,7	1,5	3,1	3,4	3,1	2,5
2003	5,7	4,5	6,6	1,7	4,8	4,8	5,0	1,4
2004	6,1	4,9	7,2	1,3	5,3	4,7	5,7	2,0
Años	**Porcentaje de extranjeros no UE**							
	Varones				**Mujeres**			
	Total	**16-24**	**25-54**	**55+**	**Total**	**16-24**	**25-54**	**55+**
2001	2,9	3,2	3,1	0,4	2,2	2,0	2,1	4,2
2002	3,5	3,2	3,9	0,8	2,8	3,1	2,8	2,0
2003	5,1	4,3	5,9	1,3	4,4	4,6	4,6	1,1
2004	5,6	4,6	6,5	1,0	4,8	4,5	5,1	1,8

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, metodología 2005 [www.ine.es/inebase].

pleo inmigrante irregular desde el punto de vista de la afiliación a la Seguridad Social, circunstancia que no hace sino avalar algunas de las apreciaciones que se vertieron en el Informe del CES 2/2004, *La inmigración y el mercado de trabajo en España*. Muchas de ellas, así como las líneas básicas de las propuestas que formuló el Informe, se recogieron y se desarrollaron posteriormente en el proceso de diálo-

go social que condujo a la presentación del Proyecto de Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 4/2000[6], y que ha proseguido con el examen del proceso de normalización de trabajadores extranjeros que incorporó dicho Reglamento en el que, por primera vez, la regularización se vincula estrechamente al arraigo laboral. La afiliación a la Seguridad Social, que en 2004 arrojaban ya más de un millón de personas de nacionalidad extranjera trabajando y cotizando en España, se van a incrementar notablemente en el futuro inmediato, a tenor de las más de 690.000 solicitudes presentadas en dicho proceso, según los últimos datos ofrecidos por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales[7].

1.1.3. Situación profesional de los ocupados. Evolución de la temporalidad

En promedio anual, los datos de la EPA revisada arrojan para 2004 un aumento del empleo asalariado de más de 593.000 personas, lo que supone un crecimiento del 4,2 por 100 sobre el correspondiente al año anterior. Y, por primera vez en los últimos cinco años, un aumento apreciable (84.000 personas) en el número de quienes trabajaron por cuenta propia. El incremento en la categoría de «empresarios sin asalariados y trabajadores independientes» supone un cambio en el progresivo declive que venía presentando desde 1999 y se suma al nuevo crecimiento observado entre los «empleadores», enjugando sobradamente las pérdidas de empleo recogidas para las «ayudas familiares» y para los «miembros de cooperativas», que son las otras dos categorías en que la EPA clasifica el empleo por cuenta propia (cuadro II-5).

El mayor dinamismo del empleo femenino se tradujo, lógicamente, en un nuevo crecimiento del empleo asalariado más alto entre las mujeres que entre los varones, tanto en términos relativos como en número de personas. También en media anual, en 2004 trabajaron como asalariados 352.000 mujeres y 241.000 varones más que

[6] También dictaminado por este Consejo: Dictamen del CES 4/2004, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

[7] MTAS, *Balance del proceso de normalización de trabajadores extranjeros*, 9 de mayo de 2005.

CUADRO II-5
OCUPADOS POR SITUACIÓN PROFESIONAL Y SEXO, 2003-2004
(Miles de personas, medias anuales. Variación media anual en miles de personas y en porcentaje)

Ocupados por situación profesional	2004			Variación 2003-2004					
	Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos		Varones		Mujeres	
				Miles	%	Miles	%	Miles	%
Total	17.970,9	10.934,3	7.036,5	674,9	3,9	281,4	2,6	393,4	5,9
Trabajadores por cuenta propia	3.231,8	2.229,4	1.002,3	84,0	2,7	43,7	2,0	40,4	4,2
Empleador	967,9	747,3	220,7	41,4	4,5	18,7	2,6	22,7	11,5
Empresario sin asalariados/trab. independiente	1.918,6	1.331,7	587,0	66,3	3,6	37,3	2,9	29,1	5,2
Miembro de cooperativa	86,5	58,3	28,2	–8,3	–8,8	–5,7	–8,8	–2,7	–8,7
Ayuda familiar	258,8	92,3	166,5	–15,4	–5,6	–6,6	–6,7	–8,7	–5,0
Asalariados	14.720,8	8.695,5	6.025,4	593,4	4,2	241,4	2,9	352,0	6,2
Sector público	2.800,4	1.369,5	1.430,9	92,7	3,4	10,0	0,7	82,8	6,1
Sector privado	11.920,4	7.326,0	4.594,5	500,7	4,4	231,5	3,3	269,2	6,2
Otra situación	18,3	9,5	8,9	–2,5	–12,0	–3,6	–27,7	1,1	14,6

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, metodología 2005 [www.ine.es/inebase].

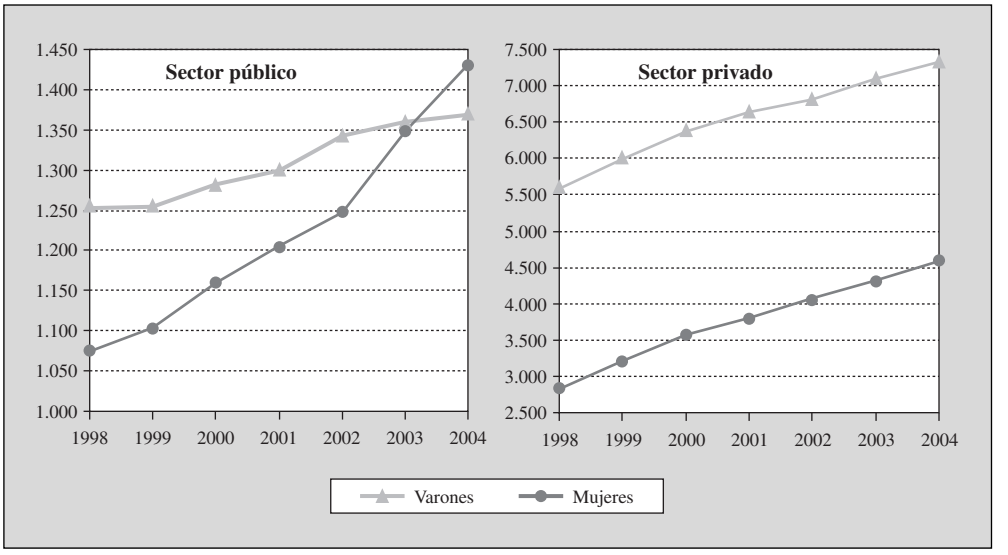
en 2003, lo que supone, respectivamente, un 6,2 y un 2,9 por 100 de crecimiento. Lo que ya no resulta tan obvio es que la diferencia responde al muy distinto incremento del empleo asalariado en el sector público cuando se atiende al sexo: 10.000 varones más en 2004 (un 0,7 por 100) frente a casi 83.000 mujeres más (un 6,1 por 100). Esta diferencia, que ya venía siendo muy considerable a lo largo de todo el último decenio, ha cobrado ahora un ritmo aún mayor. En el sector privado, el número de mujeres asalariadas creció en 530.000 personas entre 2002 y 2004, y el de varones en 510.000; así, aunque en términos relativos el aumento femenino es claramente mayor, parece evidente que la creación de empleo en ese bienio se distribuye más o menos por mitades entre los dos sexos, que es precisamente lo que no se ha producido en el sector público (gráfico II-11).

Al estudiar los datos de afiliación a la Seguridad Social resulta también llamativa la contribución de la población extranjera a la creación de empleo encuadrado en el Régimen General, que representa el grueso del empleo asalariado. En 2004, la cuarta parte del crecimiento del número de personas en este régimen se debió a los trabajadores extranjeros. Pero es que, además, en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (que aproxima, a su vez, el empleo de los «empresarios sin asalariados y trabajadores independientes»

GRÁFICO II-11

ASALARIADOS POR SEXO Y SECTOR INSTITUCIONAL, 1998-2004

(Miles de personas, medias anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, metodología 2005 [www.ine.es/inebase].

de la EPA), la quinta parte del crecimiento en 2004 se explica también por el correspondiente a los extranjeros (cuadro II-6).

En cambio, en los dos regímenes donde mayor importancia relativa habían cobrado éstos: Hogar y Agrario por cuenta ajena, se produjo en 2004 un retroceso del empleo. En este segundo caso, se redujo considerablemente el número de afiliados españoles y, a diferencia de lo que venía ocurriendo en los años anteriores, no creció el de afiliados extranjeros.

Dentro de los asalariados, el empleo indefinido creció en 306.000 personas, un 3,2 por 100, y el temporal en 286.000, un 6,4 por 100; con ello, la proporción de asalariados con contrato temporal aumentó 0,7 puntos en 2004, hasta el 32,5 por 100. Entre los varones, el empleo indefinido creció considerablemente menos que en el año anterior (112.000 personas, un 1,9 por 100, frente al 3,6 por 100 en 2003), y el empleo temporal creció más (129.000 personas, un 5,1 por 100), de manera que la proporción de asalariados temporales aumentó 0,7 puntos, hasta un 30,6 por 100 como prome-

CUADRO II-6

AFILIADOS POR RÉGIMEN DE AFILIACIÓN Y NACIONALIDAD, 2000-2004

(Miles de personas, medias anuales. Variaciones en miles y en porcentajes)

TOTAL AFILIADOS EN ALTA A LA SEGURIDAD SOCIAL

Años		Total (1)		Régimen General		RE Carbón		RE Agrario				RE Hogar		RETA		RE Mar	
								Cuenta propia		Cuenta ajena							
Número (media, miles)	2000	15.062,9		11.106,1		18,2		332,8		806,9		151,1		2.568,8		79,1	
	2001	15.649,9		11.656,8		16,6		315,6		812,0		155,9		2.614,9		78,1	
	2002	16.126,3		12.079,3		14,9		301,8		821,7		176,0		2.656,2		76,4	
	2003	16.613,6		12.472,6		13,4		293,5		840,7		184,6		2.732,9		75,8	
	2004	17.081,8		12.888,0		11,9		283,7		802,2		181,0		2.840,4		74,5	
			(%)		(%)		(%)		(%)		(%)		(%)		(%)		(%)
Variación	2001	587,0	3,9	550,7	5,0	–1,6	–8,8	–17,2	–5,2	5,1	0,6	4,8	3,2	46,1	1,8	–1,0	–1,3
	2002	476,4	3,0	422,5	3,6	–1,7	–10,2	–13,8	–4,4	9,7	1,2	20,1	12,9	41,3	1,6	–1,7	–2,2
	2003	487,3	3,0	393,3	3,3	–1,5	–10,1	–8,3	–2,8	19,0	2,3	8,6	4,9	76,7	2,9	–0,6	–0,8
	2004	468,2	2,8	415,4	3,3	–1,5	–11,2	–9,8	–3,3	–38,5	–4,6	–3,6	–2,0	107,5	3,9	–1,3	–1,7

AFILIADOS EXTRANJEROS EN ALTA A LA SEGURIDAD SOCIAL

Años		Total (1)		Régimen General		RE Carbón		RE Agrario				RE Hogar		RETA		RE Mar	
								Cuenta propia		Cuenta ajena							
Número (media, miles)	2000	402,7		239,4		0,4		0,5		48,0		45,7		66,7		2,0	
	2001	557,1		356,3		0,4		0,5		67,7		51,6		77,9		2,6	
	2002	766,5		508,5		0,5		0,6		93,5		72,5		88,0		2,9	
	2003	924,8		625,5		0,5		0,6		116,0		79,2		99,7		3,2	
	2004	1.048,2		738,0		0,5		0,6		116,1		73,9		115,6		3,5	
			(%)		(%)		(%)		(%)		(%)		(%)		(%)		(%)
Variación	2001	154,4	38,3	116,9	48,8	0,0	7,5	0,0	9,6	19,8	41,2	6,0	13,1	11,2	16,7	0,6	27,2
	2002	209,4	37,6	152,2	42,7	0,0	7,8	0,0	5,3	25,7	38,0	20,9	40,5	10,1	13,0	0,4	13,6
	2003	158,3	20,7	117,0	23,0	0,0	4,0	0,0	6,3	22,6	24,2	6,7	9,2	11,7	13,3	0,3	10,9
	2004	123,4	13,3	112,5	18,0	0,0	6,2	0,0	7,3	0,0	0,0	–5,3	–6,7	15,9	15,9	0,3	8,1

Fuente. MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

dio en 2004. En el empleo asalariado femenino se dio una evolución similar, aunque con un descenso menos pronunciado en el crecimiento del indefinido, y la tasa de temporalidad se situó en un 35,2 por 100, 0,6 puntos por encima de la correspondiente a 2003 (cuadro II-7).

La creciente contribución de los inmigrantes a la creación de empleo asalariado podría estar relacionada con esta evolución. Hace pensar en ello el impacto que el cambio en la EPA ha tenido en la temporalidad (gráfico II-12). Ésta se cifra, para 2004, en un porcentaje de asalariados con contrato temporal 1,8 puntos más alto en los datos nuevos que en los antiguos (1,9 puntos en el caso masculino, y 1,7 puntos en el femenino). Los datos nuevos muestran una evolución de la temporalidad poco alentadora, entre las mujeres desde 1998 (al menos desde 2000) y entre los hombres desde 2002, que parece haber empeorado además en 2004. Pero como también los antiguos, al menos por lo que hace a ese mismo año, indicaban un ligero repunte, probablemente haya otros factores, además de la

CUADRO II-7

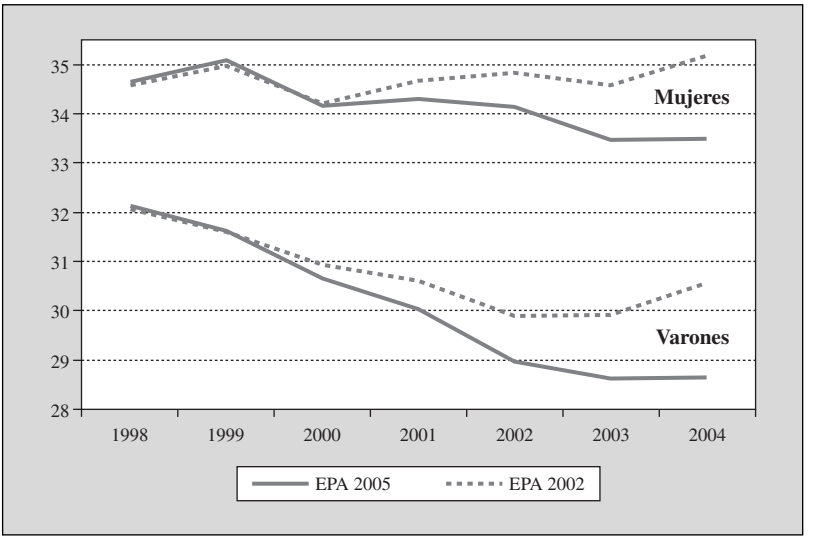
ASALARIADOS POR SEXO Y TIPO DE CONTRATO, 1998-2004

(Promedio anual y variación respecto del año anterior en miles de personas. Tasa de temporalidad en porcentaje de temporales sobre el total de asalariados)

Sexo y tipo de contrato	Años						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ambos sexos							
C. Indefinido	7.183,0	7.761,6	8.394,7	8.782,9	9.183,1	9.637,7	9.943,6
Variación anual		*578,6*	*633,1*	*388,2*	*400,3*	*454,5*	*305,9*
C. Temporal	3.540,6	3.799,3	3.983,5	4.166,6	4.288,8	4.489,7	4.777,3
Variación anual		*258,7*	*184,2*	*183,1*	*122,2*	*201,0*	*287,5*
Tasa temporalidad	33,0	32,9	32,2	32,2	31,8	31,8	32,5
Varones							
C. Indefinido	4.634,2	4.954,7	5.279,6	5.504,3	5.721,6	5.925,8	6.038,1
Variación anual		*320,6*	*324,9*	*224,8*	*217,3*	*204,2*	*112,3*
C. Temporal	2.191,2	2.290,0	2.364,4	2.427,4	2.438,3	2.528,2	2.657,4
Variación anual		*98,8*	*74,4*	*63,0*	*10,9*	*89,9*	*129,1*
Tasa temporalidad	32,1	31,6	30,9	30,6	29,9	29,9	30,6
Mujeres							
C. Indefinido	2.548,8	2.807,0	3.115,1	3.278,5	3.461,5	3.711,9	3.905,5
Variación anual		*258,2*	*308,2*	*163,4*	*183,0*	*250,4*	*193,6*
C. Temporal	1.349,5	1.509,3	1.619,1	1.739,2	1.850,5	1.961,5	2.119,9
Variación anual		*159,9*	*109,8*	*120,1*	*111,3*	*111,1*	*158,4*
Tasa temporalidad	34,6	35,0	34,2	34,7	34,8	34,6	35,2

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, metodología 2005 [www.ine.es/inebase].

GRÁFICO II-12
IMPACTO DEL CAMBIO EN LA EPA SOBRE LA TEMPORALIDAD, POR SEXO, 1998-2004
(Serie original y revisada. Porcentaje de asalariados con contrato temporal sobre el total en cada sexo, medias anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, metodología 2002 y metodología 2005 [www.ine.es/inebase].

inmigración[8], en esta evolución, y especialmente en lo que atañe a 2004.

Desde luego, cabe pensar en el peso de la construcción sobre la creación de empleo asalariado masculino, porque un 43 por 100 de ésta correspondió a dicho sector, que tiene una tasa de temporalidad mucho más alta —casi el doble— que la del total. Entre 2003 y 2004, la proporción de extranjeros no comunitarios en el total de ocupados en la construcción creció 4,5 puntos, hasta el 16,1 por 100. El repunte de la construcción explica entonces, en una parte nada desdeñable, tanto la creciente contribución de la inmigración a la creación de empleo asalariado masculino como el mayor porcentaje

[8] No se dispone al cierre de esta Memoria de datos suficientes para estudiar más a fondo estas cuestiones, pues no se publican tablas de la EPA revisada con la desagregación que se requeriría (sexo, rama de actividad, nacionalidad y tipo de contrato), y los microdatos responden a la información sin revisar.

de temporales entre los varones que trabajaban por cuenta ajena en 2004. La cuestión, que habrá que estudiar en adelante, es por qué hay una mayor demanda de empleo inmigrante en la construcción. Y adicionalmente, si ese empleo ha impulsado una mayor tasa de temporalidad masculina en este sector, porque los datos del periodo 1998-2004 parecen indicar que no, pero entre 2002 y 2004, crecimientos más fuertes del empleo inmigrante sí han ido acompañados de tasas de temporalidad progresivamente mayores (cuadro II-8). Los datos de avance sobre el segundo trimestre de 2004 de la *Labour Force Survey* de Eurostat daban un porcentaje de asalariados temporales entre los varones del 20,6 por 100 en la UE-25, y del 23,6 por 100 en los doce países de la Eurozona.

Entre las mujeres no se da una concentración tan clara como entre los varones de la creación de empleo asalariado en algunas ramas de actividad en 2004, y tampoco las mayores contribuciones a ese crecimiento en el último año se corresponden con ramas en las que se conjugue, como en la construcción, una temporalidad notablemente mayor y un aporte de la inmigración fuertemente creciente, de manera que tiene poco sentido ensayar un ejercicio similar para indagar en las posibles conexiones entre estos factores y la mayor temporalidad del empleo asalariado femenino en 2004. El sector público ha contribuido a lo largo de todo el periodo 1996-2004, como se ha explicado en anteriores ediciones de esta Memoria, a frenar una mayor reducción de la temporalidad entre las mujeres. En

CUADRO II-8

VARONES EN LA CONSTRUCCIÓN: TEMPORALIDAD E INMIGRACIÓN, 1998-2004

(Porcentaje de temporales en el total de asalariados y porcentaje de extranjeros en el total de ocupados)

Años	Proporción de temporales	Proporción de extranjeros
1998	63,4	1,6
1999	62,6	2,0
2000	60,6	3,4
2001	59,4	5,8
2002	58,5	8,2
2003	58,8	12,0
2004	59,2	16,6

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, metodología 2005 [www.ine.es/inebase].

dicho periodo, la tasa de temporalidad femenina del sector privado se ha reducido en 6,1 puntos porcentuales (del 43,4 por 100 en 1996 al 37,3 por 100 en 2004), mientras que la del sector público ha crecido 8,8 puntos (del 19,7 por 100 en 1996 al 28,5 por 100 en 2004). Pero sólo puede explicar una parte relativamente pequeña del aumento concreto en la tasa de temporalidad observado en 2004. En este año, el sector público aportó un 24 por 100 al total del aumento en el empleo asalariado femenino, pero sólo un 12 por 100 al aumento en el empleo asalariado temporal de las mujeres. En 2004, la tasa de temporalidad femenina en el sector público fue 0,4 puntos más baja que en 2003, mientras que la correspondiente al sector privado fue 0,9 puntos más alta.

De cualquier forma, hay una peor evolución de la tasa de temporalidad femenina, comparada con la masculina, a lo largo de casi todo el periodo 1998-2004, y se ha ampliado con ello la distancia entre hombres y mujeres en cuanto a temporalidad. En 1998, la tasa de temporalidad de las mujeres era 2,5 puntos más alta que la de los varones, mientras que en 2004 era 5 puntos más alta. En el sector privado la diferencia era en 1998 de 3,3 puntos, y en 2004 era de 4,2 puntos. En el sector público, en el primer año las mujeres tenían 7,6 puntos más de temporalidad que los hombres, y en el último año 11,4 puntos más.

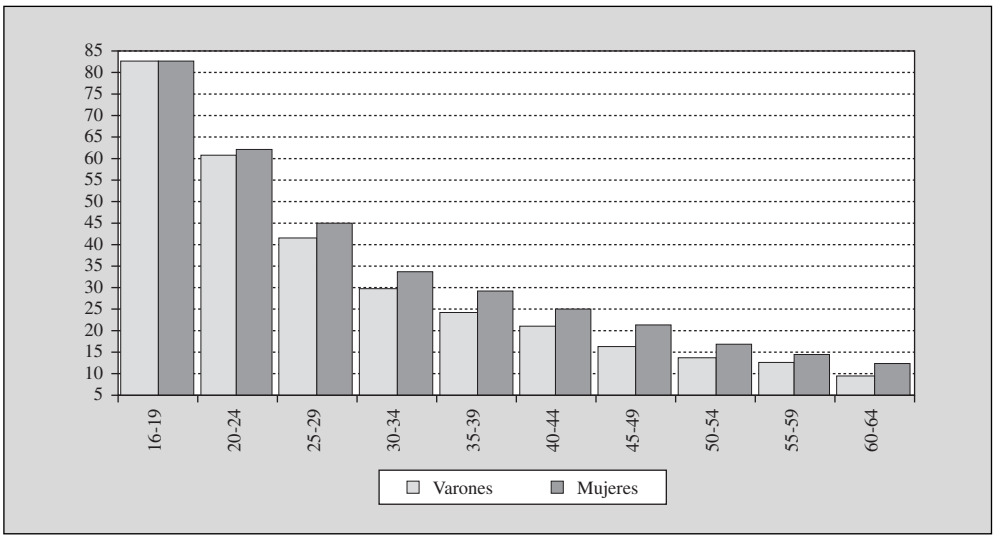
La diferencia está presente en todos los grupos de edad en el mercado de trabajo, excepto entre los jóvenes, donde la situación más frecuente (con mucho: casi un 83 por 100 en 2004 para el grupo de 16 a 19 años, y más de un 60 por 100 para el de 20 a 24 años de edad) es la de temporal, pero con la misma frecuencia para los varones que para las mujeres (gráfico II-13).

Todas estas cuestiones llevan a preguntarse acerca de las causas de la elevada y persistente temporalidad que presenta el mercado de trabajo español. A este respecto hay que citar el Informe de la Comisión de Expertos para el Diálogo Social: *Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas*. Su diagnóstico considera que hay una racionalidad económica tras la temporalidad, en la que se comparan costes y productividades en uno y otro caso, y en la que influyen lógicamente factores externos que elevan, o reducen, unos y otras (recuadro II-1). Pero también señala el Informe que el «óptimo privado» en

GRÁFICO II-13

TASAS DE TEMPORALIDAD POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD, 2004

(Porcentaje de temporales en el total de asalariados, medias anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, tablas anuales 2004 [www.ine.es/inebase].

esa temporalidad puede ser más alto que el «óptimo social», así como el hecho clave de que en el caso español ha sido determinante la propia inercia generada por casi un decenio —de 1986 a 1994— de recurso a la contratación temporal sin causa, en un contexto de alto desempleo y sin apenas otras vías para procurar una gestión más flexible de las plantillas. La inercia de esa «cultura de la temporalidad» habría marcado la evolución posterior.

Hay otra circunstancia aún más excepcional en el caso español cuyo diagnóstico no puede basarse en argumentos como el descrito: la elevada y creciente temporalidad del empleo asalariado en el sector público que, como ya se ha expuesto, ha evolucionado a más, anulando parte del efecto sobre el sector privado de las medidas destinadas a reducirla que se han venido aplicando desde 1997. Aunque no están disponibles con detalle por sexo, las series revisadas de la EPA muestran cómo, entre 1998 y 2004, la tasa de temporalidad en el sector privado se ha reducido apreciablemente en muchos grupos de edad, mientras que en el sector público no ha dejado de aumentar en casi todos los casos (gráfico II-14). La correspondiente al grupo de 20 a 24 años en el sector privado recoge un descenso de 8,5

RECUADRO II-1

CAUSAS DE LA ALTA TEMPORALIDAD EN ESPAÑA

(Informe de la Comisión de Expertos para el Diálogo Social)

«Óptimo privado» y «óptimo social» de temporalidad

El nivel óptimo de temporalidad para las empresas dependerá de diversos factores: el institucional, que marca las diferencias entre los dos tipos de contratos y las posibilidades que tienen las empresas de llevar a cabo una gestión flexible y eficiente de sus recursos humanos; el económico y productivo, que determina la calidad del trabajo que se debe realizar y, por lo tanto, la productividad del puesto de trabajo y el interés de la empresa de mantener en ese puesto a personas de forma estable; y el empresarial, que determina la capacidad de gestión de los recursos humanos.

La temporalidad genera otros costes sociales que las empresas no tienen suficientemente en cuenta, en forma de reducción de la demanda de consumo (por las dificultades de endeudamiento de los trabajadores temporales), reducción de la inversión en capital humano (por la vía de la menor formación) lo que puede repercutir negativamente en determinados factores como, entre otros, el nivel agregado de productividad, el incremento en el gasto de protección por desempleo o el retraso en los procesos de formación de familias con el consiguiente retraso de la natalidad. Por todas estas razones, la temporalidad también puede ser mayor que lo que sería deseable desde el punto de vista social, incluso aunque su nivel fuera el óptimo deseado por las empresas.

Hay razones para pensar que la temporalidad en España responde a factores económicos…

La evolución de la temporalidad en España es bastante coherente con la idea de que las diferencias de coste y de productividad explican buena parte de la incidencia de esta forma de contratación. La liberalización de la contratación temporal acausal en un contexto de fuerte rigidez de las relaciones laborales produjo una explosión de la tasa de temporalidad, que en muy pocos años superó el 30 por 100 de la población asalariada.

También la utilización de contratos temporales en mucha mayor medida en ocupaciones de menor cualificación, en las que las diferencias de costes son más relevantes que las diferencias de productividad, indica que las decisiones empresariales han buscado en la temporalidad una reducción de costes laborales.

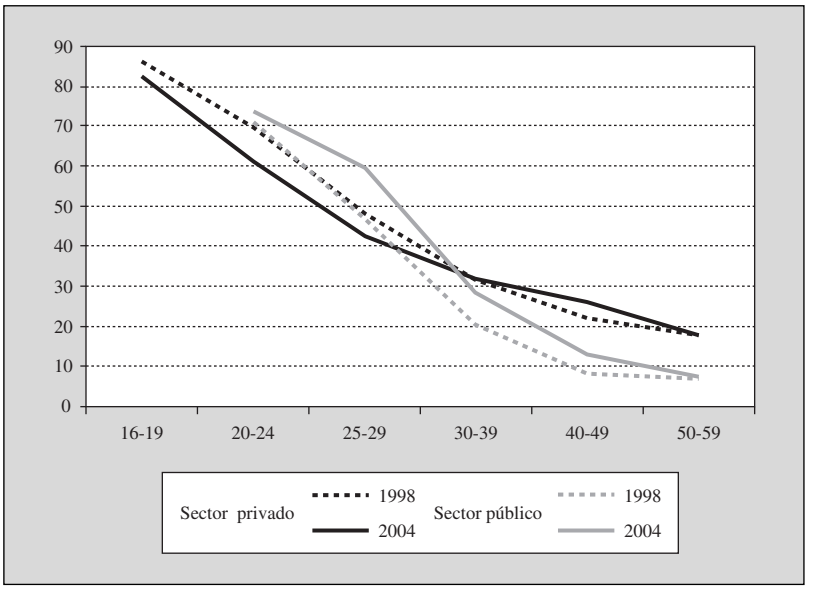
La reducción de los costes de despido de 1997 y de 2002 y las subvenciones a la contratación indefinida han disminuido, en cierta medida, las diferencias de costes entre contratos indefinidos y contratos temporales, al mismo tiempo que se ha observado una tendencia decreciente en la tasa de temporalidad en el sector privado. Si bien es discutible cuál ha sido la magnitud de la reducción de los costes de despido y cabe pensar que no toda la reducción de la temporalidad puede atribuirse a las reformas citadas, no se puede negar que dichas medidas han tenido efecto.

…Aunque también hay otros factores que explican su excesivo nivel actual

La disminución de la temporalidad ha sido menor de lo que se esperaba. Esto indica que existe respuesta por parte de las empresas, como predice el modelo económico básico, pero también que esta respuesta no es tan completa como cabría esperar.

Hay una situación a veces llamada «dependencia de la senda», según la cual la adopción de decisiones en un momento dado condiciona la evolución temporal subsiguiente. La llamada «cultura de la temporalidad» debe entenderse en este sentido y no como un comportamiento irracional de las empresas.

GRÁFICO II-14
TASAS DE TEMPORALIDAD POR EDAD Y SECTOR INSTITUCIONAL, 1998-2004
(Porcentaje de temporales en el total de asalariados en cada grupo de edad, medias anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, metodología 2005 [www.ine.es/inebase].

puntos, y en el público un aumento de 2,6 puntos; las del grupo de 25 a 29 años de edad arrojan, respectivamente, una bajada de 5,6 y un aumento de 12,9 puntos; y la del grupo de 30 a 39 años no mejora en el sector privado, pero es que en el sector público crece 7,9 puntos, y roza ya el 30 por 100.

En el sector público se observa, además, una mayor distancia que en el privado entre hombres y mujeres en cuanto a sus tasas de temporalidad, incluso a igualdad de edades. Y también una mayor prolongación de las situaciones de prestación temporal de servicios que en el sector privado: con datos de la EPA correspondientes a las series sin revisar del año 2004, los empleados públicos temporales con una antigüedad de 37 meses o más suponían casi un 28 por 100 del total de temporales, mientras que en el sector privado no llegaban al 13 por 100. Ello induce a pensar que en bastantes ocasiones las relaciones de empleo temporales están cubriendo necesidades estructurales de la Administración.

El Informe del CES 3/2004, *La temporalidad en el empleo en el sector público,* procedió a una minuciosa descripción de los perfiles de este fenómeno y abordó su examen a la luz del marco jurídico e institucional en el que se desenvuelve el empleo en este sector para delimitar sus causas. Éstas son complejas pero también, de acuerdo con las conclusiones del citado Informe, claramente de dos tipos diferentes: causas generales, entre las que destacan las derivadas del contexto económico y presupuestario en el que se ha venido desarrollando la actividad del sector público, pero donde tampoco es desdeñable el efecto de las que tienen que ver con la regulación y la utilización de los distintos mecanismos dispuestos para ordenar la función pública, para planificar sus necesidades de personal y para cubrir los puestos de trabajo; y causas específicas, necesarias para explicar la concentración del fenómeno en algunas Administraciones, concretamente en la local, y en determinados servicios, en particular la educación y la sanidad.

Al margen del obstáculo que haya supuesto el comportamiento del sector público para una mayor reducción de la tasa de temporalidad en el conjunto del mercado de trabajo en España, e incluso obviando el mal resultado de 2004, parece incuestionable que las políticas adoptadas hasta ahora han tenido un efecto claro, pero insuficiente, en la reducción de la temporalidad en el sector privado: del 39,5 por 100 en 1996 al 34,7 por 100 en 2004, casi cinco puntos de descenso. Por otro lado, como se explicó en la anterior edición de esta Memoria, algunos resultados en estudios de la Comisión Europea[9] indican que estas políticas también han conseguido reducir la persistencia de la temporalidad: con datos del Panel de Hogares de la Unión Europea, a lo largo del periodo 1995-1997 algo más de un 20 por 100 de los asalariados temporales al inicio de cada año habían pasado un año después a un puesto estable, y cerca de otro 18 por 100 había pasado al paro; en el periodo 1997-2000, esos mismos porcentajes eran cerca de un 30 y un 12 por 100, respectivamente.

Sucesivas ediciones de esta Memoria han ido dando cuenta de estos avances, bien valorados asimismo en los informes conjuntos sobre el empleo de la Unión Europea, que insisten igualmente en recomendar esfuerzos adicionales, entre ellos a través del diálogo so-

[9] Comisión Europea, *Employment in Europe 2003. Recent trends and prospects* (cap. 4).

cial. A su vez, los acuerdos interconfederales para la negociación colectiva en España vienen recogiendo el objetivo de la estabilidad en el empleo entre sus criterios y sus líneas de actuación. Así, ya se recordó en la Memoria de 2003 que el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva (ANC 2003), prorrogado por acuerdo de las partes para 2004, planteó una serie de líneas de actuación para potenciar el papel de la negociación colectiva en esta materia[10].

Entre ellas destaca la necesidad de potenciar el trabajo estable a tiempo parcial, por las oportunidades que esta fórmula presenta para conjugar la estabilidad en el empleo con necesidades productivas de las empresas. Adicionalmente, si ofrece condiciones laborales adecuadas, el trabajo a tiempo parcial puede ser una opción útil para abordar la conciliación de la vida laboral y familiar, de manera que podría resultar atractivo para un número importante de quienes trabajan o buscan empleo.

Así, el tiempo parcial parece presentar un buen potencial de aumento tanto desde el punto de vista de la demanda como desde el de la oferta de trabajo. Pese a ello, sólo cabe volver a reiterar que sigue pendiente su promoción efectiva, por tres motivos: la baja frecuencia que presenta en comparación con el conjunto de la Unión Europea; la alta temporalidad con la que se asocia; y el más bajo grado de voluntariedad que parece tener en España este tipo de jornada para quienes trabajan con ella.

Baja frecuencia del trabajo a tiempo parcial en España

Las series revisadas de la EPA para el periodo 1998-2004 han elevado ligeramente la proporción de personas ocupadas a tiempo parcial, y arrojan —por primera vez en largo tiempo— un aumento apreciable en 2004, sobre todo en el empleo asalariado femenino. En media anual, un 8,7 por 100 de los ocupados trabajó a tiempo parcial, frente a un 8,2 por 100 en 2003; estos mismos promedios para el caso de los asalariados fueron, respectivamente, un 9,1 y un 8,4

[10] Promover la contratación indefinida y la conversión de contratos temporales en contratos fijos, adoptar fórmulas que eviten el encadenamiento injustificado de sucesivos contratos temporales, y fomentar el uso adecuado de las modalidades contractuales, de forma tal que las necesidades permanentes de las empresas se atiendan con contratos indefinidos y las coyunturales con contratos temporales, al tiempo que se fomenta el uso de los contratos formativos como vía de inserción laboral y cualificación de los trabajadores.

CUADRO II-9

OCUPADOS Y ASALARIADOS A TIEMPO PARCIAL POR SEXO, 1998-2004

(Miles de personas y porcentaje de personas trabajando a tiempo parcial en cada situación profesional y sexo, medias anuales)

Años	Ambos sexos				Varones				Mujeres			
	Ocupados		Asalariados		Ocupados		Asalariados		Ocupadas		Asalariadas	
	Miles	% total	Miles	% total	Miles	% total	Miles	% total	Miles	% total	Miles	% total
1998	1.081,6	7,8	843,8	7,9	262,7	2,9	183,7	2,7	818,9	16,8	660,2	16,9
1999	1.169,7	8,0	936,5	8,1	272,9	2,9	193,1	2,7	896,7	17,1	743,4	17,2
2000	1.227,3	7,9	994,4	8,0	272,3	2,8	196,7	2,6	955,0	16,8	797,8	16,9
2001	1.288,0	8,0	1.053,1	8,1	280,0	2,8	205,7	2,6	1.008,1	16,8	847,4	16,9
2002	1.325,1	8,0	1.118,1	8,3	269,5	2,6	205,9	2,5	1.055,7	16,8	912,1	17,2
2003	1.413,0	8,2	1.192,8	8,4	278,6	2,6	209,4	2,5	1.134,4	17,1	983,5	17,3
2004	1.571,6	8,7	1.339,3	9,1	309,3	2,8	235,6	2,7	1.262,3	17,9	1.103,8	18,3

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, metodología 2005 [www.ine.es/inebase].

por 100. Entre las mujeres, trabajó a tiempo parcial un 17,9 por 100 de las ocupadas y un 18,3 por 100 de las asalariadas, lo que supone un aumento de 0,8 puntos en el primer caso, y de 1 punto en el segundo (cuadro II-9).

La comparación con la Unión Europea, donde también ha crecido esa proporción en 2004, arroja una distancia más que notable, que las cifras de este último año apenas modifican. Esa distancia subraya la necesidad de enfocar la promoción del trabajo a tiempo parcial —si es que se quiere impulsar su desarrollo— con medidas más amplias que la simple regulación de una u otra figura contractual. Un 17,7 por 100 de los ocupados trabajó a tiempo parcial en 2004 en el conjunto de la UE-25, es decir, más del doble que en España. Atendiendo al sexo, el porcentaje de mujeres ocupadas a tiempo parcial en la Unión Europea fue un 31,3 por 100, 13,4 puntos mayor que en España, y el de los varones un 6,9 por 100, 4,2 puntos más alto (cuadro II-10).

Como se viene reiterando en estas páginas, se trataría sobre todo de encontrar la manera de extender el trabajo a tiempo parcial en España más allá de las pocas ramas de actividad económica donde se encuentra concentrado. En los últimos datos de Eurostat, correspondientes a 2003, puede verse que en el conjunto de la Unión Europea el trabajo a tiempo parcial también se encuentra concentrado

CUADRO II-10
TRABAJO A TIEMPO PARCIAL EN ESPAÑA Y EN EUROPA, POR SEXO, 2003-2004
(Porcentaje de personas trabajando a tiempo parcial sobre el total en el empleo)

Sexo y área		Años	
		2003	2004
Ambos sexos	España	8,2	8,6
	UE-25	17,0	17,7
	UE-15	18,6	19,3
	Eurozona	16,9	17,7
Varones	España	2,6	2,7
	UE-25	6,6	6,9
	UE-15	6,8	7,1
	Eurozona	5,8	6,2
Mujeres	España	17,1	17,9
	UE-25	30,4	31,3
	UE-15	34,0	35,0
	Eurozona	31,7	32,9

Fuente: Eurostat, «Labour market latest trends-2nd quarter 2004 data. Main results from the EU LFS». *Statistics in focus,* Theme 3-1/2005.

en algunas ramas de actividad, pero la concentración es menor —y también distinta— de la que rige en el caso español (cuadro II-11).

En ese año, un 29,2 por 100 del total de ocupados a tiempo parcial en España trabajó en dos ramas: servicio doméstico; inmobiliarias, alquileres, otros servicios a las empresas, cuya suma sólo representaba el 10,7 por 100 del empleo total. En la UE-25, esas mismas dos ramas suponían un 12,1 por 100 del empleo a tiempo parcial, y un 9,3 por 100 del total del empleo. Entre las mujeres, la concentración en dichas ramas era aún mayor: un 34,2 por 100 de las mujeres con empleo a tiempo parcial en España, y un 12,5 por 100 en la UE-25.

Parte de la explicación puede estar en el escaso desarrollo de algunos sectores en España, como el de Sanidad y servicios sociales, que agrupa en la Unión Europea un importante volumen de trabajo a tiempo parcial. Entre otros factores a considerar también estarían la estructura horaria de la prestación laboral, las menores tasas de actividad de las mujeres y de los jóvenes, o los requisitos para el acceso a prestaciones sociales. El objetivo sería no tanto actuar sobre la contratación como sobre estos elementos.

CUADRO II-11

OCUPADOS POR RAMAS SEGÚN JORNADA Y SEXO, ESPAÑA/UE-25, 2003

(Porcentaje de cada rama sobre el total en cada caso)

Ramas de actividad económica (NACE Rev. 1.1)	UE-25				España			
	Ambos sexos		Mujeres		Ambos sexos		Mujeres	
	Total	T. parcial	Total	T. parcial	Total	T. parcial	Total	T. parcial
Todas las ramas*	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sector primario (A + B)	5,1	5,1	4,1	3,7	5,6	4,8	4,0	3,4
Industria y construcción (C a F)	27,3	9,8	14,7	8,7	30,8	9,6	13,7	7,8
Comercio (G)	14,0	16,3	15,5	16,9	15,7	15,8	18,9	16,6
Hostelería (H)	3,7	5,3	4,6	5,0	6,3	10,1	8,4	9,6
Transportes y comunicaciones (I)	6,0	3,2	3,5	2,6	6,1	2,6	3,3	2,1
Intermediación financiera y seguros (J)	3,0	2,2	3,5	2,5	2,4	1,0	2,4	0,8
Inmobiliarias, alquileres, servicios a empresas (K)	8,3	9,0	8,5	8,8	8,0	13,1	10,4	14,3
Administración pública, defensa y SS obligatoria (L)	7,2	4,9	7,3	5,3	6,5	2,4	6,3	2,1
Educación (M)	6,8	9,0	10,9	9,6	5,7	10,0	9,5	9,5
Sanidad y servicios sociales (N)	8,8	14,2	15,6	16,7	5,9	6,3	11,4	7,1
Servicios personales y otros (O)	4,4	6,5	5,4	6,2	4,1	8,2	5,6	7,1
Servicios a hogares (P)	1,0	3,1	1,9	3,7	2,7	16,1	6,2	19,9
Pro-memoria: empleo en total ramas (miles de personas)*	*192.934*	*32.725*	*84.250*	*25.534*	*16.666*	*1.360*	*6.387*	*1.092*

* Incluye: Rama Q (organismos extraterritoriales); empleo no clasificable por ramas.

Fuente: Eurostat, *New Cronos Database* [www.europa.eu.int/comm/eurostat].

Alta temporalidad en el trabajo a tiempo parcial

En cuanto al segundo motivo citado, la distancia que media entre la frecuencia de la temporalidad de los asalariados a tiempo completo y a tiempo parcial parece indicar que todavía no se han obtenido resultados apreciables en la promoción del trabajo a tiempo parcial estable. A lo largo del periodo 2001-2004, la proporción de asalariados con contrato temporal entre los que trabajaron a tiempo parcial se mantuvo, sin apenas variaciones, en un 55 por 100; en el caso de los varones la frecuencia fue aún más alta, por encima de un 65 por 100, más del doble que la correspondiente a quienes trabajaron a tiempo completo (gráfico II-15).

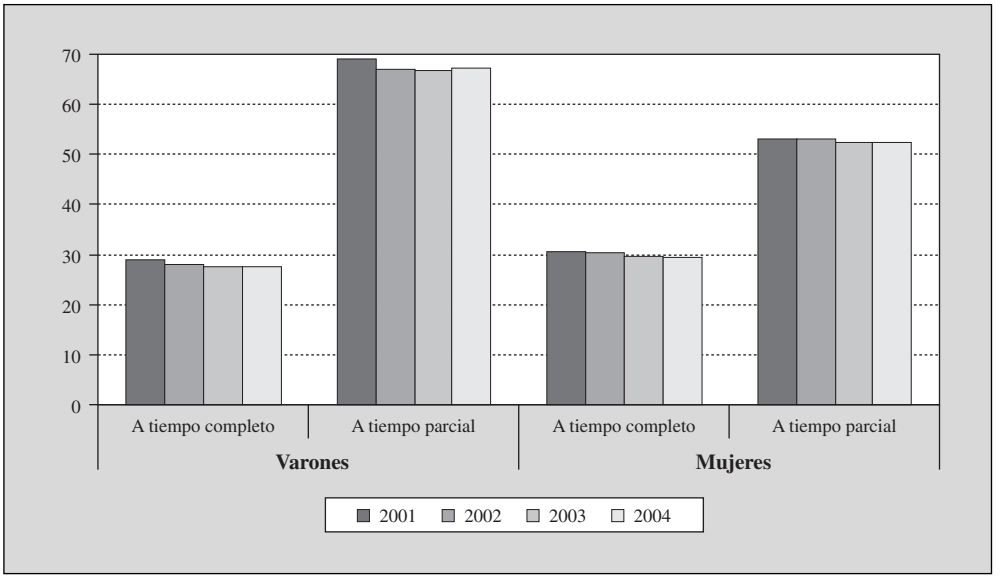
Motivos para trabajar a tiempo parcial

Ya se explicó en las dos ediciones anteriores de esta Memoria que el grado de voluntariedad de esta jornada, aproximado por los motivos declarados asimilables a la voluntad o a las circunstancias personales de quienes trabajan a tiempo parcial en España es relativamente bajo, con porcentajes de respuestas para cada uno de los motivos propuestos en la EPA que se muestran muy estables en los últimos años. En torno a un 45 por 100 alude a motivos que podrían

GRÁFICO II-15

ASALARIADOS CON CONTRATO TEMPORAL POR TIPO DE JORNADA Y SEXO, 2001-2004

(Porcentajes sobre el total de asalariados en cada tipo de jornada y sexo, medias anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, tablas anuales 2001 a 2004 [www.ine.es/inebase].

CUADRO II-12
OCUPADOS Y ASALARIADOS A TIEMPO PARCIAL POR SEXO Y MOTIVO, 2004
(Porcentaje de personas trabajando a tiempo parcial en cada motivo, situación profesional y sexo, promedios anuales)

Motivos para trabajar a tiempo parcial	Ambos sexos		Varones		Mujeres	
	Total	Asalariados	Total	Asalariados	Total	Asalariadas
Asistencia a cursos	5,5	5,6	12,9	13,9	3,7	3,8
Enfermedad o incapacidad propia	0,7	0,5	2,2	1,7	0,3	0,3
Obligaciones familiares (cuidado de niños o de adultos enfermos o discapacitados)	10,1	9,6	0,4	0,3	12,5	11,5
No encontrar trabajo de jornada completa	19,0	21,6	19,0	23,1	19,0	21,3
No querer trabajo de jornada completa	8,7	8,7	5,1	4,8	9,6	9,5
El tipo de actividad que desarrolla	37,3	36,4	40,2	37,8	36,7	36,1
Otros motivos	18,6	17,6	20,3	18,4	18,2	17,4

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, metodología 2005 [www.ine.es/inebase].

considerarse de su propia voluntad o interés[11]; de ellas, más o menos un 10 por 100 invoca motivos o responsabilidades familiares, otro tanto no querer un trabajo a jornada completa, y el resto (hasta ese 45 por 100) se reparte entre formación, enfermedad y otros motivos. El otro 55 por 100 corresponde a no encontrar trabajo de jornada completa (en torno a un 20 por 100) y al tipo de actividad que desarrolla, que con más de un tercio del total de respuestas es el motivo más frecuente de todos. Entre los asalariados las proporciones son similares (cuadro II-12), y atendiendo a la distinción de los motivos por sexo cabe señalar cierta mayor frecuencia entre las mujeres de los motivos familiares, y también de la voluntariedad estricta («no querer trabajo de jornada completa»). Asimismo, comparando la situación de España con la de los países de la Unión Europea, no sólo el trabajo a tiempo parcial es menos frecuente, sino que también los motivos son distintos, aunque en general en toda la Unión prevalece una voluntariedad relativamente baja (cuadro II-13).

[11] Los motivos que enumera la EPA para tener un empleo a tiempo parcial son: asistencia a cursos; enfermedad o incapacidad propia; obligaciones familiares (cuidado de niños o de adultos enfermos o discapacitados; no encontrar trabajo de jornada completa; no querer trabajo de jornada completa; el tipo de actividad que desarrolla; otros motivos. Se estiman como motivos asimilables a la voluntad o circunstancias de las personas todos ellos, excepto «no encontrar trabajo de jornada completa» y «tipo de actividad que desarrolla».

CUADRO II-13

OCUPADOS A TIEMPO PARCIAL POR SEXO Y MOTIVO EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 2003

(Porcentaje de personas trabajando a tiempo parcial en cada motivo y sexo)

Motivo	Ambos sexos			Varones			Mujeres		
	España	UE-25	UE-15	España	UE-25	UE-15	España	UE-25	UE-15
No encontrar trabajo a tiempo completo	18,5	16,0	15,2	17,9	20,2	19,2	18,7	14,9	14,1
No querer trabajo a tiempo completo	8,2	30,5	30,9	3,4	30,4	31,6	9,2	30,5	30,8
Educación o formación	6,8	9,9	9,9	15,7	20,2	21,1	4,6	7,0	7,0
Enfermedad/incapacidad propia	0,7	4,0	3,1	—	7,6	5,9	0,5	2,9	2,4
Cuidado de personas dependientes	9,9	24,5	25,8	—	3,8	4,2	12,3	30,4	31,5
Otras razones	55,4	12,3	12,0	60,4	13,2	12,8	54,1	12,0	11,8
Ninguna razón	0,7	2,9	3,0	—	4,6	5,1	0,6	2,4	2,4

Fuente: Eurostat, *New Cronos DataBase* [www.europa.eu.int/comm/eurostat].

1.1.4. **Perspectiva territorial**

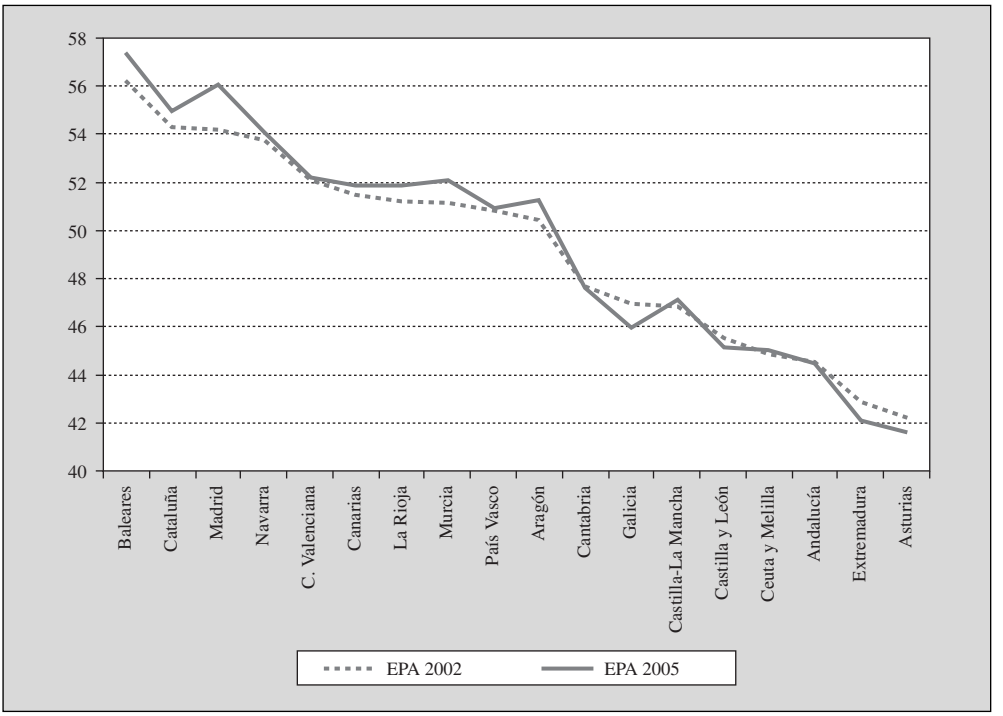
En la introducción de este panorama se explicó que el cambio en la EPA ha afectado proporcionalmente más a algunas Comunidades Autónomas, de manera que es mayor la distancia entre ellas en los principales indicadores sobre el empleo. Las que más han visto crecer su tasa de empleo con ese cambio han sido Madrid (1,9 puntos), Baleares (1,1) y Murcia (0,9); y las que más han retrocedido, Galicia (1 punto menos en la serie revisada), Extremadura (0,8 puntos menos) y Asturias (0,6). En general, resulta llamativa la circunstancia de que casi todas las Comunidades Autónomas en las cuales la tasa de empleo en la serie original se encontraba por debajo del 50 por 100 han experimentado un retroceso en este indicador según la serie revisada, mientras que las que tenían mayores tasas de empleo han resultado tener una mayor aún (gráfico II-16). Esta observación ilustra el hecho de que la distribución espacial de la población inmigrante (que se dirige preferentemente, claro está, a los territorios más dinámicos desde el punto de vista del empleo) ha incrementado la dispersión territorial.

En el paro el efecto ha sido lógicamente de signo contrario, pero mucho más moderado. Las tasas de paro resultan ser mayores en todos los casos, y las tres regiones más afectadas son la Comunidad Valenciana (0,4 puntos más), Cataluña (0,5 puntos) y Navarra (0,6 puntos). En el resto se observan aumentos de una décima de punto o menos en nueve Comunidades, y de dos a tres décimas en las otras cinco.

GRÁFICO II-16

IMPACTO DEL CAMBIO EN LA EPA SOBRE LAS TASAS DE EMPLEO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2004

(Comparación de las cifras de la EPA revisada y original. Porcentajes de ocupados sobre la población de 16 y más años, medias anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, metodología 2002; metodología 2005 [www.ine.es/inebase].

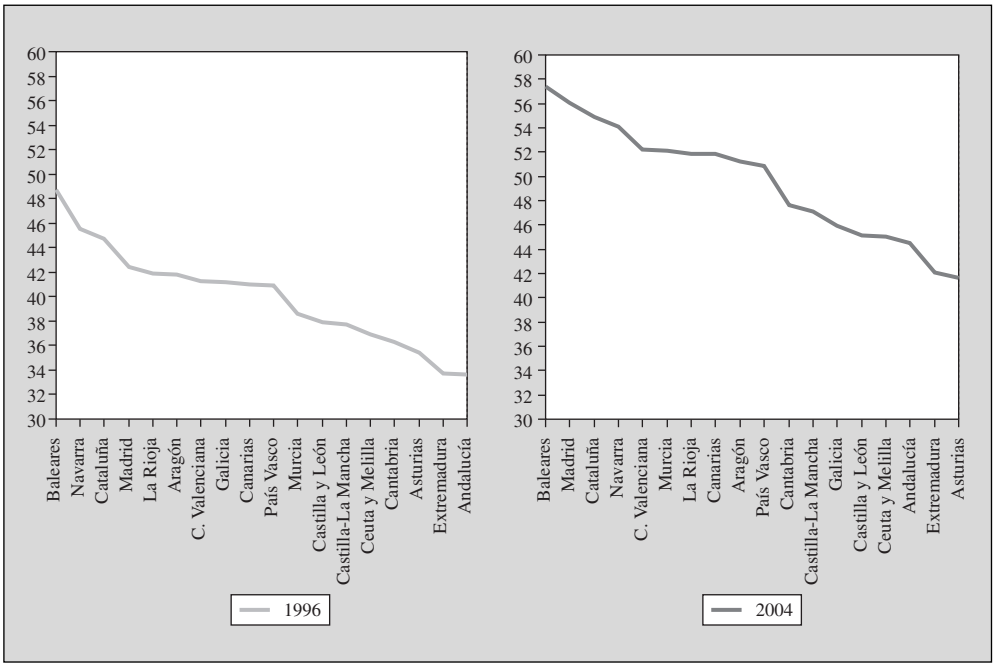
Es interesante recordar que, además, esas distancias no tienden a cerrarse. En 1996, la diferencia entre la mejor y la peor posición por tasas de empleo (ocupada la primera por Baleares y la segunda por Andalucía) era de 15 puntos; en 2004, la primera Comunidad Autónoma por tasa de empleo (de nuevo Baleares) tenía una tasa de empleo 16 puntos mayor que la última (en este caso Asturias). En estos ocho años, Andalucía, Extremadura y Asturias han aumentado sus tasas de empleo en 10, 8 y 7 puntos, pero en Baleares, Madrid, Cataluña y Navarra los aumentos han sido de ese orden y mayores: 8 puntos en Baleares y Navarra, 10 en Cataluña y 14 en Madrid (gráfico II-17).

La evolución a medio plazo de estas distancias entre los dos extremos del *ranking* de empleo de los mercados de trabajo regionales,

GRÁFICO II-17

TASAS DE EMPLEO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1996 Y 2004

(Porcentajes de ocupados sobre la población de 16 y más años, medias anuales. Comunidades Autónomas ordenadas de mayor a menor tasa en cada año)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, metodología 2005 [www.ine.es/inebase].

como también la de distintas medidas estadísticas sobre dispersión de las tasas de empleo, indican que en las etapas de mayor crecimiento han tendido a aumentar, y sólo ha ocurrido lo contrario con claridad en las de fuerte retroceso. Todo ello responde, a su vez, a la presencia de desequilibrios territoriales, cuya magnitud y diagnóstico fueron tratados con detalle en el Informe del CES 1/2005, *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo.* Entre sus conclusiones (recuadro II-2), cabe subrayar la necesidad de medidas adicionales en la política de empleo para reducirlos.

En lo que hace a los resultados concretos de 2004, cabe señalar que el aumento del empleo alcanzó a todas las Comunidades, excepto a Canarias, donde la tasa de empleo fue 0,1 puntos más baja que en 2003. Los mayores crecimientos se recogieron en Aragón (1,8 puntos), La Rioja (1,7 puntos) y Madrid (también 1,7 puntos), siendo

RECUADRO II-2

DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES Y POLÍTICAS ACTIVAS

(Conclusiones del Informe del CES 1/2005)

Uno de los desequilibrios más destacados del mercado de trabajo español es la persistente diferencia en los resultados regionales del empleo y del paro. Se trata de una preocupación repetidamente señalada no sólo por el CES en sus informes, sino también en los sucesivos informes conjuntos sobre el empleo de la Unión Europea. Ello apunta, como señalan estos últimos, a recordar la pertinencia de adoptar medidas adicionales en la política española de empleo para tratar de reducir estos desequilibrios, contemplando la necesidad de completar la modernización de los servicios públicos.

Observando los resultados del mercado de trabajo por Comunidades Autónomas se constata que las posiciones relativas de cada una de éstas tienden a mantenerse a lo largo de los años, configurando un *ranking* regional bastante estable. En un extremo de ese *ranking* figuran Baleares, Navarra y Madrid, grupo en el que se dan tasas de empleo mucho más altas y tasas de paro relativamente bajas. El otro extremo lo ocupan Andalucía y Extremadura, con tasas de empleo más bajas y tasas de paro destacadamente más altas. La fuerte creación de empleo desde 1996 no ha acortado sustantivamente la distancia entre esos dos grupos.

La posibilidad de la población de desplazarse a otros territorios en busca de mejores oportunidades de empleo no ha actuado en el sentido de reducir las distancias entre las Comunidades Autónomas en cuanto a sus tasas de paro. Los datos disponibles muestran que España mantiene flujos migratorios interregionales inferiores a los del conjunto de la UE-15, aun teniendo el nivel más alto de desempleo en este grupo de países. El dato es más significativo en la medida en que la propia Unión Europea en su conjunto presenta niveles de movilidad significativamente inferiores a los de otras áreas.

La amplia dispersión que exhiben los principales indicadores del mercado de trabajo español no pueden explicarse sin acudir a múltiples factores económicos, demográficos o sociales, que incluyen elementos como los salarios, las características de las vacantes que se producen, la vivienda, los lazos sociales y familiares o los niveles de renta y bienestar, entre otros. La mayoría de estos elementos exceden el ámbito en el que pueden incidir las políticas activas, pero existen otros que sí deben considerarse desde esta perspectiva. El más evidente se refiere a la mejora de los mecanismos de intermediación en el empleo.

estas dos últimas quizá más destacables, porque acompañaron a un crecimiento de la población total mayor que el del total español. Por encima de la media crecieron también Murcia, Andalucía y la Comunidad Valenciana, y notablemente por debajo Asturias, Galicia y el País Vasco (cuadro II-14). En el desempleo, por su parte, se recogieron descensos en trece Comunidades, entre las que destaca especialmente Andalucía, donde la tasa de paro media en 2004 fue 1,5 puntos más baja que en 2003, dejando de ocupar —por primera vez— la peor posición en cuanto a tasas de paro.

CUADRO II-14

TASAS DE EMPLEO Y PARO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2001-2004

(Porcentajes de ocupados sobre la población de 16 y más años y de parados sobre la población activa, medias anuales. CCAA ordenadas de mayor a menor tasa de empleo y de menor a mayor tasa de paro en 2004)

Comunidades Autónomas	Tasas de empleo				
	2001	2002	2003	2004	2003/2004
Baleares	55,4	56,4	56,5	57,4	0,8
Madrid	52,7	53,9	54,4	56,0	1,7
Cataluña	52,9	52,7	54,2	54,9	0,7
Navarra	52,7	52,6	53,1	54,1	1,0
C. Valenciana	49,9	50,1	50,8	52,2	1,4
Murcia	48,2	49,2	50,8	52,1	1,3
La Rioja	48,2	48,7	50,1	51,9	1,7
Canarias	49,6	50,8	52,0	51,9	–0,1
Aragón	47,7	48,1	49,5	51,3	1,8
País Vasco	48,9	49,5	50,5	50,9	0,4
Cantabria	45,3	45,4	46,9	47,6	0,7
C.-La Mancha	44,1	45,2	46,1	47,1	1,0
Galicia	44,2	44,3	45,5	46,0	0,4
Castilla y León	42,9	43,6	44,2	45,1	0,9
Ceuta y Melilla	43,8	44,0	45,0	45,0	0,1
Andalucía	40,7	41,8	43,0	44,5	1,4
Extremadura	39,7	40,0	41,4	42,1	0,7
Asturias	38,9	39,7	41,1	41,6	0,6

Comunidades Autónomas	Tasas de paro				
	2001	2002	2003	2004	2003/2004
Navarra	4,9	5,7	5,7	5,5	–0,2
La Rioja	4,5	7,0	6,0	5,6	–0,4
Aragón	5,0	5,8	6,6	5,6	–1,0
Madrid	7,6	7,3	7,4	6,7	–0,6
Baleares	5,9	7,6	9,6	9,1	–0,5
C.-La Mancha	9,5	9,5	10,1	9,5	–0,5
Cataluña	8,6	10,1	10,1	9,7	–0,4
País Vasco	9,8	9,6	9,5	9,7	0,3
Asturias	7,7	9,7	11,2	10,4	–0,8
C. Valenciana	9,4	10,8	11,2	10,4	–0,8
Cantabria	8,7	10,1	10,5	10,5	0,0
Murcia	10,7	11,4	10,7	10,7	–0,1
Castilla y León	10,1	10,5	11,1	10,7	–0,4
Canarias	10,8	11,1	11,4	12,0	0,6
Galicia	11,0	12,2	12,7	13,6	0,9
Ceuta y Melilla	5,3	5,5	9,2	14,0	4,7
Andalucía	18,7	19,7	18,6	17,1	–1,5
Extremadura	14,5	19,2	17,4	17,2	–0,2

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, datos oficiales metodología 2005 [www.ine.es/inebase].

1.2. FLUJOS DE ENTRADA Y SALIDA

Habitualmente este epígrafe de la Memoria del CES ha venido ofreciendo primero algunos datos de interés sobre el conjunto de movimientos de entrada y salida (o flujos) que continuamente se producen en el mercado de trabajo, y ha tratado después dos aspectos clave acerca de las formas a través de las cuales circulan esos flujos: la contratación, que es además uno de los principales instrumentos de la política de empleo española, y los despidos. En esta edición se mantendrá esa estructura tradicional, en la que se recogerán las líneas básicas de lo tratado sobre esta cuestión en el ya citado Informe de la Comisión de Expertos para el Diálogo Social. Dicho Informe ha sido puesto a disposición de los interlocutores sociales para las actuaciones y reformas que los mismos consideren necesarias, buscando aquellos compromisos que logren aunar seguridad para los trabajadores y flexibilidad para las empresas.

Hay que recordar que en España se da una alta movilidad en relación con la actividad. De acuerdo con la Encuesta de Coyuntura Laboral (ECL), en 2004 se produjo una media trimestral de 2,24 millones de altas de trabajadores (efectivos laborales, según la denominación en esa encuesta) y 2,12 millones de bajas, lo que supone que en cada trimestre un 19,3 por 100 de la plantilla estaba compuesta por nuevas personas, que venían a sustituir a un 18,2 por 100 de anteriores efectivos y en el resto (1,1 por 100) a aumentar la plantilla. A su vez, los datos sobre movilidad en relación con la actividad de la EPA indican que en el último trimestre de 2004 un 3,1 por 100 de los ocupados venía de una situación de desempleo en el trimestre anterior y un 2,2 por 100 de una situación de inactividad laboral, lo que da un total de 537.000 entradas desde el paro y 372.000 desde la inactividad: más de 900.000 «altas» en el empleo en un solo trimestre; de otro lado, un 22,8 por 100 de los desempleados había tenido ocupación laboral en el trimestre anterior, igual que un 2,8 por 100 de los inactivos, de manera que se habían producido más de 980.000 «bajas» en el empleo. Los porcentajes de «entradas», tanto en la EPA como en la ECL, son algo más altos que en 2003, y también lo son los de «salidas», de manera que, además, probablemente en 2004 aumentó el volumen de movimientos laborales.

1.2.1. **La contratación registrada**

Fuerte alza en el número de contratos

En el año 2004 se registraron 15,7 millones de nuevos contratos de trabajo, nada menos que 1,6 millones por encima de los registrados en el año anterior (cuadro II-15). Este fuerte aumento subraya el cambio de tendencia que ya se observó en 2002 y que las cifras de 2003 vinieron a confirmar. De hecho, quedan pocas dudas acerca de que la reducción que se observó en 2001 (cuando el número de nuevos contratos registrados se redujo por primera vez desde 1993) tuvo un carácter excepcional. El crecimiento de los contratos correspondiente a 2004 supera, además, los resultados del periodo 1994-2000, hasta ahora los más altos, que habían arrojado un promedio acumulativo anual de 1,2 millones de contratos.

El origen principal de este crecimiento se encuentra en el de las tres mayores figuras de la contratación temporal: obra o servicio, eventual e interinidad. Éstas acumularon 14,4 millones de contratos, 1,5 millones más que en 2003, lo que supone un aumento del 12,1

CUADRO II-15
CONTRATOS REGISTRADOS, 2001-2004
(Totales anuales)

	2001	2002	2003	2004
Indefinido ordinario (J. completa)	318.478	294.974	278.636	326.917
Indefinido fomento (J. completa)	253.578	201.018	188.412	203.664
Indefinido ordinario/fomento (J. parcial)	170.768	165.343	161.990	181.494
Fijo discontinuo	72.750	73.519	78.857	84.915
Obra o servicio determinado*	5.036.781	5.058.733	5.323.303	6.057.836
Eventual circ. producción*	6.100.852	6.233.171	6.466.845	7.117.436
Interinidad*	922.470	1.003.414	1.067.405	1.234.104
Prácticas*	75.762	78.195	76.471	85.845
Formación*	121.207	126.568	125.774	126.534
*Resto modalidades y otros contratos**	*511.238*	*404.559*	*346.547*	*318.595*
Total contratos iniciales	13.583.884	13.639.494	14.114.240	15.737.340
Conversiones en indefinidos	472.600	539.754	553.823	613.444
Total contratos registrados	14.056.484	14.179.248	14.668.063	16.350.784

* En jornada completa o parcial.

Fuente: INEM, *Estadística de Contratos Registrados.*

por 100. Pero la contratación indefinida en las diversas modalidades recogidas en la estadística de contratos registrados del INEM no sólo creció en 2004 por primera vez en los últimos tres años, sino que además arrojó el mayor crecimiento relativo, un 12,6 por 100, y aportó cerca de 800.000 nuevos contratos al total del año 2004, 89.000 más que en 2003. A su vez, las conversiones de contratos temporales en indefinidos volvieron a aumentar en este año: se registraron más de 613.000 de tales conversiones, casi 60.000 más que en 2003. Salvado el ligero retroceso que se observó en 2003, el ritmo de crecimiento en las conversiones en 2004 se situó cerca de un 11 por 100.

En la contratación temporal se produjeron, por otra parte, algunos cambios reseñables, aunque desde luego no capaces de alterar la estructura de ésta, que continúa girando en torno a las mayores figuras. La interinidad, que en 2003 había crecido menos que en los años anteriores, volvió a crecer con más fuerza en 2004: se celebraron 1,2 millones de contratos bajo esta modalidad, lo que supone un crecimiento cercano al 16 por 100. Y, así, prosiguió su tendencia ascendente en el total de contratos, donde representa ya cerca de un 8 por 100. Cabe señalar que también crecieron este año, en un 5 por 100, los contratos formativos (prácticas y formación), salvando así el pequeño descenso que habían mostrado en 2003.

Tras estudiar todos estos movimientos a lo largo de los últimos diez años, el Informe de la Comisión de Expertos indica que la contratación temporal ha mantenido su ritmo de aumento y ha seguido siendo la dominante, claramente concentrada en esas figuras. Y extrae de ello dos conclusiones: ha aumentado la rotación laboral; y la duración media de estos contratos ha tendido a disminuir.

Sobre la primera conclusión del Informe, basta recordar que viene avalada por la alta cifra de contratos temporales celebrados con respecto al número de asalariados (que aproxima la rotación laboral). Ésta creció en 2004 hasta 105 contratos por cada 100 asalariados, rompiendo la tendencia ligeramente descendente que había mostrado en 2002 y en 2003 y situándose también como la más alta del último decenio.

Pero sobre la segunda conclusión es preciso recordar que los datos no permiten sino aproximarla, como se viene advirtiendo en sucesivas ediciones de esta Memoria, no sólo porque una de las principales modalidades, el contrato de obra o servicio, presenta con gran frecuencia —por su propia configuración— una duración temporal pero indeterminada, sino también porque esos datos sólo se ofrecen en intervalos amplios y de duraciones no muy comparables. Un cálculo aproximado[12] de esa duración para cada año del periodo 2001-2004 en el caso de los celebrados con jornada completa arroja en torno a 54 días en el primer año en el caso del contrato eventual, y 53 días en el último; en el de interinidad, descontando los de duración indeterminada, el promedio pasó de 40 a 38 días, y en el de obra o servicio, también atendiendo sólo a los que tienen duración determinada, las cifras medias de días por contrato fueron 82 en 2001, y 81 en 2004. Así, estos pequeños movimientos sólo implican que la duración media siguió situada en el intervalo de uno a tres meses, pero también afirman que a lo largo del último cuatrienio la contratación temporal presenta duraciones muy cortas.

Corta duración de los contratos temporales

Esto último sí es directamente observable en las cifras de la *Estadística de Contratos Registrados* (aunque sólo desde 2002). Casi un 27 por 100 de los contratos por obra o servicio con jornada completa y duración determinada se celebró en 2004 por una semana o

[12] Tomando valores centrales en los intervalos definidos en la estadística.

menos, igual que ocurrió en la modalidad eventual en jornada completa (cuadro II-16). En ambos casos se aprecia, con todo, un crecimiento relativamente más bajo de estos contratos más cortos que en 2003, y también en comparación con el que se observa en los que tienen una vigencia algo más alta. Esto no ocurre con tanta claridad en la interinidad, donde los contratos de una semana o menos supusieron en 2004 más de un 36 por 100 del total. La contratación temporal a tiempo parcial, por su parte, muestra una estructura por duraciones (cuadro II-17) similar a la correspondiente a la jornada completa, aunque con un peso relativamente más bajo de los más cortos.

Nuevo repunte de la contratación indefinida

Ya se ha indicado que las modalidades de duración indefinida aportaron cerca de 800.000 contratos al total de los nuevos celebrados en 2004, a los que se añaden las más de 613.000 conversiones registradas en el año. Además, aunque desde luego el mayor crecimiento correspondió al indefinido ordinario a jornada completa, en 2004 hay que destacar el primer aumento desde 2001 en el número de los indefinidos «de fomento» (cuadro II-18). La supresión del supuesto general de bonificación en la contratación a menores de 30 años condicionó un estancamiento apreciable en esta figura, y quizá un menor efecto total del esquema de incentivos a la contratación indefinida. Es patente en la distribución del crecimiento por sexo y edad de los contratos «de fomento» entre 2003 y 2004 que el mayor número de los celebrados con menores de 30 años apenas aportó un 18 por 100 al aumento total en esta figura; y toda la aportación se originó en el caso de las mujeres, pues se redujo el número de contratos de este tipo a varones de esas edades. En contrapartida, probablemente esté beneficiando con mayor intensidad a los grupos prioritarios. La mayor aportación al crecimiento por edades (un 52 por 100 del aumento total) se encuentra entre los mayores de 45 años, y en el conjunto de edades, entre las mujeres (más de un 72 por 100).

En definitiva, ese esquema podría tener un efecto total algo menor (sobre todo entre los varones) y a cambio uno más intenso en ciertos grupos, como por otra parte era esperable, porque concretó y definió más los colectivos donde impulsar la contratación indefinida. De todas formas, la contratación indefinida a mujeres es ahora mucho mayor que a hombres en esta modalidad, pero el saldo global sigue suponiendo un menor número de nuevos contratos indefinidos.

CUADRO II-16

CONTRATOS TEMPORALES EN JORNADA COMPLETA: PRINCIPALES MODALIDADES* POR DURACIÓN, 2003-2004

(Total registrado en cada año y variación anual en número y en porcentaje)

Duración	Obra o servicio determinado				Eventual circunstancias producción				Interinidad			
	2003	2004	Variación		2003	2004	Variación		2003	2004	Variación	
			Número	%			Número	%			Número	%
Determinada	475.638	505.665	30.027	6,3	5.063.557	5.462.199	398.642	7,9	355.283	419.088	63.805	18,0
≤ 1 mes	264.127	266.458	2.331	0,9	2.856.051	3.028.355	172.304	6,0	261.109	305.235	44.126	16,9
≤ 7 días	154.612	135.770	–18.842	–12,2	1.349.293	1.466.737	117.444	8,7	129.045	151.703	22.658	17,6
> 7 días y ≤ 15 días	53.362	59.030	5.668	10,6	449.918	466.848	16.930	3,8	47.876	55.780	7.904	16,5
> 15 días y ≤ 1 mes	56.153	71.658	15.505	27,6	1.056.840	1.094.770	37.930	3,6	84.188	97.752	13.564	16,1
> 1mes y ≤ 3 meses	88.632	92.673	4.041	4,6	1.257.049	1.380.615	123.566	9,8	57.065	70.135	13.070	22,9
> 3 meses y ≤ 6 meses	62.387	70.367	7.980	12,8	832.124	917.064	84.940	10,2	29.353	34.587	5.234	17,8
> 6 meses y ≤ 1 año	52.435	63.342	10.907	20,8	116.570	134.126	17.556	15,1	6.203	7.431	1.228	19,8
> 1 año	8.057	12.825	4.768	59,2	1.763	2.039	276	15,7	1.553	1.700	147	9,5
Indeterminada	3.779.034	4.256.674	477.640	12,6	—	—	—	—	439.721	470.036	30.315	6,9
Total	4.254.672	4.762.339	507.667	11,9	5.063.557	5.462.199	398.642	7,9	795.004	889.124	94.120	11,8

* En número de contratos.

Fuente: INEM, *Estadística de Contratos Registrados.*

CUADRO II-17
CONTRATOS TEMPORALES EN JORNADA PARCIAL*
POR DURACIÓN, 2002-2004
(Total registrado en cada año y variación anual 2003-2004 en número y en porcentaje)

Duración	Temporales con jornada parcial*				
	2002	2003	2004	Variación 2003-2004	
				Número	%
Determinada	1.727.814	1.834.395	2.164.939	330.544	18,0
≤ 1 mes	671.041	766.367	953.787	187.420	24,5
≤ 7 días	337.184	429.334	555.766	126.432	29,4
> 7 días y ≤ 15 días	88.483	93.626	112.679	19.053	20,4
>15 días y ≤ 1 mes	245.374	243.407	285.342	41.935	17,2
> 1 mes y ≤ 3 meses	587.771	597.821	681.623	83.802	14,0
> 3 meses y ≤ 6 meses	357.879	349.144	393.757	44.613	12,8
> 6 meses y ≤ 1 año	99.565	101.218	113.543	12.325	12,2
> 1 año	11.558	19.845	22.229	2.384	12,0
Indeterminada	894.527	946.840	1.170.722	223.882	23,6
Total	2.622.341	2.781.235	3.335.661	554.426	19,9

* En cualquier modalidad contractual de duración no indefinida.

Fuente: INEM, *Estadística de Contratos Registrados.*

Lo mismo ocurre en el caso de los mayores de 45 años, que constituyen, junto con las mujeres y los parados de larga duración, uno de los colectivos centrales en el nuevo esquema de objetivos.

Pero más importante que discutir el mayor o menor efecto en los tres últimos años es preguntarse si, en líneas generales, este efecto ha sido relevante para la reducción de la temporalidad (o al menos para elevar el volumen de empleo estable) en los siete largos años que han transcurrido desde la introducción de estos mecanismos de fomento. Para valorar dicho efecto hay que recordar la situación que se observó desde la segunda mitad de los años ochenta y hasta 1996: en ese periodo, la contratación indefinida apenas representaba el 5 por 100 del total de contratos registrados cada año; entre 1996 y 1999 la cifra de contratos indefinidos se multiplicó por 4, y ese porcentaje se elevó a más de un 9,2 por 100 en el último año; desde entonces, el peso sobre el total no ha crecido, y se ha situado en 2004 en un 8,7 por 100. Tras estas cifras relativas se cuentan 9,4 millones de contratos indefinidos celebrados entre 1997 y 2004, 6,6 millones de ellos en el último cuatrienio.

CUADRO II-18

CONTRATOS INDEFINIDOS POR SEXO Y EDAD, 2003-2004

(Totales anuales según modalidad)

Tipo de contrato	2003				2004			
	< 30 años	30-44 años	45+ años	Total edades	< 30 años	30-44 años	45+ años	Total edades
Ambos sexos								
Ordinario	114.350	134.354	29.932	278.636	131.848	160.330	34.739	326.917
Ley 63/1997	79.972	40.762	67.678	188.412	82.526	45.385	75.708	203.619
Tiempo parcial*	84.353	51.943	25.694	161.990	92.519	59.260	29.715	181.494
Fijo discontinuo**	34.424	29.459	14.874	78.757	35.364	32.095	17.456	84.915
Otras	2.168	3.447	2.535	8.150	2.385	3.985	2.959	9.329
Total nuevos	**315.267**	**259.965**	**140.713**	**715.945**	**344.642**	**301.055**	**160.577**	**806.274**
Conversiones	314.848	202.508	36.467	553.823	335.061	233.733	44.650	613.444
Total contratos	**630.115**	**462.473**	**177.180**	**1.269.768**	**679.703**	**534.788**	**205.227**	**1.419.718**
Varones								
Ordinario	77.755	99.165	22.303	199.223	88.430	116.635	25.619	230.684
Ley 63/1997	19.455	8.121	47.541	75.117	19.069	8.305	51.861	79.235
Tiempo parcial*	32.117	17.109	9.181	58.407	35.253	19.055	10.215	64.523
Fijo discontinuo**	14.716	12.330	6.089	33.135	15.585	13.953	7.086	36.624
Otras	1.407	2.400	1.924	5.731	1.485	2.716	2.162	6.363
Total nuevos	**145.450**	**139.125**	**87.038**	**371.613**	**159.822**	**160.664**	**96.943**	**417.429**
Conversiones	179.549	125.187	22.514	327.250	188.627	142.491	27.106	358.224
Total contratos	**324.999**	**264.312**	**109.552**	**698.863**	**348.449**	**303.155**	**124.049**	**775.653**
Mujeres								
Ordinario	36.595	35.189	7.629	79.413	43.418	43.695	9.120	96.233
Ley 63/1997	60.517	32.641	20.137	113.295	63.457	37.080	23.847	124.384
Tiempo parcial*	52.236	34.834	16.513	103.583	57.266	40.205	19.500	116.971
Fijo discontinuo**	19.708	17.129	8.785	45.622	19.779	18.142	10.370	48.291
Otras	761	1.047	611	2.419	900	1.269	797	2.966
Total nuevos	**169.817**	**120.840**	**53.675**	**344.332**	**184.820**	**140.391**	**63.634**	**388.845**
Conversiones	135.299	77.321	13.953	226.573	146.434	91.242	17.544	255.220
Total contratos	**305.116**	**198.161**	**67.628**	**570.905**	**331.254**	**231.633**	**81.178**	**644.065**

* En la nueva estadística, indefinido ordinario e indefinido de fomento con jornada parcial.

** En la nueva estadística, indefinido ordinario, indefinido de fomento e indefinido a minusválidos fijos discontinuos.

Fuente: INEM, *Estadística de Contratos Registrados.*

9,4 millones de contratos suponen más del 94 por 100 del total de las personas asalariadas que, según la EPA revisada, tenían un contrato indefinido en 2004. Esto indica que una parte importante de los contratos indefinidos celebrados en dicho periodo debe haberse extinguido, circunstancia que contribuye a cuestionar el efecto a largo plazo del esquema de incentivos. Esto es lo que plantea en el Informe de la Comisión de Expertos para el Diálogo Social cuando calcula que de los 6,6 millones de contratos celebrados entre 1999 y

2004 sólo algo más de la mitad permanecía en vigor en el último año del periodo[13].

Además, no todos los contratos se acogieron a alguna medida de fomento de la contratación indefinida. Los indefinidos ordinarios representan la tercera parte del total de casi 9,4 millones de indefinidos registrados en el periodo 1997-2004, pese a que apenas un 12 por 100 tuvo bonificación (cuadro II-19). Del total de contratos en cualquier modalidad indefinida, un 58 por 100 llevaron aparejada una reducción (de 45 a 33) en el máximo número de días de salario como indemnización por año trabajado, con un límite de 24 mensualidades (en lugar de 42), en el caso de despido objetivo declarado improcedente, y cerca de un 29 por 100 (con o sin esa reducción en el despido) resultaron bonificados.

A pesar de que no parece existir correlación clara entre las bonificaciones aplicadas y las variaciones en el porcentaje de indefinidos

CUADRO II-19

CONTRATOS INDEFINIDOS REGISTRADOS: TOTAL Y ACOGIDOS A MEDIDAS DE FOMENTO, POR MODALIDAD. DATOS ACUMULADOS 1997-2004

Contratos	Número	% sobre modalidad
Ordinarios	3.407.327	
Bonificados	*395.840*	*11,6*
«De fomento»*	2.565.322	
Bonificados	*2.309.428*	*90,0*
Total nuevos	**5.972.649**	
Bonificados	*2.705.268*	*45,3*
Con menor despido	*2.565.322*	*43,0*
Conversiones	**3.408.821**	
Con menor despido	*2.874.415*	*84,3*
Total contratos	**9.381.470**	
Bonificados	*2.705.268*	*28,8*
Con menor despido	*5.439.737*	*58,0*

* Todos ellos con menor despido.

Fuente: Datos del Servicio Público de Empleo Estatal proporcionados a la Comisión de Expertos para el Diálogo Social.

[13] El cálculo responde al del número de asalariados con contrato indefinido en la EPA original de 2004 con antigüedad igual o inferior a cinco años (3,55 millones de personas). El Informe recuerda que se trata sólo de una aproximación razonable.

en el sector privado en el periodo 2002-2004, tal como puso de manifiesto el Informe de la Comisión de Expertos para el Diálogo Social, cabe preguntarse qué es lo que han aportado, en definitiva, las bonificaciones establecidas en la política de fomento de la contratación indefinida. Sin ellas es difícil pensar que se habría duplicado el peso de la contratación indefinida. Y es poco cuestionable que han contribuido de forma sustantiva a elevar la frecuencia con que ese tipo de contratos se celebran con algunos grupos, especialmente con los jóvenes, sobre los que recaen todavía las mayores tasas de temporalidad, pero en los que se han logrado recortes muy apreciables de dichas tasas: según se recogió en el epígrafe 1.1.3, la correspondiente al grupo de 20 a 24 años en el sector privado experimentó un descenso de 8,5 puntos entre 1998 y 2004, y la del grupo de 25 a 29 años de edad uno de 5,6 puntos entre esos mismos dos años.

Pero hay un amplio margen de mejora para aumentar la eficacia (y con ella la eficiencia, que deriva de atender a la relación entre efecto y coste) del fomento de la contratación indefinida y, en general, del fomento del empleo. No es inmediato determinar ese margen, y mucho menos lo es concretar líneas de mejora. Como señala el propio Informe de la Comisión de Expertos para el Diálogo Social, sería necesario para ello realizar ejercicios de evaluación detallados, rigurosos y solventes (recuadro II-3), que también fue una de las propuestas más claramente argumentadas y detalladas en el Informe del CES 1/2005 para el conjunto de las políticas activas de empleo. Y como hasta la fecha no se ha prestado mucha atención a proveer

RECUADRO II-3

NECESIDAD DE EVALUAR LAS POLÍTICAS ACTIVAS

Conclusiones del Informe del Comité de Expertos para el Diálogo Social

8. Es necesario que las políticas de empleo y, en concreto, las políticas activas del mercado de trabajo sean sometidas a un proceso de evaluación continuo y riguroso.

Dentro de los instrumentos a favor de la seguridad del empleo, las subvenciones a la contratación y, en general, las políticas activas del mercado de trabajo han adquirido una relevancia notable. Creemos que muchos de los programas relativos a políticas activas del mercado de trabajo se han desarrollado sin un conocimiento suficiente acerca de sus efectos sobre los objetivos deseados, aunque en algunos casos hay indicios de que algunos programas han tenido un éxito relativo. Si bien es necesario mantener los recursos dedicados a dichas políticas, también resulta ineludible atender a su reformulación, prestando especial atención a su evaluación y a la distribución de los recursos dedicados a ellas en función de los resultados que se puedan obtener. Entre los principales objetivos a considerar resulta prioritario alcanzar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

sistemas para realizarlos, no hay todavía evidencia firme sobre el efecto de estos incentivos, tanto para la creación de empleo como para la reducción de la temporalidad.

1.2.2. **Los despidos**

Los despidos no son la manera más frecuente de salir de la ocupación en el mercado de trabajo español. Las cifras de la EPA sobre movilidad en relación con la actividad ilustran esta circunstancia: compárese la cifra de 980.000 «bajas» en el empleo en un solo trimestre que se recogió en la introducción de este epígrafe 1.2 con la de 236.000 que se obtiene —en números redondos— de la suma de despidos en los juzgados, conciliaciones y Expedientes de Regulación de Empleo (ERE) de extinción en todo el año 2004 que ofrecen los datos del MTAS. Más claro resulta al observar, también con datos de la EPA, la distribución de las personas desempleadas según el motivo por el que dejaron su último empleo (cuadro II-20). Tomando como referencia a quienes habían dejado su empleo hace menos de un año, el mayor porcentaje de esta distribución corresponde a la finalización de un contrato temporal (de temporada, estacional, o de otro tipo): un 75 por 100 en 2004. Los despidos por cualquier vía, incluyendo las jubilaciones o retiros por causas distintas de la enfermedad o incapacidad, supusieron un 8,8 por 100 en ese mismo año.

CUADRO II-20

PARADOS HACE MENOS DE UN AÑO POR CAUSAS, 2001-2004

(Miles de personas y porcentaje de cada causa sobre el total, medias anuales. Serie revisada)

Parados hace menos de un año	2001	2002	2003	2004
Miles de personas	985,7	1.148,5	1.201,0	1.230,7
Distribución por causas (% total)				
Todas	100,0	100,0	100,0	100,0
Fin contrato temporada o estacional	20,9	19,5	20,4	19,2
Fin contrato otro tipo	54,9	57,4	55,0	55,8
Despido o suspensión por regulación	1,1	1,3	1,3	1,4
Despido por otras causas	7,1	6,9	7,1	7,3
Jubilación anticipada o retiro por enfermedad o incapacidad	0,5	0,6	0,6	0,6
Jubilación o retiro por otras causas	0,2	0,1	0,1	0,1
Razones personales o responsabilidades familiares	1,0	0,9	0,6	1,0
Otras causas	14,4	13,3	14,9	14,7

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, metodología 2005 [www.ine.es/inebase].

Pero es obligado abordar su estudio, del que al menos se extrae una conclusión firme, pues no cabe sino reiterar la carencia actual de datos incontrovertidos para tratar su evolución y para comparar los costes asociados a cada vía de despido con su frecuencia, que sería una forma de calibrar la importancia de éstos (si se asume como hipótesis para contrastarla que lo esperable sería una mayor frecuencia en las vías de menor coste, aun teniendo en cuenta que no siempre serían alternativas, pues cada una presenta requisitos que no necesariamente podrían cumplirse de manera indistinta en todos los casos).

El problema de los datos sobre despidos

Como se recordará, con la entrada en vigor de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, la conciliación previa o la sentencia judicial, en su caso, dejaron de ser preceptivas para el acceso a prestaciones por desempleo en la extinción de la relación laboral por despido. Esta última circunstancia ha condicionado un descenso rápido y muy marcado en las conciliaciones realizadas en los Servicios Administrativos de Mediación, Arbitraje y Conciliación (SMAC).

Hay en los últimos años una fuente alternativa para determinar el número de despidos producidos, que es la información sobre las altas iniciales en el sistema de prestaciones por desempleo según la causa de nacimiento del derecho. Dichas altas podrían ajustar mejor la cifra de despidos en términos de personas y permitirían suplir algunas carencias de las estadísticas tradicionales (entre otros, detalla los despidos acogidos a la Ley 45/2002, y da información sobre los despidos por causas objetivas). Pero estos datos presentan también discrepancias poco explicables en algunos casos con los que se obtienen de otras fuentes. Por ejemplo, en el caso de las conciliaciones ante el juzgado, las altas iniciales de prestaciones arrojan para 2004 3.273 casos, mientras que la estadística judicial señala 14.282, casi tres veces más. En el caso de los ERE, y más claramente todavía en las conciliaciones administrativas, las altas dan una cifra siempre menor que las fuentes alternativas.

Las altas de prestaciones tienen además problemas importantes a la hora de atender a su evolución entre 2002 y 2004, precisamente por el cambio en los requisitos para acceder a la prestación por desempleo. El cambio habría supuesto concentrar en 2003 un alza extraordinaria en las altas por despidos simplemente porque ya no era necesario conciliar o esperar a la sentencia para acceder a la prestación.

CUADRO II-21

DESPIDOS POR FUENTES, 1998-2004

(Altas de prestaciones, Conciliaciones administrativas, Asuntos judiciales sociales y Expedientes de Regulación de Empleo)

Despidos según fuentes	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1. Altas iniciales de prestaciones							
Conciliaciones administrativas	122.417	133.925	149.848	171.407	137.554	45.913	33.609
Sentencia Judicial	15.187	12.097	10.772	10.799	11.526	6.144	7.276
Conciliación Juzgado	5.783	5.186	5.024	5.647	5.656	2.949	3.273
Ley 45/2002					92.510	230.455	277.628
Otras (periodo prueba, causas objetivas)	36.167	41.288	48.474	62.763	208.116	71.255	64.141
ERE de extinción	34.088	27.178	30.937	34.136	39.446	39.729	32.089
2. Estadística de Mediación Arbitraje y Conciliación (MAC)							
Conciliaciones individuales por despidos terminadas con avenencia	146.235	162.079	180.295	215.335	187.156	95.408	68.166
Id. sin avenencia	26.462	26.653	26.089	29.203	34.493	31.921	32.278
Id. intentadas sin efecto	28.377	26.958	27.072	30.538	36.360	34.728	33.896
Id. otras	8.000	8.640	9.242	10.778	10.177	8.967	8.337
3. Estadística de Asuntos Judiciales Sociales (AJS)							
Asuntos resueltos en despidos con sentencia	23.278	21.531	22.036	23.890	27.120	27.926	30.054
Id. por conciliación	10.756	11.066	11.622	13.341	16.784	17.110	14.982
Id. por desistimiento	7.184	7.500	8.350	11.677	11.915	11.416	11.970
Id. por otras causas	3.964	3.275	3.225	4.129	5.252	7.812	5.614
4. Expedientes de Regulación de Empleo (ERE)							
Trabajadores afectados por ERE de extinción autorizados	35.716	25.651	29.717	37.778	39.975	42.960	30.662
Total							
A. Estadísticas MAC, AJS, ERE (2 a 4)	289.972	293.353	317.648	376.669	369.232	278.248	235.959
B. Altas inciales de prestaciones (1)	213.642	219.674	245.055	284.752	494.808	396.445	418.016

Fuentes: 1998-2003: MTAS, *Anuario de Estadísticas Laborales.* 2004: Altas: Informe de la Comisión de Expertos para el Diálogo Social; Conciliaciones, Asuntos y Expedientes: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

Así, los datos que arrojan las distintas fuentes sobre despidos para 2004 presentan una notable diferencia: las altas iniciales en la prestación por desempleo en 2004 indican más de 418.000 personas, frente a los cerca de 236.000 que muestra la suma de asuntos resueltos por despidos, conciliaciones y expedientes autorizados de extinción en las estadísticas correspondientes (cuadro II-21). No queda, pues, sino poner de relieve estas discrepancias y reiterar la necesidad de disponer de una fuente clara y precisa para acometer el estudio de los despidos en España.

El problema de los datos de importes

La entrada en vigor de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, ha condicionado un descenso rápido y muy marcado en las conciliaciones realizadas en los Servicios Administrativos de Mediación, Arbitraje y Conciliación, las únicas sobre las que estaba disponible una información más o menos ajustada acerca de los importes acordados, y no hay por ahora datos que vengan a suplirla. Nunca se han tenido, menos aún en forma de estadística exhaustiva y correcta, datos sobre los importes medios acordados en los expedientes de regulación de empleo que comportan la extinción de puestos de trabajo. Y la Estadística de Asuntos Judiciales Sociales, que incluye importes medios en despidos por sentencia, conciliación u otras formas de terminación del proceso, presenta severas limitaciones, también advertidas ya en otras ocasiones en esta Memoria. No cabe sino reiterar que esta situación debería solventarse mediante una profunda reforma en el diseño y la gestión de las correspondientes fuentes estadísticas primarias.

1.3. El empleo y la Estrategia de Lisboa

El futuro de la Estrategia de Lisboa

Desde la puesta en marcha de la Estrategia Europea del Empleo (EEE) en 1997 en el Consejo extraordinario de Luxemburgo, como respuesta a la incorporación de un nuevo Título sobre el empleo en el Tratado de Ámsterdam de ese mismo año, sucesivos Consejos Europeos han proporcionado las orientaciones fundamentales de esa estrategia, han modificado distintos aspectos de la misma y han ido reforzando su coordinación con otras políticas de la Unión Europea, enriqueciendo las directrices para el empleo, fijando objetivos más concretos y definiendo procedimientos más eficaces para implicar a los distintos actores.

En este proceso continuo, la Estrategia de Lisboa del año 2000 marcó un hito fundamental, por tres motivos: acordó un nuevo y

ambicioso objetivo estratégico para el decenio próximo («convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social»); adoptó para conseguirlo una estrategia global, conocida como Estrategia de Lisboa, a través de la cual la Unión Europea apostaba por tres objetivos de largo alcance (preparar el paso a una economía y una sociedad basadas en el conocimiento, modernizar el modelo social europeo, y mantener sólidas perspectivas económicas y expectativas favorables de crecimiento mediante la aplicación de medidas macroeconómicas adecuadas); y estableció por primera vez objetivos cuantitativos, acciones y plazos concretos para el desarrollo de la referida estrategia global.

Debate previo al «balance intermedio»

Se trata de un proceso en constante desarrollo y revisión, en el que no sólo estaba previsto efectuar un primer «balance intermedio» en 2005, sino sobre el que han influido decisivamente los fuertes cambios económicos e institucionales acaecidos desde su inicio. En este contexto, el año 2004 ha estado caracterizado, en el ámbito de la política de empleo, por un amplio debate.

En ese debate parecen fuera de discusión algunas de las aportaciones de la Estrategia: ha conseguido elevar el objetivo del pleno empleo a la máxima categoría dentro de los procesos de actuación de la Unión; ha contribuido a ordenar y sistematizar las políticas de empleo nacionales y, al adoptar un enfoque de largo plazo, puede haber reducido la alta dependencia del ciclo político que éstas presentaban; al trazar objetivos comunes, ha permitido desarrollar un proceso de «pedagogía acumulativa», mediante la mejora de las estadísticas con una base común y mediante el aprendizaje común basado en el contraste de las denominadas «mejores prácticas»; y ha generado un proceso participativo, al fomentar la intervención de los agentes sociales tanto en el ámbito comunitario como en los planes de empleo a nivel nacional, regional o local.

Sin embargo, también se han discutido y subrayado algunas debilidades significativas de la Estrategia: la falta de mecanismos para obligar a su cumplimiento y para garantizar un adecuado equilibrio entre los objetivos adoptados y los recursos destinados a ellos, que puede reducir el proceso a un excesivo «voluntarismo»; la primacía, de hecho, de los objetivos de estabilidad económica y de convergen-

cia nominal, que pondría en cuestión la pretendida relevancia del pleno empleo como objetivo prioritario de la Unión; la creciente complejidad y extensión a otros ámbitos del denominado «método abierto de coordinación», que podría suponer un debilitamiento de la entidad propia del empleo como ámbito de actuación común; y la falta de desarrollo en la articulación entre los procesos de participación de los distintos niveles, que habría llevado a considerar los planes nacionales como una simple ordenación de las acciones ya existentes y a una baja participación efectiva de las organizaciones empresariales y sindicales en su elaboración.

Además, en el análisis de las acciones emprendidas por los distintos Estados miembros cabe observar que se han centrado sobre todo en mejorar la empleabilidad y la activación de los trabajadores para su inserción laboral, quedando muy en segundo plano el desarrollo del espíritu empresarial, la promoción efectiva de la igualdad de oportunidades, el fomento de la adaptabilidad de empresas y trabajadores, y el desarrollo de actividades y nuevos empleos en los campos de la innovación tecnológica y de las nuevas necesidades sociales no cubiertas por el mercado.

A este conjunto de críticas se ha sumado la evidente peor situación y las más inciertas perspectivas económicas internacionales, muy lejos de la estabilidad y la bonanza que presidieron el lanzamiento de la Estrategia, así como la discusión sobre los efectos en ella de la ampliación de la Unión que, con diez nuevos miembros desde mayo de 2004 y previsiblemente con otros tres más desde 2007, se enfrenta al reto de tener que redefinir el propio proceso de construcción europea.

Y así, el «balance intermedio» ha venido precedido de aportaciones desde muy distintos ámbitos. Tales aportaciones constituyen un contexto imprescindible para valorar los trabajos del Grupo de Alto Nivel, más conocidos como Informes Kok, y para comprender el alcance de las recientes propuestas lanzadas por la Comisión —primero— y por el Consejo Europeo de primavera —después.

Lisboa en la Declaración para el Diálogo Social

En el caso de España, es preciso subrayar que los firmantes de la Declaración para el Diálogo Social de julio de 2004 reforzaron el valor de la Estrategia, a la que consideraron un elemento central para el crecimiento económico, el desarrollo y la competitividad (recuadro II-4).

RECUADRO II-4

LA ESTRATEGIA DE LISBOA EN LA DECLARACIÓN PARA EL DIÁLOGO SOCIAL

(Suscrita por el Gobierno, CEOE-CEPYME, CCOO y UGT en julio de 2004)

II. Crecimiento económico, desarrollo y competitividad

Para la consecución de este gran objetivo, inscrito en la estrategia definida por la Unión Europea en Lisboa, consistente en orientar la economía española hacia un modelo de crecimiento estable y sostenido basado en la competitividad de las empresas, el Gobierno y los interlocutores sociales entienden que, además de las políticas laborales y de empleo, las políticas públicas han de actuar de manera prioritaria sobre los siguientes grandes ejes o pilares:

a) Educación y formación.
b) Infraestructuras e inversión pública.
c) Investigación, desarrollo e innovación.
d) Política industrial y de medio ambiente.

Una educación de calidad constituye la base del crecimiento económico; pero también del acceso y permanencia en el mercado de trabajo y de la igualdad de oportunidades.
La inversión en infraestructuras es básica para aumentar la dotación del capital físico en nuestra economía. Por su parte, la política de vivienda debe seguir contribuyendo al crecimiento económico de nuestro país, favoreciendo su accesibilidad, en especial para los jóvenes, y la movilidad geográfica.
La innovación es un factor de creación de empleo, al permitir que las empresas sean más competitivas y la economía más productiva. Los procesos de investigación, desarrollo e innovación deben ser impulsados tanto por el sector privado como por el sector público al que compete, de un lado, crear un entorno que favorezca esos procesos y, de otro, fortalecer y coordinar la red de instituciones públicas que actúan en la producción y difusión de tecnología e innovaciones así como destinar los recursos necesarios para la inversión en proyectos innovadores.

III. Ámbitos del Diálogo Social

2) El cumplimiento de la Estrategia Europea de Empleo define como una prioridad absoluta de las políticas sociales y laborales el aumento del empleo y de la participación en el mercado de trabajo. Y, junto a ello, deben promoverse con similar intensidad acciones dirigidas a favorecer el empleo de los jóvenes, de los trabajadores de edad avanzada, de las personas con discapacidad y de otros colectivos con mayores dificultades de inserción laboral.
Asimismo, el Gobierno y los interlocutores sociales, mediante los instrumentos a su alcance, buscarán de manera concertada soluciones que promuevan la integración laboral de las mujeres y mejoren sus condiciones de trabajo. Igualmente, procurarán la conciliación de la vida familiar y laboral. Y todo ello, en un sentido en todo conforme con el principio de igualdad de oportunidades y no discriminación.

Segundo «Informe Kok»

En el mes de noviembre de 2004, el Grupo de Alto Nivel, presidido por Wim Kok, presentó a la Comisión Europea su Informe *Hacer frente al desafío: la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo.* En él se afirma, con rotundidad, que la evolución de la situación económica internacional, junto con la falta de diligencia de la propia Unión Europea y de sus Estados miembros en muchos ámbitos, no han contribuido desde el año 2000 a la consecución de los Objetivos marcados en Lisboa. Tras esa declaración, el Informe efectúa un breve balance sobre los pasos dados por la Unión Europea y los Estados miembros, un análisis de las causas de la situación y, como cierre, un conjunto de propuestas destinadas a revitalizar la Estrategia de Lisboa (recuadro II-5).

RECUADRO II-5

INFORME KOK 2004: BALANCE Y RECOMENDACIONES SOBRE MERCADO DE TRABAJO

Balance

Cubierta prácticamente la mitad del periodo, se han producido importantes avances en crecimiento del empleo, hasta alcanzar un índice general del 64,3 por 100 en 2003, del 56 por 100, en el caso del índice de empleo femenino. Paralelamente, algunos países han incrementado sus esfuerzos para elevar las tasas de empleo de los trabajadores de mayor edad. Pero también debe reconocerse que la creación neta de empleo se ha reducido en los últimos años, elevándose el riesgo de no alcanzar los Objetivos fijados en Lisboa para 2010 (70 por 100 de índice de empleo general, 60 por 100 de índice de empleo femenino, y 50 por 100 para los trabajadores de mayor edad). Asimismo, son poco alentadores los progresos obtenidos en materia de I+D, formación digital, medio ambiente y transposición de las Directivas de mercado interior de la Unión Europea.

Causas

En opinión del Grupo de Alto Nivel, varias serían las causas que explicarían unos resultados calificados de decepcionantes, a saber: la ausencia de una acción política decidida, un programa excesivamente cargado, una coordinación deficiente y unas prioridades contradictorias.

Propuestas generales

Lejos de replantear los objetivos establecidos, o la fecha límite de 2010, se ha apostado claramente por el mantenimiento de las metas de la Estrategia de Lisboa, como medio de hacer frente a los retos de la ampliación, del envejecimiento de la población o la mayor competitividad mundial, y, en todo caso, como instrumento de un proceso continuo, más allá de un periodo determinado, dirigido a asegurar el futuro de Europa como una economía de gran productividad, alto valor añadido y elevado índice de empleo.

En este sentido, se apunta la necesidad de intensificar el diferencial de crecimiento con respecto a Estados Unidos y Asia, lo que requiere acelerar el incremento del empleo y la productividad a través de una serie de actuaciones, centradas en cinco ámbitos políticos: sociedad del conocimiento, mercado interior, entorno empresarial, mercado laboral y medio ambiente sostenible. Paralelamente, tanto los distintos organismos europeos, como los Estados miembros y los interlocutores sociales han de aumentar sus esfuerzos en el diseño, desarrollo y evaluación de la aplicación de la Estrategia de Lisboa.

Recomendaciones sobre mercado laboral

Configurar un mercado de trabajo integrador, para una mayor cohesión social, requiere que los Estados miembros, en colaboración o cooperación con los interlocutores sociales, atiendan las siguientes recomendaciones:

Informar sobre la aplicación de las recomendaciones del Grupo Europeo de Empleo, en especial respecto a los resultados en materia de empleo y la sostenibilidad de los sistemas sociales, para que el Consejo de primavera de 2005 evalúe los avances realizados.

Adoptar estrategias nacionales de aprendizaje permanente antes de 2005, con el fin de afrontar la rápida evolución tecnológica, elevar la participación en el mercado de trabajo, reducir el desempleo y permitir a la población prolongar su vida activa.

Elaborar una estrategia global de envejecimiento activo antes de 2006. Ello requiere un cambio radical, político y cultural, que abandone la jubilación anticipada en favor de tres grandes líneas de acción: incentivos legales y financieros adecuados al respecto; aumento de la participación en actividades de aprendizaje permanente; y mejora de las condiciones de trabajo y la calidad del empleo.

El relanzamiento de la Estrategia de Lisboa

El Informe formuló una propuesta básica que conviene destacar: el llamamiento al Consejo Europeo de primavera de 2005 para que revitalice la Estrategia de Lisboa, con un claro compromiso en su aplicación, y su orientación hacia el crecimiento y el empleo. Además, se pidió que la Comisión Europea presentara a este Consejo una evaluación de los avances realizados por los Estados miembros en cumplimiento de los catorce indicadores y objetivos esenciales.

En este contexto se enmarca la Comunicación al Consejo Europeo de primavera: *Trabajar juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa*[14]. La Comunicación plantea concentrarse en dos tareas principales: producir un crecimiento más fuerte y más duradero; y crear más empleo y de mejor calidad. Para ello propone un programa renovado de acción y una mejora de la gobernanza.

Respecto al programa de acción, se exponen nuevas medidas en ámbitos como mercado interior, I+D, y mercado laboral. En el empleo se marcan tres objetivos:

— Atraer a un mayor número de personas al mercado laboral y modernizar los sistemas de protección social. A este respecto, se propone que los Estados miembros fijen objetivos nacionales en materia de índice de empleo para 2008 y 2010 en sus respectivos planes nacionales.

— Mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores y empresas y aumentar la flexibilidad de los mercados laborales.

— Incrementar la inversión en capital humano, mejorando la educación y la formación profesional. En este sentido, la Comisión formula diversos criterios en materia de financiación, en particular respecto a la política de cohesión de la Unión Europea y la función de los fondos estructurales.

El programa de acción de Lisboa está llamado a tener importantes y positivas repercusiones económicas. Las previsiones de impacto de determinadas medidas sobre el crecimiento y el empleo contemplan, por ejemplo, que la realización de un mercado único de servicios daría lugar, a medio plazo, a un aumento del 0,6 por 100 del PIB y del 0,3 por 100 del índice de empleo; o que la integración de los mercados financieros permitiría, a medio o largo plazo, una reducción de 0,5 puntos porcentuales del coste del capital para las empresas, y, en consecuencia, un aumento del 1,1 por 100 del PIB y del 0,5 por 100 del índice de empleo.

Asimismo, resultaría positivo el refuerzo de otros factores de crecimiento, como la innovación y las nuevas tecnologías. Un aumento de la formación de los trabajadores en estas materias redundaría en un incremento anual del PIB de la Unión Europea de entre 0,3 y

[14] COM (2005) 24, de 2 de febrero.

0,5 puntos porcentuales. De igual forma, la ejecución de reformas o acciones destinadas a aumentar el índice de actividad y a mejorar las políticas activas de empleo, los sistemas tributarios y de prestaciones, acompañadas de medidas de moderación salarial, favorecerían una reducción del índice de desempleo en un 1 por 100.

Todo ello permitiría, en suma, la aproximación del índice de crecimiento económico de la Unión Europea al objetivo del 3 por 100 anual, así como la creación de un mínimo de 6 millones de puestos de trabajo en los próximos cinco años.

Por lo que se refiere a la gobernanza de la Estrategia de Lisboa, la Comisión plantea la necesidad de una mejora radical, haciéndola más eficaz y comprensible, en el marco de un nuevo ciclo orientado a las cuestiones económicas y al empleo y en un proceso de simplificación en la presentación de informes. Bajo estas premisas, el Consejo Europeo, con la participación del Parlamento Europeo, afirmaría su importante papel en la formulación de las orientaciones económicas y de empleo[15], y la Comisión podría efectuar, de un modo más adecuado, el seguimiento de los avances registrados, a la vez que potenciar el diálogo bilateral con los diferentes Estados.

Pero son los Estados miembros los que pasarían a asumir el protagonismo del relanzamiento de la Estrategia, a través de la aprobación de un único programa de acción nacional para el crecimiento y el empleo, debatido en los respectivos Parlamentos nacionales, y en el que se habría contado con la participación de los interlocutores sociales y de la sociedad civil. Además, cada Estado debe nombrar a un representante de esta Estrategia en la Administración, que se encargaría de coordinar los distintos componentes y presentar el correspondiente programa.

Mención aparte merece el papel esencial de los interlocutores sociales, a los que se reconoce que su apoyo será fundamental en sectores como las políticas activas de mercado de trabajo, el aprendizaje permanente y la anticipación de la reestructuración en los sectores industriales.

Como no podía ser de otro modo, dado el consenso existente sobre la situación de la Estrategia de Lisboa, el Consejo Europeo de

[15] En este sentido, se ha anunciado una serie de orientaciones más generales en el sector de la economía y el empleo para 2005, con la que se inaugurará un nuevo ciclo trienal que será revisado en 2008.

primavera de 2005 ha confirmado la reorientación de las prioridades para el crecimiento y el empleo, así como los nuevos criterios de actuación de la Unión Europea, Estados miembros, y demás actores interesados a este respecto, en el diseño y ejecución de los nuevos ciclos trienales, compuestos de «directrices integradas», «programas nacionales de reforma» y «programa comunitario de Lisboa».

Este panorama ha enmarcado y enmarcará la política de empleo española. Adquiere interés, por ello, efectuar un balance de la situación comparada en diversos indicadores sobre el mercado de trabajo español en la perspectiva de los objetivos para 2010. A este respecto, debe reiterarse una primera observación: la evolución económica y del empleo en España ha sido en los últimos años más positiva que en el conjunto de la Unión Europea, lo que ha permitido reducir considerablemente, en muchos ámbitos, la distancia respecto a ese conjunto; pero aún hay distancia, y mayor aún con los Objetivos de Lisboa.

Balance básico de la EEE en España: avances desde 2000 y situación en 2004

Dado que la *Labour Force Survey* no incorpora el cambio metodológico de la EPA, parece adecuado conservar, para el examen de los indicadores básicos de la EEE en España a lo largo del periodo 2000-2004, los datos originales de este último año. Además, el cambio en la definición de desempleo española a partir de 2001 distorsiona la evolución de las series sobre tasas de paro, pero como la nueva definición afecta a todos los países de la Unión Europea, la comparación España-Unión Europea en términos de diferencias no presenta graves problemas.

Estas comparaciones son una forma útil de evaluar la situación española dentro del conjunto de la Unión Europea. Y vuelven a mostrar, como en los años anteriores, un claro avance en nuestro país, aunque aún esté lejos —en algunos casos— del promedio europeo y más todavía —en casi todos— de los objetivos fijados para 2010, así como de los mejores resultados por países[16] (cuadro II-22).

[16] En los objetivos de desempleo, como es sabido, no se fijaron valores de referencia, pero sí se estableció que se trataba de llevar el desempleo total a un nivel «friccional» (derivado simplemente del carácter no instantáneo que presenta el ajuste entre oferta y demanda en el mercado de trabajo, y convencionalmente establecido en torno al 3 por 100 de la población activa). La Comisión Europea ha venido fijando como referencia en estos objetivos el promedio de los tres mejores resultados por países. Como este promedio resulta útil para evaluar también la posición relativa en el empleo, se ha incorporado en el cuadro II-22 a todos los indicadores básicos de la EEE.

CUADRO II-22

INDICADORES DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO EN ESPAÑA Y EN LA UE, 2000-2004

Indicadores	España					Unión Europea 25					Diferencia España-Unión Europea 25				
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
Empleo															
Tasa de empleo (% población 16 a 64 años)	56,0	57,5	58,4	59,6	60,7	62,3	62,8	62,8	63,0	63,0	–6,3	–5,3	–4,4	–3,4	–2,3
Tasa de empleo mujeres (% mujeres 16 a 64 años)	41,1	42,7	44,0	45,9	47,7	53,5	54,2	54,7	55,1	55,4	–12,4	–11,5	–10,7	–9,2	–7,7
Tasa de empleo mayores (% población 55 a 64 años)	36,9	39,1	39,8	40,8	41,1	36,4	37,1	38,4	40,1	40,7	0,5	2,0	1,4	0,7	0,4
Desempleo															
Tasa de paro (% población activa)	13,9	10,4	11,1	11,1	10,9	9,2	8,5	8,8	9,0	9,2	4,7	1,9	2,3	2,1	1,7
Tasa de paro mujeres (% población activa femenina)	20,4	15,1	16,3	15,8	15,2	10,7	9,7	9,8	9,9	10,1	9,7	5,4	6,5	5,9	5,1
Tasa de paro jóvenes (% población activa 16 a 24 años)	25,4	20,7	21,5	22,3	22,4	18,1	17,0	17,4	18,1	18,5	7,3	3,7	4,1	4,2	3,9
Ratio desempleo jóvenes (% población 16 a 24 años)	11,0	8,7	9,1	9,5	9,7	:	7,7	7,9	8,1	8,2	:	0,9	1,2	1,4	1,5
Paro larga duración (% total desempleados)	42,5	36,9	34,3	33,9	33,4	:	:	44,0	44,7	44,2	:	:	–9,7	–10,8	–10,8
Crecimiento del PIB real	4,4	2,8	2,2	2,5	2,7	3,6	1,7	1,1	0,9	2,4	0,8	1,1	1,1	1,6	0,3

Indicadores	España					UE-25 media 3 mejores					Diferencia España-UE-25 media 3 mejores				
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
Empleo															
Tasa de empleo (% población 16 a 64 años)	56,0	57,5	58,4	59,6	60,7	73,5	74,8	75,0	74,2	73,8	–17,5	–17,3	–16,6	–14,6	–13,1
Tasa de empleo mujeres (% mujeres 16 a 64 años)	41,1	42,7	44,0	45,9	47,7	69,0	70,2	70,8	69,9	69,7	–27,9	–27,5	–26,8	–24,0	–22,0
Tasa de empleo mayores (% población 55 a 64 años)	36,9	39,1	39,8	40,8	41,1	56,7	58,3	59,6	61,6	62,3	–19,8	–19,2	–19,8	–20,8	–21,2
Desempleo															
Tasa de paro (% población activa)	13,9	10,4	11,1	11,1	10,9	2,7	2,4	2,8	3,8	4,5	11,2	8,0	8,3	7,3	6,4
Tasa de paro mujeres (% población activa femenina)	20,4	15,1	16,3	15,8	15,2	3,4	2,7	3,3	3,9	4,5	17,0	12,4	13,0	11,9	10,7
Tasa de paro jóvenes (% población activa 16 a 24 años)	25,4	20,7	21,5	22,3	22,4	5,4	5,3	5,7	6,9	8,0	20,0	15,4	15,8	15,4	14,4
Ratio desempleo jóvenes (% población 16 a 24 años)	11,0	8,7	9,1	9,5	9,7	3,1	3,0	3,3	3,6	3,7	7,9	5,7	5,8	5,9	6,0
Paro larga duración (% total desempleados)	42,5	36,9	34,3	33,9	33,4	23,1	21,1	20,0	19,2	20,1	19,4	15,8	14,3	14,7	13,3
Crecimiento del PIB real	4,4	2,8	2,2	2,5	2,7	8,9	6,9	6,8	7,4	7,1	–4,5	–4,1	–4,6	–4,9	–4,4

Indicadores de evaluación	España					Objetivos 2005					Diferencia España-Objetivos 2005				
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
Empleo															
Tasa de empleo (% población 16 a 64 años)	56,0	57,5	58,4	59,6	60,7	67,0	67,0	67,0	67,0	67,0	–11,0	–9,5	–8,6	–7,4	–6,3
Tasa de empleo mujeres (% mujeres 16 a 64 años)	41,1	42,7	44,0	45,9	47,7	57,0	57,0	57,0	57,0	57,0	–15,9	–14,3	–13,0	–11,1	–9,3
Crecimiento del PIB real	4,4	2,8	2,2	2,5	2,7	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	1,4	–0,2	–0,8	–0,5	–0,3

CUADRO II-22 *(Continuación)*

INDICADORES DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO EN ESPAÑA Y EN LA UE, 2000-2004

Indicadores de evaluación	Unión Europea 25					Objetivos 2005					Diferencia UE-25-Objetivos 2005				
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
Empleo															
Tasa de empleo (% población 16 a 64 años)	62,3	62,8	62,8	63,0	63,0	67,0	67,0	67,0	67,0	67,0	–4,7	–4,2	–4,2	–4,0	–4,0
Tasa de empleo mujeres (% mujeres 16 a 64 años)	53,5	54,2	54,7	55,1	55,4	57,0	57,0	57,0	57,0	57,0	–3,5	–2,8	–2,3	–1,9	–1,6
Crecimiento del PIB real	3,6	1,7	1,1	0,9	2,4	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	0,6	–1,3	–1,9	–2,1	–0,6

Indicadores de evaluación	España					Objetivos 2010					Diferencia España-Objetivos 2010				
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
Empleo															
Tasa de empleo (% población 16 a 64 años)	56,0	57,5	58,4	59,6	60,7	70,0	70,0	70,0	70,0	70,0	–14,0	–12,5	–11,6	–10,4	–9,3
Tasa de empleo mujeres (% mujeres 16 a 64 años)	41,1	42,7	44,0	45,9	47,7	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	–18,9	–17,3	–16,0	–14,1	–12,3
Tasa de empleo mayores (% población 55 a 64 años)	36,9	39,1	39,8	40,8	41,1	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	–13,1	–10,9	–10,2	–9,2	–8,9
Crecimiento del PIB real	4,4	2,8	2,2	2,5	2,7	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	1,4	–0,2	–0,8	–0,5	–0,3

Indicadores de evaluación	Unión Europea 25					Objetivos 2010					Diferencia UE-25-Objetivos 2010				
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
Empleo															
Tasa de empleo (% población 16 a 64 años)	62,3	62,8	62,8	63,0	63,0	70,0	70,0	70,0	70,0	70,0	–7,7	–7,2	–7,2	–7,0	–7,0
Tasa de empleo mujeres (% mujeres 16 a 64 años)	53,5	54,2	54,7	55,1	55,4	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	–6,5	–5,8	–5,3	–4,9	–4,6
Tasa de empleo mayores (% población 55 a 64 años)	36,4	37,1	38,4	40,1	40,7	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	–13,6	–12,9	–11,6	–9,9	–9,3
Crecimiento del PIB real	3,6	1,7	1,1	0,9	2,4	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	0,6	–1,3	–1,9	–2,1	–0,6

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat, *Labour Force Survey,* segundos trimestres, y PIB según SEC 95 datos anuales.

Objetivos 2010: Cumbre de Lisboa. Objetivos 2005/2010, Cumbre de Estocolmo. Escenario económico base PIB 3 por 100 real anual, Cumbre de Lisboa.

No se establecieron objetivos cuantitativos para el desempleo, pero sí lograr una tasa «friccional» en 2010. La Comisión Europea usa habitualmente como referencia el promedio de los tres mejores resultados por países.

La tasa de empleo de la población entre 16 y 64 años se situó en España en un 60,7 por 100 en el año 2004, a 2,3 puntos del conjunto UE-25, y a 13,1 puntos de la media de los tres mejores resultados por países (que correspondieron a Dinamarca, Holanda y Suecia); cuatro años antes, en 2000, la diferencia con la UE-25 era de 6,3 puntos, y con los tres mejores resultados era de 17,1 puntos. Con respecto a los objetivos para 2005, la situación de España en 2004 indicaba una distancia en esta tasa de empleo de 6,3 puntos, cuando en el año 2000 había sido de 11 puntos; la UE-25 había pasado de situarse en 2000 4,7 puntos por debajo del objetivo intermedio a estar en 2004 sólo algo mejor, 4 puntos por debajo. Así, el avance relativo español habría sido más amplio. Pero España sigue en las posiciones más bajas. Entre los veinticinco países que actualmente componen la Unión, España forma parte del grupo de cinco países cuyas tasas de empleo estarían en 2004 a más de 9 puntos del objetivo para 2005, al otro extremo de una distribución que muestra ocho países que ya lo superaban (cuatro de ellos —Dinamarca, Suecia, Holanda y el Reino Unido— superaban ya el objetivo para 2010), otros dos que estaban a menos de 1,5 puntos, y otros diez que se situaban entre dos y siete puntos por debajo del objetivo de referencia para 2005.

La razón de esta posición reside claramente en la todavía muy baja tasa de empleo de las mujeres españolas. En 2004 esta tasa, calculada para la población entre 15 y 64 años, se situó en un 47,7 por 100; en el año 2000, esa tasa había sido un 41,1 por 100, es decir, se ha avanzado más de 6 puntos, y la distancia con respecto a la UE-25 se ha ido haciendo más pequeña (de 12,4 puntos al inicio a 7,7 al final del periodo), pese a que la tasa de empleo femenina también ha crecido en toda la Unión. Pero la situación de España permaneció siendo de las más alejadas de los objetivos para 2005 y 2010 en empleo femenino, en el grupo de cinco países que se situaban en 2004 más de 9 puntos por debajo del indicador de referencia para 2005 (un 57 por 100), cuando ya había catorce países que lo superaban y otros dos que estaban a menos de 1,5 puntos de alcanzarlo. España era en 2004 el quinto país con menor tasa de empleo femenina de toda la Unión. Atendiendo a la tasa de los varones, la posición española estaba en cambio mucho más adelantada, entre los diez países mejor situados: por encima de la media europea, incluso calculando sólo el conjunto de la UE-15, y claramente por delante de los mayores países de la Unión Europea por tamaño de la población en edad laboral, salvo el Reino Unido.

La tasa de empleo de los mayores de 55 años en España creció 0,4 puntos en 2004 y se situó en un 41,1 por 100. Este indicador continuó estando ligeramente por encima de la media de la Unión, aunque se ha perdido terreno desde 2001. En el año 2000, la distancia española respecto del objetivo propuesto para 2010 era de 13,1 puntos, y en 2004 de 8,9 puntos, de manera que el diferencial se ha ido cerrando, aunque no a un ritmo suficiente. El conjunto de la Unión estaba en 2000 a 13,6 puntos, y en 2004 a 9,3, de manera que la evolución ha sido muy parecida en ambos casos. Por otra parte, el promedio de los tres mejores resultados por países (Suecia, Dinamarca y Reino Unido) en este indicador se situaba en 2004 nada menos que 21,1 puntos por encima del correspondiente a España, y esa distancia incluso se ha ampliado en los dos últimos años. Pero en este caso la posición española es más intermedia: ocho países superaban en 2004 el objetivo establecido en la Cumbre de Estocolmo para el empleo de los mayores en 2010, otros cinco presentaban una distancia menor que la española, con un promedio de 6 puntos por debajo del objetivo, y otros once una mayor, con un promedio de 19 puntos por debajo del mismo.

La ligera reducción en la tasa de paro española entre 2003 y 2004 y el nuevo crecimiento (también ligero) de este indicador en la Unión Europea condicionaron un acortamiento de la distancia entre ambas, de igual manera que en los dos años precedentes. La tasa de paro fue en España (recuérdese que se trata de los datos sin revisar) un 10,9 por 100, y en el conjunto UE-25 un 9,2 por 100. A su vez, como el promedio de los mejores tres resultados por países fue en 2004 un 4,5 por 100, también notablemente peor que en los años precedentes, se acortó de nuevo la distancia española frente a ellos (de 8 puntos en 2001 a 6,4 en 2004).

También se obtuvo una reducción en la tasa de paro femenina, donde el valor correspondiente a España se situó en 2004 en un 15,2 por 100, 0,6 puntos más bajo que el de 2003. Y como en el conjunto de la Unión no se produjo ningún avance en este indicador (de hecho empeoró también), se acortó la distancia entre la tasa de paro femenina española y la europea. Atendiendo a la media de los mejores resultados, es visible asimismo una mejora relativa en la posición española. Pero estas menores distancias tienen un significado bien distinto a las que se han observado sobre el empleo, pues se producen básicamente por la progresiva elevación de las tasas de paro en

la Unión, y no por reducciones sustantivas en la tasa española correspondiente a las mujeres. Que está, incluso después de este acercamiento, 10,7 puntos por encima de los tres mejores países en este aspecto (Irlanda, Reino Unido y Holanda), o dicho de otra forma, que triplica ese promedio.

El mismo sentido tiene el pequeño menor diferencial entre España y la Unión que se produjo en el desempleo de los jóvenes entre 16 y 24 años. La tasa española se situó en 2004 en un 22,4 por 100, a 3,9 puntos de la media europea y a 14,4 puntos de los tres mejores resultados. Atendiendo a la ratio entre desempleados y población en ese grupo de edad, la distancia de España con respecto a los mejores se ha ido ampliando en el periodo 2001-2004, como también ha ocurrido con respecto a la media de la Unión.

Además, tanto en el caso del paro femenino como en el de los jóvenes los resultados para España se sitúan entre los peores de la Unión. Sólo seis de los veinticinco países tenía en diciembre de 2004 una tasa de paro juvenil más alta que la española: Polonia, Eslovaquia, Finlandia, Grecia, Italia y Eslovenia. Y atendiendo a la ratio entre el desempleo juvenil y la población total de esas edades, la posición relativa española era más desfavorable, con cinco países (Finlandia, Polonia, Eslovaquia, Malta y Grecia) por encima en peso del desempleo en el conjunto de la población de 15 a 24 años. En el desempleo femenino, la posición española era la cuarta peor. Sólo Polonia, Eslovaquia y Grecia presentaban tasas más altas de paro entre las mujeres.

En el indicador sobre el paro de larga duración se produjo un avance muy pequeño, tanto que no se amplió la distancia con respecto a la media de la UE-25. Pero la posición española mejora en 10,8 puntos el resultado correspondiente al conjunto de la UE-25, y aunque con respecto a los tres mejores resultados la distancia —desfavorable a España— es muy considerable (13,3 puntos en 2004), es claro que se ha producido un notable acercamiento desde el año 2000 (cuando era de 19,4 puntos).

Balance en perspectiva: de aquí a 2010

En síntesis, la situación para España en 2004 habla de un notable acercamiento al conjunto de la Unión en esa serie de indicadores sobre el mercado de trabajo. Algunos además serán mejores cuando incorporen los nuevos datos que se derivan de una más completa

recogida de la población inmigrante. Y la evolución en el primer quinquenio permite pensar que incluso se cumpliría alguno de los grandes objetivos fijados para 2010. Tal es el caso, por ejemplo, de la tasa de empleo, que creció a un ritmo medio acumulativo anual de 1,5 puntos entre 1999 y 2003, y que en 2004 recobró impulso, sobre todo gracias a la correspondiente a las mujeres.

Pero hay más elementos a considerar en este balance, varios de los cuales se recogen en los denominados «indicadores estructurales de la lista restringida» que ofrece el ya citado Informe Kok (cuadro II-23). El principal, sin duda, es que ese mejor comportamiento del mercado de trabajo español ha respondido, básicamente, a un crecimiento económico superior a la media de la Unión, y a una elasticidad empleo-PIB también más alta. A cambio, la composición del crecimiento económico indica —a través de resultados que también forman parte del conjunto de indicadores básicos sobre la Estrategia de Lisboa— un menor esfuerzo inversor, un bajo gasto en I+D+i, y un aumento en la intensidad energética que no sólo contrasta con la evolución descendente que muestran los grandes países de la Unión (y con lo esperable en el desarrollo de una economía de servicios), sino que hace más vulnerable al sector exterior y por ende a toda la economía en un escenario de aumento sostenido en los precios internacionales de los *inputs* energéticos.

La productividad del trabajo —inferior a la del promedio UE-15—, muestra una pauta de crecimiento relativamente débil, sobre la que pesan además dos elementos preocupantes. Uno de ellos es la elevada dispersión en los índices de empleo regionales, que aumentará considerablemente con la incorporación de datos más acordes con el volumen real de empleo inmigrante. Otro es el descenso (0,4 puntos) en el indicador sobre el nivel formativo de la población joven en el periodo 1999-2003, frente al aumento recogido en el conjunto de la Unión (0,3 puntos en la UE-15 y 0,5 puntos en la UE-25), que amplía la distancia previa, de forma que en el último dato disponible España se sitúa más de 10 puntos por debajo de la media en los Quince, y más de 14 por debajo si se considera la correspondiente a la Unión ampliada.

Todas estas circunstancias indican que hay un amplio margen de mejora aunque el balance general sea positivo. Por lo que hace a las políticas de empleo, son centrales los dos elementos que se acaban

CUADRO II-23

RESULTADOS RELATIVOS EN LA UE-15

(Indicadores estructurales de la lista restringida)

Niveles[1]		AT	BE	DE	DK	ES	FI	FR	GR	IE	IT	LU	NL	PT	SE	UK	UE-25	UE-15	Estados Unidos	Objetivo 2005	Objetivo 2010
PIB per cápita (EPA, UE-15 = 100)	2003	111,4	106,8	98,8	112,9	87,3	100,6	103,8	73,0	121,7	97,8	194,6	109,9	68,3	105,6	108,9	91,2	100,0	140,3		
	1999-2003	1,2	1,2	0,8	1,1	2,1	2,3	1,4	3,9	4,8	1,1	2,9	0,5	0,4	1,9	2,1	1,5	1,4	1,9		
Productividad por persona empleada (EPA, UE-15 = 100)	2003	96,4	118,4	94,3	97,8	94,8	98,6	113,7	90,3	119,7	103,6	132,2	95,2	63,5	96,5	101,9	93,1	100,0	121,6		
	1999-2003	1,1	0,8	0,7	1,7	0,6	1,4	0,6	3,9	3,6	–0,4	–0,1	0,1	0,2	1,2	1,7	1,0	0,7	1,9		
Índice de empleo (%)[2]	2003	69,2	59,6	65,0	75,1	59,7	67,7	63,2	57,8	65,4	56,1	62,7	73,5	67,2	72,9	71,8	62,9	64,4	71,2	67,0	70,0
	1999-2003	0,2	0,1	–0,1	–0,2	1,5	0,3	0,6	0,6	0,5	0,9	0,3	0,4	–0,1	0,3	0,2	0,3	0,5	–0,7		
Índice de empleo femenino (%)[3]	2003	62,8	51,8	59,0	70,5	46,0	65,7	57,2	43,8	55,8	42,7	52,0	65,8	60,6	71,5	65,3	55,1	56,0	65,7	57,0	60,0
	1999-2003	0,8	0,4	0,4	–0,1	1,9	0,6	0,8	0,8	0,9	1,1	0,9	0,9	0,3	0,5	0,3	0,6	0,8	–0,5		
Índice de empleo de trabajadores de más edad (%)	2003	30,4	28,1	39,5	60,2	40,8	49,6	36,8	42,1	49,0	30,3	30,0	44,8	51,1	68,6	55,5	40,2	41,7	59,9		50,0
	1999-2003	0,2	0,9	0,4	1,4	1,5	2,7	2,0	0,8	1,3	0,7	0,9	2,1	0,2	1,2	1,5	1,0	1,2	0,5		
Nivel de formación (20-24) (%)	2003	83,8	81,3	72,5	74,4	63,4	85,2	80,9	81,7	85,7	69,9	69,8	73,3	47,7	85,6	78,2	76,7	73,8			
	1999-2003	–0,2	1,3	–0,5	0,3	–0,4	–0,4	0,2	0,6	0,9	0,9	–0,4	0,3	1,9	–0,2	0,7	0,5	0,3			
Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)	2003	2,2	2,2	2,5	2,5	1,0	3,4	2,2	0,6	1,2	1,1	1,7	1,9	0,9	4,3	1,9	1,9	2,0	2,8		3,0
	1999-2003	0,07	0,11	0,02	0,14	0,05	0,05	0,00	–0,02	–0,02	0,04		–0,07	0,05	0,31	0,01	0,03	0,02	0,03		
Inversión de las empresas (% del PIB)	2003	20,3	17,9	16,3	18,2	22,1	15,3	15,9	21,8	19,7	16,5	15,0	16,5	19,1	12,6	14,6	16,8	16,7			
	1999-2003	–0,02	–0,28	–0,83	0,02	0,33	–0,38	–0,07	0,65	–0,33	–0,03	–1,10	–0,75	–1,00	–0,38	–0,30	–0,25	–0,30			
Nivel de precios comparativo (UE-15 = 100)	2002	102	99	104	131	82	123	100	80	118	95	100	102	74	117	108	96	100	113		
	1999-2002	0,4	–1,8	0,0	2,5	0,4	1,2	–1,7	–1,2	4,9	1,3	0,5	0,4	0,8	–1,0	0,1	0,2	0,0	4,4		
Riesgo de pobreza (%)	2003	12,0	13,0	11,0	10,0	19,0	11,0	15,0	20,0	21,0	19,0	12,0	11,0	20,0	9,0	17,0	15,0	15,0			
	1999-2003	0,0	0,0	0,0	–0,5	0,0	0,0	0,0	–0,5	1,0	0,5	–0,5	0,0	–0,5	0,0	–1,0	0,0	0,0			
Índice de desempleo de larga duración (%)	2003	1,1	3,7	4,6	1,1	3,9	2,3	3,5	5,1	1,5	4,9	0,9	1,0	2,2	1,0	1,1	4,0	3,3			
	1999-2003	0,0	–0,3	0,1	0,0	–0,5	–0,2	–0,2	–0,3	–0,2	–0,5	0,1	–0,1	0,1	–0,2	–0,2	0,0	–0,2			
Dispersión de los índices de empleo regionales	2003	3,1	7,7	6,0	—	8,9	6,1	5,0	3,6	—	17,0	—	2,4	3,9	4,3	6,0	13,0	12,0			
	1999-2003	0,2	–0,1	0,2	—	–0,5	–0,2	–0,5	–0,4	—	–0,1	—	0,0	0,3	–0,2	–0,3	–0,1	–0,5			
Emisión de gas de efecto invernadero (año de referencia = 100)	2002	108,5	102,1	81,1	99,2	139,4	106,8	98,1	126,5	128,9	109	84,9	100,6	141	96,3	85,1	91,0	97,1	113,1		92,0
	1999-2002	1,9	0,4	–0,1	–2,0	3,4	2,0	–0,6	3,6	1,6	0,9	4,6	0,2	1,2	–0,2	–0,6	0,1	0,3	0,4		
Intensidad energética de la economía	2002	146	214	165	123	229	272	187	258	164	184	198	202	254	224	212	210	191	330		
	1999-2002	0,7	–10,0	–1,3	–3,0	0,7	–1,3	–1,7	–1,7	–5,7	–3,3	1,7	0,0	2,3	–4,7	–7,3	–2,7	–2,3	–4,0		
Volúmenes transportados	2002	120	100	102	85	137	95	96	127	133	103	110	97	126	90	86	101	102	91		
	1999-2002	3,0	7,0	–0,6	–2,8	8,6	–0,9	–2,8	–5,0	3,9	0,6	7,1	–2,7	3,2	–0,3	–2,5	–0,1	0,0	–0,8		

[1] Niveles para el año indicado o el último año disponible.

[2] Empleo en los Estados Unidos: fuente OCDE.

AT: Austria; BE: Bélgica; DE: Alemania; DK: Dinamarca; ES: España; FI: Finlandia; FR: Francia; GR: Grecia; IE: Irlanda; IT: Italia; LU: Luxemburgo; NL: Holanda; PT: Portugal; SE: Suecia; UK: Reino Unido; UE-15: total quince países.

de recordar. Ambos fueron objeto del Informe del CES 1/2005, sobre *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo,* y deben centrar el examen de las políticas de empleo.

2. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

2.1. Marco europeo

La Estrategia Europea de Empleo desempeña un papel esencial para la consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa en materia de empleo y mercado de trabajo. En ella se ha puesto de manifiesto que las políticas de empleo de los Estados miembros deben impulsar de manera equilibrada los tres objetivos de pleno empleo, calidad y productividad en el trabajo y cohesión e inclusión sociales, que son complementarios y se afianzan mutuamente.

Esta interrelación se ha recogido, igualmente, en la Propuesta de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. En él se sistematizan los principios y objetivos sociales de la Unión Europea, relativos a aspectos como la libre circulación de los trabajadores, el pleno empleo y el diálogo social. Asimismo, incorpora una Carta de Derechos Fundamentales, que deben regir las actuaciones de las instituciones de la Unión Europea, muchos de ellos de naturaleza sociolaboral, entre los que cabe citar: la libertad profesional y el derecho a trabajar en cualquier Estado miembro; la libertad de empresa; la igualdad entre hombres y mujeres en el empleo, el trabajo y la remuneración[17]; el derecho de acceso a los servicios de colocación; o el derecho a unas condiciones de trabajo justas y equitativas, en el que se engloban, entre otros, la seguridad y salud en el trabajo, la dignidad, la limitación de la jornada, la prohibición del trabajo infantil y la protección de los jóvenes en el trabajo.

En la reforma de 2003 se incidió en la orientación a medio plazo y en la importancia de aplicar la totalidad de las políticas recomendadas en las Directrices de empleo. En este sentido, se entendió que éstas debían someterse a una revisión a fondo sólo cada tres años,

[17] Igualdad que no impide la «adopción de medidas que supongan ventajas concretas a favor del sexo menos representado».

limitándose su actualización en los años intermedios a lo estrictamente necesario. Así, la Decisión del Consejo de 4 de octubre de 2004, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros[18], acordó mantener las actuales Directrices (recuadro II-6), a la vez que les recordaba la necesidad de aplicar en su totalidad las Orientaciones generales de política económica y asegurarse de que su actuación fuese plenamente coherente con el mantenimiento de unas finanzas públicas saneadas y de la estabilidad macroeconómica.

RECUADRO II-6
DIRECTRICES DE EMPLEO, 2003-2005

1. Introducir o reforzar medidas activas y preventivas destinadas a los desempleados y las personas inactivas.
2. Potenciar el espíritu de empresa y promover la creación de empleo.
3. Abordar los cambios y promover la adaptabilidad en el trabajo.
4. Promover el desarrollo de los recursos humanos y del aprendizaje permanente.
5. Aumentar la oferta de mano de obra y promover la prolongación de la vida activa.
6. Promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
7. Promover la integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo y combatir la discriminación de que son objeto.
8. Hacer que trabajar sea más rentable por medio de incentivos que hagan atractivo el empleo.
9. Regularizar el trabajo no declarado.
10. Corregir las disparidades regionales en materia de empleo.

Fuente: Decisión 2003/578/CE del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros.

Las conclusiones elaboradas por el Grupo Europeo de Empleo y el examen de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE), plasmados en el Informe conjunto sobre el empleo 2003/2004, pusieron de manifiesto, además, que los Estados miembros y los interlocutores sociales debían incrementar sus esfuerzos en las siguientes prioridades:

— Aumentar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas a los cambios en las condiciones económicas y las demandas del mercado laboral.

— Atraer a más personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado de trabajo, haciendo del trabajo una verdadera opción para todos, incluso facilitando el acceso a jóvenes

[18] Diario Oficial núm. L326, de 29 de octubre de 2004.

desempleados a su primer empleo y alentando a los trabajadores mayores a seguir en el mercado laboral.

— Invertir más, y de forma más eficaz, en capital humano y aprendizaje permanente, así como en investigación y desarrollo.

— Garantizar la aplicación eficaz de las reformas mediante una mejor gestión.

RECUADRO II-7

DIRECTRICES INTEGRADAS PARA EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO, 2005-2008

COM (2005)141

Directrices macroeconómicas

(1) Garantizar la estabilidad económica.
(2) Salvaguardar la sostenibilidad económica.
(3) Promover una asignación eficiente de los recursos.
(4) Promover una mayor coherencia entre las políticas macroeconómicas y estructurales.
(5) Garantizar una evolución de los salarios que contribuya a la estabilidad macroeconómica y el crecimiento.
(6) Contribuir al dinamismo y el buen funcionamiento de la UEM.

Directrices microeconómicas

(7) Ampliar y profundizar el mercado interior.
(8) Garantizar la apertura y la competitividad de los mercados.
(9) Crear un entorno empresarial más atractivo.
(10) Promover la iniciativa empresarial y crear un entorno favorable para las Pymes.
(11) Ampliar y mejorar las infraestructuras europeas y completar los proyectos transfronterizos prioritarios acordados.
(12) Incrementar y mejorar la inversión en I+D.
(13) Facilitar la innovación y la implantación de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
(14) Fomentar una utilización sostenible de los recursos y fortalecer las sinergias entre la protección del medio ambiente y el crecimiento.
(15) Contribuir a crear una base industrial fuerte.

Directrices de empleo

(16) Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial.
(17) Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida.
(18) Garantizar mercados de trabajo inclusivos con los solicitantes de empleo y las personas desfavorecidas.
(19) Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo.
(20) Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación laboral.
(21) Velar por que los salarios y otros costes laborales evolucionen de manera favorable al empleo.
(22) Ampliar y mejorar la inversión en capital humano.
(23) Adaptar los sistemas de educación y de formación a las nuevas exigencias en materia de competencias.

Tras la ya citada Comunicación de la Comisión[19], el Consejo Europeo de primavera de 2005 incidió en el desigual balance de la Estrategia de Lisboa y en la urgencia de la reactivación de las prioridades sobre el crecimiento y el empleo, así como en la mayor movilización de los diferentes actores: parlamentos, órganos regionales y locales, interlocutores sociales y sociedad civil.

En respuesta a este llamamiento, la Comisión ha ofrecido las primeras Directrices integradas para el crecimiento y el empleo correspondientes al periodo 2005-2008 (recuadro II-7). Con ellas se viene a dar el primer paso en el proceso de reajuste y adaptación de la Estrategia de Lisboa, presentando en un solo documento una visión de los desafíos europeos en los ámbitos macroeconómico, microeconómico y del empleo.

2.2. Políticas activas de empleo en España

Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo en España

Por lo que se refiere a España, el Informe del CES 1/2005 formuló las siguientes conclusiones: hay un considerable desequilibrio ocupacional, que se solapa con otro, aún más acusado, de carácter territorial; existe un importante margen para mejorar la efectividad de las políticas activas; es necesario, en todo caso, evaluar sistemáticamente las políticas y los programas.

En líneas generales puede afirmarse que el desempeño de ocupaciones sin cualificación, y el de las relacionadas con los servicios que requieren cualificaciones básicas o medias, incrementa la probabilidad de desempleo. Sin embargo, la existencia de un importante número de vacantes en ocupaciones que no requieren cualificación lleva a pensar en otros problemas de distribución territorial y eficacia en la intermediación.

La evaluación de las políticas activas en un plano microeconómico, valorando su efectividad en términos de las mejoras que han reportado a los participantes en los distintos programas, arroja resultados muy relevantes para los grupos de actuaciones más relaciona-

[19] Comunicación de la Comisión Europea, *Trabajar juntos por el crecimiento*... COM (2005) 24 final.

dos con los referidos desequilibrios. Así, por ejemplo, en lo que atañe a los servicios integrados para el empleo y el apoyo a la búsqueda de empleo se ha producido un progreso significativo en la empleabilidad de los grupos de desempleados recientes, lo que constituye el objetivo primario para prevenir su transformación en parados de larga duración, si bien aún es destacable la limitación de la cuota de intermediación laboral efectiva por los Servicios Públicos de Empleo.

En los programas de formación ocupacional hay una correlación positiva y estrecha entre el nivel de estudios de los participantes y el éxito obtenido, lo que induce a relativizar su efectividad real. No obstante, alguna tienen, como demostraría el hecho de que los parados de larga duración que han participado en acciones de formación ocupacional tengan una ventaja importante en su empleabilidad al compararlos con sus homólogos no participantes. También avala esta afirmación el que los programas de formación y empleo (Escuelas Taller-Casas de Oficio, Talleres de Empleo y otros) reporten, en la mayor parte de los casos, los mejores resultados diferenciales (participantes/no participantes).

Por lo que se refiere a formación continua, los datos disponibles indican ciertas limitaciones en su capacidad de corregir desequilibrios ocupacionales: sistemáticamente se da una elevada presencia de participantes de media y alta cualificación; la participación de las mujeres está por debajo de lo que éstas suponen en la población ocupada; lo mismo ocurre cuando se atiende a las personas de 45 o más años, a quienes ocupan puestos de baja cualificación, y a quienes cuentan con menos experiencia en la empresa; en la duración media de los cursos se da un porcentaje importante de entre 10 y 15 horas, que plantea un posible problema de especificidad de las acciones, positiva sin duda para la productividad en la empresa de origen, pero que también puede implicar el desarrollo de cualificaciones más difícilmente transferibles fuera de dicha empresa.

Por su parte, los programas y acciones dirigidos a la promoción del autoempleo y la creación de empresas muestran resultados diversos. A este respecto, es importante destacar el mayor grado de pervivencia del empleo autónomo logrado con las medidas de capitalización de la prestación por desempleo frente a otras iniciativas de autoempleo.

En cuanto a las acciones enmarcables como iniciativas locales de empleo, los datos disponibles sobre sus resultados indican un excesivo grado de atomización en los proyectos y notables insuficiencias técnicas en la gestión y en la organización de éstos. Así, generan resultados positivos en la dinámica de la vida social local, pero presentan condicionantes severos, que explican su elevada mortalidad a medio plazo.

Es subrayable la escasa información disponible sobre los programas que subvencionan el empleo y la adquisición de experiencia de determinados colectivos, tales como los contratos de inserción para actividades de interés social, los centros especiales de empleo, o los programas de cooperación entre el Servicio Público de Empleo Estatal y otras Administraciones. Resulta llamativa la ausencia de datos de transición desde este empleo al mercado laboral «ordinario», tratándose de programas dirigidos a la adquisición de experiencia profesional que facilite precisamente esa transición, lo cual impide conocer su eficacia.

La evaluación, macro y microeconómica, de las políticas activas de empleo ha sido, en España, una práctica no muy frecuente que, sin embargo, resulta imprescindible. Se hace necesario avanzar más en este tipo de evaluaciones, y realizar tanto estudios sistemáticos generales sobre los resultados de las políticas y los programas, como sobre los resultados obtenidos por los diferentes gestores de éstos. Es preciso «hacer visibles» los resultados y las comparaciones, a través de la correspondiente evaluación, ya que los programas sin resultados o con escasos efectos deben ser revisados, y las comparaciones pueden animar a los gestores a aproximarse a los mejores.

Para abordar esta tarea es preciso resolver antes un problema básico, que no es sino la dificultad de determinar un «censo» suficientemente detallado de los programas y las actuaciones llevadas a cabo. Y ello tanto porque la descentralización de estas políticas parece haber sido sinónimo de dispersión, como porque la información sobre los programas del servicio estatal se encuentra igualmente dispersa y dista de ser completa.

Por todo ello, para la reducción de los desequilibrios más significativos del mercado de trabajo español, el Informe del CES 1/2005

consideró que las políticas activas deben atender a varios objetivos: favorecer el empleo, reducir el desequilibrio territorial, salvar los problemas de cualificación que subyacen al desequilibrio ocupacional y, en todo caso, configurar un modelo de actuación más coordinado y eficiente. Bajo estas premisas, sus propuestas se han estructurado en cuatro líneas básicas (recuadro II-8): conjunto de las políticas activas de empleo, intermediación y apoyo a la búsqueda de empleo, formación y políticas de fomento del empleo.

La Declaración para el Diálogo Social de julio de 2004 también destacó que el impulso de las políticas activas de empleo requiere que éstas sean sometidas a un proceso de evaluación continuo y riguroso: si bien es necesario mantener los recursos dedicados, resulta ineludible atender a su reformulación, es decir, a la distribución de los recursos ligados a ellas en función de los resultados que se puedan obtener. Todo ello partiendo de que una educación de calidad constituye la base del crecimiento económico, pero también del acceso y permanencia en el mercado de trabajo y de la igualdad de oportunidades, y que la apuesta por una economía del conocimiento requiere favorecer la formación permanente a lo largo de la vida laboral.

Plan Nacional de Acción para el Empleo 2004

Las Directrices y Orientaciones de empleo informaron el Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España 2004 (PNAE 2004). Como en anteriores Planes, se contemplan un conjunto de medidas destinadas, entre otros fines, a incentivar la participación en el mercado de trabajo, potenciar la búsqueda de empleo y promover la igualdad de oportunidades.

En 2004 se observan, más allá de sus diferentes acciones (recuadro II-9), dos importantes diferencias frente a los Planes anteriores, como son la fijación de objetivos y el establecimiento de prioridades. Así, como novedad, y conforme a la situación del mercado laboral español, se enuncian los siguientes objetivos de empleo para el año 2005: tasa de empleo global, 61,1 por 100; tasa de empleo femenino: 48,5 por 100; tasa de empleo de personas de 55 a 64 años: 41,7 por 100. Para ello, las políticas de empleo deberán atender a las siguientes prioridades:

— Incremento del nivel de empleo y disminución de la temporalidad.

RECUADRO II-8

DESEQUILIBRIOS OCUPACIONALES Y POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

(Informe del CES 1/2005)

1. Sobre el conjunto de las políticas activas de empleo

Se desarrollan recomendaciones dirigidas a:

— Revisar objetivos, prioridades e instrumentos, y la evaluación de resultados.
— Coordinar los diferentes gestores e instrumentos de las políticas.
— Especializar las políticas y personalizar la atención.
— Desarrollar la Ley de Empleo.

A este respecto, dos aspectos se consideran claves para el desarrollo de las políticas activas, a saber: por un lado, la necesidad de una exhaustiva evaluación inicial de los distintos programas y acciones, que valore su eficacia, eficiencia e impacto sobre el empleo, así como una posterior evaluación sistemática de éstos; y, por otro, el incremento de los esfuerzos por parte de los Servicios Públicos de Empleo para establecer objetivos y prioridades, coordinar actuaciones y evaluar resultados. En este segundo caso se insiste, además, en la necesidad de mantener la solución al desequilibrio territorial en el centro de la estrategia a adoptar.

2. Intermediación y apoyo a la búsqueda de empleo

Las propuestas en este caso van dirigidas, entre otros fines, a:

— Reforzar, mejorar e incrementar la intermediación laboral de los Servicios Públicos de Empleo.
— Revisar las relaciones y convenios entre estos Servicios y las entidades colaboradoras.
— Favorecer la movilidad geográfica.

3. Formación

Es prioritario mejorar la efectividad de la formación como política activa de empleo. En esta materia se subraya, sobre todo, la necesidad de avanzar en una estrategia que favorezca el aprendizaje permanente a lo largo de la vida, como instrumento de mejora de la inserción profesional y la empleabilidad. Al mismo tiempo, se recuerda la prioridad de articular el sistema nacional de formación profesional y de cualificaciones.

4. Políticas de fomento del empleo

Deben impulsarse las políticas de fomento del empleo, en especial las dirigidas a impulsar las actuaciones de carácter local, así como las destinadas a desarrollar el espíritu emprendedor y el fomento del autoempleo. Respecto a las primeras, se recuerda el bajo desarrollo del nivel local en las políticas de empleo, pese al alto potencial que presenta. E insiste en la necesidad de coordinación, en las ventajas que ha reportado en los pactos territoriales para el empleo abordar este tipo de políticas desde la concertación social, y en el papel de la economía social.
De otra parte, se incide en la importancia capital que tiene el desarrollo del espíritu emprendedor y de las competencias que éste implica: iniciativa, planificación, innovación. Este desarrollo debería contemplarse de manera transversal en el conjunto de los sistemas formativo y educativo. Asimismo, se sugiere plantear, una estrategia encaminada al mantenimiento, consolidación y dimensionamiento de las iniciativas de autoempleo puestas en marcha, a través de diversas iniciativas, desde «viveros» de empresas hasta el apoyo de plataformas de comercialización de productos y servicios.

RECUADRO II-9

PRINCIPALES ACCIONES DEL PNAE 2004

Directriz 1. Medidas activas y preventivas a favor de los desempleados y las personas inactivas

Se contempla la participación de 1.717.183 parados en acciones de inserción, con un presupuesto estimado en 2.738 millones de euros. Más del 70 por 100 del presupuesto se destina a formación ocupacional, programas de formación-empleo y empleo de interés social. Se anuncia el desarrollo reglamentario de la Ley de Empleo, el aumento de la dotación presupuestaria de los SPE y la puesta en marcha del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE) en todos sus dominios (intermediación laboral, formación profesional, escuelas taller y casas de oficio).

Directriz 2. Creación de puestos de trabajo y espíritu de empresa

Apoyo financiero a las Pymes, fomento de la economía social y el autoempleo. De igual forma, se prevé el desarrollo de programas de apoyo financiero a mujeres empresarias y la puesta en marcha de medidas destinadas a promover el espíritu empresarial a través de los ciclos de enseñanza así como el fomento de convenios de colaboración entre las Administraciones y las organizaciones empresariales y sindicales.

Directriz 3. Facilitar el cambio y promover la adaptabilidad y la movilidad

Los ejes de actuación del Plan en esta materia se conectan con el compromiso de desarrollar las Mesas de Diálogo Social previstas en la Declaración para el Diálogo Social de julio de 2004.

Directriz 4. Desarrollo del capital humano y la educación permanente

Se anuncia la puesta en marcha de una serie de reformas legislativas, de organización y funcionamiento de las enseñanzas formales y no formales, destinadas a aumentar el porcentaje de jóvenes que completan la educación secundaria y desarrollar la estrategia de aprendizaje permanente.

Directriz 5. Aumentar la oferta de mano de obra y promover la prolongación de la vida activa

Se incide en el régimen de las autorizaciones de trabajo de los extranjeros en España, en el marco de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España, y, especialmente, en el proceso de diálogo social en torno a su desarrollo reglamentario.

Directriz 6. Igualdad entre hombres y mujeres

Medidas dirigidas a adaptar la legislación española a la normativa comunitaria sobre no discriminación por razón de sexo, a profundizar en las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar, así como a potenciar las actuaciones inspectoras en el ámbito de las relaciones laborales.

Directriz 7. Integración laboral de las personas desfavorecidas y lucha contra la discriminación

Tres ejes de actuación: educación y formación de jóvenes y adultos, personas con discapacidad e inmigrantes. Diversas actuaciones, tales como: desarrollo de acciones formativas medioambientales en el marco del Programa operativo «Iniciativa empresarial y formación continua»; plan especial de promoción del empleo de las personas con discapacidad, y modificación de la normativa reguladora de los centros especiales de empleo, con la participación de los agentes sociales; así como otras medidas en el marco del Programa de lucha contra la discriminación.

Directriz 8. Hacer que trabajar resulte rentable, incentivos que hagan atractivo el empleo

Fomento de la contratación indefinida mediante bonificaciones en las cuotas sociales, cuyo presupuesto asciende a 2.270 millones de euros, y análisis y puesta en marcha de soluciones frente a la excesiva temporalidad en el empleo, en el marco del diálogo social. Asimismo, se prevé el progresivo incremento del salario mínimo y la coordinación de los distintos SPE y de las políticas activas y pasivas de empleo.

Directriz 9. Regularizar el trabajo no declarado

Intensificar las labores de la Inspección de Trabajo y del SPE estatal, a través de un Convenio de colaboración en materia de empleo y prestaciones, y profundizar la colaboración entre la Inspección y el Instituto de la Mujer.

Directriz 10. Hacer frente a las disparidades regionales en materia de empleo

Potenciar la creación de empleo en el ámbito local, incentivos regionales y ayudas a la movilidad.

— Reducción de las distancias existentes en la situación laboral de las mujeres en España con relación a los hombres.

— Impulso de la estabilidad en el empleo.

— Potenciación y modernización de los Servicios Públicos de Empleo (SPE), así como establecimiento de una relación de colaboración y coordinación entre el SPE estatal y los autonómicos.

— Impulso de la simplificación de los trámites de creación de empresas.

— Incremento del gasto de inversión en educación, I+D y en tecnologías de la información y de la comunicación.

La posición de los agentes sociales ante el PNAE 2004

Con carácter general, los agentes sociales valoraron positivamente la reforma de la Estrategia Europea de Empleo acordada para el periodo 2003-2006. Por lo que respecta al PNAE 2004 consideraron que este Plan tiene carácter transitorio, esto es, que aún no refleja innovaciones sustantivas o de futuro, en tanto que, con motivo de la Declaración para el Diálogo Social de julio de 2004, serán los agentes sociales quienes aborden diferentes propuestas, en el marco de las negociaciones previstas en aquella Declaración, de las que podrán derivarse nuevas medidas o actuaciones.

Asimismo, consideraron positivos los avances en la cuantificación de algunos objetivos prioritarios, aunque destacaron la falta de objetivos específicos en otras cuestiones, como es el caso de la educación. En este sentido, volvieron a poner de manifiesto la insuficiencia de la consulta del Plan en su conjunto[20], en la medida que no se dispuso del tiempo e información adecuados para realizar ni la evaluación del PNAE 2003, ni las oportunas aportaciones de mejora y observaciones finales en el PNAE 2004. Debe subrayarse el amplio consenso existente sobre la conveniencia de definir un método de trabajo estable, periódico y ordenado de forma temática, que permita hacer un seguimiento de los procesos de elaboración, ejecución y evaluación de estas políticas.

[20] Fuente: UNICE, *2005 report on social partner actions on employment in Member States.* Joint National Fiche (Spain), diciembre de 2004.

Por su parte, las organizaciones sindicales CCOO y UGT estimaron que era necesario hacer una revisión con detalle de las políticas activas de empleo, a fin de adaptarlas a las necesidades que actualmente demanda el mercado de trabajo. Para ello, señalaron que debía atenderse a las siguientes prioridades: reducir la desigual situación laboral de la mujer; promover la estabilidad en el empleo y la salud y seguridad en el trabajo; fomentar un tejido productivo de calidad; mejorar el funcionamiento de los servicios públicos de empleo; y promover la igualdad de trato y la inserción sociolaboral de colectivos específicos[21].

Las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME manifestaron que el plan de empleo seguía respondiendo más a la mera acumulación de actuaciones de diferentes organismos y Administraciones que a una estrategia global preconcebida, coherente y coordinada. Apuntaron igualmente que sigue sin adoptarse una verdadera política que fomente nuevo empleo mediante la reducción de las cargas que gravan el factor trabajo.

Con carácter particular, al hilo de las diferentes Directrices, CCOO y UGT, entre otros aspectos, señalaron que las medidas activas y preventivas a favor de los desempleados y de las personas inactivas (Directriz 1.ª) exigían potenciar y mejorar el funcionamiento de los servicios públicos de empleo y desarrollar la nueva Ley de Empleo. Por lo que se refiere a fomentar el desarrollo del capital humano y la educación permanente (Directriz 4.ª), consideraron que debía hacerse un mayor esfuerzo de precisión en las medidas a desarrollar, al tiempo que debía avanzarse en la integración de los tres subsistemas de formación profesional (reglada, desempleados y ocupados) y en una mayor coordinación de las Administraciones Públicas educativas y de trabajo. Finalmente, en cuanto a la regularización del trabajo no declarado y la corrección de las disparidades regionales en materia de empleo (Directriz 9.ª y 10.ª), valoraron que eran

[21] Las organizaciones sindicales CCOO y UGT han aportado, asimismo, una visión más completa sobre estas políticas en la «Encuesta sindical sobre la Estrategia Europea de Empleo», elaborada en el ámbito de la Unión Europea por la Confederación Europea de Sindicatos. En esta encuesta se atiende, fundamentalmente, a dos aspectos: por un lado, el grado de participación de los sindicatos en el proceso de diseño, desarrollo y evaluación de la EEE, y, por otro, el impacto de esta Estrategia a nivel nacional, en particular en lo que atañe a la actividad sindical.

especialmente pobres de contenido las actuaciones previstas en el PNAE 2004, por lo que debían producirse actuaciones más decididas, tanto para controlar el fraude como para apoyar la emersión de empleo no declarado, así como desarrollarse políticas sectoriales activas desde los poderes públicos, destinadas a ampliar la capacidad de generar empleo en las regiones más desfavorecidas.

Para CEOE y CEPYME, sigue sin abordarse (Directriz 1.ª) un auténtico proceso de modernización de los servicios públicos de empleo, que implique medidas para el incremento de la calidad de las actuaciones emprendidas y de la gestión, reducción en los trámites, plazos, mejoras en la accesibilidad y la atención a los usuarios y aumento de la satisfacción de los mismos por los servicios prestados. Respecto a la creación de puestos de trabajo y espíritu de empresa (Directriz 2.ª), es necesario incorporar una cultura de calidad, responsabilidad y atención al usuario en los servicios públicos. Asimismo, señalaron la conveniencia de proseguir y perfeccionar el apoyo financiero a la creación de empresas, así como reducir progresivamente la presión fiscal sobre el trabajo y los costes laborales no salariales. Puede destacarse también el interés de las organizaciones empresariales en que se desarrolle la Ley Orgánica de Cualificaciones y de formación profesional (Directriz 4.ª), y en el establecimiento de un programa de ayudas y subvenciones (Directriz 7.ª) que permita a las empresas realizar los ajustes necesarios para la integración de las personas con discapacidad.

Políticas de empleo de las Comunidades Autónomas

Las Comunidades Autónomas, en el desarrollo de sus competencias, cuentan con múltiples actuaciones propias, referidas a prevención y activación, formación, reducción de desigualdades y fomento de empleo, que podrían enmarcarse en el conjunto de medidas de empleo previstas en España en el periodo 2003-2004.

En efecto, las Comunidades Autónomas han venido no sólo desarrollando los PNAE, sino que, además, han articulado sus propios planes de empleo y han suscrito con los agentes sociales acuerdos-marco plurianuales, configurando, en su conjunto, diferentes instrumentos para sus medidas activas de empleo y formación de ámbito territorial. Cabe distinguir, desde este punto de vista, cuatro grandes grupos de políticas activas de empleo en las que se enmarcan las medidas gestionadas por las distintas unidades administrativas regionales:

— *Prevención y activación:* empleo de interés social[22], orientación para el empleo y asesoramiento para el autoempleo.

— *Formación:* formación ocupacional y programas combinados de formación-empleo (tipo Escuelas-Taller o similares).

— *Reducción de desigualdades:* colectivos con especiales dificultades para su inserción laboral.

— *Fomento del empleo:* iniciativas locales de empleo, agentes de empleo y desarrollo local, promoción y desarrollo y apoyo al autoempleo.

Cabe señalar la presencia de diversos elementos prácticamente comunes, que aparecen en las distintas actuaciones autonómicas. Así, por lo que respecta a las medidas de formación se instrumentan a través de ayudas directas percibidas por los organizadores y el tipo de incentivo consiste en una subvención del coste efectivo. En los empleos de interés social y en las iniciativas locales de empleo las ayudas directas las perciben las empresas contratantes, mediante subvenciones al coste salarial de cuantía fija a fondo perdido. En el caso del autoempleo, la ayuda se concede al trabajador que se hace autónomo o que se incorpora como socio a la cooperativa o sociedad anónima laboral, cuya cuantía tiene establecido un tope máximo. Las acciones de orientación y asesoramiento se instrumentan a través de ayudas directas a los organizadores y mediante servicios prestados directamente por la Administración. Y, en último término, dentro de las políticas de reducción de las desigualdades se emprenden tanto acciones formativas como de contratación y, en muchas Comunidades Autónomas, se adoptan incentivos dirigidos a subvencionar a las empresas y a los organizadores de los cursos formativos.

Con todo, las Comunidades Autónomas continúan mostrando notables diferencias en empleo y paro, sin que haya influido, de manera importante, ni la fuerte creación de empleo desde 1996, ni la posibilidad de la población de desplazarse a otros territorios en busca de mejores oportunidades de empleo. Tras este desequilibrio terri-

[22] En este capítulo se integran las subvenciones del Servicio Público de Empleo Estatal (antiguo INEM), en el ámbito de colaboración con las corporaciones locales, para la contratación de trabajadores desempleados en la realización de obras y servicios de interés general y social.

torial se encuentran múltiples factores económicos, demográficos o sociales, que incluyen elementos como los salarios, las características de las vacantes que se producen, la vivienda, los lazos sociales y familiares o los niveles de renta y bienestar, entre otros. La mayoría de estos elementos exceden el ámbito de las políticas activas, pero existen otros que sí deben considerarse desde esta perspectiva, particularmente el referido a los mecanismos de intermediación en el empleo.

No obstante, el análisis de los programas de prevención-activación en su conjunto, esto es, incluyendo acciones de orientación, formación y empleo, ha permitido identificar un efecto compensador sobre aquellos territorios con niveles de renta per cápita más bajos y niveles de desempleo más elevados, siendo innegable su capacidad para potenciar las tasas de inserción laboral.

2.3. La formación profesional como política activa de empleo

El camino de la Estrategia de Lisboa requiere que los diversos sistemas de formación profesional (FP) en Europa continúen el proceso iniciado en Copenhague, pero también adaptar esta formación a una población activa más envejecida. Esta situación requiere un menor esfuerzo para facilitar la entrada de trabajo a los jóvenes, a pesar de que todavía es necesario mejorar sus niveles de empleo, y una mayor atención a la población de mayor edad para mantenerla económicamente activa más tiempo.

El aprendizaje permanente es un elemento vital en la estrategia de empleo. Por ello, este aspecto es considerado en los indicadores estructurales de la Estrategia de Lisboa y también es uno de los cinco niveles europeos de referencia[23] que en educación y formación se deben alcanzar como media de los Estados miembros en el año 2010. Como se verá en el Capítulo III de esta Memoria, España se encuentra todavía lejos de contribuir a alcanzar el nivel de referencia es-

[23] Conclusiones del Consejo de 5 de mayo de 2003 sobre los niveles de referencia del rendimiento medio europeo en educación y formación. DOCE 2003/C 134/02.

tablecido (aumentar al 12,5 por 100 el índice de participación de los adultos en la formación continua), y sólo Grecia y algunos de los diez nuevos miembros de la Unión Europea (Hungría, Malta, Polonia y Eslovaquia) mantienen unos niveles de participación en la formación permanente menores a los españoles.

El impacto del nivel educativo sobre la participación en el mercado de trabajo es evidente en la UE-25. Algunos informes[24] sobre la formación y el empleo indican que las políticas que pretenden aumentar las capacidades de los trabajadores contribuyen a acrecentar la participación laboral. La incidencia de la formación puede explicar el 40 por 100 de la variación de las tasas de desempleo entre países. Estos resultados deben ser interpretados con cuidado, pues reflejan tanto la correlación entre educación y formación como la relación entre la educación y el comportamiento del mercado de trabajo. Sin embargo, esta relación continúa siendo significativa incluso después de controlar los efectos de la educación, el crecimiento del PIB, y las instituciones. Las tasas de participación en el mercado de trabajo son mayores en aquellos individuos que han recibido alguna formación en los últimos dos años que para aquellos que no la recibieron, especialmente entre las mujeres y los trabajadores de 45 a 55 años. Esta correlación entre la inversión en capital humano y participación en el mercado de trabajo, refleja el hecho de que tales inversiones hacen el trabajo más atractivo, pues los salarios esperados y las perspectivas de empleo son mejores que en ausencia de formación.

El análisis sobre el desarrollo de las capacidades laborales, realizado por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo[25], muestra que en la UE-25 el 26,7 por 100 de las trabajadoras poseen capacidades altas, frente al 23,9 por 100 de los hombres y que la proporción de trabajadores con bajas capacidades es un 3,2 por 100 más alta entre los hombres que entre las mujeres, mientras que la presencia de trabajadores con capacidades medias es igual para ambos. A pesar de ello, el 10,9 por 100 de las mujeres trabajadoras han recibido formación, frente al 7,9 por 100 de los hombres, siendo la diferencia entre los géneros algo superior en la

[24] OCDE, *Employment Outlook 2004*, Chapter 4.

[25] *Calidad en el trabajo y el empleo* [www.eurofound.eu.int/working/surveys/EU0502SR01/EU0502SR01.htm].

UE-15 (11,4 y 8,2 por 100, respectivamente). Por otro lado, las tasas de participación en la formación relacionada con el trabajo, basadas en una encuesta a población general[26], que se diferencia del indicador estructural utilizado por Eurostat en que sólo considera el aprendizaje permanente entre la población activa, muestra que en la UE-15 el 40 por 100 de los trabajadores por cuenta ajena y/o propia y de los desempleados participaron en el año 2002 en algún tipo de formación relacionada con el trabajo (tanto facilitada por el empleador u otra organización, como la autoformación), frente al 14 por 100 de los nuevos países miembros, situándose España en una posición más cercana al conjunto de la UE-15 (33 por 100). Sin embargo, si se consideran ambos tipos de formación por separado, la formación «autodirigida» era en las tres zonas consideradas más frecuente (32, 14 y 23 por 100, respectivamente) que la facilitada por las empresas u otro tipo de organizaciones (23,10 y 20 por 100).

Otro estudio de esta misma Fundación[27] muestra que la formación, tanto formal como informal, relacionada con las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) ha decrecido en los dos últimos años. Sin embargo, la importancia del aprendizaje electrónico[28] (*e-learning*) en la formación relacionada con el trabajo ha aumentado, situándose su uso en la UE-15 en un 15 por 100 de la población activa, en un 13 por 100 en España, y en un 5 por 100 en los nuevos países miembros.

Por tanto, unas políticas adecuadas de formación pueden ser un importante componente en la estrategia general de incremento de la participación en el mercado de trabajo y de reducción del desempleo de larga duración. El ya citado Informe Kok señala que «Los Estados miembros, en estrecha cooperación con los interlocutores sociales, deben adoptar estrategias nacionales de aprendizaje permanente antes de 2005, con el fin de afrontar la rápida evolución tecnológica, elevar la participación en el mercado de trabajo, reducir el desem-

[26] SIBIS. *Statistical Indicators*. *Benchmarking the Information Society*. General Population Survey (GPS) 2002. Encuesta realizada en abril-mayo de 2002, en los 15 países miembros de la Unión Europea, Suiza y EEUU a personas de más de 15 años, con un total de 11.832 entrevistas [www.empirica.biz/sibis/statistics/methodology.htm].

[27] *Information technology: Use and training in Europe* [www.eurofound.eu.int/working/reports/DE0412TR01/DE0412TR01.pdf].

[28] SIBIS. *Statistical Indicators. Benchmarking the Information Society.*

pleo y permitir a la población prolongar su vida activa». De una manera más específica, el Informe sobre el futuro del empleo y la política social[29], concreta las medidas necesarias en este ámbito:

— La diversificación de los medios para proporcionar el aprendizaje permanente. Es decir, la implementación de nuevas formas, medios y herramientas de aprendizaje, así como la adopción de nuevas formas de organización del trabajo que permita a las empresas convertirse en organizaciones de aprendizaje. Medidas, que deberían ser secundadas por la validación y certificación de los resultados de las actividades de aprendizaje informal.

— El fomento de la demanda de aprendizaje permanente. Ello requeriría animar y orientar a los individuos de una manera efectiva, actualizar regularmente el marco de competencias básicas y perfiles ocupacionales, desarrollar más sistemáticamente las competencias en el ámbito de empresa, incorporar de manera más explícita los deberes y derechos con relación al aprendizaje permanente en la negociación colectiva y en los contratos de trabajo individuales, promover la competitividad y la empleabilidad, administrar el tiempo de trabajo, y facilitar el cuidado de los menores para aumentar las oportunidades de participar en dicho aprendizaje.

— Compartir el coste del aprendizaje permanente. Las autoridades públicas, las empresas y los individuos deberían compartir el coste de acuerdo con los beneficios relativos de cada iniciativa.

Para impulsar el aprendizaje permanente sería necesario, además, llegar a acuerdos sobre tiempo de trabajo y de aprendizaje y promover las iniciativas individuales, a través de la creación de cuentas individuales de formación. Además, se debería prestar más atención a las necesidades de aprendizaje de determinados colectivos que están generalmente infrarrepresentados en este ámbito, como las personas con bajas competencias, los trabajadores de mayor edad, los inmigrantes y los empleados de las Pymes.

[29] Comisión Europea, *Report of the High Level Group on the future of social policy in an enlarged European Union*, mayo 2004 [www.europa.eu.int/comm/employment_social/news/2004/jun/hlg_social_elarg_en.pdf].

Participación de la población ocupada y parada en la formación no reglada

En España, según el módulo sobre los cursos de educación y formación recibidos en los últimos doce meses realizado por la EPA en el año 2003 (cuadro II-24), la proporción de ocupados (12,3 por 100) que han recibido algún curso de enseñanza no reglada en los últimos doce meses es inferior a la de los parados (16,5 por 100). Sin embargo, más de dos millones de personas ocupadas (2.051.100) recibieron algún curso de enseñanza no reglada frente a los 351.600 parados. Las tasas de participación en la formación no reglada entre las personas desempleadas decrece conforme aumenta la edad, sien-

CUADRO II-24
FORMACIÓN NO REGLADA, POR SEXO, ESTUDIOS Y EDAD, 2003
(Porcentajes)

Sexo y nivel de formación alcanzado	% parados que han recibido algún curso de enseñanza no reglada en los últimos 12 meses sobre total de parados				% ocupados que han recibido algún curso de enseñanza no reglada en los últimos 12 meses sobre total de ocupados			
	Total	Menos de 24 años	De 25 a 44 años	Más de 45 años	Total	Menos de 24 años	De 25 a 44 años	Más de 45 años
Ambos sexos								
Total	16,5	20,2	17,7	8,4	12,3	13,0	14,2	8,5
Analfabetos	1,0	0,0	3,7	0,0	1,3	0,0	5,3	0,2
(1) Educación primaria	5,1	9,9	5,4	3,4	3,9	5,5	4,5	3,5
(2) Educación secundaria 1.ª etapa	13,6	18,9	11,5	10,0	8,2	10,7	8,2	14,8
(3) Educación secundaria 2.ª etapa	19,7	22,2	18,8	18,0	13,2	13,8	14,0	10,7
Educación post secundaria y superior	29,6	27,7	30,9	22,2	21,4	21,5	22,2	19,0
Varones								
Total	13,5	18,1	14,7	4,4	10,7	11,1	12,6	7,5
Analfabetos	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,0	4,3	0,0
(1) Educación primaria	3,4	6,1	4,0	1,9	4,0	5,1	4,8	3,5
(2) Educación secundaria 1.ª etapa	11,7	18,1	9,2	4,3	7,9	10,2	7,9	6,2
(3) Educación secundaria 2.ª etapa	17,2	23,1	16,2	5,4	12,6	13,2	14,0	8,8
Educación post secundaria y superior	27,3	25,2	28,8	20,8	18,8	16,5	20,0	16,3
Mujeres								
Total	18,8	22,2	19,6	11,8	14,8	15,8	16,5	10,6
Analfabetos	2,1	0,0	6,7	0,0	1,9	0,0	7,9	0,5
(1) Educación primaria	6,9	16,3	6,7	5,0	3,9	7,0	4,0	3,6
(2) Educación secundaria 1.ª etapa	15,0	19,9	13,2	14,2	8,9	11,5	9,0	6,9
(3) Educación secundaria 2.ª etapa	21,3	21,7	20,2	26,2	14,1	14,5	14,0	14,2
Educación post secundaria y superior	31,0	29,3	32,1	23,0	24,4	25,5	24,4	23,7

(1) Incluye estudios de formación e inserción laboral que no precisan título de 1.ª etapa de secundaria.
(2) Incluye: formación/inserción laboral sin título de 2.ª etapa de secundaria; programas de garantía social.
(3) Incluye estudios de formación e inserción laboral que precisan título de 2.ª etapa de secundaria.

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, Módulo año 2003: Módulo de cursos de educación/formación recibidos en los últimos doce meses.

do, sin embargo, los más jóvenes el colectivo más numeroso que ha recibido este tipo de formación. Esta relación entre la edad y las tasas de participación es cierta para ambos sexos, pero destaca la mayor proporción de mujeres desempleadas de más de 45 años que han participado en algún tipo de formación no reglada. La mayor tasa de participación en la formación no reglada entre las personas ocupadas, para ambos sexos, corresponde a los que tienen de 25 a 44 años. En ambos colectivos proporcionalmente más mujeres participaron en algún tipo de formación no reglada, pero mientras que entre las personas desempleadas la diferencia entre géneros crece a medida que aumenta la edad, en el caso de los ocupados ocurre lo contrario. La participación en la formación no reglada tanto de los desempleados como de los ocupados se incrementa significativamente conforme aumenta su nivel educativo. Siendo las diferencias de participación entre los que alcanzan un nivel educativo de enseñanza secundaria y post-secundaria menos marcadas entre los ocupados, los más jóvenes y los varones.

Aproximadamente seis de cada diez participantes en algún tipo de formación no reglada tenía entre 25 y 44 años (cuadro II-25), pero mientras que entre los desempleados la proporción de jóvenes que han recibido algún tipo de formación no reglada es mayor que entre los mayores de 45 años, entre los ocupados la situación es la contraria. Por otro lado, destaca entre el colectivo de las mujeres desempleadas que han participado en algún curso de formación no reglada, que un 11 por 100 de éstas tenía más de 45 años, proporción que en el caso de los varones se reduce al 6,7 por 100, siendo la participación de los varones más jóvenes relativamente más numerosa (36 por 100) que entre las mujeres (25,6 por 100). En el caso de las personas ocupadas, la diferencia entre los sexos no son tan acusadas. Por otro lado, entre los ocupados es más frecuente el haber recibido más de un curso que entre los desempleados, aunque en ambos grupos esta situación es algo más frecuente conforme aumenta la edad.

Finalmente, las tasas de las personas ocupadas y paradas que han utilizado algún método de aprendizaje aparte de la enseñanza reglada y no reglada son similares (un 18,3 y un 19,8 por 100, respectivamente) y superiores a las tasas de participación en la formación no reglada (cuadro II-26). Las pautas de participación según sexo y edad en este tipo de formación son muy similares a las descritas para

CUADRO II-25

PARADOS Y OCUPADOS QUE HAN RECIBIDO ALGÚN CURSO DE ENSEÑANZA NO REGLADA POR SEXO, GRUPOS DE EDAD Y NÚMERO DE CURSOS, 2003

Sexo y edad	Parados que han recibido algún curso de enseñanza no reglada						Ocupados que han recibido algún curso de enseñanza no reglada					
	Total (en miles y porcentaje)		Uno	Dos	Tres	Más de tres	Total (en miles y porcentaje)		Uno	Dos	Tres	Más de tres
			Porcentaje horizontal						Porcentaje horizontal			
Ambos sexos												
Total	351,6	100,0	80,9	14,6	3,1	1,4	2.051,1	100,0	75,3	16,3	5,5	2,9
Menos de 24 años	103,1	29,3	84,2	11,3	2,1	2,4	225,6	11,0	83,2	12,5	3,1	1,2
25-44 años	215,0	61,1	79,5	15,9	3,7	0,9	1.383,0	67,4	74,7	16,5	5,9	2,9
Más de 45 años	33,5	9,5	80,0	16,7	3,0	0,6	442,4	21,6	73,3	17,5	5,4	3,8
Hombres												
Total	123,8	100,0	85,1	12,4	2,0	0,5	1.102,9	100,0	75,5	15,6	5,6	3,3
Menos de 24 años	44,8	36,2	90,8	7,6	0,9	0,9	114,9	10,4	86,0	11,1	2,0	0,9
25-44 años	70,7	57,1	81,6	14,9	3,1	0,4	730,8	66,3	74,9	15,6	6,1	3,4
Más de 45 años	8,3	6,7	85,5	15,7	0,0	0,0	257,2	23,3	72,6	17,4	5,8	4,2
Mujeres												
Total	227,7	100,0	78,6	15,9	3,7	1,8	948,3	100,0	75,1	17,1	5,4	2,4
Menos de 24 años	58,3	25,6	79,1	14,1	3,1	3,8	110,8	11,7	80,1	13,9	4,4	1,5
25-44 años	144,4	63,4	78,4	16,3	4,0	1,2	652,2	68,8	74,6	17,4	5,7	2,3
Más de 45 años	25,0	11,0	78,4	17,2	3,6	0,8	185,3	19,5	74,2	17,7	4,9	3,2

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, Módulo año 2003: Módulo de cursos de educación/formación recibidos en los últimos doce meses.

la formación no reglada. Los métodos de aprendizaje más utilizados tanto por los desempleados como por los ocupados de ambos sexos son el material impreso, seguido de los vídeos y casetes, el ordenador o Internet, y por último, las visitas educativas. La edad de los ocupados y desempleados determina algo más el tipo de método de aprendizaje utilizado, siendo el material impreso algo más utilizado entre los mayores de 45 años, los vídeos y casetes por los más jóvenes y el ordenador o Internet es ligeramente más usado por las personas de edad intermedia. Sin embargo, esta pauta de utilización por edad es más similar entre los sexos en las personas desempleadas que en las ocupadas.

Ya se ha indicado que el Informe del CES 1/2005 apreció en España un considerable desequilibrio ocupacional, y que éste no se debe sólo a la baja cualificación relativa, pues este desequilibrio se solapa con otro, aún más acusado, de carácter territorial. Los prin-

CUADRO II-26
MÉTODOS DE APRENDIZAJE, POR SEXO, MÉTODO Y EDAD, 2003
(Miles)

Sexo y método de aprendizaje	Parados que utilizaron algún método de aprendizaje en los últimos 12 meses, aparte de enseñanza reglada y no reglada				Ocupados que utilizaron algún método de aprendizaje en los últimos 12 meses, aparte de enseñanza reglada y no reglada			
	Total	Menos de 24 años	De 25-44 años	Más de 45 años	Total	Menos de 24 años	De 25-44 años	Más de 45 años
Ambos sexos								
Total	421,8	116,6	259,7	45,4	3.047,3	307,0	1.963,7	776,6
Material impreso	201,7	51,7	123,5	26,5	1.549,4	161,6	974,6	413,2
Vídeos/casetes	113,2	35,0	68,2	10,0	801,5	83,5	524,8	193,2
Ordenador; Internet	78,1	20,7	50,1	7,2	511,4	49,1	337,4	124,9
Visitas educativas	28,9	9,4	17,8	1,8	185,0	12,6	127,0	45,4
Hombres								
Total	165,2	51,8	96,4	17,1	1.681,0	146,0	1.053,0	482,0
Material impreso	75,6	23,2	43,3	9,1	835,1	75,6	514,2	245,3
Vídeos/casetes	46,8	15,7	27,9	3,3	459,6	43,5	292,1	123,9
Ordenador; Internet	31,1	7,9	19,9	3,3	282,4	21,7	177,0	83,6
Visitas educativas	11,6	3,6	5,3	1,3	104,0	5,1	69,7	29,2
Mujeres								
Total	256,6	64,9	163,3	28,3	1.366,3	161,0	910,7	294,6
Material impreso	126,1	28,5	80,1	17,4	714,3	86,0	460,4	167,9
Vídeos/casetes	66,4	19,3	40,3	6,7	341,9	40,0	232,7	69,2
Ordenador; Internet	46,9	12,9	30,3	3,8	229,1	27,4	160,3	41,3
Visitas educativas	17,4	4,2	12,5	0,5	80,9	7,5	57,3	16,1

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, Módulo año 2003: Módulo de cursos de educación/formación recibidos en los últimos doce meses.

Desequilibrios y desajustes en las cualificaciones en el mercado de trabajo español

cipales desajustes en las cualificaciones serían, más en concreto, los siguientes:

— En algunos grupos de ocupaciones, no se trata tanto de un déficit de cualificación en los parados como de pérdida de «valor» de las cualificaciones adquiridas cuando trabajaban. El marcado desequilibrio ocupacional no se debería únicamente a un problema de cualificaciones más bajas entre los desempleados que entre los ocupados, sino también a que se trata de cualificaciones distintas. E incluso, en ocasiones, puede haber fenómenos más complejos, como el de la sobrecualificación de los ocupados, en el trazado de la explicación de este desequilibrio.

— La presencia de desequilibrios ocupacionales para el segmento de mayor cualificación, muestra que entre los universita-

rios, y entre los que han cursado diferentes especialidades de formación profesional no se trata tampoco de escasez de cualificación, sino de que algunas cualificaciones tienen menor demanda por parte de los empleadores y, pese a ello, agrupan la mayor parte de las personas que completa estudios superiores.

Como ya se dijo antes, la principal conclusión que se deduce del examen realizado sobre la evaluación microeconómica de las políticas de formación y cualificación es que todavía hay un importante margen para mejorar su efectividad y que es necesario evaluarlas sistemáticamente.

La formación continua en España

La formación y reciclaje profesional de los trabajadores ocupados en España, que se viene regulando a través de los ANFC (Acuerdo Nacional de Formación Continua), ha obtenido durante los más de diez años de su existencia buenos resultados. Se ha generalizado su implantación, pues según los últimos datos disponibles (cuadros II-27 y II-28) algo más de 1.800.000 personas se formaron en el año 2001, frente a 300.000 en 1993, y muchas empresas han incorporado la formación permanente a su estrategia de negocio, aunque su participación continúe siendo muy reducida. Además, el modelo de organización de la formación continua (FC) en España se considera un ejemplo de aplicación práctica del diálogo social.

Sin embargo, con posterioridad a la firma de los III ANFC, se han producido una serie de hechos, de los que se ha dado cuenta en anteriores ediciones de esta Memoria, que obligaron en el año 2003 a desarrollar una nueva regulación del subsistema de formación profesional continua[30]. Con esta norma se pretendía avanzar y mejorar el modelo de formación continua para ajustarlo a la doctrina constitucional[31], al nuevo marco establecido por la Ley Orgánica 5/2002, de las Cualificaciones y de la formación profesional, y a la solución de ciertas deficiencias en el modelo de gestión. A pesar de ello, la impugnación de la que está siendo objeto el nuevo modelo aprobado en 2003[32], y el desacuerdo manifestado por algunas Comunidades

[30] RD 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se Regula el subsistema de formación profesional continua.

[31] Véase en la Memoria del CES 2002 el alcance de las SSTC 95/2002, de 25 de abril, y 190/2002, de 17 de octubre.

[32] SSTC 158/2004, de 21 de septiembre.

CUADRO II-27

INDICADORES DE FORMACIÓN REALIZADA, 1993-2001*

	I ANFC				II ANFC				III ANFC
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Participantes formados	**294.219**	**780.578**	**1.242.641**	**1.266.984**	**1.356.006**	**1.346.111**	**1.422.923**	**1.568.121**	**1.802.435**
Mujeres	—	—	394.916	447.436	480.834	498.857	567.061	642.699	756.849
Mayores 45 años	—	—	204.852	222.856	272.865	256.736	271.425	284.616	339.650
No cualificados	—	—	182.600	189.603	285.987	357.221	423.056	500.417	675.205
Acciones formativas	**6.034**	**18.542**	**33.052**	**28.427**	**37.576**	**33.457**	**32.669**	**34.526**	**44.372**
Presencial	5.733	17.445	31.269	26.406	35.095	31.159	30.500	32.046	40.017
A distancia	194	419	649	573	851	645	801	874	2.068
Mixta	107	678	1.134	1.448	1.630	1.653	1.368	1.606	2.287
Horas de formación	**23.709.167**	**40.743.926**	**57.453.974**	**54.220.106**	**54.906.584**	**55.497.520**	**57.338.845**	**63.288.311**	**63.914.589**
Horas por participante	**80,58**	**52,20**	**46,24**	**42,79**	**40,49**	**41,23**	**40,30**	**40,36**	**35,46**
Empresas (1)	**—**	**—**	**—**	**—**	**71.561**	**77.339**	**98.948**	**115.760**	**64.196**
1 a 5	—	—	—	—	31.732	31.876	44.071	51.133	27.034
6 a 9	—	—	—	—	9.528	11.516	15.208	18.460	9.075
10 a 49	—	—	—	—	22.251	25.737	31.104	36.752	20.093
50 a 249	—	—	—	—	5.819	6.554	6.768	7.512	6.170
250 a 999	—	—	—	—	1.265	1.300	1.410	1.511	1.412
1.000 y más	—	—	—	—	286	284	340	356	412

* Convocatoria 1993-1995, datos a julio de 1998. Convocatoria 1996, II y III ANFC, datos a marzo de 2004.
(1) Las empresas se contabilizan una sola vez, independientemente del número de Planes en que participen.

Fuentes: FORCEM y Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

CUADRO II-28

INDICADORES DE VOLUMEN Y ECONÓMICOS CERTIFICADOS, 1993-2001

(Número de expedientes y millones de euros)*

Indicadores de volumen	I ANFC				II ANFC				III ANFC
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Planes de formación	**692**	**1.451**	**2.288**	**1.775**	**3.456**	**3.821**	**4.319**	**4.527**	**4.927**
Empresa y Grupo Empresas	488	801	1.111	714	1.634	1.613	1.744	1.830	2.215
Agrupado	199	634	1.172	1.048	1.743	2.132	2.497	2.620	1.307
Oferta (General e Intersectorial)	5	16	5	13	79	76	78	77	1.405
AA. CC. (1)	—	—	335	321	452	299	276	292	—
PIF (2)	—	300	1.013	2.115	2.665	3.564	3.992	1.107	1.335
Indicadores Económicos									
Planes de formación	**56,00**	**180,24**	**310,65**	**372,84**	**345,03**	**347,85**	**406,50**	**495,76**	**497,56**
Empresa y Grupo Empresas	33,40	76,29	95,18	85,94	78,37	82,89	94,43	118,53	110,10
Agrupado	13,84	78,33	172,68	231,38	200,07	194,23	237,25	296,05	152,29
Oferta (General e Intersectorial)	8,76	25,63	42,79	55,52	66,59	70,72	74,83	81,17	235,17
AA. CC.	—	—	35,02	44,17	55,10	45,29	39,30	33,44	—
PIF	—	0,52	1,50	3,59	5,44	7,26	8,77	2,63	3,97

* Convocatoria 1993-95, datos a julio 1998. Convocatoria 1996, II y III ANFC, datos a marzo de 2004.
(1) Proyectos de Acciones Complementarias.
(2) Permisos Individuales de Formación.

Fuentes: FORCEM y Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

Autónomas respecto a la territorialización de los fondos, ha motivado que la Mesa de diálogo social de 2005 sobre formación continua, junto a otros aspectos, haya acordado continuar con el análisis de la propuesta formulada por el MTAS de transformar los subsistemas de FC y FPO en un único sistema de «formación para el empleo».

Los últimos datos disponibles se refieren a la convocatoria del año 2001. Por ello, este año no se analizan los tradicionales indicadores de volumen y económicos, siendo la única referencia informativa sobre la participación en la formación de la población ocupada la analizada anteriormente.

El Informe del CES 1/2005 indicó también ciertas limitaciones en la capacidad de la formación continua para corregir desequilibrios ocupacionales. Atendiendo a los últimos datos disponibles, ya se ha recordado que se da una elevada presencia de participantes de media y alta cualificación, que la participación de las mujeres está por debajo de lo que éstas suponen en la población ocupada, y que esto último también se observa en el caso de las personas de 45 o más años y entre quienes ocupan puestos de baja cualificación o cuentan con menos experiencia en la empresa.

Puede señalarse además que, en la duración media de los cursos, se da un porcentaje importante de entre 10 y 15 horas, lo que plantea un posible problema de especificidad de las acciones. Esta duración es positiva sin duda para la productividad en la empresa de origen, pero también puede implicar el desarrollo de cualificaciones más difícilmente transferibles fuera de dicha empresa, aun teniendo en cuenta que el hecho de participar en estas acciones mantiene a los trabajadores en contacto con innovaciones organizativas y técnicas, lo que les faculta para adaptarse mejor a los cambios, dentro y fuera de la empresa.

Formación profesional ocupacional

Por lo que se refiere a la formación profesional ocupacional (FPO), durante el año 2004 se han seguido desarrollando las actuaciones específicas en el marco del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, cuyos principales resultados de participación e inserción son examinados a continuación. Otros colectivos analizados son los participantes en Escuelas-Taller y Casas de Oficio, y el alumnado del Programa de Talleres de Empleo.

El número de alumnos de formación profesional ocupacional en el año 2003 fue de 279.799, mientras que en 2002 y 2001 se formó a 250.331 y 182.508 alumnos, respectivamente. Respecto al perfil del alumnado desempleado que ha recibido formación en el año 2003 (cuadro II-29), éste continúa siendo mayoritariamente femenino y joven. En cuanto al nivel de estudios alcanzado, el 43,2 por 100 de los desempleados formados poseía una titulación igual o inferior a la de Graduado Escolar o equivalente, el 20,4 por 100 tenía estudios de Bachillerato, el 16,2 por 100 formación profesional de primer y segundo grado y el 20,1 por 100 universitaria.

El 69 por 100 de los alumnos formados en 2003 encontraron empleo en el año 2004. Esta inserción es casi tres puntos superior a

CUADRO II-29

ALUMNOS PARADOS FORMADOS Y COLOCADOS, POR SEXO, EDAD Y NIVEL ACADÉMICO, 2003-2004

Características sociodemográficas	Inserción 2003			Inserción 2004		
	Formados en 2002	Contratados 2003 (primer contrato)	Tasa de inserción	Formados en 2003	Contratados en 2004 (primer contrato)	Tasa de inserción
Sexo						
Hombre	95.175	67.705	71,1	106.967	77.904	72,8
Mujer	155.054	98.435	63,5	172.818	115.471	66,8
Edad						
< 18 años	9.388	5.649	60,2	11.670	7.626	65,4
18 a 24 años	86.686	63.414	73,2	91.579	69.348	75,7
25 a 29 años	63.221	46.946	74,3	68.101	52.455	77,0
30 a 39 años	54.761	34.050	62,2	64.734	42.582	65,8
40 a 44 años	16.328	8.541	52,3	19.726	11.169	56,6
> 44 años	19.947	7.543	37,8	23.989	10.195	42,5
Nivel académico						
Sin estudios	838	315	37,6	651	297	45,6
Estudios primarios	2.354	1.098	46,6	2.379	1.208	50,8
Certificado escolaridad	22.768	13.589	59,7	26.100	16.549	63,4
FP 1	6.944	4.518	65,1	10.213	6.951	68,1
EGB/Bachiller Elemental/Graduado Escolar	82.611	54.426	65,9	91.919	62.805	68,3
FP 2	27.542	20.590	74,8	35.219	27.002	76,7
BUP/Bachiller superior/COU	55.529	35.368	63,7	57.145	37.914	66,4
Título de Grado Medio	22.995	16.573	72,1	24.371	17.849	73,2
Título de Grado Superior	28.750	19.666	68,4	31.800	22.799	71,7
Total	**250.331**	**166.143**	**66,4**	**279.797**	**193.374**	**69,1**

Fuente: Servicio Público Estatal de Empleo. *Observatorio Ocupacional. Datawarehouse,* fecha de extracción de los datos de 2003: marzo de 2005.

La inserción de los alumnos de FPO aumenta por segundo año consecutivo

la del año pasado (66,4 por 100), y significa recuperar los valores alcanzados en el año 2000. Este aumento se debe fundamentalmente a la mejora en la inserción de las mujeres, aunque el diferencial entre géneros continúa siendo más favorable a los hombres. Por otro lado, los dos grupos de edad con mayor número de alumnos (18 a 24 y 25 a 29 años) nuevamente consiguieron la mayor inserción en 2004, incrementándose además su inserción respecto al año pasado (75,7 —de 18 a 24 años— y 77,03 por 100 —de 25 a 29 años—). Atendiendo al nivel académico, la inserción es muy reducida en los niveles educativos más bajos, aunque —como se acaba de ver— cuatro de cada diez alumnos poseían una titulación igual o inferior al Graduado Escolar. La inserción de los que tienen la titulación de Graduado Escolar y FP de grado medio es muy cercana a la media, y superior a la de los que han cursado enseñanzas de bachillerato. Las mayores tasas de inserción las consiguieron aquellos alumnos que tenían un nivel formativo de FP de grado superior, seguido de los titulados universitarios de grado medio y superior.

Por sectores, el 83,6 por 100 de los alumnos/as se formó en el sector servicios, en la industria el 10,7 por 100, en la construcción el 3,5 por 100 y en el sector primario el 1,4 por 100. Al igual que el año pasado, la industria y la construcción fueron los que presentaron mejores resultados. Sin embargo, los sectores en los que más se han incrementado las tasas de inserción respecto al año pasado son el sector agrario (3,3 puntos porcentuales) y el de servicios (3 puntos). Mientras, en el conjunto de la industria la inserción apenas crece (0,7) y en la construcción decrece ligeramente (–0,7). Respecto al año anterior, alguna familia profesional más obtuvo tasas de inserción entre el 80 y 90 por 100 (comercio, transportes y comunicaciones, automoción, industria pesada y construcciones metálicas, e industrias de fabricación de equipos electrónicos) y son menos las ramas en las que la inserción es inferior al 60 por 100 (artesanía, industrias textiles, piel y cuero, industrias manufactureras diversas y formación complementaria). Hay también más familias profesionales en las que ha aumentado la inserción respecto al año anterior. Dentro de cada sector, las familias profesionales que han incrementado su inserción por encima de la media han sido, en servicios: Comercio; Información y manifestaciones artísticas; Sanidad; Seguros y finanzas; y Servicios a las empresas. En la industria, todas las familias han incrementado su inserción, a excepción de: Automoción; Industria pesada y construcciones metálicas; y Producción,

transformación y distribución de energía y agua. Finalmente, la inserción en la rama agraria se ha incrementado, mientras que la pesca y acuicultura decreció en 2004 (cuadro II-30).

Un reciente estudio de evaluación[33], llevado a cabo por iniciativa del INEM y que fue tenido muy en cuenta en el Informe CES 1/2005, señala que la formación ocupacional tuvo una incidencia más positiva en Ceuta, el País Vasco, Madrid, y Extremadura. En el extremo opuesto se situaron Canarias, Andalucía, la Comunidad Valenciana y Murcia. El estudio también indica que, en líneas generales, existe una asociación positiva entre mayor dinamismo del mercado regional y mayor nivel de éxito de la formación, lo que sugiere claramente que la influencia de los cursos en la empleabilidad está afectada por el marco económico y laboral que rodea a los participantes, y no sólo por factores relacionados con la gestión de la FPO.

Datos básicos del año y evaluación de los programas de las Escuelas-Taller y Casas de Oficio

En relación con las Escuelas-Taller y Casas de Oficio, con datos del cuarto trimestre de 2004[34] había funcionando 665 centros y 20.553 alumnos-trabajadores, que recibían formación teórico práctica en alguna de las 585 Escuelas-Taller (el 90,8 por 100 de los alumnos) o de las 80 Casas de Oficio (el 9,2 por 100). El perfil del alumnado es el de una persona joven (72,4 por 100 es menor de 20 años), varón (65 por 100), con un nivel académico de escolarización básica (54,5 por 100) o con una titulación de EGB/ESO (38,7 por 100), y que cursan estudios de las familias profesionales de Edificación y obras públicas (43,1 por 100), Madera y corcho (11,9 por 100) y Agraria (14,2 por 100). Además, con datos de este trimestre, un 66,3 por 100 del alumnado estaba en la fase de contratación y el resto en formación.

El mismo estudio de evaluación que se acaba de citar aborda el impacto en el empleo de las Escuelas-Taller y Casas de Oficio. Previamente, señala dos cuestiones a considerar en esa evaluación: Por un lado, que la alta tasa de abandono antes de finalizar los estudios obliga a estudiar el impacto tanto de quienes finalizan la acción

[33] F. Saéz (dir.), *Evaluación de la Estrategia Europea de Empleo en las Comunidades Autónomas Españolas,* INEM, noviembre de 2004.

[34] Datos del INEM publicados en red www.inem.es/ciudadano/etco/estadisti.html. No se incluyen datos de la Comunidad Autónoma de Cataluña (con la gestión transferida desde 1998). Durante los seis primeros meses de formación no se requiere contratación de los alumnos.

CUADRO II-30

ALUMNOS PARADOS FORMADOS Y COLOCADOS POR FAMILIA PROFESIONAL, 2003-2004

(Número de alumnos anual y porcentaje de los colocados en el año siguiente)

Sector/familia profesional	Inserción 2003			Inserción 2004		
	Formados en 2002	Contratados 2003 (primer contrato)	Tasa de inserción	Formados en 2003	Contratados 2004 (primer contrato)	Tasa de inserción
Servicios	**205.258**	**134.553**	**65,6**	**233.995**	**160.435**	**68,6**
Administración y oficinas	37.689	24.863	66,0	46.893	32.286	68,9
Comercio	10.165	7.805	76,8	14.558	11.838	81,3
Docencia e investigación	7.692	5.460	71,0	8.334	5.915	71,0
Información y manifestaciones artísticas	2.436	1.676	68,8	2.468	1.838	74,5
Sanidad	12.617	8.100	64,2	14.602	9.854	67,5
Seguros y finanzas	4.455	2.950	66,2	5.724	3.981	69,6
Servicios a la comunidad y personales	11.859	7.742	65,3	13.241	8.988	67,9
Servicio a las empresas	99.769	61.958	62,1	107.907	70.273	65,1
Transportes y comunicaciones	9.623	7.645	79,4	9.799	7.932	81,0
Turismo y hostelería	8.953	6.354	71,0	10.469	7.530	71,9
Industria	**27.543**	**20.172**	**73,2**	**29.989**	**22.170**	**73,9**
Artesanía	1.568	656	41,8	2.183	992	45,4
Automoción	2.569	2.076	80,8	3.011	2.397	79,6
Industrias alimentarias	2.518	1.796	71,3	2.865	2.123	74,1
Industria de fabricación de equipos eléctricos	2.659	2.091	78,6	3.314	2.645	79,8
Industrias gráficas	612	413	67,5	864	610	70,6
Industria pesada y construcciones metálicas	5.449	4.715	86,5	5.295	4.533	85,6
Industrias químicas	987	735	74,5	844	657	77,8
Industrias textiles, piel y cuero	1.869	1.036	55,4	2.109	1.234	58,5
Industrias de la madera y el corcho	1.789	1.052	58,8	1.971	1.222	62,0
Industrias manufactureras diversas	19	10	52,6	53	30	56,6
Minería y primeras transformaciones				90	84	93,3
Montaje e instalaciones	4.189	3.096	73,9	3.732	2.828	75,8
Mantenimiento y reparación	2.561	1.923	75,1	2.816	2.208	78,4
Producción, transformación y distribución de energía y agua	754	573	76,0	842	607	72,1
Construcción	**7.866**	**5.776**	**73,4**	**9.781**	**7.114**	**72,7**
Edificación y obras públicas	7.866	5.776	73,4	9.781	7.114	72,7
Agrario	**2.880**	**1.691**	**58,7**	**3.987**	**2.474**	**62,1**
Agraria	2.793	1.631	58,4	3.885	2.405	61,9
Pesca y acuicultura	87	60	69,0	102	69	67,7
Otro						
Formación complementaria	6.784	3.951	58,2	2.047	1.182	57,7
Total	**250.331**	**166.143**	**66,4**	**279.799**	**193.375**	**69,1**

Fuente: Servicio Público Estatal de Empleo. *Observatorio Ocupacional. Datawarehouse,* fecha de extracción de los datos de 2003: marzo 2005.

como de quienes abandonan (pero que han cursado al menos nueve meses); por otro lado, que la participación conlleva haber tenido un contrato, por lo que las tasas de inserción deben referirse al periodo que comienza una vez abandonada o concluida la formación en la Escuela o Casa.

Los resultados indican que las tasas de inserción fueron claramente superiores en todos los grupos de participantes que finalizaron los programas, comparados con quienes no participaron en dicha formación, y especialmente si se comparan los participantes que eran desempleados de larga duración con un grupo homólogo de no participantes. Parece, además, que el valor añadido de esta formación aumenta a medida que nos alejamos del momento de salida de la Escuela-Taller o Casa de Oficio, sobre todo para quienes llevaban más tiempo en desempleo. Además, las mejoras en las tasas de participación laboral sobre los no participantes son mayores en el grupo que termina dicha formación que entre quienes abandonaron la Escuela-Taller o Casa de Oficio después de nueve meses, aunque en estos últimos también sobresalen quienes estuvieron más tiempo registrados como parados.

La evaluación también indica que, al igual que ocurre en los programas de FPO, las mujeres resultan más beneficiadas por la formación recibida, a pesar de que las tasas son sistemáticamente superiores entre los hombres que entre las mujeres. En cuanto al nivel de cualificación, los no cualificados y los que tienen una formación básica son los que más éxito consiguen, superando en todas las tasas utilizadas a sus homólogos no participantes.

Participación y evaluación de los programas de los Talleres de Empleo

Respecto al Programa de Talleres de Empleo, a finales de 2004 había 674 talleres funcionando, con 14.513 participantes. El perfil del alumnado es una persona de mediana edad (un 56,5 por 100 tiene entre 30 y 44 años), mujer (68,7 por 100), con un nivel académico de escolarización básica (37,6 por 100) o con una titulación no superior a la EGB/ESO (41,5 por 100) y que cursan estudios de las familias profesionales de Industrias alimentarias (33,7 por 100), Agraria (19 por 100) y Servicios a la comunidad y personales (11,4 por 100).

También hay resultados sobre estos programas en el citado estudio de evaluación, que analiza la inserción teniendo en cuenta que la participación en ellos comporta un contrato de trabajo. Los indicado-

res obtenidos muestran que las oportunidades de acceso al mercado de trabajo son más elevadas para los que participaron en este programa. No obstante, estas diferencias son inferiores a las conseguidas por los otros programas de formación considerados, y descienden conforme transcurre el tiempo desde la acción formativa, siendo los desempleados de larga duración y los no perceptores de prestaciones por desempleo los que consiguen a largo plazo una posición de mayor ventaja, en comparación con los no participantes, respecto al empleo.

Las mujeres participantes nuevamente presentan mejores resultados de inserción laboral que los varones. Además, en este tipo de programas la mayor edad de los participantes está asociada a un mayor éxito de inserción, y especialmente entre los colectivos de desempleados de larga duración y en los demandantes de empleo que no reúnen los requisitos para ser clasificados como parados registrados. Finalmente, la inserción laboral de los participantes no sólo es mayor conforme aumenta el nivel de estudios, sino que las diferencias respecto a sus homólogos no participantes son superiores entre quienes tienen mayor nivel educativo.

Sobre la base de la información proporcionada por este estudio de evaluación, así como por otras evaluaciones microeconómicas disponibles sobre las políticas de formación ocupacional, el Informe del CES 1/2005 concluyó, como ya se dijo antes, que estos programas de formación presentan una correlación positiva y estrecha entre el nivel de estudios de los participantes y el éxito obtenido, produciéndose invariablemente un avance relativo importante respecto a los no participantes en el colectivo de parados de larga duración. En lo que respecta a los programas de formación y empleo (Escuelas-Taller, Casas de Oficio, Talleres de Empleo y otros), en la mayor parte de las Comunidades Autónomas se registran mayores resultados en inserción, empleo y empleo estable entre los participantes en este tipo de actuaciones que entre los no participantes.

2.4. Servicios de empleo

El análisis de la estructura administrativa y el grado de descentralización de los servicios a través de los cuales se desarrollan las políticas de empleo ofrece un perfil de los servicios de empleo autonómicos caracterizado, en líneas generales, por una Oficina de Em-

pleo con denominación específica y ámbito de actuación autonómico, con intervenciones provinciales o insulares, cuya tarea principal es la intermediación laboral.

Atendiendo a la naturaleza jurídica adoptada por los servicios de empleo territoriales se distingue entre los que optan por unidades administrativas sin personalidad jurídica propia o independiente, adscritas a una Consejería, como es el caso de Galicia o el País Vasco; por Organismos autónomos administrativos, como en Aragón o Andalucía; o por la constitución de empresas públicas autonómicas, como en Ceuta o Melilla. Además, también se destaca que en todas las Comunidades Autónomas existen entidades que se encargan de ejecutar determinadas medidas de empleo y formación, fundamentalmente Corporaciones Locales, y de organizaciones sin fines de lucro públicas y privadas, tales como asociaciones empresariales, asociaciones profesionales, cámaras de comercio o similares, sindicatos, fundaciones y ONG.

El proceso de transferencia de competencias del INEM a las Comunidades Autónomas, y la correlativa reforma y reestructuración de sus servicios públicos de empleo, presenta una orientación hacia un modelo similar, conformado por un organismo autónomo administrativo, con personalidad jurídica independiente, adscrito orgánicamente a una única Consejería, y en el que se concentrarían el grueso de las políticas activas de empleo.

Con todo, no se dispone de una información clara y completa sobre el grado de desarrollo y gestión de estos servicios de empleo. Antes al contrario, existe una gran dispersión y falta de datos sobre el número de centros y el dimensionamiento del personal empleado, lo que impide un análisis conjunto y comparativo sobre su funcionamiento y efectividad. Asimismo, debe destacarse la existencia de desfases originados, por un lado, por la no aplicación de criterios estadísticos comunes sobre contabilización de acciones y sobre el momento del registro de participación en las mismas, y, por otro, porque, en bastantes casos, es incompleta la información que sobre estas acciones se envía por las Comunidades Autónomas al Servicio Público de Empleo Estatal.

Por ello, adquiere un notable interés la Declaración suscrita por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y los representantes de las organizaciones empresariales, CEOE y CEPYME, y sindicales,

CCOO y UGT (recuadro II-10), en el mes de marzo de 2005. Ante la proximidad de la puesta en marcha del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE), ampliamente demandado, se afirma que este sistema es un instrumento esencial para el funcionamiento eficaz del mercado de trabajo.

RECUADRO II-10

DECLARACIÓN SOBRE EL SISTEMA DE INFORMACIÓN «SISPE»

1. El Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo constituye un instrumento necesario que puede asegurar la gestión eficaz del mercado de trabajo y de las políticas de empleo en España, y garantizar los derechos de los desempleados.

2. La tarea de desarrollo del SISPE se inició en junio de 1999 con la finalidad de integrar la información sobre la gestión de las políticas activas de empleo utilizada por los distintos servicios públicos de empleo que operan en nuestro país, tras el proceso de transferencia a las Comunidades Autónomas de las correspondientes competencias en la materia.

3. En consecuencia, este Sistema de Información tiene como objetivos:
a) Promover la coordinación y cooperación de los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas entre sí y de éstos con el Servicio Público de Empleo Estatal; *b*) permitir el conocimiento y el acceso a todas las demandas realizadas por todos los servicios públicos de empleo; *c*) facilitar la libre circulación de los trabajadores y la movilidad laboral de los demandantes de empleo en todo el territorio nacional; *d*) proporcionar la información útil y necesaria para la gestión y análisis uniformes y coordinados de las actuaciones de las Administraciones Públicas en materia de políticas de empleo, y *e*) mejorar la elaboración de las estadísticas relativas a las magnitudes que definen el funcionamiento del mercado de trabajo. Todas estas funciones responden y se inscriben en los principios constitucionales de igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles, de libre circulación de las personas en todo el territorio nacional y de unidad de mercado.

4. El Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo está basado y ha sido desarrollado mediante el consenso de todas las Comunidades Autónomas, entre ellas y con el MTAS. Y se asienta sobre dos pilares fundamentales: 1) la disposición de datos comunes compartidos por todos los servicios públicos de empleo, y 2) el establecimiento de procedimientos consensuados para la realización de una gestión común.

5. Como consecuencia del desarrollo del SISPE se producen modificaciones en la aplicación de los criterios de gestión que afectan, entre otros, a la determinación del paro registrado. La elaboración de la estadística de paro registrado venía adoleciendo, a lo largo de los años, de dos tipos de problemas: 1) por un lado, algunos errores en la interpretación de la normativa que regula la composición del paro registrado, como resultado de los cuales se producían exclusiones indebidas de ciertos colectivos de desempleados, y 2) por otro, la falta de actualización y gestión automatizada de la información en determinados supuestos, de la que se derivaban asimismo efectos sobre la determinación del paro registrado. Fruto de la implantación del SISPE, estos problemas deben ser necesariamente resueltos en aplicación de los criterios y procedimientos consensuados de gestión.

6. La actualización automática, mediante la eliminación de claves obsoletas que llevaban a clasificar a los desempleados en colectivos excluidos del paro registrado, cuando en realidad ya no mantenían la característica que había conllevado su exclusión, y la corrección de errores de interpretación que asimismo excluían indebidamente a ciertos colectivos modificarán, por consiguiente, las cifras del paro registrado. Al suprimir los factores de eliminación de grupos de desempleados que erróneamente estaban siendo omitidos del paro registrado, se elaborará una estadística más fiable, y más acorde con la normativa (OM de 1985) que regula el paro registrado, como confirman los resultados del estudio realizado por la Comisión de Expertos encargada de determinar la incidencia en las estadísticas de la implantación del SISPE.

RECUADRO II-10 *(Continuación)*

DECLARACIÓN SOBRE EL SISTEMA DE INFORMACIÓN «SISPE»

7. Al efecto de dar transparencia a los cambios derivados de la aplicación de las correcciones anteriormente señaladas, resulta pertinente realizar ante la opinión pública las siguientes aclaraciones: *a*) las nuevas cifras del paro registrado no suponen ni se derivan de modificación alguna de la normativa que regula la elaboración de esta estadística. Esto no excluye que, en el futuro y si se estimase conveniente, puedan abordarse cambios en los criterios estadísticos vigentes; *b*) las variaciones, que reflejan las nuevas cifras, son una mera corrección estadística que no suponen incremento alguno del paro real existente en la sociedad española, ni en cómputo total ni en ningún ámbito territorial, y *c*) la disponibilidad de información permite reconstruir desde febrero de 2001 la serie de paro registrado con los criterios SISPE aplicables a partir de ahora. Esta reconstrucción, realizada por la Comisión de Expertos, indica que las nuevas cifras siguen un patrón de evolución análogo a las tasas de variación del paro registrado publicadas. Se trata, por lo tanto, de una corrección en forma de escalón, que apenas afecta a la evolución de la serie histórica.

8. Es necesario recordar que el concepto de paro registrado no debe ser el indicador fundamental de seguimiento de la coyuntura del mercado de trabajo, ni de medición del desempleo, tareas que corresponden a la Encuesta de Población Activa (EPA). La estadística de paro registrado, al provenir de los registros correspondientes de los Servicios Públicos de Empleo, ofrece como ventaja principal, y verdadera utilidad, la desagregación territorial y la inmediatez de su publicación, conformándose como un instrumento útil y necesario para la ejecución de las políticas de empleo.

Fuente: www.mtas.es, 31 de marzo de 2005.

3. DIÁLOGO SOCIAL Y RELACIONES LABORALES

3.1. DIÁLOGO SOCIAL

3.1.1. **Diálogo social en la Unión Europea**

Importantes retos políticos y socioeconómicos

El diálogo social europeo en 2004 se desarrolló en un contexto marcado por trascendentales acontecimientos políticos, como la ampliación de la Unión Europea y la firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, así como por la situación en relación a los objetivos de la Estrategia de Lisboa, ante la evaluación a medio término de sus resultados.

A pesar de haberse registrado durante el año una cierta recuperación de la economía europea, los objetivos de empleo asumidos en el marco de la Estrategia de Lisboa están lejos de cumplirse con el actual ritmo de crecimiento. De cara al cumplimiento de dichos objetivos, se considera más que nunca esencial el papel que puede y debe desempeñar el diálogo y la negociación entre las organizaciones sindicales y empresariales, tanto a nivel interprofesional como

sectorial. Los interlocutores sociales, mediante el diálogo bipartito y autónomo que llevan a cabo en diferentes niveles y ámbitos, pueden contribuir de manera crucial a los objetivos de empleo y de crecimiento, incrementando la adaptabilidad de empresas y trabajadores, mejorando las cualificaciones, facilitando la actividad y permanencia en el empleo de los trabajadores de mayor edad, etc., en suma, contribuyendo a la competitividad de la economía y a la creación de más empleo de calidad.

El diálogo autónomo de los representantes de los trabajadores y empresarios ha recibido un reconocimiento más solemne en el Tratado Constitucional, recogiéndose un nuevo artículo sobre esta materia entre los preceptos dedicados a la vida democrática de la Unión[35]. Más específicamente, el papel protagonista que se espera de dicho diálogo, ante los retos que debe afrontar la Unión Europea, ha sido replanteado recientemente por una importante Comunicación de la Comisión Europea en esta materia[36]. Cada vez en mayor medida, pues, la valoración que se haga de los resultados de dicho diálogo va a estar condicionada por su aportación a los objetivos de crecimiento, modernización, empleo y cohesión social.

Reuniones de la Cumbre Social Tripartita

Fue precisamente con el fin de facilitar una participación más amplia de los interlocutores sociales europeos en el Proceso de Lisboa, en un contexto de ralentización económica y estancamiento del empleo, que se institucionalizó en 2003 la Cumbre Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo (CST), que representa un marco permanente de concertación a tres bandas entre el Consejo y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de ámbito europeo, como ya se reflejó en la pasada edición de esta Memoria. En el mes de marzo se celebró la reunión anual de la CST previa al Consejo Europeo de primavera. En ella se debatió acerca de las medidas necesarias para dar un nuevo impulso a la Estrategia de Lisboa y acelerar la consecución de los objetivos en ella marcados. Por parte de los interlocutores sociales, como contribución propia, se

[35] Artículo I-48 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: «La Unión reconocerá y promoverá el papel de los interlocutores sociales en su ámbito, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales. Facilitará el diálogo entre ellos, dentro del respeto de su autonomía».

[36] Comunicación de la Comisión Europea, *Colaboración para el cambio en una Europa ampliada: potenciar la contribución del diálogo social europeo*. COM (2004) 557 final.

presentaron dos informes conjuntos de seguimiento de acciones en el terreno de las cualificaciones y del empleo.

El primero de ellos[37] se inscribe en el seguimiento del Marco de Acciones para el desarrollo de las competencias y cualificaciones a lo largo de la vida adoptado conjuntamente por la CES, UNICE/ UEAPME y CEEP en 2002. En él se expone el elenco de acciones, junto con ejemplos de buenas prácticas, llevadas a cabo por las organizaciones sindicales y empresariales en el conjunto de los Estados miembros, en los niveles de sector, rama y empresa, para impulsar la formación y la capacidad de adaptación permanente de las cualificaciones profesionales requeridas por las exigencias en constante cambio de los procesos productivos. Uno de los principales aspectos en el que inciden estas actividades estriba en anticipar e identificar las cualificaciones que serán requeridas a corto, medio y largo plazo, con el fin de responder a las necesidades de adaptación, cada vez más rápida, de las empresas.

Este tipo de acciones, en el terreno de la anticipación al cambio y la adaptabilidad, representa un ejemplo relevante de la aportación de los agentes sociales, a partir del diálogo y la colaboración en terrenos de convergencia de intereses recíprocos, a los objetivos de competitividad y empleo inscritos en la Estrategia de Lisboa[38].

El segundo de los informes citados[39] muestra el grado de implicación de los agentes sociales en los Planes Nacionales de Acción para el Empleo, y particularmente de su contribución a la aplicación de las directrices de empleo en cada uno de los Estados. Se pone de manifiesto una participación generalizada de las organizaciones sindicales y empresariales en el proceso de aplicación de la Estrategia de Empleo en todos los países, en diferentes grados, si bien se señalan carencias importantes en la calidad de dicha participación, como una consulta insuficiente de aquéllas en relación con la elaboración

[37] *Segundo Informe anual sobre las acciones emprendidas por los interlocutores sociales para promover el desarrollo de las competencias y las cualificaciones a lo largo de toda la vida*.

[38] Por ello, los interlocutores sociales instaron a la Comisión y al Consejo a tomar en consideración este trabajo conjunto en el marco de las discusiones sobre el futuro de los sistemas de educación y formación en Europa.

[39] *Informe sobre iniciativas relevantes para la aplicación de las directrices de empleo llevadas a cabo por los agentes sociales en los Estados miembros.*

de los PNAE, impidiéndose una verdadera discusión acerca de las políticas. Con todo, en la práctica totalidad de los países, los agentes sociales han llevado a cabo iniciativas, en muchos casos conjuntas, en el ámbito nacional, local, sectorial y de empresa que contribuyeron de forma importante a la aplicación de las directrices de empleo.

La coyuntura económica y del empleo en Europa en los últimos años, la pérdida de competitividad frente a sus más directos competidores, o los problemas asociados al envejecimiento de la población, entre otros, han suscitado un consenso amplio en torno a la necesidad de impulsar de nuevo los objetivos y los compromisos de la Estrategia de Lisboa en la Europa ampliada, como se puso de manifiesto en la reunión extraordinaria que mantuvo la Cumbre Social Tripartita en el mes de noviembre. En el marco de esta reunión se presentó el citado Informe Kok 2004. El Informe puso de manifiesto los escasos progresos registrados desde el inicio de dicho proceso, y el alejamiento que ello ha comportado respecto de los objetivos marcados, señalando las acciones a emprender en la sociedad del conocimiento, el perfeccionamiento del mercado interior, el entorno empresarial, el mercado de trabajo y el desarrollo sostenible. Los interlocutores sociales europeos reafirmaron su compromiso con los Objetivos de Lisboa y con el papel clave que está llamado a desempeñar el diálogo social, en los diferentes niveles y ámbitos, en todo el proceso.

Desarrollo y balance del diálogo social bipartito

La Comisión Europea ha hecho recientemente balance de los resultados del diálogo social bipartito, especialmente en relación con el actual ciclo de lo que denomina «textos conjuntos de nueva generación», en los cuales los agentes sociales adoptan compromisos o formulan recomendaciones a sus miembros y se comprometen asimismo a impulsar o seguir activamente su aplicación en el plano nacional[40]. En estos años, el diálogo social se ha dotado de un marco y de unas bases sólidas de funcionamiento, ha enraizado fuertemen-

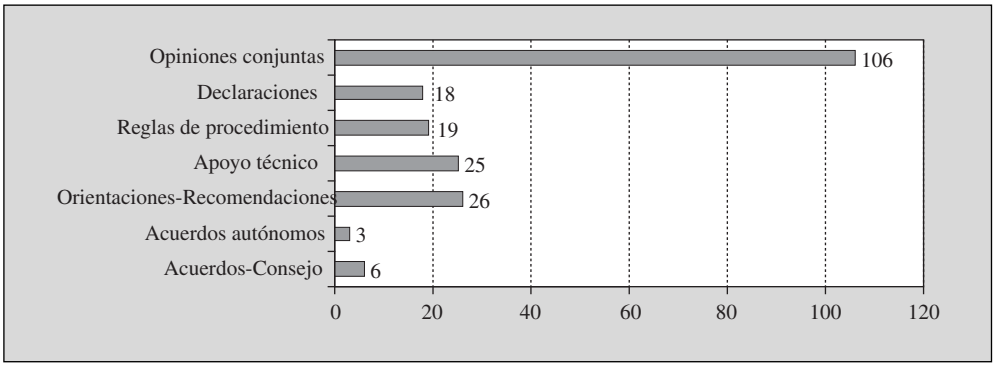
[40] Comunicación de la Comisión Europea, *Colaboración para el cambio en una Europa ampliada: potenciar la contribución del diálogo social europeo*. COM (2004) 557 final, que actualiza el análisis y las perspectivas de desarrollo del diálogo social contenidos en las dos Comunicaciones de la Comisión anteriores en esta materia: *El diálogo social europeo, fuerza de modernización y de cambio*. COM (2002) 341 final, y *Adaptar y promover el diálogo social a nivel comunitario*. COM (1998) 322 final.

te en la dinámica de las relaciones entre empresarios y trabajadores, y se reconoce su contribución en términos de fomento de la cooperación y la confianza mutua.

El diálogo social bipartito entre las organizaciones de empresarios y trabajadores más representativas a nivel europeo ha experimentado un creciente auge, así como una tendencia marcada hacia una mayor autonomía, especialmente a lo largo de los últimos años. Esto se ha puesto de manifiesto con la adopción de un importante número de instrumentos conjuntos que comprende acuerdos en sentido estricto, con base en el artículo 139 del Tratado CE, y otra serie de documentos, de diversa naturaleza jurídica y fines, como posiciones conjuntas, declaraciones, marcos de acción común, orientaciones y recomendaciones, etc. (gráfico II-18).

Los más de trescientos documentos conjuntos aprobados en, aproximadamente, dos décadas de diálogo bipartito, en su gran mayoría de nivel sectorial, se han venido produciendo sobre una gama cada vez más amplia de materias que abarca condiciones de trabajo, formación, empleo, seguridad y salud laboral, no discriminación, o diálogo social, junto a las cuales han aparecido temas más novedosos o que trascienden el marco estricto de las relaciones laborales, como políticas económicas y sectoriales, aspectos sociales de las políticas comunitarias, ampliación, o desarrollo sostenible, entre otras.

GRÁFICO II-18
RESULTADOS DEL DIÁLOGO SOCIAL 1997-2004, POR TIPOS DE INSTRUMENTO



Fuente: Comisión Europea.

Un elemento fundamental de la señalada tendencia a una mayor autonomía viene dado por la previsión, cada vez más frecuente, de aplicar los acuerdos adoptados, en el ámbito nacional correspondiente, mediante los procedimientos y prácticas de los propios agentes sociales, con base en el artículo 139.2 del Tratado CE. Tal ha sido el caso, recientemente, del último de los acuerdos intersectoriales alcanzados, el Acuerdo Marco sobre Estrés en el Trabajo, sobre el que se volverá más adelante.

También se apuntan, según la Comisión, debilidades y carencias de la actual etapa de diálogo, fundamentalmente en el grado de claridad de los textos que asumen las partes (transparencia), y en la previsión de los mecanismos de ejecución y seguimiento. La Comisión considera, así, necesario establecer un marco que ayude a mejorar la coherencia de los resultados del diálogo social y aumentar la transparencia del mismo, invitando a los interlocutores sociales a negociar la adopción de un marco propio con este fin[41]. Por otro lado, en aplicación de las disposiciones del Tratado CE sobre la promoción del diálogo social[42], se prevé continuar con las acciones comunitarias de apoyo al mismo, especialmente en relación con la aplicación de lo acordado, incluido el apoyo financiero a las actividades conjuntas de seguimiento. Por su parte, los interlocutores sociales, basándose en el carácter autónomo del diálogo social, han insistido en solicitar a la Comisión una mayor atención a las prioridades y el programa que los propios interlocutores sociales han establecido de común acuerdo.

Otro reto al que se enfrenta el diálogo social europeo en la actual etapa deriva de la situación creada tras la ampliación. Los nuevos Estados miembros poseen tradiciones y experiencias diferentes en el terreno de las relaciones laborales, entre otros aspectos, un escaso grado de desarrollo del diálogo bipartito entre organizaciones sindicales y empresariales, en los ámbitos nacional o sectorial, que puede generar dificultades a la hora de aplicar en esos países los resultados del diálogo autónomo a escala europea. El éxito de éste depende de que

[41] Comunicación de la Comisión Europea, *Colaboración para el cambio en una Europa ampliada: potenciar la contribución del diálogo social europeo*, cit., pág. 11.

[42] Artículo 138.1 del Tratado CE: «La Comisión tendrá como cometido (...) adoptar todas las disposiciones necesarias para facilitar su diálogo, velando por que ambas partes reciban un apoyo equilibrado.

exista una buena interacción entre el nivel europeo y el nivel nacional, lo que exigirá seguir apoyando unas relaciones laborales de calidad y el fortalecimiento de los agentes sociales en los distintos países.

A lo largo de estos años, pues, el diálogo bipartito se ha convertido en un instrumento esencial que está contribuyendo y puede contribuir de manera aún mayor, si se profundizan y se mejoran sus resultados, a los cambios y transformaciones necesarios para dinamizar el empleo y las relaciones de trabajo en la Unión Europea, ayudando a crear condiciones para la innovación, la calidad de los puestos de trabajo y la competitividad, promoviendo la adaptabilidad de la empresas y los trabajadores, mejorando las cualificaciones y las posibilidades de aprendizaje permanente, o aportando condiciones para que los trabajadores permanezcan más tiempo en activo, entre otros aspectos.

Todo ello ha conducido, más recientemente, a situar al diálogo social autónomo en el centro de la nueva Estrategia europea de crecimiento y empleo propuesta por la Comisión, invitándose a los interlocutores sociales a adoptar un programa conjunto de acción sobre los Objetivos de Lisboa en el que se identifique de forma expresa su contribución a los mismos[43].

El Acuerdo Marco sobre Estrés en el Trabajo

Un nuevo paso adelante en el desarrollo de este diálogo bipartito y autónomo lo constituyó la firma, en el mes de octubre, del Acuerdo Marco sobre Estrés en el Trabajo, suscrito por las organizaciones sindicales y empresariales CES, EUROCADRES/CEC, UNICE, CEEP y UEAPME. El estrés laboral, como problema que afecta a la salud laboral de los trabajadores, al tiempo que tiene importantes costes económicos y una repercusión en la eficiencia de las empresas[44], formaba

[43] En la ya citada Comunicación de la Comisión: COM (2005) 24. El papel del diálogo social europeo en la búsqueda de soluciones concertadas se recoge, asimismo, en la futura Agenda de Política Social 2006-2010, presentada por la Comisión Europea en el momento de elaborar esta Memoria [http://www.europa.eu.int/ comm/ employment_social/social_policy_agenda/spa_en.pdf].

[44] Aunque no hay estudios estadísticos que analicen en profundidad la incidencia de este problema en los lugares de trabajo, los pocos datos disponibles señalan que alrededor de un 28 por 100 de la fuerza de trabajo en la UE-15 se ha venido declarando afectada por el mismo en los últimos años, como reflejan las Encuestas sobre Condiciones de Trabajo publicadas en 1996 y 2000 por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo [http://www.eurofound.ie/ publications/EF0121.htm]. Por otro lado, su coste económico se estima que rondaba

parte de las preocupaciones recogidas en la Agenda de Política Social de la Unión Europea, lo que había motivado la apertura del procedimiento de consultas a los interlocutores sociales para la posible adopción de una medida comunitaria en este ámbito. Sin embargo, aquéllos decidieron abrir un proceso negociador asumiendo el tratamiento de esta problemática dentro del ejercicio de su autonomía colectiva. Conviene recordar que las negociaciones sobre el estrés laboral figuraban incluidas en el Programa de Trabajo Conjunto, 2003-2005, de las organizaciones sindicales y empresariales europeas.

Los firmantes del Acuerdo coinciden en que abordar el estrés en el trabajo puede llevar a una mayor eficiencia y a mejorar la salud y la seguridad laboral, lo que comportará ventajas económicas y sociales para las empresas, los trabajadores y la sociedad en su conjunto. Por ello, se proponen aumentar la sensibilización y la comprensión de los empresarios, los trabajadores, y sus representantes, sobre el estrés laboral, y llamar su atención sobre las situaciones que puedan indicar la presencia de este problema.

El objetivo del Acuerdo estriba, así, en proporcionar a los empresarios y los trabajadores un marco para identificar y prevenir, o gestionar, los problemas de estrés laboral. A tal fin, contiene una descripción de lo que debe entenderse por estrés en el trabajo, y aporta una lista, no exhaustiva, de indicadores potenciales del mismo que permitirían objetivar la aproximación a estas situaciones en los lugares de trabajo[45]. Asimismo, se identifican las responsabilidades de empresarios y trabajadores, en el marco de la obligación de protección de la seguridad y salud laborales, y se ofrece un conjunto de orientaciones o pautas, a los responsables de la actividad de prevención, acerca de las medidas colectivas e individuales que cabe, en su caso, adoptar.

Aparte del valor en sí que representa el propio proceso negociador y la firma de un Acuerdo, para la concienciación en torno a un problema de esta naturaleza, será clave la fase posterior de aplicación, como acuerdo autónomo en el que las organizaciones firmantes han optado por la posibilidad de llevarlo a efecto mediante sus pro-

---

los 20.000 millones de euros a finales de los años noventa en el conjunto de la Unión Europea, según datos de la Comisión Europea citados por la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo: *Facts*, núm. 22, 2002.

[45] Véase el epígrafe 4 de este Capítulo.

pias herramientas y procedimientos. En este sentido, es importante destacar el compromiso asumido de aplicarlo en los ámbitos nacionales en un plazo de tres años, y la voluntad de transparencia y de seguimiento de la efectiva aplicación del mismo, dado que las organizaciones afiliadas a las firmantes deberán informar al Comité de Diálogo Social sobre dicha aplicación. El impulso efectivo de su aplicación se refuerza, asimismo, mediante la previsión de informes anuales y un informe final de resultados del proceso. En este sentido, los interlocutores sociales españoles ya han incluido en el ANC 2005 el Acuerdo Europeo de Estrés, de manera que sirva de referencia a los negociadores en los distintos niveles a la hora de abordar este tema.

Consultas sobre la ordenación comunitaria del tiempo de trabajo

En el terreno ya de las consultas a los interlocutores sociales europeos, como fase previa a la adopción de iniciativas comunitarias en materia social (art. 138 del Tratado CE), destacan en 2004 las llevadas a cabo en relación con una posible revisión de la Directiva sobre tiempo de trabajo y de la Directiva sobre Comités de Empresa Europeos[46].

La ordenación comunitaria sobre tiempo de trabajo[47] se orienta, como es sabido, a proteger la salud y la seguridad de los trabajadores fundamentalmente mediante el establecimiento de límites a la duración del trabajo y la regulación del descanso mínimo, al tiempo que trata de conjugar este interés de tutela de la salud del trabajador con la necesidad de organización del trabajo en las empresas, buscando un cierto equilibrio entre seguridad y flexibilidad organizativa.

El límite a la duración máxima del trabajo semanal regulado en la Directiva, establecido en 48 horas que podían ser computadas en periodos más amplios, puede ser superado mediante acuerdo entre el empresario y el trabajador si así se prevé por los ordenamientos nacionales de transposición *(opt out).* Las condiciones en que se ha aplicado esta excepción en determinados países (Reino Unido) ha-

[46] También se iniciaron consultas en otros importantes terrenos, entre ellos el de la seguridad y salud laboral, como la que dirigió la Comisión a los interlocutores sociales, en el mes de noviembre, sobre posibles acciones para combatir el problema de las dolencias musculoesqueléticas de origen laboral.

[47] Directiva 2003/88/CE, de 4 de noviembre, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, que «refundió» la originaria Directiva sobre tiempo de trabajo (93/104/CE, de 23 de noviembre de 1993) y la que modificó a ésta ampliando su ámbito de aplicación (2000/34/CE, de 22 de junio).

bían puesto de manifiesto, a juicio de la Comisión Europea, situaciones que podían afectar negativamente a la seguridad y salud de gran número de trabajadores. Por este y otros motivos[48], la Comisión Europea tomó la iniciativa de promover una posible revisión de la Directiva[49]. A tal fin, inició el procedimiento de consultas con los interlocutores sociales solicitando su opinión, en una primera fase, acerca de si consideraban necesaria una revisión de la Directiva comunitaria, a lo que tanto las organizaciones sindicales como empresariales respondieron afirmativamente, si bien manifestaron diferentes puntos de vista sobre el fondo de las posibles modificaciones.

En síntesis, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) se ha posicionado en contra del mantenimiento del *opt out,* así como de la posibilidad de extender el periodo de cómputo de la duración máxima de la jornada semanal, que actualmente es de cuatro meses, hasta doce meses con alcance general. Sobre los efectos de la jurisprudencia del TJCE, pedía que la Comisión proporcionase una respuesta duradera que esté en línea con los principios fundamentales de la Directiva.

Por su parte, la Unión de Confederaciones de Industriales y Empresarios de Europa (UNICE) se ha posicionado a favor del mantenimiento del *opt out* y de modificar la Directiva para permitir su adopción por la autonomía colectiva. Asimismo, se ha mostrado favorable al establecimiento, con carácter general, de un periodo de doce meses, ampliables por convenio colectivo, para el cómputo de la jornada máxima semanal. Acerca de la noción de tiempo de trabajo, opinó a favor de que sólo los periodos de trabajo real y efectivo computasen como tales[50].

---

[48] La jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), acerca de la interpretación como tiempo efectivo de trabajo de los periodos de espera del personal médico durante los cuales se halla a disposición, en servicios de atención continuada, había motivado una reformulación del concepto de «tiempo de trabajo» con un impacto importante especialmente en el sector sanitario. SSTJCE de 3 de octubre de 2000, asunto C-303/98 (*SIMAP*), y de 9 de octubre de 2003, asunto C-151/02 *(Jaeger)*.

[49] Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y a los interlocutores sociales a nivel comunitario, *En relación con la revisión de la Directiva 93/104/CE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo.* COM (2003) 843 final.

[50] Las consultas, en esta primera fase, tuvieron un alcance más amplio en cuanto a las organizaciones preguntadas, extendiéndose, asimismo, entre otras, a la

En la segunda fase de consultas, y a la vista del importante alejamiento de las respectivas posiciones en torno a las cuestiones clave, los interlocutores sociales declinaron abrir negociaciones para buscar un posible acuerdo sobre los términos de una revisión de la Directiva comunitaria. La Comisión, en consecuencia, presentó en el mes de septiembre una propuesta de revisión sobre la que de nuevo se consultó a las organizaciones, propuesta que, actualmente, está siendo objeto de discusión en el seno del Consejo[51].

Consultas sobre los Comités de Empresa Europeos

También tuvieron lugar en 2004 consultas sobre los Comités de Empresa Europeos. La aprobación de la Directiva 94/45/CE impulsó un proceso por el que buena parte de las grandes empresas y grupos que operan en el espacio económico europeo, con implantación en dos o más países miembros, se han dotado de órganos o procedimientos de información y consulta a los trabajadores ante las decisiones de la dirección que implican reestructuraciones con efectos transnacionales. Durante sus más de diez años de vigencia, no obstante, han tenido lugar importantes cambios económicos, con múltiples reestructuraciones empresariales, así como sociopolíticos, con la ampliación de la Unión Europea a nuevos Estados.

2.000 empresas afectadas y 740 comités creados

El conocimiento de la realidad de los Comités de Empresa Europeos aparece dificultado por la falta de estadísticas oficiales. No obstante, según un reciente estudio de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo[52], en 2004 habría

---

CEEP, UEAPME, EUROCHAMBRES, EUROCADRES, y múltiples federaciones sectoriales.

[51] Comunicación de la Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/88/CE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo.* COM (2004) 607 final. Resumidamente, la propuesta de la Comisión mantiene el *opt out* mediante acuerdo con el trabajador, si bien se da entrada a la autonomía colectiva para autorizar su utilización, a la vez que se refuerzan y se hacen más estrictos los requisitos para su uso; los Estados podrán ampliar con alcance general a doce meses el periodo de cómputo de la duración máxima de la jornada semanal, actualmente fijado en cuatro meses. Por otra parte, el tiempo de espera y a disposición, en servicios de atención continuada, durante el cual no se trabaje no computará dentro del tiempo de trabajo, salvo que la legislación nacional o la autonomía colectiva establezcan otra cosa.

[52] *Developments in European Works Councils* [www.eiro.eurofound.eu.int/print/2004/11/study/tn0411101s.html]. El estudio, que se apoya en datos del Instituto Sindical Europeo, trata de ofrecer una visión actualizada del desarrollo de los comités de empresa europeos entre 2002 y 2004, comparando la experiencia de

más de 2.000 empresas y grupos de empresas potencialmente incluidos en el ámbito de aquélla, principalmente por el efecto de la ampliación europea. De ellos, alrededor de 740, un 37 por 100, tendrían constituido un comité de empresa europeo o procedimiento de información y consulta, habiendo aumentado el 15 por 100, con la creación de unos 100 nuevos comités, entre 2002 y 2004. Por tanto, un primer hecho destacable es que, tras diez años de vigencia de la Directiva comunitaria, el grado de implantación de comités o procedimientos de información y consulta dista mucho de estar generalizado en la realidad, con más de un 60 por 100 de empresas y grupos que carecen de estos mecanismos, si bien, en 2003, las empresas o grupos con comité de empresa constituido ocupaban a las dos terceras partes de los trabajadores potencialmente afectados por la Directiva[53]. La proporción de comités europeos creados sobre el total de empresas o grupos de dimensión comunitaria con dirección central en España, resulta sensiblemente inferior a la del conjunto de los Estados miembros, habiéndose constituido estos órganos en nueve empresas o grupos de dimensión comunitaria[54].

La ampliación europea ha tenido asimismo impacto en la extensión, composición y funcionamiento de los comités. Tras ésta, la normativa comunitaria se aplica a 28 Estados, si bien, desde el punto de vista de las empresas y grupos afectados, son principalmente los antiguos Estados miembros los que han visto aumentar el número de sus compañías que entran en el ámbito de la Directiva, estimándose en no más de 35 las empresas o grupos con dirección central en los países de la ampliación afectadas por aquélla. Además, siempre según estimaciones, al menos dos terceras partes de los alrededor de

---

24 países. Analiza los acuerdos vigentes y el proceso de renegociación, el papel de los comités en la gestión de las restructuraciones transnacionales, la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la CE, el impacto de la ampliación europea, y el debate sobre cómo mejorar el funcionamiento y la efectividad de los órganos de información y consulta.

[53] Véase Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre *La aplicación concreta de la Directiva sobre la constitución de un comité de empresa europeo (94/45/CE) y sobre los aspectos que, en su caso, deberían ser revisados* (Dictamen exploratorio), de 24 de septiembre de 2003, que cita datos de la Confederación Europea de Sindicatos.

[54] Grupo Repsol YPF (BOE 29.11.2001), Cía. Roca Radiadores, S.A. (BOE 19.12.2000), Cía. Grupo Praxair (BOE 1.07.2004), GE Power Controls Ibérica (BOE 21.12.1999), Altadis, S.A. (BOE 10.01.2003), Grupo BBVA, Industrias Celulosas Aragonesas, S.A., Grupo SAICA (BOE 24.08.2004) y Grupo SCH (firmado en marzo de 2005).

740 comités existentes en 2004, pertenecían a empresas o grupos que operaban en los países de la ampliación. Por ello, los comités habían venido recibiendo, en muchos casos, la incorporación de representantes de los trabajadores de los nuevos miembros, de forma voluntaria antes de la ampliación.

Implantación de los Comités de Empresa Europeos como canal de diálogo entre dirección y representantes de los trabajadores

Un hecho destacable lo constituye el que la autonomía colectiva ha desempeñado un fuerte protagonismo en la creación y puesta en marcha de los Comités de Empresa Europeos, tanto antes como después de aprobada la Directiva. Así, la inmensa mayoría de los comités creados han tenido su origen en el acuerdo. A su vez, la mayor parte de tales acuerdos fueron anteriores a la fecha de transposición de la Directiva a los ordenamientos nacionales (septiembre de 1996), los llamados «acuerdos voluntarios», que fueron respetados a condición de cumplir los requisitos generales de establecer mecanismos de información y consulta transnacional a los trabajadores y ser de aplicación al conjunto de éstos.

El proceso de implantación de los Comités de Empresa Europeos se ha desarrollado en un contexto de globalización económica y de realización del mercado único europeo que ha intensificado la dinámica de las fusiones y absorciones empresariales. En esta realidad, aquéllos se han configurado como un importante instrumento de diálogo entre la dirección y los representantes de los trabajadores ante las reestructuraciones empresariales con efectos transnacionales sobre la producción y el empleo. Desde diversos análisis y encuestas se han señalado, así, importantes aspectos positivos de la experiencia de los comités en estos años, tanto en el plano de las relaciones industriales en su dimensión europea, como desde las experiencias de gestión empresarial de las reestructuraciones.

Sobre su papel y su grado de influencia en la gestión de las reestructuraciones, los análisis muestran un panorama desigual, con comités que reciben un menor nivel de información y consulta formal, mientras que otros han desarrollado un papel más activo que alcanza, con diferentes grados, contactos y actividad entre representantes de los trabajadores, y, de manera regular, la dirección de la empresa, logrando cierta influencia en el proceso de toma de decisiones[55].

[55] Fundación para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo, *Developments in European Works Councils*, cit.

Consultas a los agentes sociales

Las transformaciones ocurridas en estos años, junto con un balance con claroscuros de la implantación y el funcionamiento de estos órganos, llevó a la Comisión Europea, en el mes de abril, a pedir el dictamen de las organizaciones sindicales y empresariales europeas en relación a varias cuestiones: cómo cabría desarrollar completamente en el futuro el potencial que tienen aquellos órganos de contribuir a un diálogo constructivo en el ámbito de las empresas transnacionales; el sentido de una posible acción comunitaria en este terreno, incluida una revisión de la Directiva; y, por último, el papel que los propios interlocutores sociales pueden desempeñar en la gestión de estos temas, teniendo en cuenta sus recientes aportaciones conjuntas en terrenos estrechamente ligados, como la gestión de las reestructuraciones y sus consecuencias sociales.

Las respuestas de los agentes sociales europeos a las consultas de la Comisión pusieron de manifiesto una diferencia de posiciones en algunas cuestiones, especialmente en relación con una eventual revisión de la Directiva. La Confederación Europea de Sindicatos (CES) se ha venido mostrando en todo este tiempo a favor de modificar la norma comunitaria con el fin de corregir lo que, a su juicio, se han revelado como limitaciones para lograr una actividad eficaz de los comités en el cumplimiento de sus objetivos ante la amplitud de los procesos de reestructuración empresarial transnacional de los últimos años. Fundamentalmente, la CES abogó a favor de mejorar la definición de la «información y consulta» como derecho de los comités, en la línea de la que contienen otras Directivas posteriores sobre participación de los trabajadores, así como garantizar que tal información y consulta se lleven a cabo en un momento del proceso de toma de decisiones por la dirección empresarial que permita que las posiciones del comité europeo puedan, en su caso, ser tenidas en cuenta antes de tomar la decisión o decisiones definitivas.

Por su parte, la Unión de Confederaciones de Industriales y Empresarios de Europa (UNICE) expresó su oposición a una revisión de la Directiva, ya que, a su juicio, el desarrollo de la información y la consulta de ámbito transnacional sólo puede venir a partir del diálogo y la negociación entre las partes en las empresas y grupos implicados. Para la UNICE, el desarrollo e implantación actuales de los comités europeos ha descansado precisamente en la flexibilidad negociadora que permite la Directiva y sería perjudicial una actuación de imposición por el legislador comunitario. El mayor reto al que se

enfrentan los comités europeos es el que deriva de la ampliación europea, al dar entrada a múltiples nuevos miembros con diferentes tradiciones y condiciones sociolaborales. Por ello, la patronal europea abogó por un seguimiento de la aplicación de la Directiva en los países de la ampliación, y por un proceso de intercambio de información y experiencias sobre el funcionamiento de los comités europeos, sobre todo tras la ampliación.

Los agentes sociales europeos decidieron trabajar, dentro del marco de su Programa de Acción Conjunta 2003-2005, para analizar y debatir en una serie de seminarios las experiencias de funcionamiento de los comités con la finalidad de identificar posibles soluciones y recomendaciones de buenas prácticas, en la línea de los trabajos que llevaron a la elaboración del documento conjunto sobre consecuencias sociales de las reestructuraciones empresariales adoptado en 2003. Tales trabajos, cuyas conclusiones se recogieron en un documento conjunto de abril de 2005[56], han aportado una visión compartida del funcionamiento práctico de los comités, lo que deberá facilitar el desarrollo y la eficacia de la información y consulta en las empresas y grupos de dimensión comunitaria.

Recientemente, la Comisión Europea ha aprobado una Comunicación sobre reestructuración y empleo en la que se incluye una referencia a la segunda fase de consulta de los interlocutores sociales sobre los Comités de Empresa Europeos[57]. La Comisión anima a los agentes sociales a intensificar el trabajo hasta ahora realizado y alcanzar un Acuerdo entre ellos con el fin de promover las mejores prácticas en el modo de funcionamiento de dichos comités de manera que sean más efectivos, especialmente como agentes de anticipación al cambio.

Temas del diálogo social sectorial

Paralelamente, en 2004 ha continuado desarrollándose un relevante diálogo de ámbito sectorial del que son protagonistas los más de treinta comités creados en los últimos años entre las federaciones sectoriales europeas de empresarios y trabajadores. Entre los temas más sobresalientes que se impulsaron en 2004 mediante iniciativas

[56] CES, UNICE, UEAPME, CEEP, *Lessons learned on European Works Councils,* 7 de abril de 2005.

[57] Comunicación de la Comisión Europea, *Reestructuraciones y empleo. Anticipar y acompañar las reestructuraciones para desarrollar el empleo. El papel de la Unión Europea.* COM (2005) 120 final.

conjuntas destacan el desarrollo de las cualificaciones y la formación permanente, orientaciones para establecer condiciones mínimas de trabajo, mejora de la seguridad y salud laboral, promoción del empleo, igualdad de oportunidades, y responsabilidad social de las empresas (cuadro II-31).

Diálogo en empresas multinacionales de ámbito mundial

Por su significado en un contexto de preocupación creciente por los efectos de la globalización, como nuevo escenario de importantes consecuencias para la actividad empresarial y el empleo, cabe hacer una mención a otros mecanismos y experiencias de diálogo como son los que se han venido abriendo en el ámbito de algunas compañías multinacionales que operan a nivel mundial. Se trata de acuerdos marco mundiales, negociados entre la dirección de las grandes empresas y grupos transnacionales y las federaciones sindicales de las organizaciones internacionales de trabajadores, de los que hasta ahora se han suscrito 25 pertenecientes a diferentes sectores de actividad[58].

Los acuerdos marco mundiales hacen referencia, principalmente, a la aplicación de aspectos relacionados con las normas y principios fundamentales del trabajo, tales como derechos sindicales, negocia-

CUADRO II-31
PRINCIPALES RESULTADOS DEL DIÁLOGO SECTORIAL, 2004

Sector	Documento	Contenido principal
Hostelería	Orientaciones conjuntas	Formación continua, participación de empresas y trabajadores en la planificación, aplicación y evaluación. Reconocimiento de cualificaciones.
	Iniciativa conjunta	Responsabilidad social de las empresas: igualdad de oportunidades y no discriminación; condiciones de trabajo y organización del trabajo; formación profesional permanente; seguridad y salud; reestructuraciones.
Química	Posición conjunta	Formación profesional permanente para mejorar la competitividad empresarial y la empleabilidad de los trabajadores.
Electricidad	Declaración conjunta	Necesidades de futuras cualificaciones en el sector, en el contexto de las reestructuraciones empresariales.
Construcción	Orientaciones	Promoción del empleo de jóvenes en el sector mediante establecimiento de relaciones tutoriales de formación con trabajadores de edad.

[58] Desde el primero, adoptado en 1988 por el Grupo Danone y la UITA (Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación y Afines). Los documentos pueden consultarse en la base de datos de la OIT sobre iniciativas empresariales y sociales [http://www.ilo.org/basi].

ción colectiva, prohibición del trabajo infantil y forzoso, etc., además de otros temas como la información y consulta, la igualdad de oportunidades y la seguridad y salud en el trabajo, y de ellos pueden emanar posteriormente acuerdos específicos en materias más concretas. En España, hasta el momento, se han firmado dos acuerdos de esta naturaleza, a lo que habría que añadir los acuerdos firmados en multinacionales extranjeras con presencia en España.

3.1.2. **Diálogo social en España**

El rumbo del diálogo y la concertación social se vio fuertemente marcado por el comienzo de una nueva legislatura y la formación de un nuevo Gobierno. Sin haber finalizado abruptamente los procesos de las mesas de diálogo que se venían desarrollando con anterioridad, a mediados de año se abrió una nueva etapa en el diálogo entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas con la firma, en el mes de julio, de la Declaración para el Diálogo Social 2004: competitividad, empleo estable y cohesión social.

Significado de la Declaración para el Diálogo Social

Como trasfondo de la llamada a los agentes sociales y de la rúbrica de dicho documento, se encuentra la definición del diálogo social como prioridad para esta legislatura y el compromiso del Gobierno de no llevar a cabo procesos de reforma del mercado de trabajo y las relaciones laborales sin contar con el consenso de las organizaciones sindicales y empresariales.

La primera novedad destacable de esta etapa estriba en el propio método de trabajo adoptado, mediante la plasmación, al inicio de la legislatura, en un documento unitario, de los propósitos y los compromisos para avanzar en la solución concertada del conjunto de temas y problemas que inciden en el crecimiento económico y la competitividad de las empresas españolas, el incremento y la calidad del empleo, las relaciones laborales y la protección social. El proceso de diálogo y negociación complejo y múltiple que han decidido impulsar Gobierno e interlocutores sociales, se asienta, así, en una óptica que admite de entrada la estrecha vinculación entre los factores que condicionan la competitividad empresarial, la generación de empleo y la cohesión social, integrando esta óptica en la dinámica de las Mesas de Negociación.

Otro elemento clave es la orientación estratégica del proceso de diálogo, centrada en alcanzar un modelo de crecimiento económico equilibrado y duradero basado en la mejora de la competitividad de las empresas y en el incremento de la productividad, en aras de generar más empleo y de mayor calidad. Para ello, junto a la contribución de los agentes sociales, otro instrumento clave estriba en el compromiso de orientar las políticas públicas prioritariamente hacia la educación y la formación, las infraestructuras y la inversión pública, la investigación, el desarrollo y la innovación, y la política industrial y de medio ambiente. El objetivo de fondo es, así, alcanzar unas nuevas bases sobre las que se ha de asentar el modelo productivo español, desplazando el centro de gravedad de la competitividad empresarial española hacia la innovación y la calidad.

Estos objetivos, que cuentan con el compromiso expreso del Gobierno y el sector público de acometer una reorientación del gasto público, son urgentes para fortalecer las bases del crecimiento sostenible, la creación de empleo de calidad, y en definitiva la cohesión social en nuestro país, en un contexto de cambios económicos y sociales intensos y acelerados, como la ampliación de la Unión Europea, los efectos de la globalización económica, la sostenibilidad medioambiental o los cambios demográficos, entre otros.

La Declaración para el Diálogo Social delimita, pues, el espacio de desarrollo del diálogo y la concertación en la presente legislatura, definiendo los objetivos, las orientaciones generales y las materias, que estructura en torno a trece temas de negociación (recuadro II-11). En ese marco, el Gobierno y los agentes sociales se comprometieron a afrontar los déficit estructurales que arrastra el mercado de trabajo en España, principalmente las altas tasas de paro y de temporalidad.

Primeros resultados del proceso de diálogo

La amplitud y complejidad de las materias, y la multiplicidad de objetivos y compromisos asumidos convierten al actual proceso de diálogo en un ambicioso programa de reformas pactadas con vocación de extenderse a lo largo de los próximos años, que, sin embargo, comenzó a registrar los primeros resultados en los primeros meses tras su puesta en marcha efectiva. Dicho comienzo tuvo lugar tras la constitución de la Comisión de Seguimiento y Evaluación encargada de establecer las prioridades, calendario y método de trabajo, así como la evaluación de las medidas que se vayan adoptando, compuesta de forma paritaria por doce miembros en representación del

RECUADRO II-11

OBJETIVOS Y COMPROMISOS RECOGIDOS EN LA DECLARACIÓN PARA EL DIÁLOGO SOCIAL

Mercado de trabajo

Analizar los diferentes elementos que inciden en la creación de empleo, en su estabilidad y la utilización no justificada de la contratación temporal, teniendo presentes las nuevas formas de organización empresarial del trabajo.
Consensuar las modificaciones legales y de otra naturaleza, buscando compromisos que logren aunar seguridad para los trabajadores y flexibilidad para las empresas.

Empleo de colectivos con dificultades

Promover con intensidad acciones dirigidas a favorecer el empleo de los jóvenes, de los trabajadores de edad avanzada, de las personas con discapacidad y de otros colectivos con mayores dificultades de inserción laboral.
Buscar concertadamente soluciones que promuevan la integración laboral de las mujeres y mejoren sus condiciones de trabajo, así como procurar la conciliación de la vida familiar y laboral, de conformidad todo ello con el principio de igualdad y no discriminación.

Inmigración laboral

Diálogo específico para el desarrollo reglamentario de la «Ley de Extranjería» (*sic*).

Formación permanente

Analizar conjuntamente las adaptaciones necesarias del modelo de formación de los trabajadores, con el objetivo de favorecer la formación permanente a lo largo de la vida laboral.

Políticas activas y papel de los servicios públicos de empleo

Analizar el diseño de las políticas activas y el papel de los SPE para asegurar la eficacia y eficiencia de sus funciones, así como la adecuada protección ante la falta de empleo: prestaciones y políticas activas. Asegurar la cooperación y coordinación entre las Administraciones y los agentes, públicos y privados, implicados.

Revalorización de instituciones laborales

Mejorar el funcionamiento, y la participación en ellas de los interlocutores sociales; abordar las competencias, papel y funcionamiento de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios colectivos, la Comisión Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo, y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Política industrial

Diseñar políticas industriales y de medio ambiente que favorezcan inversiones de mayor nivel tecnológico, incluyendo medidas que contribuyan a evitar deslocalizaciones o reestructuraciones injustificadas.
Propiciar la participación de los interlocutores sociales en las políticas horizontales e impulsar análisis de los sectores industriales mediante observatorios específicos.
Abordar el desarrollo de los compromisos y las consecuencias sobre la actividad productiva y el empleo del Protocolo de Kioto.

Salario Mínimo Interprofesional (SMI)

Abordar el proceso de su revisión futura a lo largo de los próximos años, los criterios para la revisión del Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM), y los cambios en su regulación sustantiva.

RECUADRO II-11 *(Continuación)*

OBJETIVOS Y COMPROMISOS RECOGIDOS EN LA DECLARACIÓN PARA EL DIÁLOGO SOCIAL

Derechos de información, consulta y/o participación de los representantes de los trabajadores
Analizar conjuntamente la transposición de la Directiva que acompaña al Estatuto de la Sociedad Anónima Europea. Analizar conjuntamente el actual tratamiento normativo de los derechos colectivos en las nuevas realidades empresariales y societarias, y la transposición de la Directiva por la que se establece un marco general relativo a la información y consulta de los Trabajadores en la Comunidad Europea.
Prevención de riesgos laborales
Aplicación de políticas activas contra la siniestralidad y promoción de la cultura de la prevención entre empresas y trabajadores. Cumplimiento de la normativa en vigor y desarrollo pendiente. Participación de los agentes sociales en el diseño, ejecución y control de las medidas, en el marco de sus competencias.
Negociación colectiva
Diálogo social bipartito para desarrollar la capacidad de regulación de la negociación colectiva y su cobertura laboral, propiciar la capacidad de adaptación de la negociación colectiva a las necesidades de empresas y sectores productivos, y mejorar la productividad. Articulación de la negociación colectiva de acuerdo con los principios de eficacia y transparencia. Afirmar su papel en la determinación de políticas de empleo. Continuar impulsando los sistemas extrajudiciales de solución de conflictos.
Participación institucional de los interlocutores sociales
Revisar los instrumentos de participación institucional de los sindicatos y organizaciones empresariales en el marco de su reconocimiento como entidades de relevancia constitucional.
Seguridad Social y protección social
Acometer las reformas y perfeccionamientos necesarios del sistema, en el marco de desarrollo del Pacto de Toledo, para prepararlo de cara a los retos sociodemográficos. Conseguir un sistema de protección social más justo, solidario y eficiente, que siga ayudando a la creación de empleo, riqueza y bienestar.

Gobierno y de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

Flujos migratorios laborales

El proceso de diálogo tuvo uno de sus resultados más significativos en relación con el desarrollo y aplicación de los aspectos laborales y de mercado de trabajo de la Ley Orgánica sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España. La ordenación de los intensos flujos migratorios laborales hacia nuestro país viene constituyendo una de las máximas preocupaciones de los poderes públicos y la sociedad española en los últimos años, en relación, entre otros múl-

tiples aspectos implicados en el fenómeno migratorio, a las cuestiones de integración sociolaboral de los inmigrantes y a las repercusiones de esta realidad sobre el mercado de trabajo en España. No obstante el rango reglamentario del instrumento normativo, por vez primera se produjo un desarrollo en el marco del diálogo social de los aspectos laborales que finalmente integraron el contenido del Real Decreto de desarrollo de la Ley Orgánica 4/2000. Previamente, el Consejo Económico y Social había elaborado un informe de iniciativa propia cuyos planteamientos en torno a relevantes aspectos de la ordenación y gestión de los flujos migratorios laborales se verían reflejados en esta norma reglamentaria[59]. El propio CES, en el dictamen que emitió sobre el Proyecto de reglamento[60], valoró muy positivamente no sólo el método empleado de diálogo con los agentes sociales para la regulación de los aspectos laborales, sino la previsión de mecanismos de participación permanente y estable de éstos en la gestión de los flujos migratorios laborales. Ello reviste especial trascendencia por el papel que se reconoce a los sindicatos y organizaciones empresariales en un aspecto tan relevante para el funcionamiento del mercado de trabajo en la actualidad.

Edad de jubilación y cláusulas de empleo en la negociación colectiva

Las cláusulas de los convenios colectivos que establecían la extinción de los contratos de los trabajadores que hubiesen cumplido la edad ordinaria de jubilación, bajo ciertos requisitos, por razones de política de empleo, fueron puestas en cuestión, declarándose anulables por la jurisprudencia del Tribunal Supremo las pactadas a partir de la derogación, en 2001, de la disposición adicional décima del Estatuto de los Trabajadores que les daba cobertura legal. La situación creada a raíz de dicha doctrina jurisprudencial planteaba inseguridad jurídica en relación a la validez de ese instrumento de política de empleo y su utilización legítima desde la autonomía colectiva. Nuevamente, en el marco de concertación abierto con la Declaración de julio, uno de cuyos propósitos expresos consiste en «afirmar el papel de la negociación colectiva en la determinación de políticas de

[59] Informe del CES 2/2004, sobre *La inmigración y el mercado de trabajo en España.* Así, a título de ejemplo, en lo relativo a consolidar las vías de ordenación de la inmigración laboral: el régimen general, los permisos de temporada y el contingente de trabajadores, si bien introduciendo en ellos mejoras de funcionamiento y transparencia en la gestión.

[60] Dictamen 4/2004, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

empleo», el Gobierno y los agentes sociales alcanzaron un acuerdo para reintroducir la base legal que confiera plena seguridad jurídica a la posibilidad de pactar este tipo de cláusulas en los convenios colectivos por razones de empleo, plasmándose dicho acuerdo en el correspondiente proyecto de ley, que comenzó su tramitación en el Parlamento[61]. La negociación y posterior acuerdo en este tema, que tenían como trasfondo no sólo restablecer la seguridad jurídica necesaria para la negociación colectiva, sino recuperar un instrumento de flexibilidad para la gestión del empleo en las empresas, sirvieron además para actualizar la regulación legal de este aspecto, detallando los motivos de empleo que pueden justificar tal tipo de medidas.

Otros resultados del diálogo social en 2004: extensión de convenios y solución de conflictos

Otros acuerdos alcanzados a lo largo de 2004 se produjeron en el ámbito de las relaciones laborales, concretamente en extensión de convenios colectivos y en la solución mediante procedimientos autónomos de la conflictividad laboral. En el primero de los dos ámbitos, Gobierno y agentes sociales alcanzaron un acuerdo para desarrollar el procedimiento de extensión de los convenios colectivos regulado en el artículo 92.2 del Estatuto de los Trabajadores. La extensión de convenios, sujeta a determinados requisitos y condiciones, constituye un importante instrumento dirigido a evitar vacíos de cobertura de la negociación en ámbitos en los que falta alguna de las partes legitimadas para negociar. Tras la reforma que experimentó el ET en esta materia en 1999, dirigida fundamentalmente a acotar las causas en que cabe solicitar la apertura del procedimiento de extensión, acortar la duración temporal del procedimiento y agilizar el mismo, así como adaptar las competencias de la Administración conforme a la jurisprudencia constitucional, dando entrada a las Comunidades Autónomas[62], seguía sin adoptarse la correspondiente norma de desarrollo reglamentario. El acuerdo alcanzado está llamado a completar y actualizar el desarrollo del ET en esta materia, si bien en el momento de elaborarse esta Memoria no ha sido aún aprobado el correspondiente Real Decreto.

Por otra parte, en el terreno del diálogo social, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel estatal, CCOO,

[61] El CES emitió su Dictamen 1/2005, sobre el Anteproyecto de Ley sobre las Cláusulas de los convenios colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación.

[62] Ley 24/1999, de 6 de julio. En el marco de dicha reforma, el CES emitió el Dictamen 3/1999, sobre el Anteproyecto de Ley de Modificación del Estatuto de los Trabajadores en materia de extensión de convenios colectivos.

UGT, CEOE y CEPYME, firmaron, en el mes de diciembre, el III Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales (ASEC III)[63], garantizando la continuidad del modelo consolidado de mecanismos extrajudiciales y autónomos para la solución de la conflictividad colectiva laboral, que arroja un balance muy positivo de resultados. Como se analiza en otro apartado de este capítulo[64], el ASEC III contiene limitadas novedades de fondo respecto del anterior acuerdo, lo que puede entenderse como una prueba de la aceptación de sus contenidos e instrumentos por las partes de las relaciones laborales, según ponen de manifiesto las cifras de adhesión al mismo y de conflictividad resuelta cada año. Este ámbito se completó con la firma del correspondientes Acuerdo Tripartito entre la Administración y los agentes sociales para financiar el sistema.

Salario mínimo y pensiones mínimas

Una de las primeras medidas normativas laborales en la nueva legislatura consistió en incrementar la cuantía del SMI con el objetivo expreso de recuperar el poder adquisitivo que éste había perdido en los últimos años, como consecuencia de haberse fijado su revalorización en función únicamente de la previsión o el objetivo de inflación para el año correspondiente. A diferencia de la evolución seguida por el SMI en los años ochenta y primeros noventa, con incrementos porcentuales bastante mayores, hasta la recesión de 1992-1994 en que se situaron en torno al 3 por 100, desde 1997 en adelante se habían venido decretando subidas anuales en torno al 2 por 100. La desviación del IPC, especialmente acentuada en algunos de los últimos ejercicios, habría determinado una pérdida de poder adquisitivo acumulada del 6,6 por 100 en el periodo 1996-2004, cuantía en la que resultó incrementado mediante una medida de urgencia[65], previo un proceso de consultas entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas[66].

[63] Resolución de la Dirección General de Trabajo de 12 de enero de 2005 (BOE de 29 de enero de 2005).

[64] Véase el epígrafe 3.3 de este Capítulo.

[65] RDL 3/2004, de 25 de junio (BOE de 26 de junio), para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía. El RDL contiene normas transitorias para evitar el impacto que supondría para los convenios colectivos vigentes el excepcional incremento del SMI llevado a cabo, conservando el criterio de revalorización anterior para los convenios que extiendan sus efectos con posterioridad a 2004.

[66] El RDL 3/2004 dejó en pie la cuestión del método de determinación de la cuantía del SMI, regulado en el artículo 27 del Estatuto de los Trabajadores. No obstante, su Exposición de Motivos contenía una mención a que «en el marco del

La norma resultado de dichas consultas, además, reconduce el significado del SMI a su funcionalidad estrictamente laboral, desvinculándolo de su carácter de referencia para la atribución de derechos y para la fijación de su alcance económico, que había venido acumulando a lo largo de los años en diversos ámbitos. En su lugar, ante la necesidad de contar con una referencia de renta mínima o máxima para determinar la cuantía y el acceso a ciertas prestaciones, beneficios o servicios públicos, se creó una nueva figura, el Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM), sustituyendo en aquellas funciones al SMI.

Basándose en la necesidad de reforzar la solidaridad, en función de las posibilidades del sistema de pensiones, como uno de los principios fundamentales que lo inspiran, el Gobierno y los agentes sociales, dentro de la Mesa de diálogo en Seguridad Social, coincidieron en llevar a cabo una elevación de la cuantía de las pensiones mínimas, en las diversas situaciones protegidas, en términos superiores a la revalorización media que se produce anualmente y que se encuentra garantizada por ley. Este acuerdo de incremento de la cuantía de las mínimas, que supone diferencias que oscilan entre el 5 y el 6,5 por 100, sumando el porcentaje de revalorización por ley y la mejora adicional pactada, venía impulsado en gran medida a partir de dinámicas anteriores con origen en el Acuerdo de 2001, sobre mejora y desarrollo del sistema de protección social. Además, entraba dentro de las previsiones de desarrollo del Pacto de Toledo, por lo que también contó con el respaldo unánime de los grupos parlamentarios en su tramitación. La medida supone beneficiar a un importante volumen de pensionistas, entre 2,5 y 3 millones, la mayoría de los cuales perciben pensiones mínimas.

---

diálogo social» el Gobierno y los agentes sociales «habrán de concretar» una serie de cuestiones a fin de profundizar en «la estrategia para dignificar la cuantía del SMI y para recuperar su función como garantía salarial mínima de los trabajadores». Entre tales cuestiones, se alude a la evolución que deba tener el SMI a lo largo de la legislatura, los criterios que podrían tenerse en cuenta para la revisión del IPREM y la reforma del artículo 27 del Estatuto de los Trabajadores «para asentar sobre nuevas bases la determinación anual del SMI por el Gobierno y para evitar que se produzcan pérdidas de su poder adquisitivo». Sin embargo, a pesar de las intensas negociaciones mantenidas en este tema a finales de año, y principios de 2005, no se consiguió pleno consenso ante la cuestión suscitada de incluir o no una cláusula de revisión automática del SMI en función de la inflación pasada, en el procedimiento de determinación de su cuantía.

Diálogo social y acuerdos en las Administraciones Públicas

En paralelo al marco general de diálogo entre el Gobierno y los interlocutores sociales en el ámbito del sector privado, se dio inicio asimismo a un proceso de diálogo en el ámbito de las Administraciones Públicas con la firma en el mes de septiembre de la Declaración para el Diálogo Social en las Administraciones Públicas, entre el Gobierno y las organizaciones sindicales UGT, CCOO y CSI-CSIF. Dicho marco específico de diálogo contiene el conjunto de medidas que las partes firmantes estiman necesarias en aras de «impulsar la mejora en la calidad en la prestación de los servicios públicos, incrementando la productividad, mejorando las condiciones de trabajo y optimizando el funcionamiento de las Administraciones Públicas». Los compromisos planteados inciden, fundamentalmente, en el ámbito del empleo público y las relaciones laborales, orientándose, en sus principales líneas, a atajar problemas que se han agudizado de forma notable en los últimos años, como ocurre con el crecimiento de la temporalidad en el empleo en el conjunto de las Administraciones Públicas[67], siempre con el objetivo de fondo de mejorar los servicios que se prestan a los ciudadanos. En este marco de diálogo, se suscribió un pacto de retribuciones y en materia de empleo público para 2005.

Nuevamente, la amplitud y complejidad de los objetivos y compromisos asumidos convierten al diálogo en las Administraciones Públicas, concebido a semejanza del diálogo en el sector privado en cuanto al método, en un proceso abierto cuyos resultados sólo pueden esperarse como escalonados dentro de un ámbito temporal que abarca probablemente a la totalidad de la legislatura. Además, las medidas contempladas comportan, en algunos casos, el concurso activo de las Administraciones territoriales para solventar algunos de los objetivos propuestos, lo que, a su vez, exigirá articular la interlocución con dichos ámbitos en las instancias de cooperación y de diálogo entre Administraciones, así como, posiblemente, otros procesos de negociación descentralizados.

Renovación del marco de orientaciones para la negociación colectiva: el ANC 2005

A comienzos de 2005, las principales organizaciones sindicales y empresariales retomaron la dinámica negociadora con el propósito de abordar con carácter inmediato algunos de los principales temas recogidos en la Declaración para el Diálogo Social. Así, en el mes de

[67] Véase al respecto el ya citado Informe del CES 3/2004, *La temporalidad en el empleo en el sector público.*

marzo firmaron un nuevo Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva (ANC 2005)[68], cuya finalidad principal es orientar la negociación de los convenios colectivos en el año. El retraso en contar con un instrumento de esta naturaleza, con respecto a años anteriores, no obstante, puede venir mitigado por el ligero retraso del propio inicio de negociación de los convenios en 2005.

Cabe recordar que el primero de esta serie de acuerdos interprofesionales sobre orientación y contenidos de los convenios se produjo como respuesta desde el diálogo bipartito y autónomo de los agentes sociales a los intentos de reforma unilateral por el Gobierno del marco de la negociación colectiva, ámbito del que aquéllos son protagonistas, de ahí que en el nuevo ciclo de diálogo social iniciado en 2004 se reafirme de manera expresa que la eventual futura reforma del marco jurídico de la negociación debe abordarse en un plano estrictamente bipartito. Además, la serie de ANC surgió con la finalidad de aportar un marco de confianza y estabilidad para contribuir a fortalecer las bases del crecimiento y la creación de empleo. El ANC 2005 profundiza en esta finalidad estratégica de propiciar un crecimiento duradero a partir de un sistema productivo más competitivo e innovador, y profundizando, asimismo, en una mayor definición de la relación entre flexibilidad y seguridad en el empleo, junto con la incorporación de algunos temas de nuevo tratamiento, entre los que se encuentra la responsabilidad social, el absentismo laboral, las políticas medioambientales, el estrés ligado al trabajo o la reestructuración de empresas.

Otras Mesas de Negociación

En los primeros compases de la nueva etapa de diálogo social se abordaron diversos temas, algunos de ellos obligados por un horizonte de cumplimiento de normativa europea. Éste fue el caso de la transposición de la Directiva sobre participación de los trabajadores en la Sociedad Anónima Europea *(Societas Europea)*[69], cuyo plazo límite de transposición finalizaba en el mes de octubre. En el marco del diálogo social se llevó a cabo un proceso de consultas con los

[68] Resolución de la Dirección General de Trabajo, por la que se dispone la inscripción en el registro y publicación del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2005 (BOE de 16 de marzo de 2005).

[69] Directiva 2001/86/CE del Consejo, de 8 de octubre de 2001, por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores.

agentes sociales, en el que éstos formularon aportaciones y observaciones al Gobierno, de cara a la redacción final del proyecto de ley.

En los primeros meses de 2005 se abrieron, o desarrollaron trabajos, diversas Mesas de Negociación, dentro de este amplio proceso de diálogo. En algunos casos, se han reactivado procesos de negociaciones en terrenos en los que se ha registrado un intenso diálogo en años anteriores, como en seguridad y salud laboral. En este ámbito, en el mes de febrero se alcanzaron una serie de acuerdos en la mesa de prevención de riesgos laborales en relación a algunos temas pendientes, y se adoptaron compromisos para cerrar o impulsar la negociación de otros, como la modificación del reglamento de los servicios de prevención, la negociación de una nueva lista de enfermedades profesionales, o la potenciación del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, entre otros[70].

Asimismo, se constituyó en ese periodo la Mesa de Negociación en materia de formación profesional continua, que debería abordar eventuales mejoras en el actual modelo, a partir de una evaluación de los resultados obtenidos tras las reformas que ha venido experimentando el subsistema.

También en 2005 dio comienzo el proceso de diálogo para abordar posibles reformas en materia de Seguridad Social, con la creación de varios grupos de trabajo. En el contexto de desarrollo del Pacto de Toledo, y sobre el precedente que supuso el Acuerdo de 2001, el diálogo de Gobierno y agentes sociales tiene ante sí importantes retos en aras de asegurar la sostenibilidad futura del sistema de pensiones, su adecuación y suficiencia, la respuesta a las nuevas necesidades surgidas como consecuencia de los intensos cambios sociales y demográficos, y la contribución del sistema a un entorno favorable a la actividad económica y el empleo. Previamente, a lo largo de 2004, y durante la primera mitad de 2005, se vinieron desarrollando trabajos en la mesa específica de diálogo sobre la política de atención a la dependencia, en el marco de un amplio debate social y político que contó con la presentación por el Gobierno a finales de año de un Libro Blanco sobre esta vertiente de la protección social[71].

[70] Véase el epígrafe 4.1 de este Capítulo.
[71] Véase Capítulo III de esta Memoria.

Junto a la protección social, el otro gran ámbito de concertación abierto en 2005 se planteó abordar una reforma del mercado de trabajo con la finalidad de mejorar su funcionamiento y alcanzar una serie de objetivos en relación con los importantes problemas que presenta, fundamentalmente el insuficiente volumen de empleo y el alto nivel de temporalidad, propiciando una mayor integración laboral de los colectivos más afectados por el paro y fortaleciendo las políticas de empleo. El proceso de diálogo se planteó sobre la necesidad de consensuar la nueva reforma laboral desde una perspectiva global del conjunto de elementos que inciden en la creación de empleo estable, aunando seguridad para los trabajadores y flexibilidad en la gestión empresarial de la fuerza de trabajo, objetivo éste que se ha venido impulsando asimismo en el marco del ANC. Como paso previo, se nombró la ya citada Comisión de Expertos para el Diálogo Social encargada de elaborar un informe sobre los problemas del mercado de trabajo y el resultado de las reformas laborales acometidas en las dos últimas décadas[72], cuyas principales conclusiones en relación a problemas como la temporalidad han sido expuestos anteriormente[73]. Básicamente, y en síntesis, el Informe aboga por que las necesidades de crecimiento del empleo y de disminución de las tasas de temporalidad existentes en el mercado español de trabajo se traten de alcanzar mediante acuerdos entre los agentes sociales que, con el respaldo de los poderes públicos, permitan diseñar simultáneamente mecanismos compensatorios acordados de flexibilidad y seguridad en el empleo.

Nuevos instrumentos de las relaciones industriales: los observatorios sectoriales

Los nuevos escenarios de competencia abiertos en el marco de la globalización y de la ampliación europea, las exigencias de adaptación y competitividad, los efectos de todo ello en el empleo y las cualificaciones, son algunos de los principales factores que impulsaron la necesidad de crear los llamados «observatorios sectoriales», como instrumento para el análisis conjunto, por las organizaciones sindicales y empresariales, de los factores y condiciones que afectan a la actividad del sector y sus perspectivas de futuro. La creación de estos observatorios ha venido siendo impulsada por las propias orga-

[72] Informe de la Comisión de Expertos para el Diálogo Social: *Más y mejor empleo*... A su vez, el Gobierno presentó a los agentes sociales en el mes de marzo un documento de propuesta de medidas a abordar en el arranque del proceso de negociación (Documento para el diálogo social sobre el mercado de trabajo, marzo de 2005).

[73] Véase el epígrafe 1.1 de este Capítulo.

nizaciones sindicales y empresariales en el marco de los Acuerdos Interconfederales para la Negociación Colectiva (ANC). Pese a ello, son pocos los sectores que se han dotado de una herramienta de interlocución y de diálogo que puede permitir adoptar estrategias en relación con temas como la mejora de la competitividad y el empleo, las necesidades formativas, el desarrollo tecnológico, la seguridad y salud laboral, o las cuestiones medioambientales, entre otras[74].

En ese contexto, en abril de 2005 se dio un nuevo impulso a la creación de este tipo de observatorios en la industria mediante la firma de un Acuerdo marco de colaboración entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y las organizaciones empresariales CEOE-CEPYME, y sindicales UGT y CCOO, para impulsar el desarrollo y modernización de los sectores industriales. Dicho Acuerdo se inscribe en los compromisos y objetivos de la Declaración para el Diálogo Social de alcanzar un modelo de crecimiento económico equilibrado y duradero basado en mayores niveles de competitividad y productividad, planteándose llevar a cabo actuaciones conjuntas de política industrial. Mediante acuerdos específicos, se pretende impulsar la creación de observatorios industriales sectoriales que lleven a cabo análisis detallados de los sectores, su estructura ocupacional y productiva, los procesos de renovación tecnológica y las necesidades de I+D+i, o la internacionalización de las empresas, entre otras.

3.2. Negociación colectiva

El 22 de diciembre de 2003, las organizaciones empresariales CEOE-CEPYME, y sindicales CCOO y UGT, firmaron la prórroga para el año 2004 del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2003 (ANC 2003). Por tercer año consecutivo fijaron en común los criterios y orientaciones para la negociación de los convenios colectivos. Esta práctica de diálogo social bipartito sobre un

[74] Hasta el momento se han constituido observatorios de estas características y fines en los sectores químico (Observatorio Industrial del Sector Químico), textil (O. I. de la Industria del Textil y de la Confección), curtido/piel (O. Sectorial del Curtido/Piel), y calzado (O. Sectorial de la Industria del Calzado), los dos últimos en 2004. Todos ellos se han dotado de un órgano director de composición paritaria entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas del sector, con el cometido de promover las actividades de análisis, estudio y propuesta en relación a los temas de atención prioritaria del sector.

aspecto central del desarrollo de las relaciones laborales como es la negociación colectiva ha dado buenos resultados, propiciando un clima de paz social, contribuyendo a que la economía española y el empleo crezcan por encima de la media europea, y mejorando los propios contendidos de los convenios colectivos al introducir materias que, hasta fechas recientes, tenían escasa presencia, tales como la igualdad, el teletrabajo o la prevención de riesgos laborales. Estos resultados se han evidenciado particularmente en el balance que de tales acuerdos llevan a cabo las partes firmantes como premisa para su renovación o su renegociación.

La prórroga del ANC 2004 reitera, por tanto, las recomendaciones en materia salarial, empleo, flexibilidad interna y cualificación profesional, igualdad de trato en el empleo, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, teletrabajo, seguridad y salud en el trabajo y procedimiento negociador[75]. Las partes firmantes reafirmaron así la voluntad de mantener el diseño de una política salarial antiinflacionista, a la vez que fijaron como objetivo prioritario el mantenimiento del empleo, contribuyendo a evitar ajustes traumáticos, y su incremento, el fomento de su estabilidad, el impulso de la cualificación profesional y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato.

3.2.1. **Estructura y ámbitos de aplicación**

En este apartado se analiza la estructura de la negociación colectiva a través de los datos aportados por la Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo (ECC) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Esta estadística se realiza sobre la base de un cuestionario que deben cumplimentar las comisiones negociadoras de cada convenio a la firma del mismo[76].

Los límites de la ECC

Con carácter previo, conviene recordar que la citada estadística tiene algunas limitaciones. En primer lugar, sólo recoge aquellos convenios que pactan incrementos salariales. Existen, por lo tanto, importantes convenios que regulan gran parte de las relaciones labo-

[75] Véase Memoria del CES 2003, páginas 305 y ss.
[76] Hojas estadísticas reguladas por la Orden de 10 de octubre de 1996.

rales de su ámbito de aplicación, que al no incluir en el mismo incrementos salariales no se recogen en la ECC. Tampoco se recogen, por el mismo motivo, los convenios en situación de ultraactividad.

En segundo lugar, para evitar duplicidades, también se excluyen de la ECC aquellos convenios cuyo ámbito de aplicación coincide totalmente con el de otros, como es el caso de los convenios sectoriales de ámbito estatal de la construcción y la madera. En estos sectores la práctica totalidad de los trabajadores se encuentran afectados en la estadística por convenios de ámbito sectorial provincial o autonómico, pese a la vigencia del convenio general estatal, que marca la pauta de la negociación provincial. Esta circunstancia es también relevante para el análisis de los ámbitos de negociación.

En tercer lugar, se produce el efecto contrario, la inclusión en los datos estadísticos de convenios sectoriales cuyo ámbito territorial de aplicación coincide parcialmente, en este caso se incluyen todos los convenios existentes de forma que se produce la duplicidad en el cómputo de los trabajadores.

En cuarto lugar, hay que tener en cuenta que los datos del número de trabajadores afectados por cada convenio se refieren a la fecha de la firma del mismo y no se actualiza hasta la firma del siguiente convenio, de forma que, si se producen importantes variaciones del empleo, la información puede quedar desactualizada.

Dichos datos son, además, los que cumplimentan las comisiones negociadoras: en el caso de los convenios de empresa muy probablemente la cifra se ajusta a la realidad, pero en el caso de los convenios de sector se trata de estimaciones. Algunas son fáciles de contrastar, como es el caso de los convenios estatales de sector o provinciales de grandes sectores, a través de fuentes estadísticas generales (EPA, afiliación a la Seguridad Social, Encuesta de Coyuntura Laboral). En otros, sin embargo, no es posible, pues afectan a colectivos o actividades que no se ajustan a la vigente clasificación nacional de actividades (CNAE), que ordena los datos de esas otras fuentes. En el caso de los primeros la discrepancia es visible. Por ejemplo, en el sector agrario, con datos de la EPA revisada, había en 2004 452.800 asalariados, frente a 629.000 recogidos en la ECC; en la construcción, según la misma fuente, los asalariados eran 1.818.300 personas, mientras que la ECC situaba esa cifra en 1.406.300.

El elevado número de trabajadores del sector agrario que recoge la ECC se debe al fenómeno de la migración interprovincial de trabajadores, que se produce en este sector, de forma que, según el periodo del año, los trabajadores se desplazan de una provincia a otra para realizar las tareas agrarias. Esta duplicidad, que hace que un trabajador esté a lo largo del año afectado por varios convenios colectivos provinciales del sector agrario, no es corregida, sin embargo, por la ECC. En la construcción no hay una explicación tan inmediata. Uno y otro ejemplo ilustran, en todo caso, la dificultad de estimar la cobertura de la negociación colectiva sólo con las cifras de la ECC.

Por último, en cuanto a la fecha de los datos que figuran en los cuadros se ha utilizado la información disponible a 31 de diciembre de cada año, o a 31 de marzo de 2005, en función del interés en atender a las comparaciones interanuales o a los últimos datos disponibles. En este segundo caso los datos de 2003 son provisionales aunque prácticamente definitivos, ya que el periodo de registro para dicho año finaliza el 30 de abril de 2005.

Evolución y cobertura de la negociación colectiva

Pues bien, según datos de la ECC a 31 de marzo de 2005 se habían registrado 4.647 convenios colectivos con inicio de efectos económicos en 2004, que afectaban a 1.051.000 empresas y 8.745.700 trabajadores.

Comparando las cifras de registro a 31 de diciembre de cada año (cuadro II-32), los datos estadísticos indicarían un retraso en la negociación colectiva respecto de años anteriores. Esto no debe considerarse como un indicio de que la negociación ha sido más conflictiva en 2004, pues los datos por ramas de producción muestran que el retraso se concentra en «administración pública, defensa y seguridad social obligatoria» y en «educación», de modo que podría estar motivado sobre todo por circunstancias ajenas a la propia negociación, como puede ser el caso de la nueva regulación que se anuncia para el sector de la enseñanza. Teniendo en cuenta los datos de 2003 y los más actuales para 2004, el número final de convenios colectivos registrados con inicio de efectos económicos en el año 2004 superaría los 5.500, y la cobertura se cifraría en torno a diez millones de trabajadores.

En cuanto al grado de cobertura de la negociación colectiva, y comparando los datos de la ECC con los datos provenientes de la

CUADRO II-32
CONVENIOS COLECTIVOS, 1997-2004
(Número, empresas y trabajadores)

Año	Convenios		Empresas		Trabajadores	
	Número	Variación %	Número	Variación %	Número	Variación %
1997	3.763	6,0	847,5	11,4	7.226,8	18,1
1998	3.776	0,3	814,2	–3,9	6.972,2	–3,5
1999	3.874	2,6	894,8	9,9	7.782,8	11,6
2000	3.945	1,8	977,3	9,2	7.862,8	1,0
2001	4.021	1,9	895,1	–8,4	7.605,9	–3,3
2002	4.217	4,9	924,2	3,3	7.808,1	2,7
2003	4.364	3,5	1.057,3	14,4	8.147,2	4,3
2004	4.182	–4,2	902,9	–14,6	7.800,6	–4,3

Datos a 31 de diciembre de cada año.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

EPA y de la Afiliación a la Seguridad Social, hay que tener en cuenta todas las deficiencias de cómputo en la primera de estas fuentes reseñadas al comienzo de este apartado. En todo caso, la tasa de cobertura de la negociación colectiva puede estimarse entre el 80 y el 85 por 100 del total de asalariados.

La evolución temporal del número de convenios, empresas y trabajadores en el periodo 1997-2004 (cuadro II-33), permite apreciar un incremento continuo tanto de los convenios como de los

CUADRO II-33
TOTAL DE CONVENIOS COLECTIVOS REGISTRADOS, 1997-2004
(Número, empresas y trabajadores)

Año	Convenios		Empresas		Trabajadores	
	Número	Variación %	Número	Variación %	Número	Variación %
1997	5.040	0,2	1.018,3	–1,0	8.365,1	2,9
1998	5.091	1,0	1.077,6	5,8	8.750,6	4,6
1999	5.110	0,4	1.122,6	4,2	9.008,1	2,9
2000	5.252	2,8	1.198,3	6,7	9.230,4	2,5
2001	5.421	3,2	1.293,2	7,9	9.496,0	2,9
2002	5.462	0,8	1.302,3	0,7	9.696,5	2,1
2003 (1)	5.497	0,6	1.276,4	–2,0	9.966,7	2,8
2004 (1)	4.647	—	1.051,0	—	8.745,7	—

(1) Datos provisionales a 31 de marzo de 2005. Los datos de 2003 son casi definitivos, al cerrarse el periodo de registro a 30 de abril de 2005.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

trabajadores afectados en los años en los que ya se ha cerrado el registro estadístico. Este incremento se debe tanto a la firma de nuevos convenios como al incremento del empleo, como se explicará posteriormente.

Estructura de la negociación colectiva

Como se ha venido señalando en anteriores ediciones de esta Memoria, la estructura de la negociación colectiva en España permanece basada en convenios de empresa y convenios sectoriales de ámbito provincial. Así, se observa una gran estabilidad en la evolución de la distribución de la estructura de la negociación colectiva (cuadro II-34). Durante el año 2004 no se han producido modificaciones significativas con respecto a los años anteriores, siendo el marco principal de negociación el sector provincial, que regula las relaciones laborales de más del 50 por 100 de los trabajadores y que además tiene una evolución creciente en los últimos años.

No obstante, hay que advertir que la metodología de la ECC refuerza la importancia del convenio provincial, ya que, como se explicó antes, en las ramas de producción en las que conviven convenios estatales y convenios provinciales que cubren todo el territorio nacional, los datos recogen únicamente estos últimos a fin de evitar duplicidades. Así pues, si se tomara el criterio estadístico contrario,

CUADRO II-34
EVOLUCIÓN DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA
(Porcentaje)

Convenios	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
Total convenios	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Convenios de empresa (1)	74,9	75,8	76,5	76,8	76,2
Convenios de sector	25,1	24,2	23,5	23,2	23,8
Provinciales	22,5	21,5	20,6	20,2	20,8
Autonómicos	1,0	1,1	1,2	1,5	1,5
Nacionales	1,7	1,6	1,6	1,6	1,5
Trabajadores	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
Total convenios	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Convenios de empresa (1)	12,3	11,7	11,5	11,5	10,7
Convenios de sector	87,7	88,3	88,5	88,5	89,4
Provinciales	54,4	54,4	54,8	54,4	55,5
Autonómicos	8,1	9,3	9,5	10,5	10,2
Nacionales	25,2	24,7	24,2	23,6	23,7

Datos a 31 de marzo de 2005.
(1) Incluye los convenios de grupo de empresa.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

ambos tipos de convenios afectarían a un número similar de trabajadores, en torno al 40 por 100 del total en cada caso.

Además, hay que reiterar que sólo se recogen aquellos convenios que incluyen un incremento salarial. Esto significa que los datos antes expuestos de cobertura y estructura de la negociación colectiva se refieren únicamente a la negociación colectiva salarial. Existen, sin embargo, importantes convenios que regulan aspectos más estructurales de la negociación colectiva, como la estructura salarial o las formas de contratación, que no tienen reflejo estadístico.

Por otro lado, también se ha observado que el fenómeno de la ultraactividad de los convenios hace que el convenio pueda seguir vigente durante varios años más produciendo efectos jurídicos pero sin ser registrado estadísticamente. Este efecto, muy limitado en los convenios sectoriales, afecta a más del 15 por 100 de los convenios de empresa. Puede afirmarse que la negociación colectiva de empresa tiene una mayor importancia en la realidad que la que reflejan los datos estadísticos.

Si se atiende a los tipos de convenio según su ámbito funcional, se observa una cierta especialización, de forma que según el tipo de empresa se utiliza un determinado tipo de convenio. La pequeña empresa se rige generalmente por el convenio provincial. La gran empresa, por el contrario, tiende a utilizar otros dos ámbitos: o bien opta por el convenio propio, o bien acude al convenio sectorial de ámbito nacional. El convenio autonómico, con un crecimiento relativamente importante en los últimos años, abarca a un 10 por 100 del total de trabajadores afectados, 12 por 100 si sólo se tienen en cuenta las Comunidades Autónomas pluriprovinciales.

Ámbitos de aplicación funcional

La distribución de los convenios por su ámbito funcional muestra que en el año 2004 el 74 por 100 fueron de empresa, afectando al 10,2 por 100 de los trabajadores, mientras que los de ámbito supraempresarial fueron un 26 por 100 y afectaron al 89,8 por 100 de los trabajadores.

La ratio de trabajadores por empresa (cuadro II-35) arroja en los últimos cinco años una paulatina disminución en las empresas con convenio propio. Esto podría deberse al menor crecimiento relativo del empleo en las mayores empresas, pero probablemente también

CUADRO II-35
EVOLUCIÓN DE LOS TRABAJADORES POR EMPRESA SEGÚN TIPO DE CONVENIO
(Número medio de trabajadores por empresa)

Tipo de convenio	2000	2001	2002	2003	2004
Total convenios	**7,7**	**7,3**	**7,4**	**7,8**	**8,3**
Convenios de empresa (1)	275,1	257,2	252,1	258,3	243,9
Convenios de sector	6,8	6,5	6,6	6,9	7,5
Provinciales	5,6	5,7	6,0	6,1	6,2
Autonómicos	8,2	4,8	4,6	5,5	7,8
Nacionales	11,1	11,3	11,3	12,4	14,3

Datos a 31 de marzo de 2005.
(1) Incluye convenios de grupo de empresa.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

refleje un progresivo menor tamaño de las nuevas unidades de negociación que se van incorporando cada año, esto es, a un uso más frecuente del convenio de empresa más allá de su tradicional concentración en las de mayor número de trabajadores.

Por otra parte, se percibe un ligero incremento del número medio de trabajadores por empresa en los distintos convenios sectoriales, lo cual se debería, fundamentalmente, al aumento del empleo en las ramas de producción cubiertas por estos convenios.

El detalle de la negociación colectiva por sectores de producción (cuadro II-36) permite apreciar, en primer término, el escaso número de convenios existente en los sectores agrario y de la construcción, porque en dichos sectores apenas existe negociación a nivel de empresa: sólo el 0,3 por 100 de los trabajadores del sector agrario, y el

CUADRO II-36
CONVENIOS COLECTIVOS POR SECTORES DE ACTIVIDAD, 2004

Sectores	Convenios		Empresas		Trabajadores	
	Número	%	Número	%	Número	%
Agrario	84	2,0	91.890	10,2	628.846	8,1
Industria	1.571	37,6	179.194	19,8	2.351.405	30,1
Construcción	57	1,4	108.851	12,1	1.046.326	13,4
Servicios	2.470	59,1	522.919	57,9	3.774.005	48,4
Total	4.182	100,0	902.854	100,0	7.800.582	100,0

Datos a 31 de diciembre de 2004.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

0,1 por 100 de construcción están afectados por convenios de empresa. En estos sectores casi todos los trabajadores se encuentran afectados por convenios de ámbito sectorial provincial o autonómico, aunque hay que tener en cuenta la vigencia en el sector de la construcción tanto del Acuerdo Marco como del Convenio general de la construcción, que marcan la pauta de la negociación provincial en este sector.

La industria y los servicios concentran mayoritariamente la negociación de empresa, siendo incluso mayoritaria en algunas ramas de producción concretas, como: Extracción de carbón; Coquerías, refino de petróleo y tratamiento de combustibles nucleares, Fabricación de productos de caucho y materias plásticas; Fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques; Fabricación de otro material de transporte; Transporte aéreo y espacial; Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria; o Saneamiento público.

Si se atiende a los convenios registrados en el año 2004 por ramas de producción se observa que las ramas donde se han registrado un mayor número de convenios son las mismas que en 2003, lo que confirma que la estabilidad de la estructura de la negociación colectiva se extiende también a las ramas de producción. Así, la que más convenios registró hasta diciembre de 2004 fue la Industria de alimentos, bebidas y tabaco (388 convenios); seguida de Actividades de saneamiento público (357); Administración pública, defensa, y seguridad social obligatoria (295); y Actividades asociativas, recreativas y culturales (272).

Las mismas ramas de producción que el año anterior repiten, igualmente, si se atiende al número de trabajadores afectados: Comercio al por menor y reparaciones domésticas, con 1.233.508 trabajadores; Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo, con 680.713; Hostelería, con 566.192 trabajadores y Otras actividades empresariales, con 497.809 trabajadores.

La distribución territorial de la negociación colectiva por Comunidades Autónomas (cuadro II-37), reproduce, asimismo, el esquema de años anteriores, con Andalucía como la Comunidad con más convenios firmados, seguida de Cataluña, Castilla y León, Comunidad Valenciana y País Vasco. En el número de trabajadores afectados,

CUADRO II-37
DISTRIBUCIÓN DE LOS CONVENIOS COLECTIVOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comunidades Autónomas	Convenios	% sobre total	Trabajadores	% sobre total
Andalucía	596	14,3	956.663	12,3
Aragón	178	4,3	182.495	2,3
Asturias	117	2,8	114.194	1,5
Baleares	65	1,6	170.147	2,2
Canarias	176	4,2	273.206	3,5
Cantabria	116	2,8	73.711	0,9
Castilla-La Mancha	188	4,5	176.370	2,3
Castilla y León	353	8,4	271.188	3,5
Cataluña	508	12,2	995.469	12,8
Comunidad Valenciana	325	7,8	672.019	8,6
Extremadura	59	1,4	138.581	1,8
Galicia	295	7,1	302.678	3,9
Madrid	281	6,7	645.132	8,3
Murcia	79	1,9	173.376	2,2
Navarra	121	2,9	94.640	1,2
País Vasco	308	7,4	169.748	2,2
La Rioja	54	1,3	28.719	0,4
Ceuta y Melilla	32	0,8	8.481	0,1
Interautonómicos	331	7,9	2.353.765	30,2
Total	4.182	100,0	7.800.582	100,0

Datos a 31 de diciembre de 2004.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Cataluña ocupa el primer lugar, seguida de Andalucía, Comunidad Valenciana y Madrid.

Por otra parte, Cataluña y Extremadura, esta última por el Convenio agropecuario, superan el 40 por 100 de trabajadores afectados por convenios sectoriales autonómicos, mientras que la Comunidad Valenciana y el País Vasco superan el 10 por 100, y de las restantes Comunidades Autónomas pluriprovinciales sólo Castilla y León supera el 5 por 100 (cuadro II-38). En el caso de los convenios de empresa, los mayores porcentajes de trabajadores afectados se dan en el País Vasco y Asturias, y los menores en Murcia y Extremadura.

En cuanto al ámbito temporal de los convenios (cuadro II-39), el 63 por 100, que a su vez afectan a más del 66 por 100 de los trabajadores, son revisiones de convenios firmados en años anteriores. Pero debe tenerse en cuenta que son datos provisionales, de forma que —conforme a las previsiones que se realizaron en el

CUADRO II-38

PORCENTAJE DE TRABAJADORES AFECTADOS SEGÚN ÁMBITO FUNCIONAL DEL CONVENIO, POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2004

Comunidades Autónomas	Ámbito			Comunidades Autónomas	Ámbito		
	Empresa (1)	Sector/ provincial	Sector/ autonómico		Empresa (1)	Sector/ provincial	Sector/ autonómico
Andalucía	7,8	91,6	0,6	C. Valenciana	4,6	83,8	11,5
Aragón	16,5	80,3	3,3	Extremadura	2,8	55,4	41,8
Asturias	21,3	78,7	—	Galicia	14,1	82,6	3,3
Baleares	3,3	96,7	—	Madrid	9,6	90,4	—
Canarias	6,4	93,6	0,0	Murcia	2,3	97,7	—
Cantabria	17,2	82,8	—	Navarra	15,4	84,6	—
Castilla-La Mancha	6,3	93,7	0,0	País Vasco	22,8	66,2	10,9
Castilla y León	12,9	78,8	8,3	La Rioja	15,5	84,5	—
Cataluña	5,1	48,7	46,2	Ceuta y Melilla	16,9	83,1	—

Datos a 31 de marzo de 2005.

(1) Incluye los convenios de grupo de empresa.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

apartado anterior— al finalizar el periodo de registro los convenios firmados en el año representarían aproximadamente el 50 por 100 del total.

CUADRO II-39

CONVENIOS COLECTIVOS SEGÚN ÁMBITO DE APLICACIÓN TEMPORAL, 2004

(Número de convenios y de trabajadores y porcentaje sobre el total en cada ámbito funcional)

Tipo de convenio	Convenios		Trabajadores	
	Número	%	Número	%
Total convenios	**4.182**	—	**7.800.582**	—
Firmados por un año	375	9,0	746.517	9,6
Firm. vigencia superior al año	1.174	28,1	1.847.186	23,7
Revisiones de convenios	2.633	63,0	5.206.879	66,7
Convenios de empresa	**3.096**	—	**795.060**	—
Firmados por un año	261	8,4	30.344	3,8
Firm. vigencia superior al año	898	29,0	180.434	22,7
Revisiones de convenios	1.937	62,6	584.282	73,5
Convenios de otro ámbito	**1.086**	—	**7.005.522**	—
Firmados por un año	114	10,5	716.173	10,2
Firm. vigencia superior al año	276	25,4	1.666.752	23,8
Revisiones de convenios	696	64,1	4.622.597	66,0

Datos a 31 de diciembre de 2004**.**

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

Después de unos años de descenso, el porcentaje de convenios con vigencia anual en los últimos años con registro cerrado se ha estabilizado en torno al 25 por 100, afectando aproximadamente al 21 por 100 de los trabajadores. La excepción es el año 2002, en el que subió el porcentaje de trabajadores afectados por convenios con vigencia anual como consecuencia de la firma por un solo año de vigencia del Acuerdo Nacional de la Construcción (cuadro II-40).

Tomando como referencia los datos desde el año 2001 a 31 de diciembre de cada año para hacerlos homologables con los datos disponibles de 2004, se observa, no obstante, una importante disminución de los convenios con vigencia anual en 2004 respecto a años anteriores, aunque no así en los trabajadores afectados.

Nuevas unidades de negociación

Durante 2004 se han registrado 309 convenios en nuevas unidades de negociación, que afectan a 123.043 trabajadores. En el 97 por 100 de los casos son convenios de empresa, si bien la incidencia de su ámbito de afectación personal se invierte, pues los convenios de sector abarcan a más de 80.000 trabajadores, casi un 50 por 100 más que los primeros (cuadro II-41).

Estos convenios pertenecen fundamentalmente al sector servicios, que agrupa el 78 por 100 del total de convenios, y afectan a

CUADRO II-40
CONVENIOS FIRMADOS SEGÚN SU VIGENCIA, 1998-2004
(Porcentajes sobre el total de convenios y de trabajadores)

Año	Convenios		Trabajadores	
	Anual	Plurianual	Anual	Plurianual
1998	37,1	62,9	38,7	61,3
1999	33,7	66,3	26,5	73,5
2000	27,8	72,2	17,3	82,7
2001	27,8	72,2	18,0	82,0
2002	25,4	74,6	24,4	75,6
2003(1)	26,3	73,7	20,8	79,2
2001(2)	33,6	66,4	21,6	78,4
2002(2)	30,5	69,5	28,7	71,3
2003(2)	30,6	69,4	26,9	73,1
2004(2)	24,2	75,8	28,8	71,2

(1) Datos a 31 de marzo de 2005.
(2) Datos a 31 de diciembre de cada año.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

CUADRO II-41
NUEVAS UNIDADES DE NEGOCIACIÓN POR TIPO DE CONVENIO, 2004

Tipo de convenio	Convenios	Trabajadores
Total convenios	309	123.043
Empresa	300	42.134
Sector	9	80.909
Provincial	4	1.390
Autonómico	4	19.519
Nacional	1	60.000

Datos a 31 de marzo de 2005

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

98.328 trabajadores. A continuación aparece el sector industrial con 63 convenios, el 20 por 100 del total que afectan a 18.544 trabajadores, el 15 por 100 del total. Por el contrario, sólo cuatro convenios pertenecen al sector agrario, y uno al de construcción.

Una visión más específica, según las actividades económicas a las que pertenecen estos convenios, permite observar que la rama de producción en la que más convenios nuevos se han registrado es, dentro del sector industrial, la Industria de la alimentación con 18 convenios. En el sector servicios, las ramas en las que se han registrado más convenios nuevos son las de Administración pública, defensa y seguridad social y Saneamiento público, ambas con 40 nuevos convenios cada una; a continuación se encuentran, Transporte (36); Otras actividades empresariales, en particular las empresas de servicios externos (31); Actividades recreativas y culturales (30); y Sanidad y servicios sociales (26).

Respecto a la vigencia de estos convenios de primera negociación, sólo un 19 por 100 tiene vigencia anual, mientras que el periodo de vigencia más frecuente es el trienal, por el que se ha optado en el 26 por 100 de los casos.

Representación en las Mesas Negociadoras

Para finalizar el análisis de la estructura de la negociación colectiva, resulta interesante efectuar algún tipo de reflexión sobre la representación sindical en las Mesas Negociadoras (cuadro II-42). Conviene subrayar, en primer lugar, que la ECC sólo facilita información desglosada de los sindicatos más representativos a nivel estatal. Los representantes de los restantes sindicatos se agrupan en la

CUADRO II-42
COMPOSICIÓN DE LAS MESAS NEGOCIADORAS, 2004
(Convenios, trabajadores y representantes)

Representantes	Convenios	Total convenios			
		Trabajadores		Representantes	
		Número	%	Número	%
CCOO	2.735	7.596.762	97,4	9.141	39,1
UGT	2.736	7.562.659	96,9	8.871	37,9
Otros sindicatos	1.262	2.259.321	28,9	3.686	15,8
Grupo de trabajadores	668	180.307	2,3	1.661	7,1
Representantes	**Convenios**	**Convenios de empresa**			
		Trabajadores		**Representantes**	
		Número	**%**	**Número**	**%**
CCOO	1.758	659.168	82,9	5.568	36,1
UGT	1.753	673.833	84,7	5.413	35,1
Otros sindicatos	962	496.896	62,5	2.866	18,6
Grupo de trabajadores	647	124.340	15,6	1.582	10,2
Representantes	**Convenios**	**Convenios de otro ámbito**			
		Trabajadores		**Representantes**	
		Número	**%**	**Número**	**%**
CCOO	977	6.937.594	99,1	3.573	45,1
UGT	983	6.888.826	98,3	3.458	43,6
Otros sindicatos	300	1.762.425	25,2	820	10,3
Grupo de trabajadores	21	55.967	0,8	79	1,0

Datos a 31 de diciembre de 2004.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

rúbrica de Otros sindicatos, mientras que la rúbrica Grupos de trabajadores incluye a aquellos que han participado en la negociación sin representar a ningún sindicato. Por otra parte, hay que señalar la existencia de solapamientos, al intervenir, por lo general, varias organizaciones sindicales u otros representantes en la negociación de cada uno de los convenios.

La principal característica de la negociación colectiva de 2004 es la presencia de los sindicatos más representativos a nivel estatal en la mayor parte de las mesas de negociación que han firmado o revisado sus convenios. A 31 de diciembre tanto CCOO como UGT habían estado presentes en el 65 por 100 de las Mesas Negociadoras, que afectaban al 97 por 100 de los trabajadores. Esta presencia es aún mayor en los convenios de otro ámbito, pero también es muy amplia en los convenios de empresa.

3.2.2. **Contenidos: salario y tiempo de trabajo**

Como ya viene siendo tradicional en esta Memoria, la información que se recoge en este epígrafe pretende ser una síntesis de cómo las condiciones de trabajo y empleo han sido tratadas en la negociación colectiva de 2004. Dadas las limitaciones derivadas de la necesaria concisión de una Memoria anual de carácter socioeconómico y laboral, y las ya señaladas respecto a la ECC, el análisis atiende a los datos cuantitativos de mayor relevancia y a las tendencias, de carácter más cualitativo, respecto a determinadas cláusulas convencionales que han conformado el texto de los convenios en 2004.

El análisis de los contenidos de la negociación colectiva que se ofrece a continuación aborda las siguientes materias: salario, tiempo de trabajo, empleo y clasificación profesional, para lo que se atenderá, particularmente, a la información que a este respecto ofrece la ECC.

A) *Salario*

Durante el año 2004 han seguido vigentes las recomendaciones previstas en el ANC 2003 en materia de incrementos salariales, que vinculaban los incrementos salariales con tres variables principales:

— Tomar como referencia para el incremento salarial el IPC previsto por el Gobierno.

— Posibilidad de pactar incrementos salariales superiores a la inflación prevista dentro de los límites derivados del incremento de la productividad.

— Los convenios así negociados incorporarán cláusulas de revisión salarial, sin que ello trunque el objetivo de moderación salarial.

Incremento salarial pactado

Desde la firma del ANC 2002, se ha ido produciendo un ligero descenso de los incrementos salariales pactados en convenio. Estos incrementos recogen la suma del incremento pactado en la cláusula de revisión salarial de cada convenio, más el incremento derivado de las cláusulas de salvaguarda en aquellos convenios que la prevean. Respecto a estas últimas, existe una tendencia creciente a su inclusión en la negociación colectiva, alcanzando en el año 2004 al 57,6

por 100 del total de los convenios, y al 77 por 100 de los trabajadores.

En 2004 se ha producido un incremento de los convenios con cláusula de salvaguarda respecto a 2003, si bien el porcentaje de trabajadores afectados es algo menor. En los convenios de empresa también se observa un incremento de estas cláusulas, habiendo pasado a estar presentes en un 53,1 por 100 en 2004. No obstante, siguen siendo más frecuentes en los convenios de otro ámbito.

En cuanto al contenido de las cláusulas de salvaguarda por tipo de convenio y sector de producción (cuadro II-43), las cláusulas con efecto retroactivo afectan al 61 por 100 de los trabajadores, frente a un 12 por 100 de los trabajadores cuyo convenio incluía una cláusula de carácter no retroactivo, y un 3,3 por 100 en el que la cláusula de salvaguarda no ha tenido efectos por estar prevista para incrementos de IPC final superiores al 3,2 por 100.

Para casi el 77 por 100 de los trabajadores afectados por dichas cláusulas, el umbral desde el que han surtido efectos económicos se situó en el 2 por 100 (cuadro II-44), con lo cual recuperan íntegra-

CUADRO II-43
TRABAJADORES SEGÚN TIPO Y SECTOR DE CONVENIO Y CLÁUSULA DE SALVAGUARDA

Tipo de convenio	Retroactiva		No retroactiva		No operativa		Sin cláusula	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Total convenios	4.817.623	61,8	935.582	12,0	255.265	3,3	1.792.112	23,0
De empresa (1)	479.103	56,4	35.774	4,2	8.592	1,0	325.634	38,4
Sect. Provincial	2.659.805	59,0	679.201	15,1	151.072	3,4	1.016.381	22,6
Sect. Autonómico	244.291	54,2	4.200	0,9	70.601	15,7	131.861	29,2
Sect. Nacional	1.434.424	71,9	216.407	10,9	25.000	1,3	318.236	16,0
Sector de convenio	**Retroactiva**		**No retroactiva**		**No operativa**		**Sin cláusula**	
	Número	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**
Total convenios	4.817.623	61,8	935.582	12,0	255.265	3,3	1.792.112	23,0
Agrario	248.852	39,6	1.000	0,2	98.860	15,7	280.134	44,5
Industria	1.603.315	68,2	344.855	14,7	12.182	0,5	391.009	16,6
Construcción	713.427	68,2	157.287	15,0	0	0,0	175.612	16,8
Servicios	2.252.029	59,7	432.440	11,5	144.223	3,8	945.357	25,0

(1) Incluye convenios de grupo de empresas.
Datos a 31 de diciembre de 2004.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

CUADRO II-44
TRABAJADORES SEGÚN CLÁUSULA DE SALVAGUARDA Y UMBRAL DE LA MISMA

Umbral	Total		Retroactiva		No retroactiva	
	Número	%	Número	%	Número	%
Total	6.008.470	100,0	4.817.623	80,2	935.582	15,6
2%	4.608.562	76,7	4.020.388	66,9	588.174	9,8
Superior al 2% e inferior al 3,2%	1.144.643	19,1	797.235	13,3	347.408	5,8
Igual o superior al 3,2%	255.265	4,2	—	—	—	—

Datos a 31 de diciembre de 2004.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

mente la desviación de la inflación, aunque para casi el 10 por 100 los efectos se demoren hasta el año 2005.

Incremento salarial pactado en convenios nuevos y convenios revisados

Durante el año 2004 los incrementos salariales de los convenios firmados fueron superiores a los de los revisados, aunque la diferencia, una vez aplicadas las cláusulas de salvaguarda, no llega a una décima. El mayor incremento se produce en aquellos que han sido firmados con vigencia anual (cuadro II-45). A ello puede haber contribuido el elevado número de convenios de la construcción que han sido registrados con vigencia anual en 2004, porque su incremento salarial ha sido superior a la media.

Incrementos salariales según ámbito funcional de los convenios

Atendiendo al ámbito funcional de los convenios (cuadro II-46), en 2004, como en años anteriores, el incremento salarial de los convenios sectoriales fue superior al de los convenios de empresa. No obstante, si sólo se tienen en cuenta los datos de las empresas priva-

CUADRO II-45
INCREMENTOS SALARIALES SEGÚN LA VIGENCIA DEL CONVENIO

Tipo de convenio	Incremento salarial antes de cláusula de salvaguarda	Incremento salarial aplicada la cláusula de salvaguarda
Total convenios	3,00	3,62
Convenios firmados	3,10	3,68
Por un año	3,27	4,04
Con vigencia superior al año	3,05	3,56
Revisiones de convenios	2,94	3,59

Convenios registrados a marzo de 2005.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

CUADRO II-46
INCREMENTOS SALARIALES SEGÚN EL ÁMBITO FUNCIONAL DEL CONVENIO

Ámbito funcional	Incremento salarial
Total	3,62
Convenios de empresa	3,17
Empresa privada	3,38
Empresa pública	2,82
Administración Pública	2,11
Convenios de otro ámbito	3,67
Grupo de empresas	3,31
Sector local-comarcal	3,75
Sector provincial	3,82
Sector interprovincial	3,59
Autonómicos	3,56
Interautonómicos	5,52
Sector nacional	3,37

Datos a 31 de marzo de 2005.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

das, ya que el sector público presenta importantes peculiaridades a la hora de establecer los salarios, la diferencia se reduce notablemente. Además, a 31 de marzo de 2005 y una vez aplicadas las cláusulas de salvaguarda, el incremento pactado en las empresas privadas es ligeramente superior al pactado en los convenios sectoriales de ámbito estatal.

Dentro de los convenios sectoriales, los mayores incrementos se han producido en los de ámbito provincial, fundamentalmente por la importancia que en estos convenios tienen los sectores agrario y de la construcción, que son los que mayores incrementos salariales han pactado durante el año 2004. En todo caso, se mantiene la tendencia de los últimos años a que los incrementos de los convenios sectoriales sean superiores a los de los convenios de empresa, así como que, dentro de éstos, el incremento salarial de los convenios nacionales resulte inferior al de los convenios de ámbito provincial o autonómico.

En los convenios de empresa, según tamaño de ésta (cuadro II-47), los mayores incrementos salariales en 2004 se han producido en las medianas, de entre 26 y 250 trabajadores. Estos datos son similares a los de años anteriores, con la única excepción del tramo de 6 a 25 trabajadores, que en otros ejercicios ha sido el que ha presentado un mayor incremento salarial.

CUADRO II-47
INCREMENTO SALARIAL EN CONVENIOS DE EMPRESA POR TAMAÑO DE EMPRESA

	Tramos de número de trabajadores							
	Total	**Menos de 6**	**De 6 a 25**	**De 26 a 50**	**De 51 a 100**	**De 101 a 250**	**De 251 a 500**	**Más de 500**
Convenios	3.461	31	762	665	675	757	324	247
Trabajadores	859.644	126	11.642	24.993	49.970	122.804	115.284	534.825
Incremento salarial	3,17	3,41	3,23	3,42	3,41	3,41	3,29	3,05

Datos a 31 de marzo de 2005.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Incremento salarial pactado por sectores de actividad y territorio

La construcción ha sido el sector de producción que ha registrado un mayor incremento salarial, si bien no se puede olvidar que este año ha concurrido la circunstancia de que el Acuerdo Nacional para la Construcción 2003 estableció que la cláusula de salvaguarda, que siempre había tenido un carácter no retroactivo, pasara en 2004 a tener carácter retroactivo (cuadro II-48). De esta forma, los trabajadores afectados por los convenios provinciales de la construcción que han seguido el Acuerdo Nacional, la mayoría, han registrado a efectos estadísticos el incremento salarial tanto de la cláusula de 2003 como de la de 2004. El sector agrario también ha pactado incrementos salariales por encima de la media, mientras que los de la industria y los servicios han sido inferiores a ésta.

Por ramas de actividad, los incrementos salariales de 2004 presentan unas diferencias menos acusadas que en años anteriores: de

CUADRO II-48
INCREMENTO SALARIAL PACTADO EN CONVENIO, POR SECTORES, 2004
(Después de aplicar la cláusula de salvaguarda)

Sectores	Incremento salarial
Total	**3,62**
Agrario	4,04
Industria	3,55
Construcción	4,43
Servicios	3,39

Datos a 31 de marzo de 2005.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

un máximo del 4,13 por 100 para Fabricación de muebles y otras industrias. Reciclaje, a un mínimo del 2,70 por 100 de Hogares que emplean personal doméstico (entiéndase, convenios de empleados de fincas urbanas). Menor aún es el incremento de Administración pública, defensa y seguridad social (2,11 por 100), si bien debe tenerse en cuenta que la determinación del incremento salarial en el sector público tiene unas peculiaridades específicas.

La distribución de los incrementos salariales por Comunidades Autónomas muestra que Navarra con el 4,18 por 100 y Murcia con el 4,0 por 100 son las Comunidades con mayor incremento salarial, mientras que Cataluña con el 3,45 por 100 y Baleares con el 3,46 por 100 las que tienen un menor incremento salarial.

Contenidos específicos en la regulación de las condiciones económicas

Casi todos los convenios regulan de alguna forma la materia salarial, en la que, sobre todo después de la reforma de 1994, se incluye una amplia variedad de contenidos negociales, referidos fundamentalmente a la estructura del salario y el modelo retributivo.

Tanto el AINC 97, como los ANC 2002 y 2003, establecen una serie de recomendaciones en materia salarial que deben presidir la actuación de los negociadores concretos de cada convenio. Estas recomendaciones, a las que se hizo referencia en la Memoria de 2003, siguen vigentes tras la prórroga para 2004 del ANC 2003. Entre ellas, aparte de las ya reseñadas sobre incremento salarial, pueden destacarse las siguientes:

— Establecimiento de la definición y criterios de la estructura salarial, adecuada a la realidad sectorial y empresarial.

— Delimitación de los porcentajes de retribución variable sobre la retribución total.

— Inclusión de la cláusula de inaplicación salarial en los convenios de ámbito supraempresarial.

El modelo salarial mayoritario opta por tablas salariales vinculadas a la clasificación profesional, frente al modelo de masa salarial bruta. Asimismo, respecto al cálculo del salario, el modelo más extendido es el de salario por unidad de tiempo, aunque se observa un paulatino incremento de los convenios que hacen referencia a nuevos modelos de organización del trabajo basados en el rendimiento del

trabajador, en los que se establece la posibilidad de creación de complementos salariales relacionados con el rendimiento del trabajador, de un grupo de trabajadores, o de los resultados obtenidos por la totalidad de la empresa.

Complemento a la productividad y por objetivos

Según los datos de la ECC en 2004, el número de convenios que establecen complementos salariales ligados a la productividad es relativamente bajo, el 23,8 por 100, siendo más frecuentes en los convenios de empresa, el 30,8 por 100, que en los de otro ámbito, 13,2 por 100. Sin embargo, del análisis de los convenios sectoriales se comprueba que tienden a incluir referencias al establecimiento de retribuciones por objetivos, sin llegar a definir el complemento, pero estableciendo una serie de requisitos objetivos para el caso de que se decida la implantación de los mismos en la empresa.

Por el contrario, los convenios de empresa que prevén complementos retributivos por objetivos suelen pactar en el propio convenio sus principales elementos, regulando tanto los objetivos a cumplir como la remuneración que recibirá cada trabajador según su grado de cumplimiento. No obstante, también existe una minoría de convenios de empresa que o bien se limitan a autorizar al empresario a establecer un complemento de retribución en función de objetivos, o bien se remiten a un posterior pacto de empresa.

Entre los convenios analizados que contienen cláusulas de retribución por objetivos, las más frecuentes son las basadas en la productividad individual de cada trabajador, en segundo lugar las que vinculan estos complementos a los resultados globales de la empresa, y por último las basadas en la productividad de secciones o colectivos concretos de la empresa.

Cláusulas de inaplicación salarial

Pese a lo establecido en el artículo 82.3 del Estatuto de los Trabajadores y en las recomendaciones del ANC 2003 respecto a las cláusulas de inaplicación salarial[77], el porcentaje de convenios de ámbito superior a la empresa que incluyen estas cláusulas fue un 49,2 por 100, porcentaje prácticamente idéntico al registrado en el año 2003.

[77] Según el Estatuto de los Trabajadores, los convenios colectivos de ámbito superior a la empresa establecerán las condiciones y procedimientos para el descuelgue salarial.

La mayoría de los convenios que incluyen la cláusula de inaplicación salarial incluyen también el procedimiento para su efectividad, que puede ser muy variado, tanto en los requisitos que debe cumplir la empresa para demostrar su situación económica, como en los plazos para acogerse a la misma, o incluso respecto a la previsión de acudir a procedimientos de conciliación-mediación o arbitraje, en caso de discrepancias en la comisión paritaria del convenio.

Salarios mínimos de convenio

Las cláusulas que establecen un salario mínimo de convenio se sitúan, igualmente, en los mismos porcentajes que en el año 2003, con el 16,7 por 100 de los convenios registrados, que afectan al 28,1 por 100 de los trabajadores.

Percepciones extrasalariales

Por último, la regulación de percepciones extrasalariales también se mantiene en los mismos niveles que en el año 2003. Así, se observa que están presentes en el 78,6 por 100 de los convenios, que afectan al 76,2 por 100 de los trabajadores.

Las cláusulas más frecuentes son las que complementan las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social por incapacidad temporal, tanto en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional (62,5 por 100 de los convenios, que afectan al 65,7 por 100 de los trabajadores) como por enfermedad común (53,1 por 100 de los convenios, que afectan al 49,1 por 100 de los trabajadores).

B) *Tiempo de trabajo*

La regulación del tiempo de trabajo es una de las materias tradicionales de la negociación colectiva. La determinación cuantitativa de la jornada laboral está presente en casi la totalidad de los convenios. Pero, además, el Estatuto de los Trabajadores se remite a la negociación colectiva para fijar otra serie de aspectos fundamentales en la regulación del tiempo de trabajo, como son la distribución de la jornada a lo largo del año o diariamente.

La jornada media pactada en 2004, según los datos registrados a 31 de marzo de 2005, ha sido de 1.757,9 horas/año, lo que equivale a 38 horas con treinta minutos a la semana. En una comparativa anual (cuadro II-49), la jornada media pactada en 2004 es de 5,1 horas/año superior a la pactada en el año 2003. Este incremento de

CUADRO II-49

EVOLUCIÓN DE LA JORNADA PACTADA POR TIPO DE CONVENIO, 1995-2004

Año	Total convenios		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
	Jornada anual	Variación núm. de horas	Jornada anual	Variación núm. de horas	Jornada anual	Variación núm. de horas
1995	1.765,9	2,5	1.719,4	–4,8	1.773,3	3,6
1996	1.767,5	1,6	1.722,8	3,4	1.774,2	0,9
1997	1.767,8	0,3	1.720,8	–2,0	1.774,2	0,0
1998	1.766,6	–1,2	1.716,3	–4,5	1.773,3	–0,9
1999	1.765,0	–1,6	1.716,5	0,2	1.771,5	–1,8
2000	1.761,3	–3,7	1.711,6	–4,9	1.767,9	–3,6
2001	1.758,7	–2,6	1.708,0	–3,6	1.764,9	–3,0
2002	1.756,3	–2,4	1.704,0	–4,0	1.762,5	–2,4
2003	1.752,8	–3,5	1.697,6	–6,4	1.759,5	–3,0
2004	1.757,9	5,1	1.706,1	8,5	1.763,5	4,0

Datos a 31 de marzo de 2005.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

la jornada media anual, el primero desde 1997, se produjo tanto en los convenios de empresa (8,5 horas/año) como en los de otro ámbito (4 horas/año).

Por otra parte, existe una gran diferencia entre la jornada pactada en los convenios firmados, 1.765,2 horas/año, con la de los revisados, 1.753,5 horas/año. Es decir, la jornada media de los trabajadores afectados por un convenio firmado en 2004 es casi 12 horas/año superior a la de los trabajadores afectados por las revisiones de los convenios firmados en años anteriores.

Con todo, debe recordarse, como ya se ha indicado, que la negociación de 2004 se encuentra retrasada respecto a la de años anteriores a la misma fecha, principalmente en las ramas de producción de «educación» y «administración pública, defensa y seguridad social», precisamente las dos ramas con menor jornada anual (1.456,8 y 1.608,3 horas/año, respectivamente). Es previsible, por tanto, que conforme se vayan firmando los convenios de estas ramas vaya disminuyendo la jornada media anual de los convenios firmados, y, en consecuencia, la del total de convenios registrados en el año.

El estudio de la jornada media anual en 2004, según el tipo y la vigencia del convenio (cuadro II-50), permite apreciar que este año, al igual que en anteriores, la correspondiente a convenios de em-

CUADRO II-50
JORNADA PACTADA POR TIPO DE CONVENIO Y VIGENCIA, 2004

Tipo de convenio	Datos a 31/03/05	Datos a 31/12/04
	Jornada media pactada	Jornada media pactada
Total convenios	**1.757,9**	**1.755,8**
Firmados por un año	1.751,9	1.751,6
Firmados con vigencia superior al año	1.769,6	1.765,0
Revisiones de convenios	1.753,5	1.753,2
Convenios de empresa	**1.706,1**	**1.705,8**
Firmados por un año	1.734,3	1.732,5
Firmados con vigencia superior al año	1706,3	1.707,8
Revisiones de convenios	1.704,1	1.703,7
Convenios de otro ámbito	**1.763,5**	**1.761,5**
Firmados por un año	1.752,9	1.752,5
Firmados con vigencia superior al año	1.775,4	1.771,2
Revisiones de convenios	1.759,7	1.759,4

Datos a 31 de marzo de 2005.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

presa (1.706,1 horas/año) es inferior a la de los convenios de otro ámbito (1.763,5 horas/año).

Desde un punto de vista sectorial, mientras que en los sectores agrario, industria y construcción, las diferencias entre 2003 y 2004 no llegan en ninguno de ellos a las 2 horas/año, en el sector servicios la jornada media pactada en 2004 es casi 9 horas/año superior a la de 2003, consecuencia del manifestado retraso en la negociación colectiva. En el sector servicios la jornada media pactada en 2004 se situó en 1.756,9 horas/año, en el agrario en 1.768,2 horas/año, en la industria en 1.760,0 horas/año y en la construcción en 1.749,3 horas/año.

Por tramos de jornada (cuadro II-51), se observa que el tramo mayoritario, que agrupa a más del 50 por 100 de los trabajadores afectados por la negociación colectiva, es el de 1.759 a 1.803 horas/año, con una jornada media anual de 1.777,9 horas/año. Más del 95 por 100 de los trabajadores de este tramo están afectados por convenios de otro ámbito, mientras que los trabajadores afectados por convenios de empresa se agrupan mayoritariamente en el tramo de menos de 1.712 horas/año. Por otra parte, cuando se analiza la jornada media pactada en los convenios de empresa por tamaño de empresa, se observa que ésta disminuye conforme aumenta la plantilla.

CUADRO II-51

CONVENIOS, EMPRESAS, TRABAJADORES AFECTADOS Y JORNADA SEGÚN TRAMOS DE JORNADA PACTADA, 2004

	Tramos de jornada pactada					
	Total	**Menos de 1.712**	**De 1.713 a 1.758**	**De 1.759 a 1.803**	**De 1.804 a 1.825**	**1.826**
Convenios	4.647	1.203	1.027	1.422	316	679
Empresas	1.051.018	24.037	181.208	613.784	142.585	89.404
Trabajadores	8.745.740	1.082.470	1.871.422	4.639.004	648.279	504.565
Jornada media anual	1.757,9	1.627,8	1.746,0	1.777,9	1.812,9	1.826,0

Datos a 31 de marzo de 2005.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

La jornada efectiva media por trabajador (cuadro II-52), conforme a los datos de la Encuesta de Coyuntura Laboral, esto es, la jornada laboral pactada, más las horas extraordinarias realizadas, menos las horas no trabajadas, ya sea por incapacidad temporal o maternidad, absentismo, huelgas, o por otros motivos[78], muestra una disminución de más de seis horas anuales respecto de 2003, lo que contrasta con el incremento de casi nueve horas/año en la jornada pactada, máxime cuando el número de horas no trabajadas en 2004 ha sido el mismo que en 2003 (236). Por sectores de producción, el mayor descenso en la jornada se ha producido en el sector industrial, que ha disminuido su jornada efectiva media por trabajador en 10 horas al año.

CUADRO II-52

JORNADA MEDIA EFECTIVA POR TRABAJADOR SEGÚN TIPO DE JORNADA, 1999-2004

(Horas/año)

Año	**Total**	**Tiempo completo**	**Tiempo parcial**
1999	1.674,3	1.772,5	997,4
2000	1.675,2	1.775,3	978,0
2001	1.669,5	1.768,5	1.008,3
2002	1.664,9	1.767,5	1.026,5
2003	1.652,8	1.758,5	1.023,9
2004	1.646,2	1.755,1	1.024,0

Fuente: MTAS*, Encuesta de Coyuntura Laboral*.

[78] Conviene recordar que esta Encuesta no incluye en su ámbito el sector público ni el sector agrario.

Ordenación cualitativa del tiempo de trabajo

Durante el año 2004, han seguido vigentes todas las recomendaciones previstas en el ANC 2003, a saber:

— Gestión del tiempo de trabajo, duración y distribución de la jornada, incluso su cómputo anual y su distribución flexible, al considerar que son elementos que pueden contribuir a una mejor evolución del empleo y a incrementar la productividad del trabajo y el grado de utilización del equipamiento productivo.

— Limitación de las horas extraordinarias que no sean estrictamente necesarias.

— Utilización de sistemas flexibles de jornada, que deben ir acompañados de las condiciones para su realización, con el objetivo de conciliar las necesidades de las empresas con las de los trabajadores y trabajadoras haciendo compatible su vida laboral con la personal y familiar.

Anualización de la jornada

Entre los contenidos más importantes en materia de tiempo de trabajo se puede señalar, en primer lugar, la forma de cómputo de la jornada laboral. En la mayoría de los convenios registrados en 2004 se opta por anualizar el cómputo de la jornada laboral, generalmente mediante el establecimiento del número total de horas que conforman la jornada anual, mientras que en un porcentaje menor se pactan las horas de trabajo semanal, pero especificando que se hace en cómputo anual.

La distribución irregular de la jornada registra un lento crecimiento en los últimos años, contemplándose en 2004 en un 26,9 por 100 de los convenios, que afectan al 44,4 por 100 de los trabajadores. Estos datos aumentan, hasta el 40 por 100 de los convenios y el 55 por 100 de los trabajadores afectados, en el caso de la negociación de ámbito estatal, tanto sectorial como de empresa.

Los convenios sectoriales presentan una redacción similar para estas cláusulas. En primer término, se establece la jornada laboral en términos anuales, como límite máximo obligatorio para todas las empresas incluidas en su ámbito de aplicación. A continuación se incluye, con carácter facultativo, la cláusula de distribución irregular de la jornada, que autoriza al empresario para que, libremente o previo acuerdo con los representantes de los trabajadores, establezca o

no una distribución irregular de la jornada en cada empresa, casos para los que, además, suele establecerse con carácter obligatorio el preaviso a los trabajadores.

Los convenios de empresa, por su parte, presentan un mayor desarrollo de las cláusulas de distribución irregular de la jornada, estableciendo, generalmente, cuáles son los periodos punta de producción en los que la empresa puede aumentar la jornada, o, incluso, el número de horas irregulares a lo largo del año.

Horas extraordinarias

Otro de los aspectos que es objeto de una importante atención en la negociación colectiva es la regulación de las horas extraordinarias. Un 74 por 100 de los convenios registrados en 2004, que afectan a un 76,8 por 100 de los trabajadores, incluyen en sus textos cláusulas referidas a esta materia.

La compensación dineraria de las horas extraordinarias se prevé en la mayoría de este tipo de cláusulas, lo que probaría la importancia que sigue teniendo su realización en la organización del tiempo de trabajo, a pesar de todas las recomendaciones de los agentes sociales acerca de su progresiva desaparición. La compensación de las horas extraordinarias con tiempo de descanso también es objeto de frecuente regulación, que alcanza al 39,5 por 100 de los convenios y el 38,7 por 100 de los trabajadores, si bien las cláusulas que prevén remuneraciones en descanso superiores a las previstas en el Estatuto de los Trabajadores alcanzan sólo al 14,7 por 100 de los convenios.

La eliminación de las horas extraordinarias no motivadas por fuerza mayor se prevé en algo menos del 10 por 100 de los convenios, aunque debe matizarse que en muchos de los convenios que incluyen esta cláusula se recogen también importantes excepciones que superan el concepto de fuerza mayor.

3.2.3. **Otros contenidos de la negociación colectiva**

A) ***Empleo***

El empleo ha sido objeto de importantes consideraciones y recomendaciones en los recientes ANC. Sin embargo, éstas no han sido suficientemente trasladadas a la negociación colectiva. Así, los convenios que incluyen este tipo de cláusulas apenas han pasado del 42,8 al

43,3 por 100 en el periodo 2001-2004 (cuadro II-53). El número de trabajadores ha aumentado en mayor proporción, ascendiendo a un 57,8 por 100; no obstante, este incremento se ha registrado, fundamentalmente, en el epígrafe de otras cláusulas «relativas al empleo», del que la ECC no facilita ninguna información adicional, si bien también es subrayable el aumento del número de trabajadores afectados por cláusulas que limitan el número máximo de contratos temporales.

Por ámbito de convenio, el porcentaje de los que incluyen cláusulas relativas al empleo es muy similar tanto en los convenios de

CUADRO II-53
EVOLUCIÓN DE LAS CLÁUSULAS RELATIVAS AL EMPLEO
(Porcentaje de convenios y trabajadores, sobre total convenios)

Tipo de cláusulas	Convenios				Trabajadores			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
	Total convenios							
Total	**42,8**	**43,1**	**43,3**	**43,3**	**52,5**	**51,5**	**56,6**	**57,8**
Creación neta de empleo	3,6	3,6	3,5	3,5	6,2	6,0	5,6	5,2
Mantenimiento de empleo	7,8	7,9	8,3	8,3	8,0	7,8	8,5	8,0
Conversión empleo por jubilación parcial (relevo)	12,3	12,6	13,3	14,8	22,2	21,9	25,0	21,7
Conversión temporal en fijo	12,5	12,6	13,3	12,7	21,0	20,3	22,3	21,3
Núm. máx. contratos temporales	3,0	3,0	3,3	3,8	7,5	7,6	8,6	9,0
Otras relativas al empleo	7,9	7,6	7,1	7,1	9,4	9,0	10,0	13,1
	Convenios de empresa							
Total	**42,6**	**43,4**	**43,8**	**43,6**	**70,9**	**69,8**	**68,4**	**68,1**
Creación neta de empleo	3,8	3,7	3,7	3,6	13,1	11,7	11,6	9,6
Mantenimiento de empleo	8,5	9,2	9,3	9,1	17,2	18,6	18,3	16,1
Conversión empleo por jubilación parcial (relevo)	11,0	11,8	12,0	13,6	18,6	20,9	20,7	24,4
Conversión temporal en fijo	12,0	13,0	13,1	12,4	25,0	22,4	22,0	21,7
Núm. máx. contratos temporales	2,2	2,2	2,4	2,8	3,0	2,8	2,4	3,0
Otras relativas al empleo	7,25	6,5	6,3	6,2	16,7	14,8	14,1	15,9
	Convenios de otro ámbito							
Total	**43,6**	**42,0**	**41,8**	**42,3**	**50,4**	**54,8**	**55,2**	**56,7**
Creación neta de empleo	2,9	2,7	2,6	3,1	5,4	5,4	4,9	4,8
Mantenimiento de empleo	5,6	5,2	5,1	5,8	7,0	6,5	7,3	7,1
Conversión empleo por jubilación parcial (relevo)	16,3	17,1	17,0	18,4	22,6	25,1	25,5	21,4
Conversión temporal en fijo	14,2	13,8	13,8	13,5	20,6	23,0	22,4	19,1
Núm. máx. contratos temporales	5,6	5,5	6,3	6,7	8,0	8,1	9,4	9,7
Otras relativas al empleo	9,8	9,6	9,5	9,7	8,6	10,3	9,5	12,8

Datos a 31 de marzo de 2005.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

empresa como en los de otro ámbito, situándose en torno a un 40 por 100. En términos de trabajadores afectados, sin embargo, el porcentaje es aproximadamente 12 puntos superior en los convenios de empresa que en los de otro ámbito.

Cláusulas de creación de empleo por jubilación parcial (contrato de relevo)

Las cláusulas de creación de empleo por jubilación parcial son las únicas que realmente se han incrementado en el periodo señalado, si bien la causa de ello parece que se encontraría más en los cambios legislativos en la materia[79], producidos en el año 2002, que en las directrices de los ANC. Estas cláusulas presentan un diferente desarrollo en los convenios sectoriales que en los de empresa. En los primeros tienen un carácter meramente descriptivo, limitándose a establecer la posibilidad, ya recogida legalmente, de que trabajador y empresa pueden de mutuo acuerdo, transformar su contrato a tiempo completo por otro a tiempo parcial dentro de los límites previstos por la Ley 35/2002. Por el contrario, las cláusulas observadas en los convenios de empresa tienen un mayor grado de concreción, estableciendo en la mayoría de los casos el porcentaje de reducción de jornada y la edad que han de tener los trabajadores para poder transformar su jornada laboral de tiempo completo a tiempo parcial.

Cláusulas de mantenimiento y de creación neta de empleo

Las cláusulas de mantenimiento y de creación neta de empleo tienen una escasa presencia en la negociación colectiva actual, ya que apenas afectan al 3,5 por 100 de los convenios en el caso de creación de empleo y al 8,3 por 100 en el de su mantenimiento.

No se ha encontrado ninguna cláusula de creación neta de empleo, entendiendo por tal el compromiso de la empresa de aumentar su plantilla total a una determinada fecha. En los convenios de empresa, por ser el ámbito idóneo o más adecuado para alcanzar compromisos concretos, sí se observan compromisos de contratación. Las cláusulas de mantenimiento del empleo son algo más frecuentes, sobre todo en los convenios de empresa, aunque tampoco suele tratarse de compromisos de mantenimiento de un número determinado de trabajadores, sino más bien la renuncia por parte de la empresa a utilizar los procedimientos de extinción de las relaciones

[79] La Ley 35/2002, de Medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, ha flexibilizado la regulación del contrato de relevo cuya utilización se está incrementando.

laborales por razones económicas, técnicas, productivas u organizativas previstas.

Estabilidad en el empleo

Las cláusulas de conversión de empleo temporal en fijo y limitación a la contratación temporal tienen como finalidad el reducir la contratación temporal en beneficio de la contratación indefinida, bien estableciendo un tope máximo a la contratación temporal, bien disminuyendo el número de trabajadores temporales en la empresa mediante la transformación de su contrato en indefinido. Las cláusulas de conversión de empleo temporal en fijo están incluidas en el 12,4 por 100 de los convenios de empresa y en el 13,5 por 100 de los convenios de otro ámbito.

Como en las anteriores cláusulas, su redacción es distinta según se trate de convenios de empresa o de sector. En general, las cláusulas que establecen topes a la contratación temporal son más propias de los convenios sectoriales, y se pueden referir al conjunto de la contratación temporal, o a alguna modalidad concreta de contrato temporal. Pero, además, cada vez con mayor frecuencia los convenios recogen un porcentaje mínimo de empleo fijo que habrá de alcanzarse o mantenerse durante la vigencia del convenio.

En los convenios de empresa suelen ser más frecuentes las cláusulas que establecen la transformación de contratos temporales en fijos, bien estableciendo el número de contratos que se van a transformar durante la vigencia del convenio, bien contemplando que los trabajadores con contrato temporal pasen a ser fijos en la empresa transcurrido un determinado periodo de tiempo.

B) *Contratación*

Las denominadas cláusulas de contratación presentan una tendencia creciente a su inclusión en la negociación colectiva. Los convenios con este tipo de cláusulas han pasado del 36,8 por 100 en el año 2001, al 40,4 por 100 en 2004 (cuadro II-54). Igualmente ha aumentado del 73,5 al 76,5 por 100 el porcentaje de trabajadores afectados por estos convenios, aunque este dato es menos significativo, ya que estas cláusulas sólo afectan a los trabajadores contratados por la determinada modalidad de contratación que regulen.

CUADRO II-54

EVOLUCIÓN DE LAS CLÁUSULAS RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN

(Porcentaje de convenios y trabajadores, sobre total convenios)

Tipo de cláusulas	Convenios				Trabajadores			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Total	**36,8**	**37,9**	**39,4**	**40,4**	**73,5**	**74,2**	**75,2**	**76,5**
Duración máx. periodo prueba	14,0	14,8	15,3	16,0	36,4	36,7	39,0	40,2
Puestos que pueden cubrirse con contrato obra o servicio	10,0	10,2	10,8	11,1	26,0	23,8	24,5	24,6
Duración máxima c. eventuales	9,3	8,8	8,8	8,7	46,5	45,1	43,3	47,4
Relativas al c. en prácticas	10,7	11,3	11,2	12,1	26,7	28,2	27,6	27,3
Relativas al c. de formación	11,5	11,0	11,3	12,0	43,5	42,5	43,1	44,9
Relativas al c. a tiempo parcial	6,5	7,1	7,8	8,0	22,0	21,1	22,9	22,3
Utilización de las ETT	9,6	9,8	9,9	10,2	20,3	19,3	19,0	19,7
Convenios de empresa								
Total	**29,0**	**30,0**	**31,8**	**33,0**	**49,2**	**50,6**	**53,6**	**54,6**
Duración máx. periodo prueba	12,0	12,6	13,2	13,7	21,8	22,3	25,3	27,5
Puestos que pueden cubrirse con contrato obra o servicio	8,6	8,3	9,3	9,7	15,1	15,0	14,8	17,1
Duración máxima c. eventuales	7,7	8,0	8,1	8,9	17,9	18,4	18,9	17,0
Relativas al c. en prácticas	6,3	5,9	6,4	6,9	12,8	12,7	12,1	11,0
Relativas al c. de formación	5,0	5,5	6,5	6,6	18,3	18,7	23,3	23,2
Relativas al c. a tiempo parcial	7,8	7,9	8,4	8,8	16,3	16,4	17,8	17,8
Convenios de otro ámbito								
Total	**59,3**	**61,6**	**62,2**	**62,2**	**76,5**	**77,0**	**77,9**	**78,9**
Duración máx. periodo prueba	19,9	21,4	21,9	22,6	38,2	38,4	40,7	41,6
Puestos que pueden cubrirse con contrato obra o servicio	14,1	15,5	15,3	15,0	27,4	24,8	25,7	25,4
Duración máxima c. eventuales	35,9	34,8	35,5	34,1	52,3	50,4	48,5	52,5
Relativas al c. en prácticas	19,2	21,3	20,7	21,6	27,8	29,4	28,6	28,4
Relativas al c. de formación	26,5	26,5	26,1	26,8	47,2	46,1	46,9	48,6
Relativas al c. a tiempo parcial	10,7	11,9	11,9	12,3	22,4	21,4	22,8	22,2
Utilización de las ETT	15,0	15,3	14,5	14,3	20,8	19,7	19,2	19,9

Datos a 31 de marzo de 2005.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Otras notas características de estas cláusulas son, por un lado, su mayor utilización en el nivel sectorial (62,2 por 100 de los convenios) que en el de empresa (33 por 100), en coherencia con la mayor remisión del Estatuto de los Trabajadores a aquellos convenios; y, por otro, que se observa, con independencia del tipo de contrato, un aumento de las cláusulas que prevén el establecimiento de un periodo de prueba específico en base a la habilitación del artículo 14 del Estatuto de los Trabajadores.

Contrato de obra o servicio

El artículo 15.1.a) del Estatuto de los Trabajadores permite que los convenios colectivos, tanto sectoriales como de empresa, identifiquen aquellos trabajos o tareas con sustantividad propia dentro de la actividad normal de la empresa que puedan cubrirse con un contrato de obra o servicio determinados. Esta posibilidad ha sido utilizada por el 9,7 por 100 de los convenios de empresa y el 15 por 100 de los convenios de otro ámbito.

Los convenios que contemplan este tipo de cláusulas presentan una tendencia a flexibilizar las exigencias del referido artículo 15.1.a) a la hora de permitir la celebración de estos contratos, ya que, por un lado, las actividades de la empresa que pueden ser objeto de este contrato suelen establecerse con gran amplitud, y, por otro, se amplían las posibilidades de esta contratación al prever esta modalidad para actividades más propias de la contratación mediante contrato eventual. En otras ocasiones el convenio permite la formalización de contratos por obra o servicio para la realización de distintos servicios, en distintos centros de trabajo.

Contratación eventual

El artículo 15.1.b) del Estatuto permite a la negociación colectiva intervenir en la regulación de estos contratos en tres materias: duración máxima y periodo de referencia, delimitación de actividades para las que pueda realizarse esta contratación y/o fijación de criterios generales relativos a la adecuada relación entre el volumen de esa modalidad contractual y la plantilla total de la empresa. Pues bien, a pesar de que la legislación permite a la negociación colectiva intervenir en estos aspectos, prácticamente la totalidad de las cláusulas convencionales se limitan a permitir la ampliación de la duración hasta 12 meses y el periodo de referencia en que se puede concertar este contrato hasta los 18 meses.

Por otra parte, aunque de forma aún muy minoritaria, se empiezan a detectar cláusulas convencionales que establecen un volumen mínimo de ocupación para que la empresa pueda acudir a esta modalidad de contratación. Algún convenio restringe, asimismo, la posibilidad de ampliar la duración máxima del contrato eventual a las empresas con al menos el 75 por 100 de empleo fijo.

Contratos formativos

El artículo 11 del Estatuto concede a la negociación colectiva amplias facultades para intervenir en la regulación de los contratos formativos. Así, la negociación colectiva tiene competencia en mate-

ria de retribuciones, de duración del contrato, de concreción de los puestos de trabajo que pueden ser ocupados con trabajadores con contrato formativo, y en el caso del contrato para la formación también de establecer un número máximo de trabajadores que pueden ser contratados en esta modalidad por la empresa.

En el caso del contrato en prácticas, tanto en los convenios de empresa como en los sectoriales, el aspecto más regulado es el salario. A través de estas cláusulas los convenios garantizan a los trabajadores contratados en esa modalidad un salario superior al mínimo previsto por el Estatuto. En menor medida, también se ha utilizado la capacidad que tienen los convenios sectoriales para establecer los puestos de trabajo que pueden ser ocupados bajo esta modalidad contractual.

El salario también es la materia más regulada respecto al contrato para la formación, garantizando igualmente retribuciones superiores al mínimo previsto en el Estatuto. Asimismo, de forma minoritaria se regulan también los puestos de trabajo susceptibles de ser cubiertos por un contrato para la formación, que suelen corresponder con los grupos inferiores de las respectivas clasificaciones profesionales.

Contratación a tiempo parcial

Las cláusulas reguladoras de la contratación a tiempo parcial son las que más han aumentado en los últimos años en materia de contratación, salvo la regulación del periodo de prueba, aunque la causa principal es la nueva regulación del contrato de relevo, como ya se señaló en el epígrafe anterior. Las cláusulas más usuales son las que prevén la transformación de los contratos a tiempo completo en contratos a tiempo parcial, y generalmente se circunscriben a los trabajadores mayores de 60 años.

Aunque con una frecuencia mucho menor, otras cláusulas son las que regulan las horas complementarias, aumentando el porcentaje máximo previsto en el artículo 12 del Estatuto, y las que establecen un derecho de preferencia a los trabajadores con contrato a tiempo parcial para cubrir las vacantes que se produzcan a tiempo completo.

Cláusulas que regulan la utilización de ETT

A pesar de que las Empresas de Trabajo Temporal (ETT) existen en España desde el año 1994, las cláusulas convencionales que regulan su utilización por parte de la empresa usuaria son todavía esca-

sas. Como se puede observar en el cuadro relativo a evolución de las cláusulas relativas a contratación, en 2004 tan sólo se recogieron en un 10,2 por 100 de los convenios, que afectaban a un 19,7 por 100 de los trabajadores. Su tendencia es creciente en los convenios de empresa y decreciente en los de otro ámbito.

La mayoría de las cláusulas relativas a utilización de estas empresas tienen por finalidad limitar, de algún modo, las posibilidades de la empresa usuaria a la hora de contratar trabajadores a través de aquellas empresas, mediante la imposición de determinados requisitos. A modo ilustrativo, pueden destacarse los siguientes tipos de cláusulas en esta materia:

— Las cláusulas que establecen un porcentaje máximo de trabajadores, respecto del total de la plantilla que pueden ser contratados bajo esta modalidad.

— Las que obligan a la empresa a tener un determinado porcentaje de empleo fijo para poder contratar con ETT.

— Las que establecen un plazo máximo a los contratos realizados con ETT.

— Las que establecen o prohíben la contratación a través de estas empresas para realizar determinadas actividades.

— También, aunque muy minoritariamente, se han encontrado cláusulas que excluyen este tipo de contratación.

Organización del trabajo

Por último, cabe efectuar algunas reflexiones relacionadas con la organización del trabajo en la empresa, fundamentalmente sobre la flexibilidad laboral interna. Pese a las recomendaciones del ANC 2003 para que la negociación colectiva impulse la flexibilidad interna de las empresas, la recepción de estos criterios es lenta, como se observa en el estudio de las cl áusulas de movilidad funcional, clasificación profesional por grupos, o incentivos a la productividad (cuadro II-55).

No obstante, es subrayable el importante aumento de los trabajadores afectados por convenios que han establecido una clasificación profesional basada en grupos profesionales. Este porcentaje que en el año 2001 era del 19,9 por 100 ha pasado al 33,5 por 100 en el año 2004, incremento que se observa tanto en los trabajadores afectados

CUADRO II-55
ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO
(Porcentaje sobre total convenios y trabajadores)

Tipo de cláusulas	Convenios				Trabajadores			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Movilidad funcional	14,1	14,3	14,5	13,9	16,5	15,5	16,8	18,2
Clasificación profesional por grupos profesionales	21,1	22,2	22,9	22,6	19,9	20,2	23,8	33,5
Incentivos a la productividad	27,6	26,8	26,5	26,3	21,1	19,9	20,7	22,2
Convenios de empresa								
Movilidad funcional	15,5	16,0	16,4	15,6	27,6	28,2	32,7	33,2
Clasificación profesional por grupos profesionales	23,2	24,3	25,0	24,3	38,9	36,2	44,2	45,8
Incentivos a la productividad	32,3	31,5	31,1	30,8	55,2	53,1	48,8	47,4
Convenios de otro ámbito								
Movilidad funcional	9,9	9,4	9,0	8,9	15,2	14,1	14,9	16,6
Clasificación profesional por grupos profesionales	15,0	16,1	16,3	17,5	17,5	18,3	21,3	32,2
Incentivos a la productividad	14,4	12,8	12,3	13,2	16,9	15,9	17,4	19,4

Datos a 31 de marzo de 2005.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

por convenios de empresa (del 38,9 al 45,8 por 100) como los afectados por convenios de otro ámbito (del 17,5 al 32,2 por 100). Ello reflejaría un cambio en la estructura de la clasificación profesional de las empresas, que parece que están superando las antiguas clasificaciones profesionales, procedentes de las ordenanzas laborales, basadas en la categoría profesional, aunque conviene matizar que aún son mayoritarios los convenios colectivos en los que se solapan grupos y categorías profesionales.

C) *Otros contenidos de la negociación colectiva*

La ECC ofrece información abundante del contenido de la negociación colectiva en dos materias de gran importancia: el incremento salarial y la jornada. Sin embargo, a la hora de estudiar las restantes cláusulas de la negociación colectiva la información proporcionada por esta fuente es claramente insuficiente. Quizá una vez concluido el proceso de reforma laboral, actualmente en curso, sería el momento oportuno para plantear una modificación profunda del modelo actual de hoja estadística, que permita un conocimiento más comple-

to de cómo a través de la negociación colectiva se regulan las relaciones laborales en la empresa.

Con todo, los datos[80] permiten apreciar la tendencia a dotar de mayores contenidos a los convenios colectivos. En general, la negociación colectiva durante la última década ha ido enriqueciendo sus previsiones, aunque dependiendo de las materias su ritmo de crecimiento ha sido diferente (cuadro II-56).

La evolución de la cláusula de no discriminación por razón de sexo es la que presenta una acogida más significativa. Aunque tuvo un pequeño incremento en el periodo 1994-1999, su crecimiento en el periodo 1999-2004 ha sido, en número de trabajadores afectados, el mayor de todos los analizados. Ello guardaría una clara conexión con la preocupación por lograr una regulación de las relaciones laborales que garanticen la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, recogida en los sucesivos ANC firmados desde el año 2002.

Aunque en muchos casos se trate de cláusulas que se limitan a una declaración explícita de respeto al principio de igualdad y no discriminación por razón de género, denotan una preocupación por la materia que suele trasladarse al resto del convenio. En todo caso sería

CUADRO II-56
EVOLUCIÓN DE LOS CONTENIDOS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA
(Porcentaje sobre total convenios y trabajadores)

Tipo de cláusulas	Convenios			Trabajadores		
	1994	1999	2004	1994	1999	2004
Transformación de empleo temporal en fijo	4,5	13,2	12,7	6,7	22,3	21,3
Movilidad funcional	11,2	13,7	13,9	12,3	19,8	18,2
Clasificación profesional por grupos profesionales	7,7	16,3	22,7	10,1	23,3	33,5
Complementos de prestaciones sociales	63,6	76,0	78,6	53,4	66,2	76,2
Formación profesional	27,7	39,9	37,7	44,8	54,4	54,4
No discriminación por razón de sexo	12,2	14,2	18,0	24,4	29,8	49,4
Participac. trabajadores en la organizac. del trabajo	11,2	12,4	12,3	14,2	14,2	15,3

Datos a 31 de marzo de 2005.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

[80] El cambio estadístico realizado en 1996 impide realizar un estudio retroactivo de los actuales datos de forma completa. El cuadro muestra los datos referidos a una serie de cláusulas comunes en las dos series, que reflejan cómo, aunque lentamente, los convenios van aumentando sus contenidos.

interesante, como ya se ha apuntado, que en la reforma de la hoja estadística se abordara de una forma integral el análisis de esta materia.

De otra parte, y en líneas generales, las cláusulas de clasificación profesional por grupos profesionales y las de complementos de prestaciones sociales se están incrementando de forma continua desde el año 1994. En otros casos, como las cláusulas de transformación de empleo temporal en fijo, formación profesional y, aunque en menor medida, movilidad funcional, crecieron de forma importante en el periodo 1994-1999, permaneciendo constantes desde entonces. Por último, debe reseñarse el escaso incremento que ha tenido la cláusula de participación de los trabajadores en la organización del trabajo, que apenas se ha modificado en el periodo 1994-2004.

3.3. Conflictividad laboral

Como es habitual en esta Memoria, después de atender a la información disponible sobre huelgas, conflictos tramitados en los órganos administrativos de Mediación, Arbitraje y Conciliación (MAC), y los asuntos seguidos ante el orden jurisdiccional social, se recogen a continuación los conflictos tramitados ante los órganos de solución extrajudicial de conflictos, tanto de ámbito estatal como autonómico.

Los agentes sociales vienen apostando por la consolidación y potenciación de estos procedimientos, como así se ha recogido en los Acuerdos Interconfederales de Negociación Colectiva; un buen ejemplo ha sido la firma del Tercer Acuerdo estatal sobre Solución Extrajudicial de Conflictos (ASEC) para el periodo 2005-2008.

Estos procedimientos se han convertido en verdaderos instrumentos dinamizadores de las relaciones laborales y de solución de las controversias colectivas, en tanto que habrían permitido reducir la intervención de los órganos administrativos y judiciales en la solución de los conflictos laborales, además de dotar al derecho de huelga de instrumentos previos para evitar o reducir la conflictividad.

3.3.1. **Huelgas y conflictos laborales**

Huelgas

En el año 2004 se registraron 637 huelgas, lo que representa un descenso de un 5,5 por 100 respecto a 2003 (cuadro II-57). Estos

CUADRO II-57
PRINCIPALES INDICADORES DE HUELGA, 1995-2004

Años	Número de huelgas	Participantes		Jornadas no trabajadas		
		Total (miles)	Media por huelga	Total (miles)	Media por huelga	Media participante
1995	866	570	658	1.443	1.666	2,5
1996	807	1.078	1.336	1.553	1.924	1,4
1997	709	631	890	1.790	2.525	2,8
1998	618	672	1.087	1.264	2.044	1,8
1999	739	1.125	1.522	1.477	1.999	1,3
2000	727	2.061	2.835	3.577	4.921	1,7
2001	729	1.242	1.704	1.917	2.630	1,5
2002 (1)	684	4.528	6.620	4.938	7.220	1,1
2003	674	728	1.080	789	1.171	1,1
2004	637	508	797	4.256	6.682	8,4

(1) Los indicadores de 2002 incluyen las huelgas generales de ámbito estatal.

Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales* [www.mtas.es/estadisticas/BEL].

conflictos supusieron un importante incremento del número de jornadas no trabajadas[81], si bien este aumento se registró, particularmente, en el sector agrícola y ganadero de la provincia de Sevilla, en el que durante los meses de septiembre y octubre de 2004 se contabilizaron 3.192.000, esto es, el 75 por 100 del total de jornadas perdidas en España a lo largo de 2004. Destaca, por otra parte, la reducción de un 30 por 100, en comparación con el año 2003, del número de trabajadores participantes.

Las convocatorias de huelgas se efectuaron en 65.000 centros de trabajo, de los que participaron en torno a un 90 por 100. De casi 1,5 millones de trabajadores llamados a la huelga, la plantilla de los centros implicados en estos conflictos ascendió a 1.252.000 trabajadores.

El mayor número de participantes se registró en el sector servicios (190.000), seguidos de 180.000 y 115.000, respectivamente, en la industria y en el sector agrario. De forma más específica, atendien-

[81] El número de jornadas no trabajadas se obtiene, en los conflictos de días completos y con participación constante, multiplicando el número de trabajadores participantes por el número de días laborables de duración del conflicto; en los casos en los que la participación no es constante y/o la interrupción del trabajo no afecta a la jornada completa, el cálculo de jornadas no trabajadas se obtiene multiplicando el número efectivo de participantes en cada uno de los días por la parte de jornada no trabajada en cada día y sumando este resultado para todos los días de duración.

do a las ramas de actividad, destacaron, por el notable incremento experimentado en 2004, las de Educación, Otras actividades empresariales y Fabricación de otro material de transporte, las dos últimas, fundamentalmente, por los conflictos registrados en la empresa pública Izar y la negociación del convenio colectivo en el sector de telemárketing.

No obstante, en términos de jornadas no trabajadas, se invierte la incidencia sectorial, siendo el sector agrario, por el referido conflicto registrado en Sevilla, en el que se produjo un mayor número de jornadas perdidas (3,2 millones), seguido de la industria (448.000), construcción (312.000) y servicios (299.000). Por ramas de actividad, debe subrayarse el aumento de jornadas no trabajadas en la construcción, además de, en línea con la participación registrada, la Educación, Otras actividades empresariales, Fabricación de otro material de transporte e Industria del papel.

La mayor parte de estos conflictos se debieron a causas derivadas de la negociación colectiva. Cabe destacar además que, por un lado, a diferencia de lo ocurrido en ejercicios anteriores, se redujo notablemente la incidencia de las huelgas originadas por causas no derivadas de la negociación colectiva, mientras que, por otro lado, se incrementó el peso de las huelgas desarrolladas por causas no estrictamente laborales.

Desde el punto de vista de su duración, se produjo un importante incremento de los conflictos con una duración media-larga, pese a ser los de corta duración (inferior a 6 días) los que registraron mayores cifras de participación (un 72,4 por 100 del total anual). Los participantes en conflictos que duraron entre 6 y 10 días, que ascendieron a 124.400 (cifra muy superior a cualquier otra registrada en la última década), y aquellos que participaron en huelgas de entre 11 y 20 días, unos 15.000, representaron, respectivamente, el 76,4 y el 8 por 100 de las jornadas no trabajadas en 2004. En 2003, esos conflictos no superaron, en su conjunto, el 30 por 100 de las jornadas.

Es también destacable el importante incremento en 2004 de los conflictos de ámbito provincial, frente a la disminución de los de ámbito nacional. Los primeros casi duplicaron el número de participantes respecto a 2003, ascendiendo a algo más de 368.000, mientras que en los segundos fueron 137.000 los trabajadores implicados,

esto es, un 75 por 100 menos con relación al anterior año. Pero esta menor participación en conflictos nacionales no vino acompañada de un descenso en la cifra de jornadas no trabajadas, sino que, al contrario, aumentaron casi un 50 por 100 respecto a 2004, alcanzando una cifra cercana a 230.000. En cuanto a su repercusión territorial, aparte de Andalucía, por el referido conflicto producido en los meses de septiembre y octubre de 2004 en el campo de Sevilla, pueden destacarse también Madrid (157.000 participantes, 200.000 jornadas no trabajadas) y el País Vasco (103.000 participantes, 601.000 jornadas no trabajadas).

Conflictos tramitados en MAC

En anteriores Memorias del CES se ha venido observando la tendencia a una progresiva reducción de la conflictividad tramitada en los órganos administrativos de mediación, arbitraje y conciliación (MAC), de forma paralela al sucesivo incremento de los procedimientos seguidos ante los órganos autónomos de solución extrajudicial de conflictos. Tras ello se encuentra no sólo una mayor confianza de las partes en conflicto en estos procedimientos, sino, además, la transferencia de esta gestión por parte de algunas Comunidades Autónomas a aquellos órganos, como es el caso de Andalucía, Canarias o Cantabria.

Esta tendencia (cuadro II-58) se observa igualmente en 2004 respecto a las conciliaciones individuales, cerca de 350.000, que descendieron un 13,5 por 100 respecto a 2003. Las conciliaciones colectivas (793) experimentaron, sin embargo, un ligero incremento, de apenas 1 punto, respecto al año anterior; pero la escasa relevancia de ese aumento permitiría afirmar la referida tendencia, pues esos expedientes quedan muy lejos de las cifras observadas entre los años 1995 y 2000, en los que se registró una media de en torno a 1.500 conciliaciones colectivas anuales.

Las conciliaciones individuales, se debieron, en su mayor parte, bien a reclamaciones de cantidad (45 por 100), bien a despidos[82] (40 por 100). De otro lado, es subrayable que, frente a la disminución de aquellos asuntos respecto a las cifras registradas en 2003, el número de conciliaciones por sanciones experimentó un incremento

[82] Conviene recordar que tras la disminución de las conciliaciones por despido se encuentra la supresión del requisito de acta de conciliación para el acceso a las prestaciones por desempleo, operada por la Ley 45/2002, de 12 de diciembre.

CUADRO II-58
CONCILIACIONES TERMINADAS POR TIPO DE SOLUCIÓN

	Total anual									
	2000		2001		2002		2003		2004	
	Indiv.	Colect.	Indiv.	Colect.	Indiv.	Colect.	Indiv.	Colect.	Indiv.	Colect.
Total	441.061	1.070	504.162	839	502.461	815	397.069	784	349.730	793
Con avenencia	199.436	122	236.697	75	211.028	61	116.805	75	85.931	63
Sin avenencia	90.903	669	95.046	554	99.260	517	96.657	488	96.696	500
Sin efecto	126.644	172	138.774	132	151.295	165	155.950	143	141.935	149
Otras (1)	24.078	107	33.645	78	40.878	72	27.657	78	25.168	81

(1) Tenidas por no presentadas, desistidas y otros motivos.

Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales* [www.mtas.es/estadisticas/BEL].

de casi un 20 por 100 con relación al anterior ejercicio, superando los 10.500 asuntos. Desde un punto de vista territorial, Cataluña, Madrid, la Comunidad Valenciana y Andalucía registraron los mayores números de conciliaciones individuales.

En lo que se refiere a conciliaciones colectivas, es subrayable el número de asuntos resueltos en Cataluña (230), Madrid (137), Galicia (117) y Asturias (86). En cuanto a su incidencia, la conflictividad colectiva tramitada en los órganos administrativos de MAC en 2004 afectó a 779.912 trabajadores y 404.148 empresas.

Atendiendo al tipo de resolución de las conciliaciones, hay que subrayar la disminución del número de asuntos finalizados con avenencia de las partes. Así, en las conciliaciones individuales, se obtuvo el acuerdo de las partes en el 47 por 100 de los casos que tuvieron una tramitación completa, lo que representa 8 puntos menos que en 2003. Las conciliaciones colectivas, por su parte, concluyeron con avenencia en un 11,2 por 100 de los asuntos resueltos, 2 puntos menos que en 2003.

Asuntos judiciales

El orden jurisdiccional social resolvió en 2004 un total de 278.265 asuntos[83], lo que significa un descenso del 4,4 por 100 respecto al volumen registrado en 2003. En su mayor parte, en torno al 70 por 100, se trató de conflictos individuales, mientras que un 27

[83] Los asuntos resueltos pueden corresponderse con uno o varios demandantes, no disponiéndose de información estadística a este respecto.

por 100 fueron pleitos de Seguridad Social, y el resto, 2.121 asuntos, se debieron a conflictos colectivos.

Por Comunidades Autónomas, destaca el número de asuntos registrados en Andalucía, casi 50.000, y en Cataluña y Madrid, en las que se resolvieron, en cada una de ellas, en torno a 40.000 expedientes judiciales.

Más de un tercio de estos asuntos concluyó con sentencia favorable, total o parcialmente, al trabajador, porcentaje prácticamente igual al producido en 2003, mientras que en un 10,7 por 100 de los casos las partes conciliaron en presencia del órgano judicial. Casi en el 40 por 100 de los asuntos, el demandante obtuvo una sentencia desfavorable, o bien desistió de la acción emprendida.

3.3.2. **Solución extrajudicial de conflictos colectivos**

Ámbito estatal

El balance de conflictos tramitados en el Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA), desde que diera comienzo a su actividad en 1998, debe calificarse de positivo. Desde entonces y hasta el año 2004 (cuadro II-59), ha intervenido en casi 900 conflictos, entre los que primaron los referidos al ámbito de empresa y originados por controversias surgidas en la interpretación o aplicación de normas, tramitándose, en su mayor parte, a través de procedimientos de mediación.

En este periodo se alcanzó acuerdo en un 30 por 100 de los expedientes tramitados. Pero más allá de este porcentaje, debe destacarse el valor de estos procedimientos en el acercamiento de las partes, que, en muchas ocasiones, habría permitido soluciones posteriores a la mediación en sí.

Según estimaciones del SIMA, a 30 de noviembre de 2004, el total de trabajadores en empresas y sectores adheridos a este Acuerdo alcanzaba los 6,6 millones (en torno al 70 por 100 de los que están amparados por la negociación colectiva). No obstante, como ya se ha puesto de manifiesto en anteriores ediciones de esta Memoria, parece imprescindible que continúe el proceso de adhesión, con la incorporación de sectores que todavía no se han adherido al sistema.

CUADRO II-59
CONFLICTOS TRAMITADOS EN EL SIMA, 1998-2004
(Número de conflictos)

Total	890
Ámbito	
Empresa	797
Sector	93
Tipo	
Interpretación y Aplicación	691
Huelga	176
Bloqueo Negociación	18
Periodo de consultas	3
Servicios de Seguridad y Mantenimiento	2
Procedimiento	
Mediación	862
Arbitraje	28
Resultado	
Total conflictos solucionados	267
Acuerdos en mediación	240
Laudos	27
Total desacuerdo	509
Total otros resultados	100
Intentado sin efecto	71
Archivo de expediente	29
En trámite	14

Fuente: SIMA.

El ASEC III

El 29 de diciembre de 2004, las organizaciones sindicales y empresariales, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, firmaron el III Acuerdo estatal sobre Solución Extrajudicial de Conflictos laborales (ASEC-III), con una vigencia prevista entre el 30 de enero de 2005 (día posterior a su publicación en el BOE) y el 31 de diciembre de 2008.

Como principal novedad de este acuerdo podría destacarse que se ha procedido a refundir el anterior ASEC-II y su reglamento de aplicación, hecho con el que «las partes pretenden evitar repeticiones y ordenar la estructura de su articulado, de manera que se facilite su comprensión y utilización por los adheridos al Acuerdo»[84]. Pero, a su vez, se ha aprovechado para introducir diversas modificaciones en su redacción, como son las que se mencionan a continuación.

[84] Fundación SIMA [http://www.fsima.es].

Con carácter general, en el texto del nuevo acuerdo se aprecian supresiones o mejoras técnicas de determinadas referencias que, probablemente, incidieron en la escasa utilización de los procedimientos del ASEC-II frente a algún tipo de disputa colectiva. Así, respecto a los conflictos surgidos durante la negociación de un convenio colectivo que conlleven el bloqueo de la negociación durante al menos cinco meses, se ha sustituido la expresión «acreditar la existencia de diferencias sustanciales debidamente constatadas», por la de «la/s partes deberá/n manifestar las diferencias sustanciales que han determinado tal bloqueo». Asimismo, en cuanto a las controversias colectivas que surjan con ocasión de la aplicación o interpretación de un convenio colectivo, se han suprimido las referencias a que dichas controversias no revistan «la forma de demanda judicial de conflicto colectivo jurídico», así como a que las diferencias que originen la controversia se encuentren «debidamente constatadas».

También se ha incluido un nuevo supuesto, susceptible de someterse a estos procedimientos, a saber: empresas o centros de trabajo radicados en una Comunidad Autónoma, y sujetos a un convenio colectivo sectorial nacional, cuando de la resolución del conflicto puedan derivarse consecuencias para empresas o centros de trabajo de otras Comunidades Autónomas. En estos supuestos, el sometimiento al ASEC tiene que estar previsto expresamente en el convenio sectorial nacional.

De otra parte, se han producido algunas novedades llamadas a favorecer un mejor funcionamiento del sistema. En este sentido, se ha regulado expresamente un plazo de quince días para entender agotado el trámite de sumisión previa a la Comisión Paritaria de los conflictos derivados de la interpretación y aplicación de un convenio colectivo. Se ha previsto un único artículo para la regulación del procedimiento específico de mediación en los supuestos de huelga. Y, respecto al arbitraje, por un lado, se contempla expresamente que las partes puedan solicitar arbitrajes de equidad, y, por otro, se amplía el plazo de prórroga de la emisión del laudo, de 25 a 40 días hábiles, cuando el árbitro considere que las dificultades del conflicto y su trascendencia lo requieran.

Asimismo se ha previsto una cláusula de no discriminación e igualdad de trato, por la que el SIMA deberá velar para que en el

desarrollo de los procedimientos y en su resolución se contemple la perspectiva de género cuando la naturaleza del conflicto así lo requiera.

El ASEC-III se ha visto corroborado por la firma del Acuerdo Tripartito para la Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales por el Ministerio de Trabajo junto con los agentes sociales, el día 30 de marzo de 2005. Con él, el Gobierno se ha comprometido a apoyar las funciones y cometidos pactados en el ASEC-III, además de mantener la dotación presupuestaria y aportar los recursos necesarios en el futuro para el adecuado funcionamiento del SIMA.

Actividad del SIMA en 2004

En el año 2004 el Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje tramitó un total de 168 procedimientos. Atendiendo a sus principales características (cuadro II-60), destaca, en primer término, la disminución, de un 8 por 100 respecto a 2003, en el número de conflictos registrados en el ámbito empresarial, mientras que los de sector casi duplicaron su número frente a ese ejercicio. En este mismo sentido, es notable igualmente el número de trabajadores afectados, más de 1,2 millones, cifra que prácticamente dobló la contabilizada en 2003.

Manteniendo la tendencia señalada para el periodo 1998-2004, en 2004 también primaron los conflictos de interpretación y aplicación, si bien hay que subrayar el incremento que, respecto a 2003, registraron los procedimientos debidos a huelgas y bloqueos de negociación. En cuanto al tipo de procedimiento, fue predominante su tramitación a través de la mediación, siendo meramente testimonial la opción de las partes por el arbitraje.

La mayor parte de los conflictos de interpretación y aplicación se debieron bien a cuestiones salariales (49), bien relacionadas con el tiempo de trabajo (36) o bien con los sistemas de clasificación profesional (12). En el caso de los conflictos que dan lugar a la convocatoria de una huelga, derivaron, fundamentalmente, de presiones durante la negociación colectiva (13) o de procedimientos de regulación de empleo (6).

Por lo que respecta a su incidencia sectorial, los sectores que registraron una mayor conflictividad tramitada por el SIMA fueron la industria química (48), el metal (25), grandes almacenes (14);

CUADRO II-60
ACTIVIDAD DEL SIMA EN 2004
(Principales características y resultados)

	Conflictos		Trabajadores	
	N.º	%	N.º	%
Total conflictos	168		1.228.616	
Ámbito				
Empresa	150	89	241.904	20
Sector	18	11	986.712	80
Tipo				
Interpretación y Aplicación	130	77	697.401	57
Huelga	32	19	474.783	39
Bloqueo Negociación	6	3	56.432	4
Periodo de consultas	0	0	0	0
Controversias Com. Paritarias	0	0	0	0
Procedimiento				
Mediación	165	98	1.226.506	99
Arbitraje	3	2	2.110	1
Resultado				
Total conflictos solucionados	52	31	96.135	17
Acuerdos en mediación	49	29	94.025	8
Laudos	3	2	2.110	9
Total desacuerdo	96	57	1.045.750	75
Total otros resultados	15	9	85.780	3
Intentado sin efecto	7	4	23.242	2
Archivo de expediente	8	5	62.538	1
En trámite	5	3	951	1

Fuente: SIMA.

alimentación, bebidas y tabacos (13), y telemárketing, donde se produjeron 10 conflictos, 6 de los cuales afectaron a todo el sector, lo que representa una tercera parte del total de conflictos de ámbito sectorial tramitados por este Servicio.

En cuanto a los resultados, es subrayable que se mantiene la tendencia a la solución de casi una tercera parte de los conflictos tramitados mediante los procedimientos previstos en el ASEC. Pese a haberse producido un descenso de tres puntos respecto a 2003 en el porcentaje de procedimientos concluidos con acuerdo, ello se debería, exclusivamente, a la disminución de laudos arbitrales.

Ámbito autonómico

En las últimas ediciones de esta Memoria se viene observando la consolidación de la confianza de los agentes económicos y sociales

en estos organismos, para la negociación y resolución de sus conflictos colectivos y, en el caso de algunas Comunidades, para la solución de conflictos individuales. Se presta atención en este apartado a la actividad desarrollada y a los resultados obtenidos, en el año 2004, por los sistemas de solución autónoma de conflictos de las Comunidades Autónomas, a fin de obtener una perspectiva general de esta materia.

Para ello, se ha contado con la información estadística proporcionada por los órganos gestores de los diferentes acuerdos autonómicos de solución extrajudicial de conflictos laborales. Pues bien, un análisis conjunto de esta información muestra que en 2004 se registraron un total de 18.043 expedientes, de los que 3.287 fueron conflictos colectivos, y 14.667 conflictos individuales (cuadro II-61). Los datos disponibles permiten estimar que estos conflictos afectaron a más de 1,4 millones trabajadores, y a 134.000 empresas, siendo mayor la afección en los conflictos colectivos que en los individuales.

En la mayor parte de los conflictos tramitados se optó por procedimientos de mediación-conciliación, mientras que el arbitraje sólo se produjo en 89 expedientes.

Los conflictos colectivos se debieron, fundamentalmente, a discrepancias en la interpretación y aplicación de normas, y, en menor medida, a bloqueos de la negociación colectiva o a modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo de carácter colectivo, que dieron lugar, en muchos de los casos, a convocatorias de huelgas. Por su parte, los conflictos individuales estuvieron motivados mayoritariamente por reclamaciones de cantidad o despidos.

Atendiendo a las materias que originaron los conflictos, destacaron los debidos a discrepancias en aspectos relacionados con el tiempo de trabajo, el incumplimiento de condiciones colectivas y con el salario. Por sectores, fue particularmente intenso el número de procedimientos registrados en los sectores de la construcción, metal, transporte, limpieza y hostelería.

En el año 2004, al igual que en años anteriores, en el ámbito funcional predominaron los expedientes correspondientes a conflictos de empresa frente a los conflictos de sector. No obstante, en el

CUADRO II-61

ACTIVIDAD DESARROLLADA POR LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS LABORALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, AÑO 2004

C. Autónoma (Org. Gestor)	Número conflictos	Conciliación mediación		Arbitraje	Trabajadores afectados		Empresas afectadas	
		Colect.	Indiv.		Colect.	Indiv.	Colect.	Indiv.
Andalucía (SERCLA)	661	657	—	4	684.631	—	94.453	—
Aragón (SAMA)	4.030	104	3.924	2	36.507		n.d.	n.d.
Asturias (SASEC) (1)	—	—	—	—	—	—	—	—
Baleares (TAMIB)	4.984	61	4.923	—	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Canarias (TLC)	150	149	—	1	22.685	—	n.d.	—
Cantabria (ORECLA)	2.647	124	2.519	4	26.788	3.883	1.057	2.853
Castilla y León (SERLA)	16	16	—	—	4.802	—	115	—
C.-La Mancha (J. ARBITRAL)	137	133	—	4	38.487	—	6.848	—
Cataluña (TLC)	716	613	65	38	80.382	65	1.784	75
Extremadura (SERMAE)	27	27	—	—	5.495	—	696	—
Galicia (CRL-AGA)	36	32	—	4	40.926	—	15.519	—
Madrid (Inst. Laboral)	555	539	12	4	235.606	12	2.909	13
Murcia (ORCL)	87	87	—	—	49.768	—	3.773	—
Navarra (TLN)	2.928	31	2.897	—	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
País Vasco (CRL-PRECO)	352	340	—	12	107.816	—	n.d.	—
La Rioja (TLR)	344	16	327	1	5.024	441	17	338
C. Valenciana (TAL)	373	358	—	15	117.656	—	3.640	—
Total	**18.043**	**3.287**	**14.667**	**89**	**1.460.973**		**134.090**	

(1) Acuerdo Interprofesional de Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales de Asturias, de 2 de octubre de 2003 (BOPA de 10 de noviembre); gestionado por el Servicio Asturiano de Solución Extrajudicial de Conflictos, constituido el día 9 de diciembre de 2004.

Fuente: Elaboración propia, a partir de las estadísticas de los distintos órganos gestores.

ámbito subjetivo se invierte su incidencia, pues la afección de trabajadores y empresas es muy superior en los de sector que en los de empresa.

Los resultados obtenidos en 2004 (cuadro II-62) permiten realizar una valoración positiva de las conciliaciones-mediaciones desarrolladas ante los diferentes órganos autónomos de solución extrajudicial de conflictos.

Un 72 por 100 del total de procedimientos sometidos a estos órganos tuvo una tramitación completa y efectiva, por la asistencia de las partes interesadas a los actos derivados de la conciliación o mediación. Este porcentaje es claramente indicativo de la consolidación de los sistemas de solución extrajudicial de conflictos en el desen-

CUADRO II-62

RESULTADOS DE LAS CONCILIACIONES-MEDIACIONES ANTE LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS DE SOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE CONFLICTOS, AÑO 2004

Comunidad Autónoma	Con acuerdo				Sin acuerdo		Otras (1)	
	Número		Porcentaje (2)					
	Colec.	Indiv.	Colec.	Indiv.	Colec.	Indiv.	Colec.	Indiv.
Andalucía (SERCLA)	273	—	54,3	—	230	—	154	—
Aragón (SAMA)	35	2.155	38,5	56,1	51	937	18	832
Asturias (SASEC)	—	—	—	—	—	—	—	—
Baleares (TAMIB)	23	1.750	51,1	59,4	22	1.196	16	1.977
Canarias (TLC)	33	—	30,2	—	76	—	40	—
Cantabria (ORECLA)	43	979	42,6	57,8	58	714	23	826
Castilla y León (SERLA)	6	—	50,0	—	3	—	7	—
C.-La Mancha (J. ARBITRAL)	50	—	47,2	—	56	—	25	—
Cataluña (TLC)	325	31	60,6	59,6	211	21	77	13
Extremadura (SERMAE)	12	—	52,2	—	11	—	4	—
Galicia (CRL-AGA)	18	—	78,2	—	5	—	9	—
Madrid (Instituto Laboral)	187	2	43,8	20	240	8	112	2
Murcia (ORCL)	30	—	39,5	—	46	—	11	—
Navarra (TLN)	4	898	18,2	37,0	18	1.352	9	647
País Vasco (CRL-PRECO)	91	—	34,0	—	177	—	72	—
La Rioja (TLR)	2	135	14,3	54,7	12	112	2	80
C. Valenciana (TAL) (3)	115	—	36,7	—	198	—	64	—
Total	**1.247**	**5.950**	**46,7**	**57,8**	**1.414**	**4.340**	**643**	**4.377**

(1) Se incluyen: pendientes, desistidas, archivadas y sin efecto.
(2) Porcentaje obtenido sobre los expedientes que han tenido tramitación completa y efectiva.
(3) Incluye resultados de mediaciones pendientes presentadas en 2003.

Fuente: Elaboración propia, a partir de las estadísticas de los distintos órganos gestores.

volvimiento de las relaciones laborales. El acuerdo de las partes se alcanzó en un 46,7 por 100 de los conflictos colectivos, mientras que en los individuales el porcentaje fue superior, obteniéndose la avenencia de las partes en un 57,8 por 100 de los expedientes.

Más allá de esos porcentajes, es innegable la incidencia de los acuerdos obtenidos para las empresas y los trabajadores afectados por los conflictos laborales. Un indicador que ilustra claramente esta afirmación se ofrece, por ejemplo, en la estadística del Tribunal Laboral de la Comunidad Valenciana, en la que se estima que las 44 huelgas desconvocadas por acuerdos ante este órgano habrían representado, en caso de haberse llevado a cabo, más de un millón de horas no trabajadas y unas pérdidas salariales superiores a diez millones de euros.

4. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

En el año intermedio de aplicación de la nueva política comunitaria sobre salud y seguridad en el trabajo 2002-2006[85], una estrategia que guarda estrecha relación con la vertiente cualitativa de las orientaciones para el empleo adoptadas en la Cumbre de Lisboa, la inclusión de los países recién adheridos a la Unión supone un reto de primer orden. Los trabajadores de los diez nuevos países de la Unión Europea están más expuestos a riesgos para la salud y la seguridad que los de la Europa de los Quince. El 40 por 100 de trabajadores de los nuevos países miembros considera que su ocupación pone en peligro su salud o su seguridad, frente al 27 por 100 en la UE-15.

La estrategia comunitaria de seguridad y salud en el trabajo se ve reflejada en la orientación de las acciones de la Agencia Europea de Seguridad y Salud. La necesidad de reforzar la prevención de riesgos laborales en las Pymes es una necesidad contrastada en todos los países, constituyendo el objetivo del Programa específico de Subvenciones que la Agencia viene llevando a cabo. Las primeras evaluaciones del programa señalan que en 2001 se beneficiaron del mismo en torno a medio millón de Pymes. En el año 2003, el número de solicitudes se duplicó y se financiaron 51 proyectos, 8 de ellos españoles[86].

El año 2004 en el ámbito de las iniciativas europeas ha estado protagonizado por el sector de la construcción, que concentra un tercio de los accidentes en el lugar de trabajo y al que se dedicó la semana europea de la Agencia. Entre estas iniciativas cabe mencionar:

— La campaña europea 2003-2004 impulsada por el Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo (CARIT), centrada en la prevención de las caídas desde altura, en el caso del primer año, y en los riesgos derivados del empleo de maquinaria, en el del segundo.

---

[85] Comunicación de la Comisión Europea, *Cómo adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: una nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad para 2002-2006.* COM (2002) 118 final.

[86] Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, *Promoting health and safety in European small and medium-sized enterprises*, 2004.

— La Declaración de Bilbao, suscrita por las organizaciones del sector más importantes en la Unión Europea en el ámbito de la Cumbre Europea de Seguridad en la Construcción, organizada por la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, por la que se comprometen a tomar medidas para mejorar los niveles de seguridad y salud del sector.

La estrategia europea para el periodo 2007-2012, en la que ya está trabajando la Comisión Europea, se centrará en la conexión entre la prevención de riesgos laborales, el incremento de la productividad y la contención de costes, junto con su contribución a la mejora de la calidad del trabajo. Otros factores en los que se centrarán los análisis será en la calidad de los servicios de prevención así como de la formación en seguridad y salud.

También en el ámbito comunitario se han producido dos avances normativos especialmente reseñables: la Directiva 2004/73/CE sobre etiquetado de sustancias peligrosas y la Directiva 2004/40/CE sobre exposición a riesgos derivados de agentes físicos (campos electromagnéticos), que fija los valores límite de exposición y los valores que dan lugar a una acción.

Entre las iniciativas de los interlocutores sociales de ámbito comunitario en materia de prevención de riesgos laborales hay que destacar la ya tratada adopción del Acuerdo Marco Europeo sobre Estrés en el Trabajo, orientado a impulsar el conocimiento y la comprensión sobre este problema y proporcionarles un marco para identificar y prevenir, o gestionar, los problemas de estrés laboral[87].

Respecto a la manera de hacer frente a los trastornos musculoesqueléticos, la Comisión Europea abrió el procedimiento de consulta oficial con los interlocutores sociales de ámbito comunitario previsto en el Tratado CE, de modo que éstos deberían pronunciarse sobre la conveniencia de adoptar una normativa comunitaria, de abordar medidas con carácter voluntario o una combinación de medidas obligatorias y voluntarias, así como sobre cuál debería ser el eje de las medidas de carácter preventivo (medidas ergonómicas, de organiza-

[87] Véase el epígrafe 3.1.1 de este Capítulo. Para una descripción más exhaustiva véase también «Acuerdo marco europeo sobre estrés en el trabajo», *Observatorio de Relaciones Industriales,* núm. 74 (CES, 2004).

ción del trabajo o aspectos psicosociales). Otra posibilidad consistiría en la adopción por los interlocutores sociales de un Acuerdo marco, como el suscrito en relación al estrés laboral. Los trastornos musculoesqueléticos afectan alrededor de cuarenta millones de trabajadores en toda la Unión Europea y representan en torno al 40-50 por 100 de todos los problemas de salud relacionados con el trabajo, con una tendencia ascendente.

Unido a lo anterior, es obligado recordar el interés que reviste desde la perspectiva de la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores el proceso en marcha de revisión de la Directiva 2003/88, de 4 de noviembre, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo que, como se recordará, establece como regla general la limitación de la jornada laboral máxima semanal en 48 horas. En el epígrafe 3.1.1 de este mismo Capítulo se describen los pormenores del proceso de revisión de esta Directiva, en la que se han manifestado claras divergencias entre las posturas de los distintos interlocutores sociales de ámbito comunitario.

El proceso europeo de promoción de la prevención de riesgos laborales y de armonización de los ordenamientos nacionales ha tenido su reflejo en España, donde el sector de la construcción —protagonista, como se ha visto, de varias iniciativas europeas en el año— es uno de los principales afectados por los desarrollos normativos aprobados en el año, tanto de la propia reforma de la Ley de Prevención de riesgos laborales (LPRL) como de la nueva regulación del riesgo de caída en altura y de la campaña específica desarrollada en este ámbito por la Inspección de Trabajo. El descenso de la siniestralidad registrada en este y otros sectores alienta a proseguir los esfuerzos de instauración de la cultura de la prevención iniciados con la Ley 30/1995. La V Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo da cuenta de la mejora experimentada en los últimos años por el sistema preventivo de las empresas en España, al tiempo que proporciona información sobre los distintos tipos de riesgo existentes, incluyendo datos sobre aspectos de las condiciones de trabajo que son objeto de interés en la esfera comunitaria, como los factores psicosociales vinculados al estrés en el trabajo o aspectos ergonómicos que influyen en la presencia de trastornos musculoesqueléticos. Tras el cambio de Gobierno, se fijaron una serie de puntos para reiniciar el diálogo en materia de riesgos laborales, diálogo que finalmente se ha plasmado en un programa y un calendario concreto de iniciativas a desarrollar en el año 2005.

4.1. Iniciativas en el marco de la prevención

En España, las principales iniciativas abordadas en este ámbito tuvieron lugar en el primer semestre, respondiendo al desarrollo de la reforma de la LPRL aprobada a finales del año anterior a través de la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de Reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales[88]. Como se recordará, esta norma afectaba, fundamentalmente, a la obligación de integración de la prevención de los riesgos laborales en los sistemas de gestión de la empresa, procediendo también a adaptar la regulación de las infracciones y sanciones a la norma sustantiva, y a reforzar la función de vigilancia y control en el marco de las comisiones territoriales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Una de las primeras iniciativas normativas del año 2004 fue la aprobación del Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la LPRL, en materia de coordinación de actividades empresariales (recuadro II-12). La idea de desarrollar el deber de coordinación provenía de una de las propuestas de la Mesa de Diálogo Social sobre Prevención de Riesgos Laborales realizadas en 2002, habiéndose llegado a acordar un conjunto de criterios comunes sobre los aspectos que, con carácter general, debería abordar dicho desarrollo.

El fomento de la prevención de riesgos en las pequeñas y medianas empresas es el principal objetivo del Plan de actividades preventivas de la Seguridad Social a desarrollar por las Mutuas durante el periodo 2003-2005[89]. También es un objetivo de las acciones financiadas por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales.

[88] Al respecto, véase Dictamen del CES sobre el Anteproyecto y voto particular del Grupo Segundo.

[89] Cabe recordar que este Plan comprende los siguientes programas: 1. Programa específico para empresas de especial accidentalidad de hasta 250 trabajadores cuyos ín dices de siniestralidad superen en un 30 por 100 la media obtenida en la rama de actividad a que pertenezcan, con preferencia de las empresas pendientes de atender en el Plan anterior y las que cuenten con hasta 50 trabajadores; 2. Programa de capacitación de empresarios con menos de 6 trabajadores y a trabajadores del RETCPA que hayan optado por cubrir las contingencias profesionales; 3. Programa de visitas a empresas de menos de 6 trabajadores y a trabajadores del RETCPA que hayan optado por cubrir las contingencias profesionales, y 4. Programas de formación para Pymes y trabajadores autónomos aprobados por Resolución de 3 de septiembre de 2004 de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

RECUADRO II-12

DESARROLLO NORMATIVO DEL DEBER DE COORDINACIÓN

(Principales novedades incorporadas por el RD 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales en materia de coordinación de actividades empresariales)

— Definición de «centro de trabajo» y las distintas figuras concurrentes: el «empresario titular del centro de trabajo», y el «empresario principal» a efectos de la coordinación de actividades.
— Alcance del deber de cooperación entre empresas concurrentes en un mismo centro de trabajo, así como de las medidas de información e instrucciones que debe adoptar el empresario titular, y del deber de vigilancia del empresario principal.
— Relación no exhaustiva de medios de coordinación y los criterios para su determinación.
— La norma es de aplicación a todos los supuestos en que en un mismo centro de trabajo desarrollen actividades trabajadores de dos o más empresas, regulándose el deber de cooperación entre ellas y sus principales implicaciones: el deber de vigilancia, de cooperación, de información así como de establecer los medios de coordinación para la prevención de riesgos.
— Participación de los representantes de los trabajadores en las situaciones de concurrencia de actividades, incluyendo la posibilidad de reuniones conjuntas de los comités de seguridad y salud.
— Disposición adicional relativa a su aplicación a las obras de construcción, actividad que, no obstante, se seguirá rigiendo por su normativa específica (en particular, el RD 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción y el Anexo sobre prevención de riesgos laborales del Convenio Nacional de la Construcción).
— Mención al papel de la negociación colectiva en la coordinación de actividades empresariales.

Según los datos todavía provisionales y sin incluir los programas dirigidos a autónomos ni el desarrollo de los programas de formación, en el año 2004 los programas de actividades preventivas llevados a cabo por las Mutuas conforme a dicho Plan habrían afectado a 136.903 empresas, de las que el 99 por 100 de ellas tenían entre 1 y 5 trabajadores. En cuanto a las actividades de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, en la convocatoria 2004 se aprobaron 45 acciones indirectas territoriales por importe de 3,18 millones de euros; 16 acciones indirectas sectoriales por importe de 2,68 millones de euros y se realizaron 5 acciones directas por importe de 1,15 millones de euros.

Como en años anteriores, el control de la normativa de seguridad y salud en el trabajo ha centrado en 2004 buena parte de la actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, tanto atendiendo al importe de las sanciones propuestas como al número de trabajadores afectados y al número de requerimientos de subsanación. Es asimismo el segundo ámbito en que más actuaciones se han llevado a cabo y más infracciones se han detectado, tras el de Seguridad Social. Con

todo, el descenso del 4,5 por 100 en el conjunto de la actividad realizada por la Inspección en el año 2004 se ha reflejado en una disminución del 15 por 100 en cuanto a las infracciones detectadas en esta área; un 5,4 por 100 en el montante total de las sanciones propuestas (105,5 millones de euros) y un 24 por 100 en el número de trabajadores afectados por las mismas (342.172).

Unido a lo anterior, hay que tener en cuenta la participación de la Inspección durante 2004 en la segunda parte de la Campaña Europea de Inspección en la Construcción, con un fuerte componente divulgativo o informativo, centrada en la maquinaria utilizada en las obras, los riesgos inherentes al transporte y equipos móviles y automotores en el centro de trabajo, y los riesgos derivados de la caída de objetos de los equipos de elevación de cargas. Aunque todavía no se dispone de datos sobre la campaña de 2004, los resultados de la desarrollada en 2003 sobre prevención de caídas en altura sugieren que este tipo de acciones de carácter predominantemente informativo surten efectos positivos en la prevención y disminuyen las infracciones de la normativa. Se enviaron 307.000 folletos divulgativos, se realizaron 5.780 visitas a obras y 1.356 fueron objeto de doble visita de comprobación, tras la cual se multiplicaron por 1,7 las obras que, en conjunto se consideraron en situación de cumplimiento total o aceptable y se redujeron a más de la mitad las obras que incumplían total y manifiestamente la normativa. Como consecuencia de las mejoras detectadas, se redujeron tanto las actas por obra como las cuantías de sanción propuestas.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que en el año 2004 se ha avanzado en la regulación de la prevención del riesgo de caída en altura, con la transposición de la Directiva 2001/45/CE sobre utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo[90]. Se trata de una norma de especial relevancia en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo, teniendo en cuenta que el 25 por 100 de los accidentes graves y el 15 por 100 de los mortales tiene su origen en caídas a distinto nivel. Con el Real Decreto 2177/2004 se integran en una única norma las diversas disposiciones existentes sobre algunos

[90] Real Decreto 2177/2004, de 12 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 1215/1997, de 18 de julio, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo, en materia de trabajos temporales en altura.

equipos de trabajo, como andamios (donde se refuerzan los requisitos de seguridad en montaje, utilización y desmontaje) y escaleras de mano (donde se establecen los criterios que deben presidir la elección de los equipos de trabajo para la realización de los trabajos temporales en altura, entre los que se priorizan la seguridad y la eficiencia). Además, se regulan las disposiciones mínimas de seguridad y salud que deben aplicarse a los denominados «trabajos verticales», con técnicas de acceso y posicionamiento mediante cuerdas.

Junto a las iniciativas que han sido abordadas en el año, es obligado referirse al estado del desarrollo de otros aspectos pendientes, en especial de los pactados en el marco del Acuerdo de la Mesa de Diálogo Social en materia de Prevención de Riesgos Laborales de diciembre de 2003. En este sentido, hay que señalar que durante 2004 no se han producido avances significativos en aspectos que estaban contemplados en aquel acuerdo, como el desarrollo del sistema *bonus-malus,* la modificación del Reglamento de los Servicios de Prevención en atención a los cambios en el sistema productivo o la revisión del sistema de información sobre enfermedades profesionales.

Sin embargo, hay que señalar que tras el cambio de Gobierno se reabrió la Agenda pública en materia de prevención de riesgos laborales y se establecieron como próximas iniciativas prioritarias: la elaboración de la norma para la habilitación de los técnicos de las Comunidades Autónomas a efectos de su colaboración con los Inspectores de trabajo (en desarrollo de la Ley 53/2003); el reforzamiento de los medios humanos de la Inspección de Trabajo; la reforma del Reglamento de los Servicios de Prevención en relación a las obligaciones de integración de la prevención y de dotar de eficacia de las labores de auditoría; la regulación de las actividades de las Mutuas como servicio de prevención ajeno en el marco de la segregación de esta actividad respecto del uso y contabilidad de recursos públicos y privados[91]; el reforzamiento del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), como organismo científico-técnico de referencia en el ámbito estatal y como eje de la colaboración con las instituciones europeas; la creación del Observatorio Permanente de las Condiciones de Trabajo y de los Riesgos

[91] Se encuentra muy avanzado el Proyecto de Real Decreto que regula este aspecto.

Laborales, como instrumento de anticipación de las transformaciones tecnológicas y organizativas de las empresas.

Ya en 2005, y en el marco del proceso de reactivación del diálogo social, la Mesa de Prevención de Riesgos Laborales reunida en febrero ha retomado la mayor parte de esas cuestiones pendientes. En este contexto se ha planteado la futura concreción de los acuerdos sobre habilitación de funcionarios técnicos de las Comunidades Autónomas para desempeñar funciones de colaboración con la Inspección de Trabajo de la Seguridad Social en la vigilancia y control de la normativa de prevención de riesgos laborales. También se ha abordado la necesidad de garantizar la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales durante 2005, con el compromiso de evaluar su actuación durante ese mismo año. Asimismo, se ha fijado un calendario para concluir la negociación sobre la modificación del Reglamento de los Servicios de Prevención antes del 30 de mayo y la de la nueva lista de enfermedades profesionales y su procedimiento de declaración, notificación y registro antes del 30 de junio. Por último, se ha acordado elaborar la estrategia española de seguridad y salud en el trabajo, así como reformar y potenciar el INSHT.

4.2. Los riesgos laborales y su prevención

La publicación en 2004 de la quinta edición de la Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo facilita una aproximación a los factores del entorno laboral y las condiciones de trabajo que influyen en la seguridad y la salud de los trabajadores, la frecuencia de exposición a riesgos en el entorno laboral, así como a la actividad preventiva de las empresas, permitiendo pulsar la evolución del sistema preventivo en su conjunto. La metodología de esta edición, cuyo trabajo de campo se realizó en 2003, introduce algunas novedades respecto a las anteriores (1987, 1993, 1997 y 1999). Así, se ha incrementado la muestra y se han adoptado algunos cambios en los dos cuestionarios (el de empresa y el de trabajadores), orientados a permitir el estudio de variables que van cobrando importancia en el desarrollo de una estructura productiva cada vez más terciarizada y alejada del modelo clásico industrial, como los nuevos riesgos, las nuevas formas de organización del trabajo, los instrumentos de gestión de la calidad así como los factores psicosociales del puesto de trabajo.

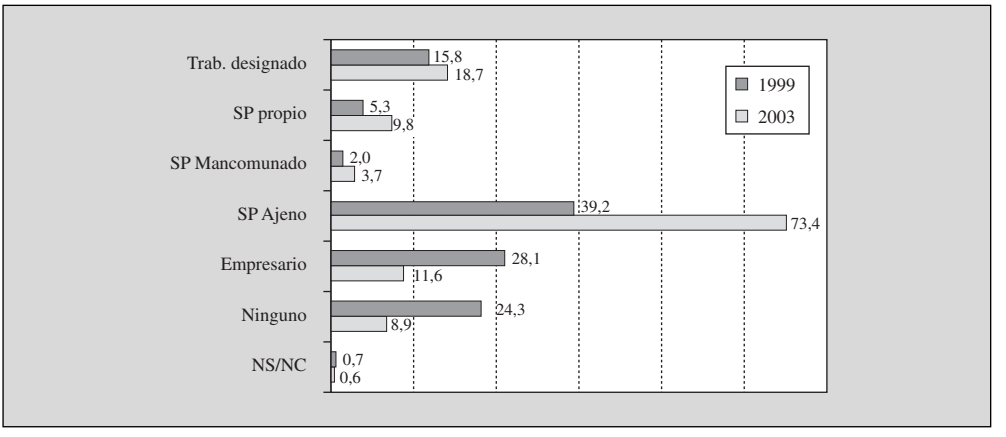
4.2.1. **Sistema preventivo**

La mejora de la organización preventiva en las empresas, en comparación con anteriores ediciones, es una de las principales conclusiones que se extrae de la Encuesta. Tras casi diez años de vigencia de la LPRL, el panorama ha cambiado considerablemente. Según los responsables de empresa, el 90,5 por 100 de las empresas disponía ya en 2003 de algún recurso preventivo para desarrollar sus obligaciones, 15 puntos más que en 1999.

Se ha asistido, además, a una profesionalización de las actividades preventivas, de tal forma que el servicio de prevención ajeno se confirma como la modalidad más utilizada (73 por 100) y que más ha crecido (34 puntos porcentuales) desde la última Encuesta, contratándose este tipo de servicios en el 83 por 100 de los casos con una mutua de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. La designación de trabajadores es el segundo recurso preventivo más frecuente (19 por 100 de las empresas), aunque normalmente se combina este recurso con alguna otra modalidad, especialmente con el servicio de prevención ajeno (gráfico II-19).

Respecto a la participación de los trabajadores en la prevención de riesgos, la Encuesta refleja que el 54,7 por 100 de los centros de

GRÁFICO II-19
EMPRESAS SEGÚN RECURSOS PREVENTIVOS IMPLANTADOS, 1999 Y 2003
(Comparación entre 1999 y 2003, datos en porcentaje)

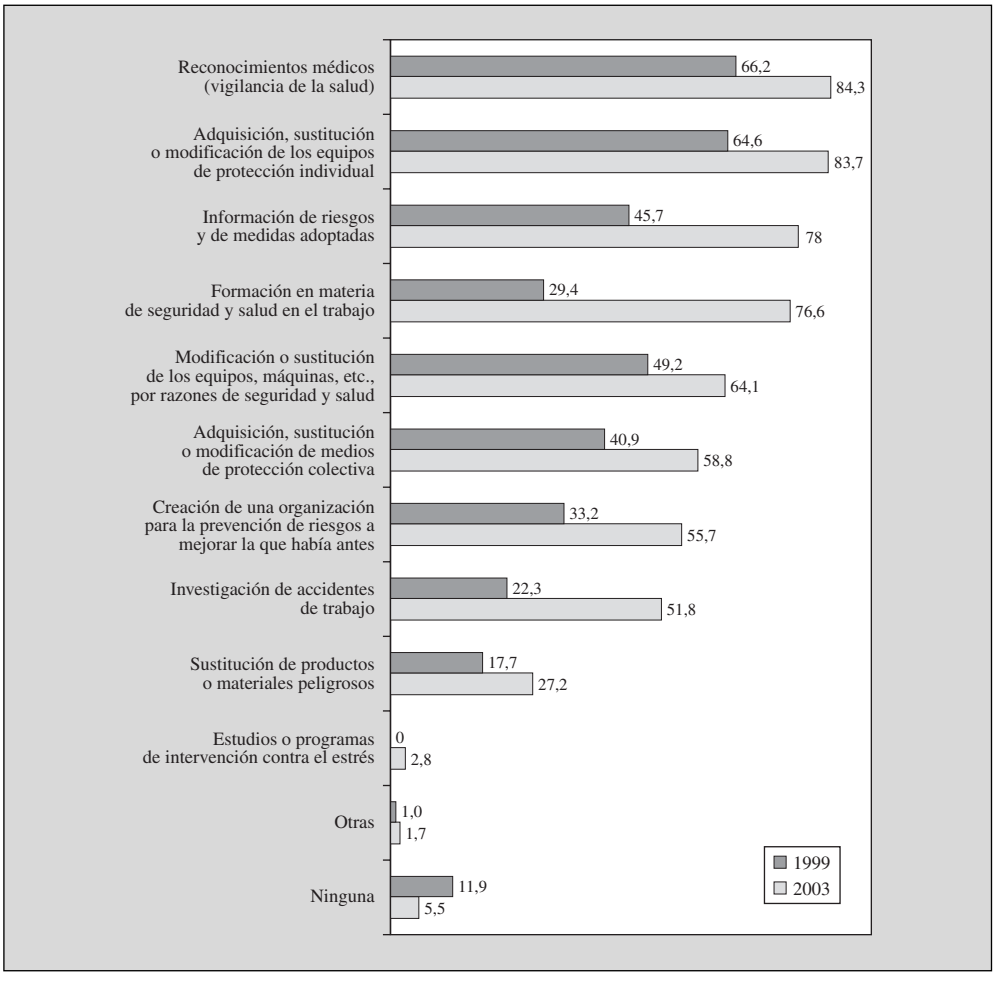


Fuente: MTAS, *V Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo*, 2004.

trabajo de 6 o más trabajadores cuentan con algún delegado de prevención. Además, en el 90 por 100 de los centros o empresas que tienen nombrado algún delegado de prevención y que cuentan con 50 o más trabajadores se ha constituido el comité de seguridad y salud.

El reforzamiento de la integración de la prevención en las empresas fue el objeto de la última reforma del marco normativo de la

GRÁFICO II-20
ACTIVIDADES PREVENTIVAS DESARROLLADAS EN LA CONSTRUCCIÓN, 1999-2003
(Comparación entre 1999 y 2003, datos en porcentaje)



Fuente: MTAS, *V Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo*, 2004.

prevención de riesgos laborales. A este respecto, aunque el margen de mejora siga siendo amplio, la Encuesta permite concluir que se ha producido un avance considerable desde su anterior edición, puesto que en 2003 el 59,5 por 100 de las empresas de la industria y los servicios han integrado la prevención de riesgos en las actividades o decisiones de uno (16,4 por 100), varios (33,4 por 100) o todos (9,7 por 100) los escalones jerárquicos (mandos superiores, intermedios, encargados de desempeñar funciones de seguridad y salud u otros).

En consonancia con la expansión del nuevo modelo instaurado por la mencionada Ley, las actividades preventivas se han intensificado en todos los sectores de actividad. Cabe destacar la evolución de la formación de trabajadores (la proporción de trabajadores formados ha pasado del 15,9 por 100 en 1999 al 29,8 por 100 en 2003), y los estudios de riesgo específicos en el puesto de trabajo (en 2003, al 34 por 100 de los trabajadores le ha sido realizado este estudio en el último año, lo que supone un incremento de más de 15 puntos porcentuales respecto a 1999). Igualmente se ha incrementado, destacadamente en la construcción (gráfico II-20), la adquisición, sustitución o modificación de los equipos de protección individual, de medios de protección colectiva, de equipos, máquinas, etc., por razones de seguridad y salud y la sustitución de productos o materiales peligrosos.

4.2.2. **Riesgos laborales y condiciones de trabajo**

Este reforzamiento de la actividad preventiva deberá incidir en un entorno laboral cambiante en el que confluyen viejos y nuevos factores de riesgo para la seguridad y la salud en el trabajo. La V Encuesta refleja (cuadro II-63) el mantenimiento de la proporción de trabajadores que se consideran expuestos a riesgo de accidente (74 por 100), pero ese porcentaje ha de interpretarse en el contexto de los propios resultados de la actividad formativa y preventiva desplegada durante los últimos años, que ha redundado en un mayor conocimiento de las condiciones de trabajo vinculadas a la seguridad y la salud por parte de los propios trabajadores. Así, el «exceso de confianza o de costumbre» sigue siendo la causa más citada por los trabajadores en cuanto al origen de los riesgos, aunque va perdiendo peso en favor de otras explicaciones que apuntan a deficiencias o aspectos de gestión más concreta. Ello parece indicar una mayor

CUADRO II-63
EXPOSICIÓN A RIESGO DE ACCIDENTES POR SECTOR Y TIPO DE RIESGO
(Porcentajes)

Tipo de riesgo	Industria	Servicios	Construcción	Total
Caídas de personas desde altura	12,9	9,9	**62,0**	15,7
Caídas de personas al mismo nivel	20,7	21,8	**43,7**	23,8
Caída de objetos, materiales o herramientas	26,4	15,5	**54,3**	21,4
Desplomes o derrumbamientos	3,0	2,5	**20,9**	4,4
Cortes y pinchazos	52,5	27,3	**56,2**	35,0
Golpes	50,0	26,7	**71,4**	35,6
Accidentes de tráfico durante la jornada	10,0	12,9	**13,9**	12,4
Atropellos o golpes con vehículos	7,8	5,0	**15,6**	6,6
Proyección de fragmentos o partículas	16,3	4,0	**31,6**	9,1
Atrapamientos	16,9	3,4	**19,0**	7,6
Sobreesfuerzos	23,1	15,8	**30,6**	18,7
Quemaduras	**22,9**	6,3	11,8	10,1
Contactos eléctricos	12,6	9,4	**17,6**	10,8
Exposición a radiaciones	3,0	**5,6**	2,0	4,8
Explosiones	**3,6**	1,2	2,0	1,8
Incendios	5,7	5,0	3,1	5,0
Atracos	1,6	**10,2**	1,2	7,6
Otros	1,2	**3,0**	0,3	2,4
NC	0,0	0,1	0,0	0,1
Ningún riesgo	13,4	33,1	1,6	26,2

La negrita indica que el sector presenta un porcentaje de trabajadores en el riesgo estudiado significativamente mayor.

Fuente: MTAS, *V Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo,* 2004.

concienciación sobre la existencia de riesgos laborales evitables, aunque, objetivamente, éstos hayan disminuido en paralelo al mayor cumplimiento de la normativa y la adopción de medidas preventivas específicas por cada vez más empresas.

Otros cambios en las variables relacionadas con las condiciones de trabajo desde una perspectiva preventiva son: la disminución de los trabajadores sometidos a ruido «muy molesto» y la mayor frecuencia de ruido «no elevado pero molesto»; el aumento de la exposición a sustancias nocivas o tóxicas por inhalación o manipulación; la disminución de la jornada partida y el correlativo incremento del trabajo a turnos; la percepción de aspectos inadecuados del diseño de los puestos de trabajo o la mayor proporción de quienes refieren molestias relacionadas con aspectos psicosociales, el ritmo y la carga mental de trabajo.

4.3. SINIESTRALIDAD LABORAL

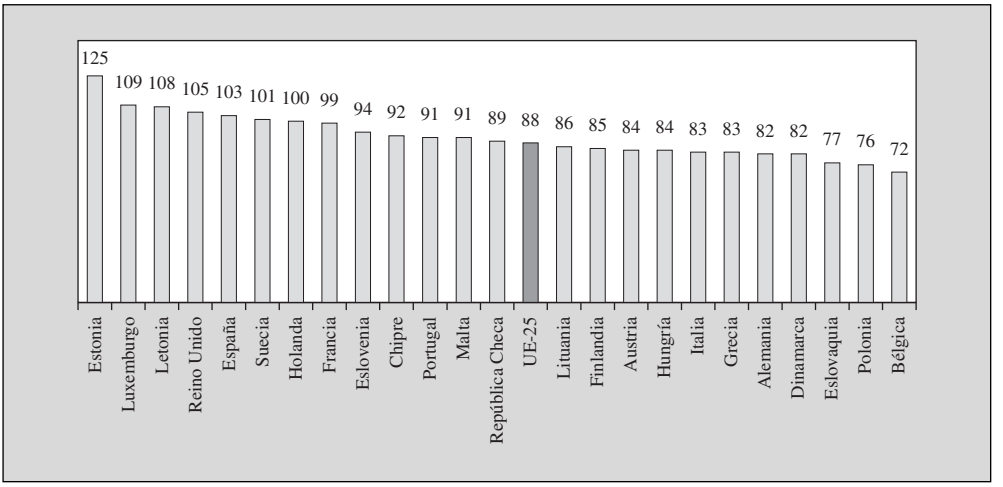
Durante los últimos años se mantiene constante para el conjunto de la Unión Europea la tendencia a la disminución de los accidentes graves y mortales. Tomando como referencia el año 1998, se observa que en el año 2002 en la UE-25 solamente habrían seguido aumentando sus índices de accidentes graves seis países, entre ellos España (gráfico II-21). En este último caso, hay que tener en cuenta que el cambio de tendencia hacia una menor siniestralidad en términos de incidencia en nuestro país se produjo precisamente a partir de 2003, año todavía no considerado en la estadística europea que, en cualquier caso, todavía presenta algunas limitaciones en cuanto a su comparabilidad.

La estadística española sobre accidentes laborales registrados en el año 2004 es la primera que responde al nuevo modelo de notificación de partes de accidentes de trabajo, que a partir de enero debía cumplimentarse obligatoriamente de forma telemática a través del sistema Delta. Es de esperar que, como estaba previsto con su crea-

GRÁFICO II-21

ÍNDICE DE ACCIDENTES DE TRABAJO GRAVES EN LA UE, 2002 (1998 = 100)

(Accidentes de trabajo graves por cada 100.000 ocupados. Excluye los accidentes *in itinere*)



Notas: Irlanda, dato no disponible. Portugal, dato de 2001. UE-25, dato provisional.

Fuente: Eurostat, *Structural Indicators*, en Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, *Annual Review of Working Conditions in the EU: 2004-2005*.

ción, la consolidación y futura explotación de este nuevo modelo de notificación sirva para mejorar la información sobre la siniestralidad registrada, en especial respecto a algunos extremos sobre los que apenas ha existido constancia estadística hasta el momento, y sobre los que el nuevo modelo de parte obliga a suministrar información, como la nacionalidad del trabajador accidentado o su régimen de prestación de servicios para la empresa (en el caso de las contratas, subcontratas, ETT). Especial relevancia habrá de tener en un futuro el análisis de la evolución de la siniestralidad en el colectivo de trabajadores autónomos, lo que hay que poner en conexión con la ampliación de la acción protectora de los riesgos profesionales abierta el pasado año para este colectivo.

Los datos provisionales sobre accidentes laborales registrados en 2004 confirman por tercer año consecutivo un descenso del conjunto de los accidentes en jornada de trabajo con baja (cuadro II-64). La menor siniestralidad registrada durante la jornada de trabajo se ha reflejado tanto en los accidentes leves, como en los graves y mortales, siendo especialmente acusado el descenso experimentado por estas dos últimas categorías.

CUADRO II-64

ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES EN JORNADA DE TRABAJO CON BAJA, 2000-2004

Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales con baja	Número					Increm. %	
	2000	2001	2002	2003	2004	2003-2002	2004-2003
Accidentes con baja	1.004.454	1.032.278	1.024.402	977.013	961.240	–4,6	–1,6
En jornada de trabajo	935.274	958.493	948.896	899.737	876.596	–5,2	–2,6
Leves	922.785	945.480	936.071	887.309	865.167	–5,2	–2,5
Graves	11.359	11.992	11.721	11.395	10.474	–2,8	–8,1
Mortales	1.130	1.021	1.104	1.033	955	–6,4	–7,6
In itinere	69.180	73.785	75.506	77.276	84.644	2,3	9,5
Leves	66.059	70.713	72.477	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Graves	2.676	2.625	2.576	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Mortales	445	447	453	452	488	–0,2	8,0
Enfermedades profesionales con baja	17.261	20.281	22.292	23.803	22.964	6,8	–3,5
Leves	17.090	20.103	22.129	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Graves	169	177	161	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Mortales	2	1	2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

En cambio, los accidentes *in itinere* han continuado aumentando incluso de forma más intensa que el año anterior, habiéndose registrado un 9,5 por 100 más de accidentes. Para interpretar correctamente estos datos hay que tener en cuenta la repercusión en este año de los accidentes registrados en Madrid como consecuencia del atentado terrorista del 11 de marzo, circunstancia que afecta especialmente a los accidentes *in itinere* de carácter mortal. Según datos provisionales del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo, entre marzo y diciembre de 2004 se registraron un total de 667 accidentes *in itinere* ocasionados por el atentado, de los cuales 110 fueron mortales, 136 graves y 421 leves. Los accidentes registrados por esta misma causa en el centro de trabajo fueron 36, de los cuales uno tuvo carácter mortal, dos graves y el resto fueron leves.

Por sectores (cuadro II-65), el descenso de la siniestralidad laboral en 2004 ha corrido a cargo del sector de la construcción (3,5 por 100 menos que en 2003) y de los servicios (4,7 por 100 menos que en ese mismo año). Es importante subrayar que este descenso se ha producido en un contexto de intensa actividad en términos de empleo, especialmente en el caso de la construcción, circunstancia que tradicionalmente ha ido asociada a un incremento de los accidentes registrados. Otra circunstancia reseñable del año, esta vez de signo más desfavorable, viene dada por el empeoramiento registrado en el sector agrario, en el que el total de accidentes registrados en jornada de trabajo con baja se ha incrementado en un 4,6 por 100. Por su

CUADRO II-65
ACCIDENTES DE TRABAJO CON BAJA, SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD, 1994-2004

Años	Total	Agrario	Industria	Construcción	Servicios
1994	537.625	35.578	199.464	102.250	200.333
1995	589.661	38.491	215.533	117.490	218.147
1996	616.237	40.057	214.216	123.447	238.517
1997	676.644	44.575	226.142	137.068	268.859
1998	752.882	47.073	241.029	165.520	299.260
1999	867.772	47.152	265.054	207.673	347.893
2000	935.274	44.055	273.760	232.092	385.367
2001	958.493	41.084	268.537	243.841	405.031
2002	948.896	38.769	253.204	245.176	411.747
2003	899.737	33.911	234.851	231.801	399.174
2004	876.596	35.496	237.102	223.603	380.395

Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

parte, tras el descenso de la siniestralidad registrado en la industria el año anterior, este sector ha vuelto a anotar en 2004 un ligero repunte de los accidentes en jornada de trabajo con baja (1 por 100).

Atendiendo a la Comunidad Autónoma en que se produjeron los accidentes en 2004 (cuadro II-66), hay que señalar que solamente Andalucía, Extremadura y Galicia vivieron un incremento reseñable de la siniestralidad en jornada de trabajo. En el otro extremo, los mayores descensos de los accidentes en jornada de trabajo con baja se dieron en el País Vasco, Asturias y Madrid. Hay que recordar, a este respecto, que en los últimos años se ha asistido a una importante intensificación de la actividad preventiva conducida por las Comunidades Autónomas a través de distintos planes y programas específicos adaptados a las peculiaridades de los distintos territorios y tejidos productivos, actividad que puede estar repercutiendo, junto con las iniciativas adoptadas en el ámbito estatal, a ese descenso prácticamente generalizado de los niveles de siniestralidad.

En definitiva, los datos de 2004 confirman la mejoría en la evolución de la siniestralidad laboral que, no obstante, sigue siendo un

CUADRO II-66
ACCIDENTES DE TRABAJO CON BAJA, POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2000-2004

Comunidades Autónomas	2000	2001	2002	2003	2004	Var. % 2004-2003
Andalucía	138.738	145.913	151.905	141.442	149.861	6,0
Aragón	22.860	22.098	21.499	20.808	20.850	0,2
Asturias	23.586	24.030	22.309	20.723	18.775	–9,4
Baleares	30.003	30.643	28.805	25.532	24.076	–5,7
Canarias	45.894	47.252	48.000	44.591	44.003	–1,3
Cantabria	10.186	10.522	10.275	10.057	9.505	–5,5
Castilla-La Mancha	35.657	36.869	38.109	38.416	37.840	–1,5
Castilla y León	41.684	43.120	43.690	42.559	40.344	–5,2
Cataluña	183.427	188.922	183.850	169.589	162.041	–4,5
C. Valenciana	118.200	114.579	106.786	99.416	97.653	–1,8
Extremadura	14.975	15.257	16.072	14.360	15.166	5,6
Galicia	43.590	46.384	47.593	46.190	47.369	2,6
Madrid	121.155	129.660	130.915	132.000	121.998	–7,6
Murcia	32.304	29.172	26.788	24.871	23.605	–5,1
Navarra	14.647	14.794	13.559	12.888	12.791	–0,8
País Vasco	50.585	51.652	51.266	48.912	43.793	–10,5
La Rioja	6.246	6.149	5.849	6.046	5.603	–7,3
Ceuta y Melilla	1.537	1.477	1.626	1.337	1.323	–1,0

Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

problema de elevada magnitud en España. A punto de cumplirse diez años de la aprobación de la LPRL, la inversión de la tendencia creciente de los accidentes de trabajo que se confirma en el año 2004 corrobora la utilidad de los instrumentos, medidas y procesos de negociación entre las Administraciones Públicas y los interlocutores sociales puestos en marcha a raíz de la aprobación de esta norma, alentando a proseguir profundizando y reforzando la implantación de la cultura preventiva en el trabajo.

CAPÍTULO III

CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

RESUMEN DEL CAPÍTULO III: CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

La actividad política en el plano nacional se caracterizó por la escasa intensidad de las iniciativas propia de un año de celebración de elecciones generales y de cambio de Gobierno. En el contexto comunitario, sin embargo, se han producido varios acontecimientos que han reafirmado la sostenibilidad social y medioambiental como elementos vertebradores del modelo europeo. La Constitución Europea, la revisión de la Estrategia de Lisboa y la incorporación de los nuevos diez Estados miembros a la Unión Europea han vigorizado el debate sobre el papel de la educación permanente, de la sociedad de la información y del conocimiento, de los sistemas de protección social, del derecho a la salud y los sistemas sanitarios, las pautas y actitudes ante el consumo o las políticas de vivienda y desarrollo sostenible.

La ampliación de la Unión Europea ha hecho más evidente la diversidad en las condiciones de vida entre países, lo que dificulta aún más el reto de la cohesión social y territorial a la que aspira la Unión, máxime si lo que se pretende es alcanzar un nivel cualitativamente elevado de los estándares de vida.

El impacto del cambio en la composición por edades y de la inmigración está siendo ya muy importante en ámbitos básicos de la calidad de vida y de la protección social. Ambos son fenómenos dinámicos, que se modifican tanto por su propia evolución como por las políticas que se adopten. En el caso español, existe todavía un

amplio margen de actuación en el campo de la activación de mujeres en la actualidad no incorporadas al mercado laboral y de la lucha contra el desempleo, especialmente de los jóvenes. Con independencia de los efectos en la economía y en el mercado de trabajo, y de la necesidad de garantizar sistemas de pensiones seguros y viables, la perspectiva de una sociedad más envejecida y con una presencia creciente de población inmigrante plantea nuevas exigencias de adaptación de los recursos existentes en otros ámbitos como el sistema sanitario y los servicios sociales, los dispositivos de prevención de la exclusión social, la accesibilidad del entorno, la vivienda y las nuevas tecnologías, la calidad del medioambiente o los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado.

Calidad de vida

El análisis de cada uno de los ámbitos de calidad de vida (educación, sanidad, vivienda, desarrollo sostenible, consumo y sociedad del conocimiento) se inicia con un panorama comparado de la situación española en el marco de la Unión Europea, al que se añade este año una mirada específica de convergencia de los nuevos Estados miembros y una referencia al avance en los Objetivos de la Estrategia de Lisboa cuando el tema lo requiere. El análisis de cada uno de esos ámbitos se completa con los rasgos más destacados del panorama español, junto a la descripción de las iniciativas y desarrollos normativos más recientes.

Educación

El balance del año 2004 ha servido para reforzar la necesidad de actuaciones que ayuden a alcanzar los objetivos de formación y educación derivados de la Estrategia de Lisboa, en coherencia con sus objetivos generales de crecimiento económico, pleno empleo y cohesión social. Para afianzar los procesos de armonización de los sistemas educativos y el reconocimiento de las cualificaciones se han establecido en Europa una nueva generación de programas comunitarios de educación y formación más ambiciosos y se ha creado un programa integrado de acción en el ámbito del aprendizaje permanente. Los informes de seguimiento en estos terrenos han proporcionado balances positivos de la cooperación europea para la garantía

de la calidad de la enseñanza superior y el reconocimiento mutuo de los sistemas y evaluaciones de acreditación, aunque señalan también que es ya el momento de aplicar medidas decisivas para hacer dicho reconocimiento efectivo y de eliminar los obstáculos administrativos y jurídicos a la movilidad de estudiantes y profesores.

En la realidad educativa española se han sucedido varias reformas, en cuyo contexto se han desarrollado debates sociales en torno a aspectos como la calidad y equidad en la educación, sobre la doble red educativa (pública y privada), su financiación y los nuevos retos derivados de la creciente multiculturalidad en las escuelas. El sistema enfrenta desafíos que se vinculan, principalmente, con la necesidad de reducir el fracaso escolar y con la búsqueda permanente de una mayor calidad e igualdad de oportunidades.

El panorama en el nivel no universitario ha estado marcado por la paralización de la aplicación de la Ley de Calidad de la educación, el inicio de los debates sobre los puntos más conflictivos de las reformas iniciadas en la legislatura y la presentación, ya en marzo de 2005, del Anteproyecto de Ley Orgánica de Educación, que pretende introducir una nueva ordenación del sistema educativo, unificando la legislación actualmente contenida en la LOGSE, la LOPEG y la LOCE. El ligero aumento del censo escolar indica un importante cambio de tendencia, en un momento en el que destacan, también, la creciente presencia del alumnado de origen extranjero, su concentración en los centros públicos y el final de una etapa de descensos continuos de la ratio profesor/alumno.

El Informe PISA para 2003 ha mostrado que los escolares españoles de quince años tienen resultados educativos algo menores que sus correspondientes de la OCDE en matemáticas y que en lectura alcanzan unos rendimientos medios inferiores a los obtenidos en el año 2000, aumentando la proporción de los que no logran el mínimo requerido; aunque, para hacerse una imagen adecuada de este asunto, conviene ver estos resultados con todos los matices comparados y de significación estadística de este Informe.

El año ha confirmado, también, una cierta revitalización de la formación profesional reglada y se ha continuado progresando en el proceso de creación de un sistema integrado de formación profesional y de las cualificaciones, modificándose este año la ordenación

general de la formación profesional específica existente hasta el momento, para ajustarse a la nueva ordenación de las cualificaciones profesionales.

En el nivel universitario se ha establecido una nueva ordenación de los estudios universitarios en el marco del proceso de construcción de un Espacio Europeo de Educación Superior, en una estructura de tres ciclos (las titulaciones de Grado, Máster y Doctorado) y dos niveles (Grado y Postgrado), además de inicarse los debates y propuestas de modificación de la Ley Orgánica de Universidades. Todo ello, en un contexto de descenso continuado del alumnado universitario, y en el que, por primera vez en los últimos años, se produce una ligera disminución de la tasa de escolarización en ese nivel.

Sanidad

Las directrices de política comunitaria en el ámbito sanitario apuntan a la necesidad de garantizar, a largo plazo, la accesibilidad, la calidad y la viabilidad financiera de los sistemas sanitarios nacionales. En ese contexto, emerge con fuerza la cuestión sobre el grado en que se verá afectada la consecución de estos objetivos tras la ampliación de la Unión Europea culminada en 2004.

La aplicación del método abierto de coordinación a los sistemas sanitarios invita, también, a reflexionar sobre la situación de España en perspectiva comparada, una situación caracterizada por las exigencias crecientes de una demanda equiparable a la de la mayoría de los países de su entorno a la que el sistema sanitario hace frente con un nivel de esfuerzo público inferior a la media y una distribución peculiar del gasto sanitario. Una peculiaridad reseñable en el caso español es la distribución del gasto sanitario, con un fuerte protagonismo de la atención especializada y de la prestación farmacéutica, en detrimento de las vertientes de atención más vinculadas con la perspectiva preventiva propia de un sistema sanitario avanzado: la asistencia primaria y la salud pública.

El año 2004 no ha destacado por su intensidad en iniciativas de caracter normativo o institucional, salvo en el caso de la política de uso racional del medicamento. En este ámbito, la aprobación del

nuevo Plan de Acción de Política Farmacéutica introduce un nuevo marco de actuación, que incluye la suspensión del sistema de precios de referencia en los términos vigentes hasta ahora. Aunque se han producido ciertos avances en el plano de la compilación y divulgación de la información sanitaria, por ejemplo en el ámbito de las listas de espera para intervención quirúrgica, sigue siendo necesario un intenso esfuerzo en mejorar esta parcela del conocimiento, imprescindible a la hora de evaluar el funcionamiento del sistema sanitario. Esta necesidad se aprecia especialmente en el terreno del gasto por Servicios de Salud, para lo que, de momento, el gasto farmacéutico es la única variable de la que se dispone de información periódica, actualizada y homogénea.

El fuerte aumento de población extranjera potencialmente beneficiaria del sistema sanitario público, el envejecimiento de la población y la incorporación constante de nuevas tecnologías y terapias evidencian la necesidad de responder con equidad y eficiencia a las exigencias de una demanda y una oferta de servicios en permanente expansión, garantizando la sostenibilidad financiera del sistema. Con este dilema como trasfondo, durante 2004 se ha reabierto el debate sobre la financiación de la sanidad en el marco de la Conferencia de Presidentes Autonómicos, mientras la coordinación del SNS —competencia que recae en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud— sigue siendo un punto débil del sistema que afecta a la toma de decisiones sobre los aspectos más relevantes del mismo.

Vivienda

España se sitúa en una posición muy cercana a la media europea de los Quince en cuanto a los indicadores de calidad del parque de viviendas, aunque en la perspectiva comparada destaca también la más alta proporción de hogares propietarios de la vivienda, junto, y relacionado con ello, un porcentaje sensiblemente más alto de los hogares que han contraído importantes cargas financieras asociadas con ella.

En el mercado residencial español la persistencia del ciclo alcista de los precios inmobiliarios durante este año ha continuado empeorando las posibilidades de acceso a una vivienda en propiedad.

Ante esta situación, el Ministerio de la Vivienda aprobó el denominado «Plan de Choque» en materia de vivienda y suelo, una de cuyas principales novedades es la creación de una Agencia Pública de Alquiler. El grado de cumplimiento a nivel nacional del programa 2004 del Plan de Vivienda 2002-2005 ha sido del 50 por 1.000 de las 71.000 actuaciones establecidas en el «Plan de Choque», con cumplimientos satisfactorios en los objetivos de viviendas protegidas de nueva construcción y adquisición de existentes y mucho menos satisfactorios en los objetivos de viviendas en alquiler.

Aunque la situación del mercado de la vivienda ha polarizado en los últimos años el debate público y este aspecto es percibido por la población entre los tres problemas que más preocupan, otro tipo de aspectos, como los derivados de la configuración social del espacio urbano, tiene importantes repercusiones sobre la calidad de vida. En ese sentido, en la evolución reciente de España se acentúan fenómenos como la proliferación de urbanizaciones cerradas («ciudades privatizadas»), la vuelta al centro de las ciudades de las clases medias, y el asentamiento de los inmigrantes en las zonas centrales más degradadas.

Teniendo en cuenta la importancia del proceso de envejecimiento, la calidad de las viviendas ocupadas por las personas mayores ha sido objeto de atención especial en esta edición. La mayoría de las personas mayores se muestran satisfechas con su vivienda, aunque esta percepción no se corresponde con las peores condiciones de habitabilidad de sus viviendas respecto a las del resto de la población, pero sí con el aprecio que muestran a la permanencia en la vivienda y con el que la propiedad de la vivienda sin cargas financieras sea la situación mayoritaria en este grupo de población. La peor situación de los grupos de edad más avanzada respecto a la disposición de algunos equipamientos del hogar (tendido telefónico, ascensor en viviendas en altura u otras carencias en accesibilidad de los edificios), aunque no es cuantitativamente muy amplia, es cualitativamente muy importante en sus consecuencias sobre la comunicación o la movilidad potenciales de estas personas.

Desarrollo sostenible

La situación medioambiental española es deficiente en una perspectiva comparada y según algunos indicadores reconocidos. El Ín-

dice Mundial de Sostenibilidad Ambiental (ISA), que integra de forma sintética veintiún indicadores organizados en cinco categorías (los sistemas ambientales, la reducción de presiones ambientales, la vulnerabilidad humana ante estas presiones, la capacidad institucional para responder a variaciones ambientales y la administración global), sitúa a España en el puesto 76 entre los 146 países analizados, y el 19 en relación a 22 países pertenecientes a la Unión Europea, únicamente por delante de la República Checa, Polonia y Bélgica. La situación comparada española tampoco ha mejorado en la UE-25 con la entrada de los nuevos países.

En la evolución española reciente se observan desarrollos más problemáticos en la producción de residuos sólidos urbanos, el consumo de agua y energía, y la emisión de gases con efecto invernadero. En relación a este último, España destaca por haber alcanzado en 2002 casi el 40 por 100 más de emisiones respecto a 1990, año de referencia, presentando una de las peores situaciones del entorno europeo. España se ha comprometido a no incrementar sus emisiones en más de un 15 por 100 sobre el año base (1990).

El Gobierno español ha definido un régimen para el comercio de derechos de emisión al objeto de fomentar la reducción de estas emisiones de forma eficaz y económicamente eficiente. Recientemente ha sido transpuesta la norma europea correspondiente, aprobándose simultáneamente el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión 2005-2007, que, junto a una metodología de asignación individual que pretende ser no discriminatoria y coherente con las posibilidades técnicas y económicas de cada sector, incluye la reserva para los nuevos entrantes previstos durante el periodo de vigencia del Plan, respetando el reparto comprometido en los acuerdos internacionales. Actualmente son 957 las industrias afectadas en España, número que en virtud de las modificaciones introducidas por Real Decreto-Ley 5/2005, se verá aumentado; en todo caso, las industrias incluidas en esta normativa deberán ajustarse a una asignación de emisiones concreta.

El año ha registrado otras importantes iniciativas medioambientales, como la modificación del Plan Hidrológico Nacional, cuyo texto añade un listado con las nuevas actuaciones de interés general, y deroga numerosos artículos, incluido el que se refiere a las transferencias hídricas entre el bajo Ebro y las cuencas de Cataluña, Jú-

car, Segura y Sur; también la regulación de la responsabilidad civil derivada de daños debidos a la contaminación marina provocada por hidrocarburos, que posibilita la aplicación del Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil de 1992.

Consumo

Durante los últimos años la acción combinada de las instituciones y las asociaciones de consumidores ha producido notables avances en ese terreno en toda Europa, tanto en lo concerniente a la defensa de usuarios y consumidores como en la extensión del conocimiento de los derechos que asisten a los ciudadanos en ese campo. Sin embargo, todavía se observan importantes diferencias en el grado de consolidación de la cultura del consumo entre los países: los nórdicos o Alemania, presentan niveles de conocimiento y asunción de derechos muy superiores a la media, en tanto que los países mediterráneos, y entre ellos España, dan muestras de menor desarrollo en esa dirección.

El balance de 2004 en gasto de los hogares españoles mostró una evolución positiva, con un aumento del consumo familiar que no se veía desde los primeros meses de 2001; si la tasa de variación interanual de los años 2002 y 2003 fue, respectivamente, del 1,3 y el 2 por 100, la del 2004 ha sido del 4,9 por 100, acompañada, además, por un entorno anímico más optimista que el que caracterizó a los anteriores ejercicios.

Al tiempo, los hogares españoles incrementaron su deuda, alcanzando niveles históricos. España no ha permanecido al margen del generalizado aumento de los pasivos financieros de los hogares en todos los países desarrollados y forma parte del conjunto de países que han experimentado los mayores incrementos. En 2004, con datos del Banco de España, la deuda total de los hogares alcanzó una proporción del 100 por 100 de la renta bruta disponible, superando por primera vez la media de la Unión Europea (algo inferior al 100 por 100), si bien se encuentra aún por debajo de países como Estados Unidos y Reino Unido.

El balance del año ofrece otro par de avances reseñables en la protección de los consumidores en temas de seguridad: por un lado,

entró en vigor el Real Decreto sobre seguridad general de los productos, que transpone la Directiva 2001/95/CE, circunscrita al ámbito de la salud y la seguridad de los consumidores; por otro lado, se aprobaron diversas normas relacionadas con la seguridad alimentaria, que cuenta desde hace algunos años, desde la aprobación del Reglamento europeo por el que se establecen los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria, con una agenda y una regulación específicas en la Unión Europea.

Sociedad del conocimiento y de la información

A pesar del carácter básico que el desarrollo y la accesibilidad de las TIC para el logro de los objetivos europeos de competitividad económica y cohesión social, la Unión Europea muestra aún debilidades importantes en aspectos como su contribución al crecimiento de la productividad, el impulso del propio sector industrial de las TIC o su uso como herramientas para la capacitación y el empleo.

España mantiene aún niveles comparados insuficientes en una buena parte de los indicadores TIC, aunque en grado desigual según diferentes ámbitos. El gasto en nuevas tecnologías, la incidencia de problemas en red, el desarrollo del comercio electrónico y el desigual desarrollo de las TIC en las distintas Comunidades Autónomas impiden, en conjunto, una mayor aproximación a la situación europea. Sin embargo, aspectos como la penetración de banda ancha o la disponibilidad de servicios públicos *on-line* presentan situaciones comparadas más favorables.

En 2003 el Gobierno español elaboró un «plan de choque» para el impulso de la administración electrónica, que planteaba un avance en la oferta de servicios telemáticos públicos para garantizar mayor accesibilidad de todos los ciudadanos a los mismos en los ámbitos nacional, autonómico y local, desde cualquier entorno. Aunque es todavía pronto para comprobar los efectos de este plan, en el reciente periodo se detecta cierta ralentización de la actividad: en 2003 la proporción de servicios públicos españoles disponibles en red era del 40 por 100, exactamente igual a la alcanzada un año antes, por lo que mientras en 2002 la posición era favorable en relación al 36 por 100 de la UE-15, en 2003 ya se detecta un desfase del 5 por 100.

La dinamización reciente de la oferta *on-line* de servicios de la Administración Pública española es evidente, como también lo es la respuesta de los usuarios, especialmente en las opciones de menor riesgo, como la búsqueda de información, evolucionando más lentamente las que afectan a la privacidad de los datos.

El panorama de las telecomunicaciones en España está experimentando cambios importantes derivados del proceso en marcha de digitalización de las redes de televisión terrestre, modelo de emisión en abierto basado en ingresos por publicidad, que sustituirá progresivamente a la tradicional televisión en abierto. En esa línea, el Consejo de Ministros aprobó el Plan de Impulso de la Televisión Digital Terrenal, con el objetivo de superar el estancamiento en el despliegue e implantación de esta tecnología y con un adelanto de dos años (de 2012 a 2010) de la fecha límite del periodo de transición (el denominado «apagón analógico»).

Protección social

La ampliación de la Unión marcó un nuevo escenario a partir de las condiciones que presentan los nuevos Estados miembros en su situación social y económica y en sus sistemas de protección social. En este apartado se exponen algunos de los principales rasgos, así como de la posición relativa en que se encuentra España en términos de convergencia con la Unión Europea en aspectos como la intensidad de la protección social o la atención a necesidades objeto de atención creciente en los últimos años.

En este partado se analizan, también, las prestaciones económicas del sistema de Seguridad Social, fundamentalmente las pensiones, la evolución de la protección por desempleo y de la previsión social complementaria. La panorámica del sistema se completa con las políticas de inclusión social y el desarrollo e implantación de los servicios sociales.

Protección social en España y en la Unión Europea

El conocimiento del estado de la protección social en la Unión Europea ampliada, con la adhesión de países que presentan diferentes situaciones sociales y de sus sistemas de protección social, entre

sí, y especialmente con respecto a los antiguos miembros, se ve algo dificultado, además, por las limitaciones en los datos sobre la situación en los nuevos miembros. En todo caso, los datos disponibles muestran la enorme brecha existente en la intensidad de la protección social entre los antiguos y los nuevos miembros de la Unión, y ponen de manifiesto el enorme esfuerzo que deberán acometer éstos para converger en materia social.

El esfuerzo en protección social en la Unión Europea, medido en términos de gasto por habitante, mantuvo en 2002 la tendencia al alza de años anteriores, tanto en el conjunto de la UE-15 como en España, con incrementos, respectivamente, del 2,6 y del 2,8 por 100. La ligera convergencia del gasto en protección social con respecto a Europa se reflejó asimismo en los mayores aumentos registrados en España en la mayoría de las funciones, con la única excepción de la vivienda y las políticas de lucha contra la exclusión social. No obstante, España seguía situada en un nivel de gasto total por habitante que supone la mitad del correspondiente a la media comunitaria, situándose en el antepenúltimo lugar de la UE-15, tan sólo por delante de Grecia y Portugal.

El sistema español tiene una estructura de financiación que descansa, en más de sus dos terceras partes, en las cotizaciones sociales, y, entre ellas, las cotizaciones procedentes de los empleadores suponen más de la mitad de los ingresos totales, con una todavía escasa participación de las aportaciones del Estado. Esta estructura, que difiere notablemente de la habitual en Europa, se ha visto acentuada por el aumento en 0,7 puntos, entre 2001 y 2002, de la aportación de las cotizaciones empresariales a la financiación del sistema.

En el contexto europeo se pone un énfasis especial en las políticas orientadas a aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de más edad y a prolongar la vida activa laboral, por la importancia que se les atribuye de cara al crecimiento y a la sostenibilidad y adecuación de los sistemas de pensiones en el futuro inmediato. Los objetivos definidos al respecto para 2010 —aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de más edad hasta el 50 por 100 y elevar en torno a 5 años la edad media de retiro— llevan camino de no cumplirse, pese a una evolución favorable de ambos en los últimos años, si los Estados no acometen medidas de diversa índole integradas en estrategias globales de envejecimiento activo.

Otra tendencia reseñable en el contexto europeo es la relativa a las políticas de atención a las personas en situación de dependencia, como consecuencia, en gran medida, aunque no únicamente, del aumento de personas de más de 65 años y, sobre todo, de la mayor longevidad, con lo que ello implica en cuestión de patologías asociadas a la edad y cuidados de larga duración. También en España se ha ido abriendo paso en los últimos años la necesidad de afrontar el fenómeno de la dependencia desde una nueva perspectiva, habiéndose registrado ya desde distintos ámbitos (Congreso, Defensor del Pueblo, organizaciones sociales, centros de investigación) numerosas aportaciones al debate sobre esta cuestión, entre las que se cuenta la reciente aprobación de un Libro Blanco de Atención a la Dependencia.

Seguridad Social

El sistema de Seguridad Social se benefició, por sexto ejercicio consecutivo, de una situación de superávit presupuestario, derivado principalmente del aumento de los ingresos por cotizaciones sociales, y que en 2004 superó ligeramente el 1 por 100 del PIB. La buena evolución experimentada por el Régimen General ha venido marcando la paulatina pero continua mejora experimentada desde 1997 por la proporción entre cotizantes y pensionistas del sistema. En esta evolución reciente de la afiliación sobresale el creciente número de afiliados extranjeros, que en 2004 superó el millón de personas. Además, la situación de saldo excedentario del sistema permitió que se continuaran haciendo nuevas dotaciones al Fondo de Reserva.

En el año 2004 se preveía también un aumento de las aportaciones del Estado, que siguen representando un escaso porcentaje del volumen presupuestario total del sistema. Dentro de estas transferencias destacan, en volumen, las destinadas a financiar las prestaciones no contributivas, y, en segundo lugar, las dirigidas a financiar los complementos a mínimos de pensiones. La financiación pública de estos complementos debería aumentar sustancialmente en los próximos años a fin de cumplir los compromisos de clarificación y separación definitiva de las fuentes de financiación del sistema.

A las buenas cifras del sistema viene contribuyendo decisivamente la evolución relativamente moderada del gasto en pensiones

contributivas, como principal pilar de la acción protectora. En 2004, el número de pensiones contributivas alcanzó una media de 7,87 millones, con un incremento del 0,76 por 100 con respecto al año anterior, continuando la tendencia de paulatina pero progresiva disminución en su ritmo de aumento. La elevación de la cuantía de las pensiones mínimas del sistema, por encima de la revalorización general, en porcentajes que oscilan en función de las clases de pensiones y de las circunstancias del pensionista, supuso una reseñable mejora de la acción protectora que contó con el acuerdo de los agentes sociales.

Protección por desempleo

Pese al ligero incremento en las cifras de paro registrado, en 2004 se produjo un nuevo aumento en la tasa de cobertura de la protección a los parados, que confirma la tendencia al alza observada en los últimos años. La elevación del número de beneficiarios en los distintos niveles y programas, a excepción de los eventuales agrarios, y el aumento de las cuantías y períodos medios reconocidos llevaron a que se incrementase sensiblemente el gasto en esta parcela de la protección social.

En el año 2004 se incrementó en un 4,5 por 100 el número de beneficiarios de prestaciones por desempleo (1.262.400 de media anual). Esta cifra confirmó una tendencia de crecimiento en el nivel contributivo y el subsidio por desempleo, aunque no en el subsidio de los trabajadores eventuales agrarios, que registró un nuevo descenso, en línea con los objetivos de la reforma de la protección por desempleo en 2002. Los beneficiarios del programa de renta activa de inserción experimentaron un aumento aún mayor, especialmente entre los que provenían de la situación de paro de larga duración.

Ese aumento de los beneficiarios de prestaciones por desempleo elevó la tasa de cobertura en 2004 en un 63,7 por 100, en tasa bruta, y un 74,5 por 100 en tasa neta, porcentajes ambos que representaban incrementos en torno a tres puntos respecto a la cobertura que se observó en el año 2003. A esa evolución correspondió un importante incremento del presupuesto anual de gastos del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) para prestaciones a los desempleados, de un 7,9 por 100 respecto al ejercicio anterior.

Se aprobó una nueva regulación del salario mínimo interprofesional (SMI) y se incrementó su cuantía. Esta figura ha recuperado su carácter estrictamente laboral, desvinculándolo de otros efectos o finalidades distintas, para los que se ha creado un indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM).

Previsión social complementaria

En consonancia con el amplio consenso existente, tanto en el plano europeo como nacional, sobre la necesidad de impulsar mecanismos complementarios de la protección que dispensa el sistema público, el Gobierno y los agentes sociales, en el proceso social iniciado en 2004, han mostrado la conveniencia de potenciar aquéllos, proponiendo examinar las barreras que dificultan el desarrollo de los específicamente derivados de la negociación colectiva.

En 2003, con los datos más recientes disponibles, en torno a 160.000 empresas habían instrumentado sus compromisos por pensiones mediante seguros colectivos, con los que se venía a dar cobertura, en su mayor parte de las contingencias de fallecimiento o incapacidad, a casi 4,8 millones de trabajadores, lo que representaba incrementos anuales superiores al 20 por 100 respecto a 2002 en ambas cifras.

A lo largo de 2004 se produjeron desarrollos normativos con plena incidencia para la previsión social complementaria, entre las que destacan el Real Decreto 304/2004 por el que se aprueba el Reglamento de planes y fondos de pensiones, así como otras dos normas que aplazan la puesta en funcionamiento de determinados aspectos de los planes y fondos de pensiones, como es el caso del Real Decreto-Ley 10/2004 por el que se amplía el plazo de adaptación de las comisiones de control de los planes de pensiones de empleo, o de la Ley 4/2004 de Modificación de tasas y beneficios fiscales de acontecimientos de interés público, con relación a los premios de jubilación.

Servicios sociales e inclusión social

A pesar de los progresos realizados en la mejora de las condiciones de vida y en la reducción de la pobreza en Europa, el 16 por 100

de la población de la UE-15 se encontraba en 2001 en riesgo de pobreza (después de transferencias sociales), y más de la mitad de este sector percibe ingresos bajos de forma persistente. El riesgo de padecer situaciones de pobreza afecta de manera especial a grupos con circunstancias que los hacen más vulnerables, como los desempleados, las familias monoparentales (en especial las que tienen como sustentador principal a una mujer), las personas de edad avanzada que viven solas y las familias numerosas.

A pesar del reciente desarrollo de los servicios sociales en España, su papel como uno de los pilares de la acción protectora del Estado se ve limitado por el bajo nivel comparado de gasto público y por los problemas no resueltos de coordinación entre recursos sanitarios y sociales, entre los diferentes niveles de las Administraciones y entre las organizaciones prestadoras de distinta titularidad.

En el nivel de prestaciones básicas, a lo largo de los catorce años de gestión del Plan Concertado se ha avanzado de manera significativa en su cobertura. En 2002 se habían alcanzado ya un 86 por 100 de los municipios que corresponden a las Comunidades que asumieron el compromiso, aunque esta cifra se mantienen sin apenas variaciones desde el año 2000. Durante los años de vigencia del Plan Concertado han sido las Corporaciones Locales las que han hecho los mayores esfuerzos de financiación, un 56 por 100 del total financiado en 2002, que se ha reducido algo desde el 61 por 100 que había llegado a alcanzar. Las Comunidades Autónomas aportan el 28 por 100 y el Ministerio de Trabajo un 15 por 100.

CAPÍTULO III: CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

1. INTRODUCCIÓN

La atención que habitualmente se dedica en esta Memoria a una serie de vertientes de la acción pública estrechamente vinculadas con el bienestar de los ciudadanos, tanto en términos de calidad de vida como de protección social, tiene perfiles predominantemente europeos en un año como 2004. En efecto, si la actividad política en el plano nacional se caracterizó por la escasa intensidad de las iniciativas propia de un año de celebración de elecciones generales y de cambio de Gobierno, en el contexto comunitario sí se han producido varios acontecimientos que han reafirmado la sostenibilidad social y medioambiental como elementos vertebradores del modelo europeo. La Constitución Europea, la revisión de la Estrategia de Lisboa y la incorporación de los nuevos diez Estados miembros a la Unión Europea han vigorizado el debate sobre el papel de la educación permanente, de la sociedad de la información y del conocimiento, de los sistemas de protección social, del derecho a la salud y los sistemas sanitarios, las pautas y actitudes ante el consumo o las políticas de vivienda y desarrollo sostenible.

La ampliación de la Unión Europea ha hecho más evidente la diversidad en las condiciones de vida entre países, lo que dificulta aún más el reto de la cohesión social y territorial a la que aspira la

Unión, máxime si lo que se pretende es alcanzar un nivel cualitativamente elevado de los estándares de vida. Por otro lado, contrariamente a lo que cabía esperar, la posición de España no siempre resulta beneficiada en la comparación europea una vez incorporados los nuevos países, lo que incita a la reflexión en muchos ámbitos.

Ciudadanía, calidad de vida y protección social en la Constitución Europea

La Constitución Europea, todavía en proceso de ratificación, vendría a consolidar la dimensión social de la construcción europea equilibrando la orientación y los fines de un proyecto conjunto en el que originariamente predominaban los objetivos económicos y de mercado. Haciéndose acreedora de los anteriores Tratados y de los avances alcanzados en el plano político, la Constitución refuerza la concepción y la percepción de una Europa de los ciudadanos, «que sitúa a la persona en el centro de su actuación», según reza su Preámbulo. Recogiendo el poso del propio acervo comunitario y de otros textos y convenios internacionales, incorpora un conjunto de previsiones de naturaleza y finalidad social, incluyendo una serie de políticas y derechos estrechamente vinculados a la calidad de vida y a la protección social de los ciudadanos europeos, elevándolos a la categoría de derecho fundamental, en unos casos, o subrayando su transversalidad, en otros. Ello no implica una ampliación de las competencias de la Unión en detrimento de las legislaciones nacionales. De hecho, en la práctica, la mayor parte de los derechos reconocidos por el Tratado, en especial los de naturaleza prestacional como son los de protección social, están condicionados al desarrollo «legal» que establezcan el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales. Además, su ámbito de aplicación está circunscrito a los actos de las instituciones comunitarias y de los Estados miembros cuando apliquen el Derecho comunitario, no implicando, en consecuencia, ampliación de competencias a favor de la Unión.

No obstante, la mayor visibilidad de la dimensión social de la construcción europea en el Tratado viene a reforzar uno de los principios comunitarios ya clásicos como es el de la mejora y equiparación de las condiciones de vida de los ciudadanos a través del progreso económico y social. Así, entre los objetivos de la Unión —que constituyen la base de su propia legitimidad como entidad de integración supranacional, y que contribuyen a delimitar su espacio de competencias—, el Tratado Constitucional incorpora expresamente el fomento de la justicia y la protección social; la lucha contra la exclusión social y la discriminación; la igualdad entre mujeres y

hombres; la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño; así como garantizar la educación, la formación, la protección de la salud humana, la protección del medio ambiente y la protección de los consumidores en la definición y ejecución de otras políticas comunitarias.

Junto a los objetivos y previsiones anteriores, tras la incorporación al Tratado de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, adquieren el máximo rango, entre otros, el derecho a la educación y al acceso a la formación permanente, incluyendo la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria; el derecho a la integración social y profesional de las personas con discapacidad; el derecho a la protección jurídica, económica y social de la familia; el derecho a las prestaciones de Seguridad Social y a los servicios sociales; el derecho a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a aquellos que no dispongan de recursos suficientes; el derecho a acceder a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria según las condiciones nacionales. No cabe minusvalorar en este apartado la introducción de algunos enfoques o aspiraciones nuevas acordes con cambios sociales más recientes, como ocurre con la inclusión del derecho a la protección en situaciones de dependencia.

Ante esta amplitud de objetivos, políticas y derechos fundamentales vinculados al bienestar y la protección social —materias para las que el Tratado aspira en ocasiones no a la garantía de un estándar básico, sino de un «nivel elevado» de protección— es inevitable que periódicamente surjan interrogantes en torno a la sostenibilidad y los límites de este modelo, siendo ésta una cuestión sobre la que la Comisión Europea se ha comprometido a reflexionar en el contexto de su trabajo en curso sobre la reactivación de la Estrategia de Lisboa[1].

La dimensión social y medioambiental de la Estrategia de Lisboa

El incumplimiento de los objetivos intermedios de la Estrategia de Lisboa ha puesto de relieve la necesidad de su reactivación y movilización de todos los medios en las tres dimensiones de la Estrategia, «económica», «social» y «medioambiental». Las grandes metas de esa Estrategia —una Unión Europea convertida en la sociedad del conocimiento más competitiva del mundo, armonizando los objetivos de crecimiento económico y la cohesión social— son un logro

[1] Consejo Europeo de Bruselas, «Conclusiones de la Presidencia», 22 y 23 de marzo de 2005.

improbable, a no ser que se adopten más rápidamente medidas en profundidad en los distintos ámbitos.

Las políticas sociales contribuyen a favorecer la cohesión social a la que aspira la Estrategia de Lisboa. La revisión de esta última ha puesto en evidencia la necesidad de interacción entre los distintos Objetivos de Lisboa, lo que debería traducirse en unos mejores resultados del conjunto de la Estrategia. El objetivo de conseguir más empleo y de mayor calidad constituye una condición esencial para el desarrollo sostenible y la cohesión social. Pero a su vez, las políticas para la sostenibilidad social deben contribuir a dinamizar la economía y a incrementar los niveles de empleo. Unido a lo anterior, es necesario reforzar las políticas educativas para que el acceso a la sociedad del conocimiento y a la educación permanente sea una oportunidad que se ofrezca a todos en las escuelas, las empresas y los hogares, al igual que el acceso a la sociedad de la información y las nuevas tecnologías así como las estrategias de fomento de la investigación, desarrollo e innovación.

La nueva Agenda de Política Social presentada a comienzos de 2005 pretende contribuir a superar las actuales dificultades mediante las iniciativas y políticas que contempla para el periodo 2006-2010[2]. Con tal finalidad, la nueva Agenda aporta un conjunto de medidas que ponen el acento en el aumento de las oportunidades de empleo para más personas y en intensificar la acción contra la pobreza y la exclusión social en los Estados miembros, llamando a crear asociaciones efectivas entre las Administraciones, en el nivel local, regional y nacional, y las organizaciones sociales, sindicales y empresariales.

Escenarios demográficos

Junto a los cambios y los objetivos de política social y económica planteados en el entorno normativo e institucional más próximo, no hay que olvidar la influencia de la composición y dinámicas de la población a nivel mundial en aspectos cruciales de la situación presente y futura de las sociedades europeas. Los cambios sociodemográficos constituyen a la vez reflejo y detonante de los cambios sociales recientes, ofreciendo limitaciones y oportunidades para la

[2] Véase, al respecto, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Cuadro de indicadores sobre la aplicación de la Agenda de Política Social,* COM (2004) 137 final y *Communication from the Commission on the Social Agenda,* COM (2005) 33 final.

RECUADRO III-1

CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL EN EL TRATADO CONSTITUCIONAL EUROPEO

Objetivos de la Unión

La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros (art. I-3).
La Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico (...).

Derechos Fundamentales (Parte II. Carta de Derechos Fundamentales)

— Integridad de la persona. En el marco de la Medicina y la Biología, el derecho al consentimiento libre e informado, la prohibición de prácticas eugenésicas, la prohibición de que el cuerpo humano o sus partes se conviertan en objeto de lucro; la prohibición de la clonación reproductora de seres humanos (II-63).
— Derecho a la educación y el acceso a la formación profesional permanente. Este derecho incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria. Se respetan, de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto de los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas (II-74).
— Integración social y profesional de las personas discapacitadas (II-86).
— Protección jurídica, económica y social de la familia (II-93).
— Acceso a las prestaciones de Seguridad Social y a los servicios sociales en caso de maternidad, enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia, la vejez y la pérdida de empleo (II-94.1).
— Derecho de las personas que residen o se desplazan legalmente a las prestaciones de Seguridad Social y a las ventajas sociales (II-94.2).
— Derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda ante situaciones de carencia de recursos suficientes, a fin de combatir la exclusión social y la pobreza (II-94.3).
— Derecho de las personas a la prevención sanitaria y a la asistencia sanitaria en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales. Al definirse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un nivel elevado de protección de la salud humana (II-95).
— Acceso a los servicios de interés económico general, según legislaciones y prácticas nacionales (II-96).
— En las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad (II-97).
— En las políticas de la Unión se garantizará un nivel elevado de protección de los consumidores (II-98).

Políticas

Objetivos

La Unión y los Estados miembros (...) tendrán como objetivo el fomento del empleo la mejora de las condiciones de vida y de trabajo para hacer posible su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones (III-209).

RECUADRO III-1 *(Continuación)*

CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL EN EL TRATADO CONSTITUCIONAL EUROPEO

Políticas

Cláusulas horizontales

En la definición y ejecución de las políticas (...) la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana (III-117).

Las exigencias de protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y ejecución de las políticas y acciones contempladas en la presente, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible (III-119).

Las exigencias de la protección de los consumidores se tendrán en cuenta en la definición y ejecución de otras políticas y acciones de la Unión (III-120).

Ámbitos

La Unión apoyará y complementará la acción de los Estados miembros en (III-210):

— Seguridad Social y protección social de los trabajadores (III-210, c).
— Integración de las personas excluidas del mercado laboral (III-210, h).
— Lucha contra la exclusión social (III-210, j).
— Modernización de los sistemas de protección social (III-210, k).

Las competencias compartidas de la Unión con los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales: (...) c) cohesión económica, social y territorial; e) el medio ambiente; f) la protección de los consumidores; h) las redes transeuropeas; k) los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública definidos en la Parte II. (I-14).

— Política medioambiental de la UE (III-233 y 234).
— Protección de los consumidores (III-235).
— Redes transeuropeas (telecomunicaciones) (III-246 y 247).
— Investigación y desarrollo tecnológico y espacio (III-248 a 256).

Ámbitos en los que la Unión puede decidir realizar una acción de apoyo, coordinación o complemento:

— Salud pública (III-278).
— Educación, juventud, deportes y formación profesional (III-282 y 283).

calidad de vida y el bienestar del futuro. En la Unión Europea, el bajo dinamismo demográfico y los cambios en la composición por edades —en direcciones opuestas a las tendencias demográficas mundiales— afectan ya, y afectarán más profundamente a medio plazo, a su futuro económico y social.

Hace años que desde las instituciones europeas se intenta propiciar que los Estados miembros adopten medidas para afrontar estos cambios demográficos conforme a sus realidades y ritmos nacionales, a través de mecanismos como el método abierto de coordinación. La Comisión ha intentando elevar el nivel de interés por estas

cuestiones, lanzando un documento de debate y consulta públicos sobre el cambio demográfico y sus importantes consecuencias, así como reforzando la necesidad de emprender políticas europeas y nacionales en esta esfera[3].

En la historia reciente de Europa no ha habido ningún periodo de crecimiento económico sostenido que no se haya acompañado también de crecimiento demográfico. A medio plazo esta perspectiva podría ser muy diferente. Según las proyecciones disponibles, la población total de la Unión Europea mantendrá un ligero nivel de crecimiento hasta 2015, se estabilizará entre esa fecha y 2025 y entrará en el segundo cuarto del siglo en una fase de descenso que continuaría hasta llegar a 2050 con una población inferior a la de 2004 (cuadro III-1). Es conocido que las proyecciones demográficas a plazos tan largos representan una perspectiva de los escenarios previsibles en el supuesto de continuidad de las tendencias recientes, pero que esos escenarios pueden verse alterados significativamente por el cambio de tendencias a medio plazo o por el propio impacto de las políticas que se dispongan.

En esos supuestos escenarios, los cambios relevantes en la composición por grupos de edad se presentarán con calendarios más rápidos y con superior intensidad que los cambios en la población total. Tal es así que, siguiendo esas proyecciones, el total de la población potencialmente activa (entre 15 y 64 años) comenzaría a decrecer en el conjunto de la UE-25 en torno a 2010-2011, como lo viene haciendo ya en varios países desde el inicio de la década. La tasa de dependencia de mayores (el porcentaje que representa la población de 65 años y más sobre la población de 15-64 años) pasaría, en la UE-25, de 24,5 por 100 en 2004, a 35,7 en 2025 y a 52,8 en 2050.

No obstante, por relevantes que sean estas tendencias para el conjunto de la Unión, ésas no son las tendencias dominantes en el contexto demográfico mundial. Hay que tener en cuenta que Europa es la única área del mundo para la que se proyectan descensos de población en la primera mitad de este siglo. Una situación muy sin-

[3] Comunicación de la Comisión Europea, Libro Verde, *Confronting demographic change: a new solidarity between the generations*, COM (2005) 94 final.

CUADRO III-1
PROYECCIONES DE POBLACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

Estados miembros	Población a 1 de enero (1.000 habitantes)				Porcentaje de incremento con respecto al 1.1.2004		
	2004	2015	2025	2050	2015	2025	2050
UE-25	456.815	467.306	470.057	449.831	2,3	2,9	–1,5
UE-15	382.674	394.726	398.780	384.356	3,1	4,2	0,4
Nuevos Estados miembros	74.141	72.580	71.278	65.475	–2,1	–3,9	–11,7
Bélgica	10.396	10.674	10.898	10.906	2,7	4,8	4,9
República Checa	10.212	10.012	9.812	8.894	–2	–3,9	–12,9
Dinamarca	5.398	5.498	5.557	5.430	1,9	2,9	0,6
Alemania	82.532	82.864	82.108	74.642	0,4	–0,5	–9,6
Estonia	1.351	1.279	1.224	1.126	–5,3	–9,4	–16,7
Grecia	11.041	11.390	11.394	10.632	3,2	3,2	–3,7
España	42.345	45.264	45.556	42.834	6,9	7,6	1,2
Francia	59.901	62.616	64.392	65.704	4,5	7,5	9,7
Irlanda	4.028	4.555	4.922	5.478	13,1	22,2	36
Italia	57.888	58.630	57.751	52.709	1,3	–0,2	–8,9
Chipre	730	828	897	975	13,3	22,8	33,5
Letonia	2.319	2.174	2.068	1.873	–6,3	–10,8	–19,2
Lituania	3.446	3.258	3.134	2.881	–5,5	–9,1	–16,4
Luxemburgo	452	499	544	643	10,4	20,5	42,3
Hungría	10.117	9.834	9.588	8.915	–2,8	–5,2	–11,9
Malta	400	439	468	508	9,8	17	27,1
Países Bajos	16.258	16.957	17.429	17.406	4,3	7,2	7,1
Austria	8.114	8.358	8.501	8.216	3	4,8	1,3
Polonia	38.191	37.428	36.836	33.665	–2	–3,5	–11,8
Portugal	10.475	10.762	10.730	10.009	2,7	2,4	–4,4
Eslovenia	1.996	2.019	2.014	1.901	1,1	0,9	–4,8
Eslovaquia	5.380	5.309	5.237	4.738	–1,3	–2,7	–11,9
Finlandia	5.220	5.353	5.439	5.217	2,6	4,2	–0,1
Suecia	8.976	9.373	9.769	10.202	4,4	8,8	13,7
Reino Unido	59.652	61.934	63.792	64.330	3,8	6,9	7,8
Bulgaria	7.801	7.130	6.465	5.094	–8,6	–17,1	–34,7
Rumanía	21.711	20.917	19.746	17.125	–3,7	–9,1	–21,1

Fuente: Eurostat, *Population projections 2004-2050*, Nota de prensa, 8 de abril de 2005.

gular en un mundo en el que la población crece todavía a un ritmo intenso, con incrementos anuales de 80 millones, y que seguirá creciendo, aunque en niveles muy desiguales en las diferentes áreas geográficas. La propia continuidad de las tendencias ahora imperantes en Europa se verá afectada por la situación y la evolución demográfica en todo el planeta. Para la población mundial, los problemas principales no son de declive demográfico, de baja fecundidad o de dependencia, sino, muy al contrario, de crecimiento todavía muy

intenso, de salud reproductiva y de planificación familiar, de pobreza extrema, impacto del sida y de la mortalidad infantil[4]. Los movimientos migratorios a escala mundial no dejan de estar asociados a estas tensiones, y Europa constituye un lugar de destino predilecto para muchas personas migrantes.

En la demografía española se presentan esas tendencias dominantes en la Unión Europea, aunque con algunos matices que tienen que ver, sobre todo, con los ritmos específicos del proceso de envejecimiento y con la intensidad de la entrada de población inmigrante (cuadro III-2). En efecto, la intensidad y la mayor prolongación del *baby-boom* en España tuvieron como consecuencia su más tardía, aunque decidida, incorporación a las pautas de descenso de la fecundidad y la mortalidad. Esa peculiaridad explica que la estructura de la población en España presente todavía un perfil algo más joven que en los países del centro y norte de Europa. Pero es precisamente ese ensanchamiento de la pirámide de población en las edades centrales —en la actualidad los grupos más numerosos— lo que contribuirá a engrosar en quince-veinte años las cohortes de mayor edad. La elevación de la esperanza de vida en los últimos años es un logro fundamental de las sociedades desarrolladas y una constante que, al igual que en los países de nuestro entorno cultural más próximo, no arroja visos de retroceso: entre 1975 y 2002 en España este indicador ha pasado de 70,4 años a 76,2 años en los varones y de 75,8 a 83,5 en las mujeres.

Los cambios socioculturales experimentados en ese mismo periodo, entre los que destaca la mejora de los niveles formativos de la población en general y de las mujeres en particular, junto con la decidida aunque todavía insuficiente incorporación de estas últimas al mercado laboral han discurrido en paralelo a la fuerte reducción de los nacimientos y del número de hijos por mujer: si la tasa de natalidad (nacimientos por 1.000 habitantes) representaba en 1975 el 18,8 por 1.000 en el año 2003 se había reducido a 10,5. Pese a la ligera tendencia ascendente registrada en el último quinquenio, que ha dado en 2003 su valor más elevado desde 1993, la natalidad en España sigue situada en los niveles más bajos de la Unión Europea. Las causas de ese leve repunte son atribuibles en buena medida al

[4] ONU, *El estado de la población mundial 2004*; BRIDGE, *World Population Highlights 2004.*

CUADRO III-2

PRINCIPALES VARIABLES DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO

(Evolución y proyecciones)

Años	(1) Población de derecho (ambos sexos) (miles)	(2) Tasa de fecundidad	(3) Esperanza de vida al nacer (años)		(4) Población procedente del extranjero		(5) Tasa de dependencia de mayores
		(Núm. hijos/ mujer)	Hombres	Mujeres	Residentes autorizados	Extranjeros empadronados	> 65 años/16-64 años
1991	38.935	1,32	73,4	80,5	360.655		21,2
1992	39.055	1,32	73,8	81,0	393.100		21,6
1993	39.167	1,27	73,9	81,0	430.422		21,9
1994	39.236	1,21	74,3	81,4	461.364		22,8
1995	39.345	1,18	74,3	81,5	499.773		23,2
1996	39.669	1,16	74,4	81,7	538.984	542.314	23,7
1997	39.520	1,18	75,0	82,0	609.813	—	24,2
1998	39.853	1,16	75,1	82,1	719.647	637.085	24,6
1999	40.202	1,20	75,1	82,1	801.329	748.954	25,0
2000	40.500	1,24	75,7	82,5	895.720	923.879	25,2
2001	41.117	1,25	75,6	82,9	1.109.060	1.370.657	25,4
2002	41.838	1,27	75,8	83,5	1.324.001	1.977.946	25,5
2003	42.717	1,30	77,2	83,7	1.647.011	2.664.168	25,6
2004	43.198				1.977.291	3.034.326	25,7
2005	43.975				2.054.453	3.691.547	25,8

(6) Proyecciones de población del INE a partir del Censo de 2001											
	Escenario 1	Escenario 2	E1 y E2	E1	E2	E1	E2	Entradas netas del extranjero (miles)		Escenario 1	Escenario 2
								E1	E2		
2010	45.312	44.709	1,40	78,3	78,3	84,8	84,5	284,9	112,2	25,7	25,9
2020	48.665	46.053	1,51	79,8	79,7	86,0	85,4	279,7	110,3	29,7	30,7
2030	50.878	46.073	1,53	80,9	80,6	86,9	86,0	274,5	105,3	36,6	38,9
2040	52.541	45.536	1,53	81,0	80,7	87,0	86,1	269,3	104,5	47,3	52,3

Fuentes:

(1) Población de Derecho: INE, *Padrón Municipal de Habitantes* (datos hasta enero de 2005).
(2) Tasa Fecundidad: INE, *Indicadores básicos sociodemográficos*.
(3) Esperanza Vida al Nacer: Eurostat, *NewCronos.*
(4) Población extranjera, Extranjeros con autorización de residencia: MTAS, Secretaría de Estado de Migraciones. 2004: datos a 31.12.2004; 2005: datos a 31.03.2005. Extranjeros empadronados: INE, *Padrón Municipal de Habitantes*.
(5) Tasa Dependencia: INE, *Proyecciones de Población*.
(6) INE, *Proyecciones de Población* (según últimos datos publicados por el INE en mayo de 2005 a partir del Censo 2001 a 1 de enero).

Escenario 1 (E1): Las entradas netas de extranjeros en España evolucionan según la tendencia más reciente hasta 2010, año a partir del cual se mantienen constantes. Según esta hipótesis el total de entradas para 2007-2059 se eleva a 14,6 millones de personas.

Escenario 2 (E2): Supone a medio plazo una disminución mayor de las entradas netas, de acuerdo con Eurostat. Las entradas netas del extranjero para 2002-2006 son las mismas que en el Escenario 1. A partir de ese año, la tendencia decreciente hasta 2010 sitúa estas entradas en torno a las 100.000 anuales para 2007-2059, por lo que el total de entradas alcanza los 5,8 millones de personas.

incremento de los nacimientos de madre extranjera (un 12,2 por 100 del total de nacimientos en 2003, que explican el 42 por 100 del incremento interanual 2003-2002).

El impacto de la inmigración está proporcionando un dinamismo muy singular a la población española. Con los datos del Avance del Padrón Municipal a 1 de enero de 2005, la población española alcanzaba ya los 43,97 millones de habitantes, de los cuales 3,69 millones eran extranjeros. De las 770.000 personas en que aumentó la población en 2005 respecto a 2004, 650.000 se debían a nuevas inscripciones de ciudadanos extranjeros[5]. Esa cifra de población para 2005 superaba en más de medio millón la que había ofrecido para este año el INE en las proyecciones presentadas en agosto de 2004[6].

Sin embargo, no cabe esperar un impacto favorable de esas tendencias a medio plazo en el sentido de neutralizar el envejecimiento de la población, y más específicamente, de la tasa de dependencia de mayores (porcentaje de población mayor de 65 años sobre población entre 16 y 64 años), puesto que el efecto de «rejuvenecimiento» poblacional por el aumento de la tasa de fecundidad o por las entradas de inmigrantes se ve compensado por el aumento previsible de la longevidad[7].

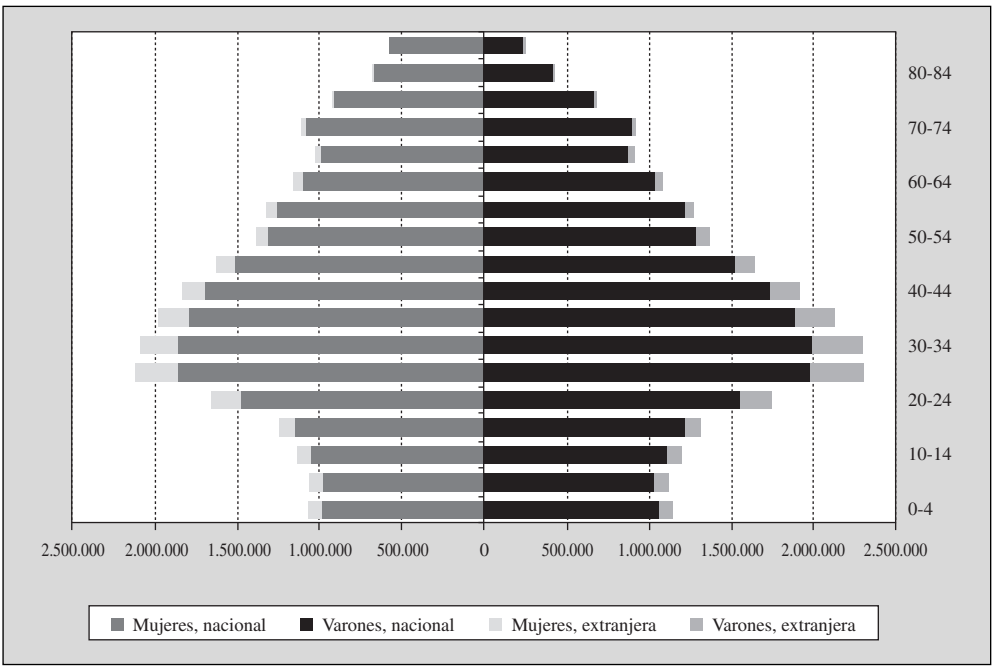
No obstante, hay que destacar que el impacto de estas dinámicas demográficas en España está siendo ya muy importante en ámbitos básicos de la calidad de vida y de la protección social, puesto que las tendencias demográficas no plantean sólo problemas de disponibilidad de población activa. Como se demuestra en el caso español, para paliar ese problema existe todavía un amplio margen de actuación en

[5] No obstante, para interpretar correctamente estas cifras hay que tener en cuenta que una parte indeterminada de ese aumento registrado por el Padrón hasta enero de 2005 puede no deberse tanto a llegadas desde el extranjero como a afloramiento de estancias irregulares por las expectativas generadas tras la aprobación del RD 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. La disposición transitoria tercera del Real Decreto abría un proceso de normalización de trabajadores extranjeros que acreditaran, mediante el empadronamiento, su estancia en España con seis meses de anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento y que contaran con un contrato de trabajo de al menos seis meses de duración.

[6] INE, *Proyecciones de población. Base Censo 2001.*

[7] Banco de España, «Proyecciones de población para la economía española», *Boletín Económico*, diciembre de 2004, págs. 57-62.

GRÁFICO III-1
ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN POR NACIONALIDAD Y EDADES
(Población a 1 de enero de 2005)



Fuente: INE, *Padrón Municipal de Habitantes*, 2005.

el campo de la activación del empleo de las mujeres aún no incorporadas al mercado laboral y de la lucha contra el desempleo, especialmente de los jóvenes. Con independencia de los efectos en la economía y en el mercado de trabajo y de la necesidad de garantizar sistemas de pensiones seguros y viables, la perspectiva de una sociedad envejecida plantea nuevas exigencias de adaptación de los recursos existentes en otros ámbitos como el sistema sanitario y los servicios sociales, los dispositivos de prevención de la exclusión social, la accesibilidad del entorno, la vivienda y las nuevas tecnologías, la calidad del medioambiente o los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado.

Por su parte, la otra cara del envejecimiento de la sociedad, es decir, la escasa proporción de jóvenes y niños y el cambio en las características sociodemográficas de estos colectivos, también repercute en diferentes aspectos de la calidad de vida y la protección so-

cial, en especial respecto a las necesidades en materia de educación, los modelos de convivencia y la orientación de las políticas de inclusión social.

Hay que tener en cuenta, que ni la inmigración ni el envejecimiento son fenómenos estáticos, sino que se modifican tanto por sus propias dinámicas como por las políticas que se adopten. El impacto demográfico de la inmigración varía a lo largo de diferentes fases de los ciclos migratorios, de la propensión de las poblaciones inmigrantes a permanecer en el territorio español y de su potencial asimilación de los comportamientos demográficos de los autóctonos. Las características del envejecimiento, y su impacto en la calidad de vida y la protección social, se modifican con el cambio en los perfiles sociodemográficos (educación, salud, estilos de vida) y de las trayectorias ocupacionales a lo largo de la vida laboral, trayectorias que mejoran sensiblemente con el nivel educativo.

Los cambios sociodemográficos y sus repercusiones en términos de calidad de vida y protección social guardan estrecha relación con la pérdida de vigencia del modelo tradicional de cuidados sustentado en la familias y, dentro de ella, en las mujeres. España sigue siendo uno de los países de la Unión Europea con menor apoyo público a la familia, pese al papel fundamental que las redes de apoyo intergeneracional desempeñan en el sistema de bienestar español. Esas redes contribuyen a amortiguar posibles conflictos derivados de situaciones de desempleo, en especial en el caso de los jóvenes, influyen en las oportunidades reales y materiales de emancipación y consumo de estos últimos o, sin ánimo de exhaustividad, sirven al cuidado de niños, personas con discapacidad y personas dependientes.

Unido a lo anterior, las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar se suelen señalar como objetivo en el entorno comunitario por su contribución a la activación de las mujeres e, indirectamente, al fortalecimiento de los sistemas de Seguridad Social, aunque no menos importantes son sus efectos en favorecer la calidad de vida de las familias. Y junto a ello, la atención a las personas dependientes se perfila como una de las principales demandas sociales a medio plazo, siendo una de las cuestiones que centran el debate social en estos momentos, en especial a partir de la aprobación por el Gobierno del Libro Blanco de la Dependencia a finales de 2004.

2. CALIDAD DE VIDA

Como en años anteriores, el análisis de cada uno de los ámbitos habitualmente considerados en esta Memoria como indicativos de la calidad de vida se inicia con un panorama comparado de la situación española en el marco de la Unión Europea, esta vez con una mirada específica a los nuevos Estados miembros y los efectos de su incorporación en términos de convergencia. En los casos en los que la entidad del tema y la disponibilidad de información en el marco de la coordinación de las políticas europeas lo justifica, como es el caso de la educación como pilar fundamental de la cohesión social y del avance en los Objetivos de la Estrategia de Lisboa, la comparación se refiere a los objetivos establecidos a nivel europeo en ese contexto.

El contenido sustancial de cada apartado se centra en la presentación de los últimos datos básicos disponibles, junto con las iniciativas y desarrollos normativos más recientes, a fin de poder proporcionar un balance general que apunte los principales avances y problemas observados en las distintas vertientes del bienestar y la calidad de vida. Por último, en algunos capítulos se ha optado por incorporar un subapartado con un análisis más detallado de alguna cuestión central en el año —como la coordinación sanitaria o el desarrollo del Protocolo de Kioto— o que, pese a no admitir un tratamiento periódico anual, revista un interés especial desde la perspectiva de la calidad de vida de determinados colectivos —como es el caso de las pautas de consumo de la juventud en España o de la situación de las personas mayores en relación a la vivienda.

2.1. EDUCACIÓN

El acceso en igualdad a una educación de calidad es un componente fundamental del Estado de Bienestar y de un modelo europeo que, conforme a la Estrategia de Lisboa, aspira a convertirse en «la economía basada en el conocimiento, más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social».

Los principales desafíos educativos recientes en España se han identificado con la necesidad de reducir el fracaso escolar y con la búsqueda permanente de una mayor calidad e igualdad de oportuni-

dades. La realidad educativa española ha estado marcada en los últimos años por un continuo periodo de reformas, acompañado de un intenso debate social en torno a aspectos como la calidad y equidad, la doble red educativa, la financiación y los nuevos retos que impone la creciente multiculturalidad en las escuelas.

Durante el año 2004 se ha constatado la necesidad de continuar mejorando para alcanzar los objetivos de formación y educación derivados de la Estrategia de Lisboa, que se basan en buena medida en la formación para la consecución de los objetivos europeos de crecimiento económico, pleno empleo y cohesión social. También, se ha evidenciado la estabilización del censo escolar en sus niveles no universitarios por la incidencia del alumnado extranjero, y su concentración en los centros públicos. Al mismo tiempo, este año se ha asistido a la paralización del calendario de aplicación de la Ley de Calidad de la educación y al inicio de un nuevo debate sobre los puntos más conflictivos de las reformas iniciadas en la legislatura anterior.

En términos de calidad, el último informe de evaluación internacional de los alumnos de la OCDE[8] arroja un menor rendimiento educativo de los escolares españoles a la edad de quince años respecto a sus coetáneos europeos en las competencias clave. En el ámbito de la educación universitaria se ha establecido una nueva ordenación de los estudios universitarios, avanzando en el objetivo de adoptar un sistema flexible de titulaciones, comprensible y comparable en el marco del proceso de construcción de un Espacio Europeo de Educación Superior. Además, este año también se han estado debatiendo nuevas propuestas de modificación de la Ley Orgánica de Universidades. Todo ello, mientras ha seguido descendiendo el alumnado universitario, y habiéndose producido, por primera vez en los últimos años, una ligera disminución de la tasa de escolaridad. Por último, en 2004 se ha confirmado una cierta revitalización de la FP reglada, mientras se ha continuado progresando tanto en el proceso de creación de un sistema integrado de formación profesional y de las cualificaciones como en la estrategia de armonización educativa con Europa.

[8] OCDE, *Informe 2003 del Programa para la evaluación Internacional de los alumnos, PISA 2003.*

2.1.1. **El proceso europeo de convergencia en educación y formación**

El seguimiento de los avances realizados con relación a los objetivos europeos de incremento en cantidad y calidad de los niveles educativos, se realiza a partir de los cinco niveles de referencia que se deben alcanzar como media en los Estados miembros para 2010, establecidos por el Consejo en el año 2003[9].

RECUADRO III-2

NIVELES DE REFERENCIA DE RENDIMIENTO MEDIO EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PARA 2010

1.º Al menos el 85 por 100 de los europeos de más de 22 años debe haber completado la enseñanza secundaria superior.
2.º Reducir a la mitad (dejando la media europea en un 10 por 100) la proporción de jóvenes de 18 a 24 años que abandonan la escolaridad sólo con nivel secundario obligatorio.
3.º Reducir un 20 por 100 la proporción existente en 2000 de jóvenes que no poseen el mínimo requerido en las competencias clave (comprensión lectora y numérica).
4.º Aumentar un 15 por 100 el número de estudiantes en carreras científicas y tecnológicas y reducir el desequilibrio entre hombres y mujeres en estas especialidades.
5.º Aumentar al 12,5 por 100 el índice de participación de los adultos en la formación continua.

Todavía es pronto para evaluar los avances realizados por España respecto a la consecución de estos objetivos, pero sí se puede esbozar un diagnóstico de la situación del sistema educativo español en el contexto de la Europa ampliada (cuadro III-3).

Las nuevas generaciones de jóvenes españoles se encuentran todavía lejos de contribuir a lograr un aumento de la población entre 20-24 años que ha alcanzado el nivel formativo de secundaria superior, es decir, que han completado sus estudios de bachillerato o formación profesional; actualmente sólo un 62,5 por 100 de los jóvenes españoles posee dicho nivel, frente al 76 por 100 de la UE-25. España es el tercer país con menor proporción de jóvenes con este nivel de estudios, que se establece como el mínimo para propiciar la integración laboral de los jóvenes en el contexto europeo.

Tampoco la situación española frente al fracaso escolar es mejor, puesto que nuevamente es el tercer país con más alta proporción de

[9] Consejo Europeo, «Conclusiones sobre los niveles de referencia del rendimiento medio europeo en educación y formación», 5 de mayo de 2003.

jóvenes que abandonan tempranamente el sistema escolar. La posición más favorable de las alumnas en ambos indicadores es común en todos los países, pero las distancias entre sexo son mucho mayores en el caso de España.

Las capacidades cognitivas que se deben desarrollar a determinadas edades son esenciales a la hora de valorar la calidad de los sistemas educativos. Por ello, el tercer nivel de referencia establecido por la Unión Europea se refiere a la necesidad de reducir la proporción de jóvenes que no poseen el mínimo requerido en lectura, matemáticas y ciencias. Los últimos datos disponibles sólo permiten hacer una valoración de la evolución de los niveles mínimos para la comprensión lectora[10]. La proporción de escolares de 15 años que no alcanza un nivel mínimo en comprensión lectora ha aumentado en España respecto al año 2000, un empeoramiento que sólo es comparable al ocurrido en Austria e Italia. El porcentaje de escolares que en 2003 no alcanzan las competencias mínimas es algo menor en el área de ciencias (19,1 por 100) que en lengua (21,1 por 100), siendo las matemáticas, el ámbito donde a más alumnos les cuesta alcanzar unas competencias mínimas (23 por 100). Estos valores sitúan a España entre los seis países que peores resultados obtienen, aunque con algunos matices que serán expuestos en el siguiente epígrafe. Las diferencias por género no son tan marcadas como en los dos anteriores indicadores, a excepción del mejor rendimiento de las alumnas en comprensión lectora.

Respecto al aprendizaje de lenguas extranjeras, los datos disponibles, referentes al curso 2000/2001[11], muestran que en España el 84,5 por 100 del alumnado de educación primaria estudia una lengua extranjera (cuadro III-3). Sin embargo, los resultados en el aprendizaje de la lengua inglesa (que mayoritariamente estudian los escolares en España) tanto en educación primaria y secundaria, indican que las capacidades básicas alcanzadas por el alumnado no son muy altas, siendo en ambos niveles las destrezas receptivas (comprensión oral y escrita) superiores a las productivas (expresión oral y escrita)[12].

---

[10] OCDE, *First Results from PISA 2003. Executive Summary.*

[11] MEC, *Las cifras de la educación en España.* Estadísticas e indicadores, edición 2004.

[12] MEC, INCE. *Evaluación de la enseñanza y el aprendizaje de la lengua inglesa. Educación primaria 1999* y *Evaluación de la enseñanza y el aprendizaje de la lengua inglesa. Educación secundaria 2001.*

CUADRO III-3

INDICADORES DE EDUCACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

Estados miembros	Porcentaje de la población de 25 a 64 años					Porcentaje de la población de 20 a 24 años con un nivel educativo alcanzado de secundaria superior, 2004 (3)			Porcentaje de jóvenes con abandono escolar temprano (2), 2004 (4)		
	Con un nivel educativo alcanzado de secundaria superior, 2003 (1)		Participando en educación y formación, 2004 (2)								
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
UE-15	—	—	10,1	9,3	10,9	73,5	70,6	76,3	18,0	20,4	15,6
UE-25	68,8	64,0	9,4	8,6	10,2	76,4	73,8	79,1	15,9	18,1	13,6
Bélgica	61,4	61,4	9,5	9,7	9,3	82,1	77,4	86,8	11,9	15,6	8,3
República Checa	92,6	84,2	6,3	6,0	6,5	90,9	90,5	91,2	6,1	5,8	6,5
Dinamarca	83,0	80,9	27,6	23,4	31,9	76,1	73,3	78,6	8,1	10,4	5,8
Alemania	87,4	79,6	6,0	6,4	5,6	72,5	71,6	73,4	12,8	12,9	12,8
Estonia	87,1	89,2	6,7	5,8	7,6	82,3	72,5	92,3	13,7	20,5	—
Grecia	55,9	52,3	3,7	3,5	3,8	81,7	76,5	86,9	15,3	19,6	11,0
España	**43,3**	**42,2**	**5,2**	**4,7**	**5,7**	**62,5**	**55,2**	**70,0**	**30,4**	**37,2**	**23,2**
Francia	67,0	62,3	7,8	7,6	7,9	79,8	78,3	81,3	14,2	16,0	12,4
Irlanda	59,1	64,4	7,2	6,1	8,4	85,3	82,1	88,6	12,9	16,1	9,7
Italia	47,4	46,4	4,7	4,2	5,2	69,9	66,4	73,4	23,5	26,8	20,1
Chipre	69,6	62,7	9,3	9,0	9,6	80,1	75,4	84,4	18,4	23,3	14,3
Letonia	79,2	85,3	9,1	6,1	11,8	76,9	70,7	83,4	15,6	20,5	10,7
Lituania	84,4	87,6	6,5	5,0	7,9	86,1	82,2	90,1	9,5	11,6	7,4
Luxemburgo	66,1	57,1	6,3	6,6	6,0	—	—	—	—	—	—
Hungría	78,1	70,1	4,6	3,9	5,3	83,4	81,9	84,9	12,6	13,7	11,4
Malta	23,8	17,0	5,0	5,5	4,4	47,9	47,1	48,7	45,0	46,6	43,1
Holanda	71,1	64,1	16,5	16,2	17,0	—	—	—	—	—	—
Austria	85,2	72,5	12,0	11,5	12,5	85,3	84,6	85,9	9,2	9,9	8,5
Polonia	83,4	80,7	5,5	4,7	6,3	89,5	87,4	91,6	5,7	7,7	3,7
Portugal	20,4	23,9	4,8	4,4	5,1	49,0	39,4	58,8	39,4	47,9	30,6
Eslovenia	81,9	75,0	17,9	16,1	19,8	89,7	86,0	93,7	4,2	5,8	2,6
Eslovaquia	90,1	83,2	4,6	3,9	5,2	91,3	91,1	91,5	7,1	7,8	6,4
Finlandia	74,0	77,1	24,6	20,9	28,2	84,6	81,2	87,9	8,7	10,6	6,9
Suecia	80,4	83,7	35,8	31,5	40,3	86,3	85,1	87,6	8,6	9,3	7,9
Reino Unido	72,9	60,4	21,3	17,6	25,3	76,4	76,2	76,6	16,7	17,0	16,4

CUADRO III-3 *(Continuación)*

INDICADORES DE EDUCACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

Estados miembros	Proporción de jóvenes que no poseen el mínimo requerido en las competencias clave a los 15 años (5)										Aprendizaje de lenguas extranjeras (6)			Graduados en Ciencias y Tecnología, 2003 (7) por cada 1.000 jóvenes de 20-29 años		
	Lengua 2000/2003				Matemáticas 2003			Ciencias 2003			Ed. primaria	Ed. secundaria (n.º medio de lenguas cursadas)		Total	Mujeres	Hombres
	Total 2000	Total 2003	Hombres 2003	Mujeres 2003	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	% alumnado que aprende una lengua	1.ª etapa	2.ª etapa			
UE-15	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
UE-25	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Bélgica	19,0	17,9	22,4	13,0	16,5	17,2	15,7	16,5	17,5	15,4	—	1,3	2,2	10,5 (i)*	5,2 (i)*	15,7 (i)*
República Checa	17,5	19,3	23,5	15,0	16,6	15,1	18,1	11,6	11,2	12,1	42,6	1,0	1,9	6,4	3,8	8,8
Dinamarca	17,9	16,5	20,5	12,7	15,4	13,4	17,4	22,7	20,6	24,7	48,2	1,6	2,2	12,2**	7,1**	17,3**
Alemania	22,6	22,3	28,1	16,3	21,6	21,4	21,4	18,8	19,0	18,2	—	1,2	1,4	8,4	4,0	12,7
Estonia	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	79,9	2,0	2,3	6,6 (i)*	5,4 (i)*	7,9 (i)*
Grecia	24,4	25,3	32,5	18,5	38,9	35,8	41,9	21,7	21,0	22,3	96,5	2,2	1,1	—	—	—
España	**16,3**	**21,1**	**27,9**	**14,5**	**23,0**	**22,5**	**23,4**	**19,1**	**19,6**	**18,7**	**84,5**	**1,4**	**1,2**	**12,2***	**7,7***	**16,5***
Francia	15,2	17,5	23,5	12,1	16,6	16,8	16,5	16,6	17,7	15,6	45,0	1,5	1,9	22,2	13,6	30,7
Irlanda	11,0	11,0	14,3	7,7	16,8	15,0	18,7	13,1	13,4	12,8	3,2	1,0	0,9	24,2	16,8	31,5
Italia	18,9	23,9	31,1	17,2	31,9	29,7	34,0	21,2	21,6	20,9	73,7	1,2	1,2	7,4*	5,4*	9,4*
Chipre	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	53,0	2,0	1,6	3,8 (i)*	2,1*	5,6 (i)*
Letonia	30,6	18,0	25,0	11,6	23,7	24,4	23,1	17,2	18,7	15,8	51,3	1,5	1,9	8,6	6,6	10,5
Lituania	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	39,8	1,7	1,7	16,3	11,8	20,8
Luxemburgo	35,1	22,7	28,5	17,1	23,0	20,0	23,4	21,4	21,1	21,8	100,0	2,5	3,1	—	—	—
Hungría	22,7	20,5	25,5	14,9	—	22,2	23,9	14,8	15,5	14,0	—	0,7	1,2	4,8	2,6	6,9
Malta	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	100,0	2,2	1,1	3,1*	1,7*	4,5*
Holanda	—	11,5	14,3	8,6	10,9	10,2	11,7	11,1	10,6	11,6	33,3	2,0	1,6	7,3	2,7	11,7
Austria	14,6	20,7	28,2	13,1	18,8	19,2	18,4	18,5	20,2	16,7	—	—	—	8,3	3,5	13
Polonia	23,2	16,8	23,4	10,3	22,0	22,7	21,4	17,7	17,9	17,4	—	1,3	1,9	9,0	6,1	11,8
Portugal	26,3	21,9	29,5	15,1	30,1	28,7	31,3	23,5	23,9	23,1	—	—	—	8,2	6,9	9,5
Eslovenia	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	47,6	1,0	2,0	8,7	4,6	12,5
Eslovaquia	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	37,0	1,1	2,0	8,3	5,8	10,7
Finlandia	7,0	5,7	9,0	2,4	6,8	7,3	6,2	5,7	6,9	4,6	68,1	2,2	2,8	17,4*	9,9*	24,6*
Suecia	12,6	13,3	17,7	8,8	17,3	16,7	17,9	16,1	15,7	16,6	77,7	1,7	2,2	13,9	9,7	17,9
Reino Unido	12,9	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	19,5 (i)*	13,2 (i)*	25,5 (i)*

Fuentes: (1) Eurostat, *Portrait of the European Union, 2004.*

(1) Según la correspondencia CNED-2000-ISCED-97, este nivel incluye segunda etapa de educación secundaria (general —bachillerato— y grado medio de enseñanzas profesionales y de régimen especial) y enseñanzas para la formación e inserción laboral que precisan de una titulación de estudios secundarios de primera etapa para su realización.

(2, 3, 4 y 7—(i) notas específicas en cada país señalado, que indican diferente población comprendida, año de referencia o metodología empleada. * Datos 2002. ** Datos 2003—) Eurostat, *Key Indicators on EU Policy. Structural Indicators* [europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/reference], (5) OCDE, *Learning for Tomorrow's World* [www.pisa.oecd.org/document], (6) MEC, *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores*, Edición 2004.

(2) % de jóvenes que abandonan prematuramente el sistema escolar y no prosiguen su educación o formación.

España y la Unión Europea están lejos de alcanzar el cuarto objetivo de reducir al menos a la mitad el nivel de desequilibrio entre licenciados y licenciadas en ciencias y tecnología, logrando al mismo tiempo un aumento significativo del número total de licenciados. En estas áreas la proporción de graduados en Europa continúa siendo escasa, aunque en este caso España destaca por estar entre los seis países con mayor proporción de graduados en ciencias. La presencia femenina, aunque todavía bastante exigua, es también más nutrida en España que en la mayoría de los países europeos.

El mayor déficit educativo de la población adulta española, que se refleja en que es el segundo país de la Unión Europea con menor proporción de población adulta que ha completado los estudios de bachillerato o formación profesional, no se compensa con una mayor participación en la formación continua. España se encuentra todavía a mitad de camino del nivel de referencia establecido, y sólo Grecia y algunos de los diez nuevos miembros de la Unión Europea (Hungría, Malta, Polonia y Eslovaquia) mantienen unos niveles de participación en la formación permanente menores a los españoles.

La situación educativa de los nuevos miembros, a excepción de Malta, se caracteriza, en contraste con España, por el mayor nivel educativo de su población adulta, siendo además su participación en la formación continua ligeramente superior en casi todos los países. También la proporción de jóvenes que alcanzan un nivel educativo de secundaria superior es más elevada que la media europea y española. Todo ello, con una menor proporción de jóvenes que abandonan tempranamente el sistema escolar.

El gasto público en educación por estudiante, superior a la media de la Unión Europea

En España en el año 2001, el gasto total en instituciones educativas públicas y privadas por estudiante, relativo al PIB per cápita y basado en los equivalentes a tiempo completo, era cercano (36 por 100) a la media europea (39 por 100), e incluso estaba por encima de Irlanda, Italia, Francia y Portugal. Por niveles educativos, el gasto por estudiante en educación primaria y terciaria es ligeramente inferior a la media, e igual respecto a la educación secundaria y postsecundaria no superior.

Atendiendo al gasto público, la situación de España es muy semejante al promedio europeo de los Quince y ligeramente inferior al de los Veinticinco. Sin embargo, en todos los niveles educativos, la

CUADRO III-4

GASTO EN EDUCACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA, 2001

Indicadores de gasto en educación en Europa	Gasto total educativo por estudiante relativo al PIB per cápita por nivel de educación basado en los equivalentes a tiempo completo, 2001				Gasto público educativo por estudiante relativo al PIB per cápita por nivel de educación, basado en los equivalentes a tiempo completo, 2001			
	Educación primaria	Educación secundaria y post-secundaria, no superior (1)	Educación terciaria (2)	Gasto desde la educación primaria a la terciaria	Educación primaria	Educación secundaria y post-secundaria, no superior	Educación terciaria	Gasto desde la educación primaria a la terciaria
UE-15	**26s**	**20s**	**28s**	**39s**	**26s**	**20s**	**27s**	**38s**
UE-25	**26s**	**20s**	**27s**	**39s**	**25s**	**19s**	**26s**	**39s**
Bélgica	28	20	30	45	30	23	33	45
República Checa	21	12	22	39	22	12	23	40
Dinamarca	31i	26	31i	53	31	18	30	53
Alemania	27	17	28	43	23	17	20	44
Estonia	—	—	—	—	22i	19i	27i	59i
Grecia	—	—	—	—	22	16i	22	26
España	25	20	27	36	28	23	31	38
Francia	25i	18i	30i	33i	26i	18i	33i	33i
Irlanda	**19**	**13**	**18**	34	19	13	18	35
Italia	30	27	33	34	31	28	34i	34
Chipre	30	23	37	52	32	23	38	96
Letonia	28	23	26	39	26	23	26	—
Lituania	24i	:i	20i	38i	i	i	i	39i
Luxemburgo	21i	16i	23	—	22i	17i	24i	—
Hungría	27	20	22	60	27	20	22	60
Malta	22i	18i	25i	40i	23i	18i	23i	40i
Holanda	23	18	23	47	i	i	i	i
Austria	29	24	28	40	30	25	29	42
Polonia	—	—	—	—	25	24i	17i	38
Portugal	36i	24i	35i	30i	35i	26i	37i	43i
Eslovenia	32	:i	28i	57	—	—	—	—
Eslovaquia	19	12	17	49	19	12	18	49
Finlandia	25	19	27	37	25	19	26	39
Suecia	27	24	25	59	28	24	26	58
Reino Unido	24	18	23	42	21	17	24	—

(1) Según la correspondencia CNED-2000-ISCED-97, este nivel incluye 1.ª y 2.ª etapa de educación secundaria y enseñanzas para la formación e inserción laboral que precisan de una titulación de estudios secundarios de 1.ª y 2.ª etapa para su realización.

(2) Según la correspondencia CNED-2000-ISCED-97, este nivel incluye: Enseñanzas de grado superior de formación profesional específica y equivalentes, otras enseñanzas de dos o más años que precisan título de Bachiller, Enseñanzas universitarias de primer y segundo ciclo y equivalentes, y otros estudios oficiales de especialización profesional.

(s) Estimados por Eurostat.

(i) Notas específicas en cada país señalado, que indican diferente población comprendida, año de referencia o metodología empleada.

Fuente: Eurostat, *NewCronos. Population and Social Conditions, Education and Training. Indicators on educational finance*.

media en gasto público por estudiante en España es superior a la media comunitaria, ocupando el sexto lugar en educación primaria y secundaria, y el quinto en educación superior.

Propuesta de otros niveles de referencia europeos para la educación y formación

Este año la Comisión ha estado trabajando en una propuesta sobre el desarrollo de otros indicadores que reflejen los niveles europeos respecto a una serie de áreas que se consideran clave para avanzar en la estrategia educativa establecida para el año 2010[13]. Los ámbitos sobre los que se pretende mejorar la calidad y comparabilidad de los indicadores existentes, o establecer la definición de otros nuevos, son los siguientes: la medida de la capacidad de aprendizaje, la eficiencia de las inversiones educativas, las habilidades en el uso de las TIC conseguidas por la población adulta y su utilización por el profesorado, la movilidad de estudiantes y profesores, el desarrollo de indicadores sobre provisión, participación y resultados tanto en la educación de adultos como en la formación continua y ocupacional, la formación y desarrollo profesional del profesorado y el aprendizaje de idiomas.

Avances en la armonización educativa, el reconocimiento de cualificaciones y la movilidad

Con relación a la estrategia de armonización de los sistemas educativos y con el fin de mejorar la transparencia de las cualificaciones y competencias, los avances más sustantivos de este año se refieren a la nueva propuesta de reunir en un único marco los documentos existentes[14] a escala europea en forma de expediente estructurado denominado Europass[15]. Complementariamente, los principales avances comunitarios en otros procesos concurrentes son:

— El progreso en la tramitación para la aprobación de la Directiva relativa al reconocimiento de cualificaciones respecto a las profesiones reguladas, con la que se busca reducir los obstáculos en el reconocimiento de los aprendizajes y facilitar la creación de un mercado interior único[16].

[13] Comisión Europea, «New indicators on education and training». *Staff working paper,* SEC (2004) 1524.

[14] El currículum vitae europeo, los suplementos al certificado y suplementos europeos al título, el marco europeo común de referencia para las lenguas y el Europass.

[15] Decisión 2241/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2004, relativa a un marco comunitario único para la transparencia de las cualificaciones y competencias (Europass).

[16] Propuesta modificada de Directiva relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales. COM (2004) 317 final.

— La consideración de los derechos individuales, las obligaciones de los responsables, la fiabilidad y confianza, y la credibilidad y legitimidad como principios europeos comunes que han de conformar la determinación y convalidación de la educación no formal e informal[17].

Para afianzar estos procesos de armonización educativa, se ha establecido en Europa una nueva generación de programas comunitarios de educación y formación más ambiciosos[18], y se ha creado un programa integrado de acción en el ámbito del aprendizaje permanente, cuya intención es atacar las discontinuidades y falta de sinergia detectadas en los diversos programas que actualmente abordan este tema[19]. Por último, el Informe de seguimiento relativo a las recomendaciones sobre la movilidad de estudiantes y profesores, muestra que, aunque se ha progresado en muchos aspectos, la situación en general no ha mejorado lo suficiente[20]. Las estrategias globales para fomentar la movilidad suelen ser la excepción, y los resultados en muchos ámbitos, entre ellos el de la eliminación de los obstáculos administrativos y jurídicos, se quedan cortos frente a las actuales necesidades. Respecto a la cooperación europea para la garantía de la calidad de la enseñanza superior, el Informe de seguimiento[21] la valora muy positivamente, ya que la mayoría de los países han creado un sistema de garantía de calidad. También la cooperación europea en este ámbito ha sido intensa, creando un clima de confianza que podría facilitar un reconocimiento mutuo de los sistemas y evaluaciones de acreditación y garantía de calidad, siendo ahora el momento de aplicar medidas decisivas para hacer dicho reconocimiento efectivo.

[17] Consejo de la Unión Europea, Proyecto de Conclusiones del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el Consejo sobre los Principios europeos comunes para la determinación y convalidación de la educación no formal e informal, de 18 de mayo de 2004, EDU 118 SOC 253.

[18] Comunicación de la Comisión Europea, *La nueva generación de programas comunitarios de educación y formación después de 2006.* COM (2004) 156 final.

[19] Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa integrado de acción en el ámbito del aprendizaje permanente. COM (2004) 474 final.

[20] Informe sobre el seguimiento de la recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la movilidad de estudiantes, las personas en formación, los voluntarios, los profesores y los formadores. COM (2004) 21 final.

[21] Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al CES europeo y al Comité de las regiones relativo a la aplicación de la recomendación sobre la cooperación europea para la garantía de la calidad en la enseñanza superior. COM (2004) 620 final.

2.1.2. **El sistema educativo español: evaluaciones recientes**

Los niveles no universitarios

El panorama educativo en su nivel no universitario ha estado este año marcado por la paralización del calendario de aplicación de la Ley de Calidad de la educación[22] y el inicio de un nuevo debate sobre los puntos más conflictivos de las reformas iniciadas en la legislatura anterior[23], que ha contado con la participación de la comunidad educativa con la intención de conseguir un pacto social que permita dotar al sistema educativo de una mayor estabilidad. En marzo de 2005 se ha presentado el Anteproyecto de Ley Orgánica de Educación, que pretende introducir una nueva ordenación del sistema educativo, unificando la legislación actualmente contenida en la LOGSE, la LOPEG y la LOCE.

Continúa el aumento del alumnado extranjero

Tras quince años de continuos descensos en el censo escolar, el ligero incremento del alumnado en España (0,8 por 100) en el curso 2003-2004 (cuadro III-5) parece que inicia un cambio de tendencia, derivado de la incorporación de alumnado extranjero y de la ligera recuperación que viene experimentando la natalidad desde 1999. La presencia de alumnado extranjero se cifra actualmente en casi cuatrocientos mil efectivos, representando un 5,7 por 100 del total del alumnado. El incremento acumulado de este alumnado, a pesar del aumento del profesorado (3,3 por 100), se traduce este curso en una estabilización de las ratios alumno/profesor, frente a la tendencia de descenso de los últimos años. Nuevamente, las Comunidades Autónomas de Madrid (10,2 por 100), Baleares (10,1 por 100) y La Rioja (8,1 por 100) son las que tienen una mayor presencia en peso relativo de alumnado de origen extranjero[24]. El reparto del alumnado extranjero matriculado por nivel educativo mantiene una distribución caracterizada por una fuerte presencia en primaria, algo menor en

[22] Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la educación.

[23] MECD, *Bases del nuevo debate: Una educación de calidad para todos y entre todos*, 2004, e Informe del Debate: *Una educación de calidad para todos y entre todos,* 2005.

[24] MEC, *Datos y cifras del curso escolar 2004-2005.* Datos referidos al curso 2003-2004.

CUADRO III-5

ALUMNADO MATRICULADO POR NIVEL DE ENSEÑANZA, 1999-2004

(Número de alumnos y proporción de alumnado en centros públicos)

Nivel de enseñanza	1999-2000		2000-2001		2001-2002		2002-2003 (1)		2003-2004 (2)	
	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%
Preescolar/infantil	1.133.653	67,0	1.165.736	66,2	1.221.108	65,5	1.279.566	65,2	1.348.695	65,1
EGB/Primaria	2.524.768	66,7	2.491.648	66,6	2.474.261	66,5	2.471.855	66,7	2.483.297	66,6
EEMM/Educación secundaria (general)	2.766.545	69,2	2.679.856	68,5	2.587.161	68,0	2.536.176	68,1	2.497.184	68,1
BUP y COU	283.259	64,4	137.078	64,2	13.142	92,2	0		0	
Educación secundaria obligatoria	1.999.581	66,4	1.941.449	65,8	1.897.912	65,5	1.876.359	65,8	1.870.510	66,0
Bachillerato LOGSE	483.705	83,4	601.329	78,2	676.107	74,6	659.817	74,6	626.674	74,3
EEMM/Educación secundaria (profesional)	455.639	73,6	447.526	73,3	449.464	73,4	450.009	73,9	461.991	74,8
FP I	2.644	64,6	0		0		0		0	
FP II	146.547	73,7	71.019	72,5	29.296	70,8	859	78,1	0	
Módulos profesionales II	158.573	71,5	191.456	72,2	210.750	72,6	220.814	72,7	227.620	73,2
Módulos profesionales III	147.875	76,0	185.051	74,5	209.418	74,6	228.336	75,0	234.371	76,3
Educación especial*	27.337	48,9	27.334	49,1	27.090	48,8	26.917	49,8	28.358	51,6
Programas de Garantía Social**	32.976	67,4	41.550	67,8	43.916	68,6	41.405	69,7	41.800,0	70,8
Total	**6.940.918**	**68,1**	**6.853.650**	**68,1**	**6.803.000**	**67,7**	**6.805.928**	**67,8**	**6.861.325**	**67,8**

Notas: No incluye el alumnado matriculado en educación a distancia en ningún nivel educativo. * Incluye el alumnado de centros específicos y de las aulas de educación especial en centros ordinarios. ** Incluye el alumnado de Programas de Garantía Social impartidos en centros docentes y en actuaciones fuera de centros. (1) Datos provisionales. (2) Datos avance.

Fuente: MECD, *Estadística de la Educación en España.*

ESO e infantil, y muy inferior en las diferentes modalidades de la educación secundaria post-obligatoria.

Estabilización del censo escolar en educación infantil y obligatoria

Por niveles educativos, destaca el significativo incremento del número de alumnos en educación infantil (5,4 por 100), similar al del curso anterior, y que se cifra en 69.129 alumnos más. La extensión de la oferta de escolarización para los niños de primer ciclo y de 3 años aún no escolarizados, junto a la incorporación de 17.937 alumnos extranjeros en este nivel, tienen claramente que ver con dicho aumento.

Otro efecto de la incorporación del alumnado extranjero es que ha frenado el fenómeno que se venía observando de reducción del alumnado en las etapas de escolarización obligatoria (educación primaria y ESO) como consecuencia del descenso de la natalidad. La presencia actual del alumnado extranjero en estos dos niveles se cifra

en 281.186 efectivos, lo que significa un aumento del 30 y 34 por 100, respectivamente, sobre el curso anterior.

Concentración del alumnado extranjero en los centros públicos

Un año más se mantiene la distribución del alumnado matriculado en el conjunto de las enseñanzas no universitarias por titularidad del centro, con un 67,8 por 100 que asistió a centros públicos y un 32,2 por 100 a centros privados, no mostrando su distribución por nivel educativo y Comunidad Autónoma cambios significativos respecto a los años lectivos anteriores.

Por titularidad del centro, un 81 por 100 del alumnado extranjero está matriculado en centros públicos, proporción que llega al 90 por 100 en Extremadura, Castilla-La Mancha, Murcia y Melilla. Su mayor concentración en la red pública se muestra más claramente al tener en cuenta las diferencias en el número de alumnos extranjeros por cada mil alumnos matriculados en los tres niveles educativos donde tienen mayor presencia. Así, durante la educación infantil, esta proporción es del 72 por 1.000 en centros públicos y 32 por 1.000 en privados, en la educación primaria del 85 y 29 por 1.000, y en la ESO de un 69 y 35 por 1.000, produciéndose además importantes contrastes en dicha concentración por Comunidades Autónomas. Ante esta situación, el Consejo Escolar de Estado insta a que todos los centros sostenidos con fondos públicos asuman la escolarización del alumnado inmigrante[25], compartiendo las recomendaciones del Defensor del Pueblo al respecto[26]. Por tanto, uno de los retos actuales del sistema educativo en su nivel no universitario se centra en resolver los problemas de integración escolar de este alumnado.

Descenso del censo escolar en el bachillerato, aumento en las etapas no obligatorias

En el bachillerato se sigue observando una disminución de estudiantes cercana al 5 por 100, por el descenso de la población en edades de cursar estas enseñanzas y porque la presencia relativa de alumnado extranjero es menor (2,5 por 100). Sin embargo, un año más se produce un aumento del alumnado en la formación profesional (2,7 por 100).

En los niveles no obligatorios del bachillerato y FP, un dato que resulta destacable es que, en la mayoría de las Comunidades Autó-

[25] Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2002-2003.*

[26] Defensor del Pueblo, *Informe sobre la escolarización del alumnado de origen inmigrante en España: análisis descriptivo y estudio empírico,* 2003.

nomas, las tasas brutas de escolarización en las edades correspondientes a estas etapas no obligatorias (16-17 años) continúan incrementándose cada curso. Las Comunidades Autónomas que no alcanzan todavía una escolarización total en este nivel son: Andalucía, Baleares, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Murcia y las dos Ciudades Autónomas. Atendiendo a las tasas netas de escolarización a los 17 años, con datos del curso 2001-2002 las diferencias entre las Comunidades Autónomas son similares[27]. Las tasas de las regiones enunciadas anteriormente y Cataluña alcanzan unos valores entre el 63 y 74 por 100, mientras que en Asturias, País Vasco y Castilla y León son del 90 por 100.

Evaluación del sistema educativo en sus niveles obligatorios

La evaluación del sistema educativo en su nivel no universitario se sitúa en el ámbito de las competencias estatales y está atribuida al Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (INECSE). Las evaluaciones más recientes realizadas por este organismo se circunscriben a los niveles obligatorios y se retrotraen al año 1999 para la educación primaria y al 2000 para la ESO, por lo que a continuación sólo se realizará una breve referencia de la evolución de los resultados educativos más básicos en estos niveles. La novedad en el ámbito de la evaluación comparada a nivel internacional viene dada por la publicación en 2004 del Informe PISA 2003, que proporciona información válida y fiable sobre los resultados educativos al final de la educación obligatoria en los países miembros de la OCDE en las áreas de lectura, matemáticas y ciencias.

El abandono escolar temprano es un fenómeno en el que intervienen numerosos factores, entre otros: las condiciones económicas y sociales, la familia y su grado de implicación en el proyecto educativo, el sistema educativo, el centro docente, el aumento de la diversidad en las aulas, el estilo de enseñanza, la gestión de los crecientes problemas disciplinares del aula y, también, el interés, participación y competencia de los alumnos.

El alumnado repetidor en el último curso de cada ciclo de educación primaria en el año lectivo 2001-2002 se ha incrementado

[27] MECD, *Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e indicadores.* Edición 2004.

respecto al de 1999-2000, y continúa aumentando conforme se avanza de curso; pasando actualmente del 3 por 100 en el segundo curso al 5,5 en el sexto curso[28]. Sin embargo, el porcentaje de alumnado que ha completado este nivel a la edad correspondiente (12 años) ha disminuido un poco, situándose en el curso 2001/2002 en el 86,4 por 100.

El abandono y fracaso escolar es preocupante, sobre todo en la etapa de educación secundaria obligatoria, donde diferentes indicadores muestran cómo estos problemas se agudizan. España es el tercer país con más alta proporción de jóvenes que abandonan tempranamente el sistema escolar (30,4 por 100); sólo el 62 por 100 alcanza 4.º de ESO a la edad correspondiente (15 años), frente al 64 por 100, que lo conseguía en el curso 1999-2000; y un porcentaje ligeramente mayor acumula retrasos antes de 4.º de la ESO (38 por 100 frente al 36 por 100). Paralelamente a estos desfavorables resultados en la educación secundaria, ha crecido muy ligeramente la proporción de alumnado matriculado en Programas de Diversificación Curricular, que este año ha sido del 4,4 por 100 en el 3.er curso y de 8,7 por 100 en 4.º curso. Destacan, nuevamente, en ambos niveles educativos, los mejores resultados educativos para el alumnado femenino y para el matriculado en centros privados.

Se ha incrementado asimismo el número de alumnos que siguen Programas de Garantía Social. Respecto a este último tipo de actuaciones, el Consejo Escolar del Estado considera que deberían estar integradas en un proyecto educativo más global en los centros de secundaria o formación profesional, así como que debería facilitarse la conexión de los Programas de Garantía Social con los ciclos formativos de grado medio. Además, el fracaso escolar debería prevenirse implementando para ello cuantas medidas de apoyo sean necesarias y estableciendo las adecuadas condiciones humanas y materiales en los centros públicos en orden a asegurar la calidad en esta etapa educativa y evitar el abandono del alumnado.

[28] MECD, *Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e indicadores.* Edición 2004. Datos referidos al curso 2001-2002, y Memoria del CES (datos referidos al curso 1999-2000).

Puntuaciones medias en habilidad lectora, en matemáticas y en ciencias

Con carácter internacional y trianual, el Programa PISA facilita información sobre los resultados de la evaluación de los conocimientos y destrezas esperables en un alumno de 15 años en las áreas instrumentales de matemáticas, lectura, ciencias y solución de problemas, aunque cada uno de los Informes se centra especialmente en una de las materias. En el primer Informe, realizado en el año 2000, se profundizó en lectura, y en el realizado en 2003, en matemáticas.

En términos de calidad, el Informe PISA 2003 arroja un resultado de menor rendimiento educativo de los escolares españoles en matemáticas a la edad de quince años respecto a sus coetáneos europeos. No obstante, a pesar de esta distancia, hay una semejanza en las capacidades cognitivas medias de los alumnos de todos los países europeos, en contraste con la diversidad de sus sistemas educativos y métodos de enseñanza. Además, aunque la diferencia respecto a la media de la OCDE, o de países como Finlandia, es estadísticamente significativa, la posición que ocupa España en cada una de las áreas es relativa por la falta de significatividad de las diferencias con algunos países que obtienen puntuaciones cercanas. Dentro de España, el alumnado de Castilla y León y el del País Vasco muestra unos rendimientos algo superiores a los del conjunto nacional en todas las áreas. Respecto al año 2000, en el área de matemáticas los escolares españoles sólo han avanzado significativamente en la subárea de álgebra, no siendo significativo el avance en la otra subárea evaluada —geometría—. La evaluación en lectura es inferior a la obtenida en el año 2000, y también el incremento de la proporción de los que no alcanzan el mínimo requerido, mientras que en ciencias las diferencias en los rendimientos obtenidos en ambas fechas no son estadísticamente significativas.

Diferencias de género en los resultados

Las diferencias de género de los resultados son coincidentes con los resultados del año 2000, y semejantes al conjunto de países estudiados. Se mantienen las escasas diferencias entre sexos del alumnado español respecto a las ciencias, y ello a pesar de que para el conjunto de la OCDE la diferencia global es a favor de los alumnos. Incluso en alguna Comunidad Autónoma, como Castilla y León, las mujeres obtienen mejores rendimientos que los varones en estas disciplinas. En lectura, la superioridad femenina, común en todos los países, se incrementa en España, siendo especialmente abultada en el País Vasco. En matemáticas, en consonancia con el promedio de

países de la OCDE, los varones obtienen mejores resultados, aunque las diferencias son prácticamente inexistentes en el País Vasco, y se incrementan en Castilla y León y en Cataluña.

Rendimiento de los estudiantes en matemáticas: pocos alumnos con rendimientos altos

Los alumnos españoles, al igual que los del conjunto de la OCDE, se muestran más débiles y más fuertes en las mismas subáreas, aunque los españoles obtienen la máxima puntuación en aritmética, mientras que el promedio de la OCDE lo hace en estadística (cuadro III-6). Las puntuaciones correspondientes a los alumnos de Castilla y León y del País Vasco son casi siempre significativamente superiores a las de los alumnos del conjunto de España, en todas las subáreas de esta materia.

Respecto a la distribución de las puntuaciones individuales en matemáticas, los resultados de los alumnos españoles, al igual que ocurría en las capacidades lectoras, se caracterizan por una cierta homogeneidad, lo que sitúa a España en la parte más alta de la clasificación en términos de igualdad de su sistema educativo. Pero esta mayor homogeneidad, significa también que hay menos alumnos

CUADRO III-6

RENDIMIENTO DEL ALUMNADO DE 15 AÑOS EN LAS PRINCIPALES ÁREAS INSTRUMENTALES, 2003

PISA 2003	Comunidades Autónomas			España	Núm. de orden (1-40)	Comparación UE (1)				Promedio OCDE
	Castilla y León	País Vasco	Cataluña			Finlandia	Núm. de orden	Grecia	Núm. de orden	
Rendimientos medios										
Matemáticas	503	502	494	**485**	26	544	2	445	32	500
Lectura	499	497	483	**481**	26	573	1	472	30	494
Ciencias	502	484	502	**487**	26	548	1	481	30	500
Solución de problemas	505	498	493	**482**	27	548	3	449	32	500
Diferencias entre los alumnos de cada género (2)										
Matemáticas	11	1	18	**9**	19	7	13	19	37	11
Lectura	–37	–45	–42	**–39**	29	–44	38	–37	26	–34
Ciencias	9	–6	5	**4**	14	–6	25	12	34	6
Solución de problemas	–6	–12	–3	**–6**	27	–10	37	2	13	–2

Fuente: MECD, INECSE. *Evaluación de los primeros resultados en España. Evaluación PISA 2003* y OCDE, *Learning for Tomorrow's World* [www.pisa.oecd.org/document].

(1) La comparación con dos países de la Unión Europea se realiza para destacar las diferencias con uno de los países con mayores rendimientos de Europa (Finlandia), y el otro (Grecia) por pertenecer a un contexto más similar al español.

(2) Los valores negativos significan que las diferencias se producen a favor de las mujeres.

con rendimientos muy altos, lo que tendrá claras consecuencias para el avance del conocimiento y el desarrollo económico. Ello sitúa al sistema español todavía lejos del óptimo educativo, que consistiría en aunar homogeneidad en los resultados con una mayor presencia de alumnado con rendimientos elevados, como ocurre en Finlandia, lo que significa que se ha conseguido mejorar el aprendizaje de los alumnos tanto de nivel alto como medio y bajo.

Dada la relación entre las actitudes de los estudiantes frente al estudio de las matemáticas y su rendimiento, el que en casi todos los países los alumnos muestren un interés en esta materia muy inferior al de la lectura, que una gran proporción no se sienta seguro de sus capacidades, o que manifiesten una ansiedad bastante generalizada, son cuestiones preocupantes. Además, las actitudes ante el estudio son en sí mismas un resultado importante de la educación, pues los estudiantes eficaces es más probable que sigan aprendiendo a lo largo de toda su vida.

Como señala la OCDE, los rendimientos obtenidos en matemáticas en España están por debajo de los esperables en relación a su gasto acumulado por alumno, medido en unidades de poder adquisitivo. No obstante, los resultados del Informe PISA apuntarían a una

CUADRO III-7

RENDIMIENTO DEL ALUMNADO DE 15 AÑOS EN MATEMÁTICAS, 2003

PISA 2003	Comunidades Autónomas			España	Núm. de orden (1-40)	Comparación UE (1)				Promedio OCDE
	Castilla y León	País Vasco	Cataluña			Finlandia	Núm. de orden	Grecia	Núm. de orden	
Rendimientos medios por subáreas										
Geometría	498	493	482	**476**	26	539	5	437	32	496
Álgebra	498	499	488	**481**	28	543	3	436	30	499
Aritmética	508	511	506	**492**	25	549	1	446	33	501
Estadística	510	503	495	**489**	26	545	3	458	31	502
Por niveles de rendimiento										
Bajo (menos de 1)	6	17	19	**23**	25	6	1	39	31	21
Intermedio (niveles 2 a 4)	73	75	71	**69**	35	70	38	57	10	64
Excelente (nivel 6)	2	2	2	**1,4**	10	6,7	33	0,6	8	4

(1) La comparación con dos países de la Unión Europea se realiza para destacar las diferencias con uno de los países con mayores rendimientos de Europa (Finlandia), y el otro (Grecia) por pertenecer a un contexto más similar al español.

Fuente: MECD, INECSE, *Evaluación de los primeros resultados en España. Evaluación PISA 2003* y OCDE, *Learning for Tomorrow's World* [www.pisa.oecd.org/document].

mayor igualdad del sistema educativo español, al menos en el sentido de que la titularidad del centro educativo en el que está escolarizado el alumno tiene una influencia menor en los resultados en matemáticas que en otros países, a pesar de que el alumnado español matriculado en los centros públicos también puntúa globalmente por debajo del alumnado de los centros privados. Asimismo, también sería mayor el grado en el que el sistema educativo español logra mitigar la relación entre un entorno socioeconómico menos favorecido y peor rendimiento escolar.

Gasto público en educación por Comunidades Autónomas

La evolución del gasto público en educación por Comunidades Autónomas muestra que Navarra y País Vasco mantienen, durante los años considerados, un gasto por alumno significativamente superior al promedio (cuadro III-8). Por debajo de este promedio se encuentra, también durante el periodo considerado, Andalucía y la Comunidad de Madrid. Sin embargo, respecto a la evolución del gasto, éste ha sido significativamente inferior al promedio en Andalucía, Canarias y Cantabria, y solamente es superior en el caso de Castilla-La Mancha.

CUADRO III-8

EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA POR ALUMNO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS ADMINISTRACIÓN, 2000-2002

(Miles de euros)

Comunidades Autónomas	2000	2001	2002 (P)
Total	**2,7**	**2,9**	**3,2**
Andalucía	2,1	2,3	2,5
Aragón	2,7	2,9	3,2
Asturias	2,8	3,1	3,5
Baleares	2,5	2,8	3,1
Canarias	2,9	3,0	3,1
Cantabria	2,8	2,8	3,1
Castilla y León	2,7	3,1	3,4
Castilla-La Mancha	2,4	2,8	3,3
Cataluña	2,4	2,5	2,8
Comunidad Valenciana	2,5	2,7	3,0
Extremadura	2,3	2,8	3,4
Galicia	2,8	3,0	3,4
Madrid	2,1	2,3	2,5
Murcia	2,3	2,5	2,7
Navarra	3,7	4,1	4,3
País Vasco	3,9	4,3	4,7
La Rioja	2,8	3,1	3,2

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del MEC, *Series e indicadores del Gasto Público en Educación 1993 a 2002* y de la *Estadística de las enseñanzas no universitarias. Resultados detallados* (varios años).

El nivel universitario

Continúa el descenso del alumnado y empieza a disminuir la tasa de escolaridad universitaria

Este curso es el primero en el que se rompe el ciclo ascendente en las tasas de escolarización universitaria, que disminuye dos puntos porcentuales respecto al curso anterior, situándose en un 23,1 por 100. Además, el alumnado universitario volvió a disminuir por quinto año consecutivo (cuadro III-9). La reducción, estimada en más de 20.000 alumnos para el último año, se concentra (68 por 100) en los estudios de ciclo largo, siguiendo la tendencia que se inició desde el curso 1997-1998. Sin embargo, se sigue produciendo el continuado ascenso del alumnado de tercer ciclo que se inició en el curso 2000-2001.

Ni la presencia femenina, que permanece como en los últimos cinco cursos en un 53 por 100, ni la distribución del alumnado universitario por tipo de enseñanzas, muestra diferencias respecto a los años lectivos anteriores. Casi la mitad (48,5 por 100) de los estudiantes matriculados siguen encuadrados en ciencias sociales y jurídicas, mientras sigue descendiendo la proporción de alumnos en humanidades y ciencias experimentales y la proporción del alumnado que opta por ciencias de la salud permanece constante. Sólo el alumnado de carreras técnicas ha crecido ligeramente. La presencia de alumnos extranjeros en las universidades españolas continúa siendo bastante reducida (1,5 por 100).

CUADRO III-9
ALUMNADO UNIVERSITARIO, POR RAMAS DE ENSEÑANZA Y CICLOS, 1999-2004

Área de enseñanza	1999-2000		2000-2001		2001-2002		2002-2003		2003-2004	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Humanidades	161.902	10,2	155.768	10,0	149.168	9,8	141.920	9,4	135.356	9,1
CC. jurídicas y sociales	794.884	50,0	765.620	49,2	749.317	49,1	733.034	48,7	718.950	48,5
Ciencias experimentales	132.884	8,4	127.094	8,2	119.527	7,8	114.331	7,6	110.467	7,4
Ciencias de la salud	115.421	7,3	116.465	7,5	115.692	7,6	116.809	7,8	117.149	7,9
Técnicas	384.382	24,2	390.803	25,1	392.285	25,7	400.154	26,6	400.120	27,0
Total	1.589.473	100,0	1.555.750	100,0	1.525.989	100,0	1.506.248	100,0	1.482.042	100,0
Ciclo corto	579.873	36,5	579.888	37,3	578.713	37,9	580.234	38,5	563.767	38,0
Ciclo largo	1.009.600	63,5	975.862	62,7	947.276	62,1	926.014	61,5	918.275	62,0
Tercer ciclo	61.483	100,0	59.835	100,0	61.310	100,0	65.799	100,0	69.673	100,0

Fuente: MECD, *Estadística universitaria*. Datos avance 2003-2004 y principales series [www.mecd.es].

En la enseñanza universitaria, el Gobierno ha planteado este año nuevas propuestas de modificación de la LOU respecto a aspectos tales como el acceso a la Universidad, la habilitación del profesorado, la financiación o la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA). Los desarrollos normativos más importantes del año han sido la aprobación de los Reales Decretos que regulan la estructura de la enseñanza universitaria y los estudios de grado y postgrado[29].

Nueva estructuración de las enseñanzas universitarias: los estudios de grado y de postgrado

La nueva estructuración de las enseñanzas universitarias es uno de los objetivos principales en la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior, prevista por la Ley Orgánica de Universidades (arts. 37 y 88.2) y que ha recibido la aprobación unánime de las universidades representadas en el Consejo de Coordinación Universitaria. Esta nueva organización de las enseñanzas universitarias supone la armonización de los diferentes sistemas nacionales de titulaciones y la adopción de un nuevo sistema comprensible y comparable en toda Europa, lo que facilitará tanto la movilidad de estudiantes como de los futuros titulados en el mercado de trabajo.

Los estudios universitarios se estructuran a partir de ahora en tres ciclos (las titulaciones de Grado, Máster y Doctorado) y dos niveles (grado y postgrado). El primer nivel o estudios de grado, con una duración de tres a cuatro años, comprende las enseñanzas universitarias que tienen como objetivo lograr la capacitación de los estudiantes para integrarse directamente en el ámbito laboral europeo con una cualificación profesional apropiada. El segundo nivel se denomina postgrado e integra los estudios dedicados a la formación avanzada que otorgarán al alumno el título de Máster (2.º ciclo) y los conducentes al título de Doctor (3.er ciclo). El nuevo título oficial de Máster está dirigido a una especialización académica o profesional o bien a promover la iniciación en tareas investigadoras. Las enseñanzas se estructuran en todos los ciclos a través de un sistema de créditos europeos (ECTS), lo que facilitará el reconocimiento de los estudios y títulos realizados en diversos centros o en diferentes países.

[29] Real Decreto 55/2005, de 21 de enero, por el que se establece la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios universitarios oficiales de grado y Real Decreto 56/2005, de 21 de enero, por el que se regulan los estudios universitarios oficiales de postgrado.

El proceso de configuración de este nuevo sistema no ha culminado tras la aprobación de esta ordenación básica. En los estudios de grado, el Consejo de Coordinación Universitaria debe proponer al MEC para su aprobación la lista de las nuevas titulaciones de grado, después de lo cual se iniciará el proceso de elaboración de las directrices propias de cada título. A partir de la promulgación de las directrices propias de cada título, las universidades elaborarán los correspondientes planes de estudios, previa autorización de su implantación por el órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma. En todo caso, estos planes deberán ajustarse a las directrices generales comunes, previstas en el Real Decreto que regula los estudios universitarios de grado, y a las directrices generales propias que el Gobierno establezca para cada título.

La nueva regulación de los estudios de postgrado no impone directrices generales propias sobre los contenidos formativos, lo que significa una mayor autonomía universitaria en la elaboración de los programas de postgrado, aunque sí establece una serie de directrices generales comunes para garantizar los requisitos mínimos que han de cumplir en su estructura y organización académica.

Los procedimientos de elaboración, aprobación y evaluación de los programas de postgrado también son bastante complejos y requerirán todavía un lapso amplio de tiempo para su implantación efectiva. Una vez implantados, todos los programas oficiales de postgrado serán evaluados por la ANECA, en colaboración con las Comunidades Autónomas y las propias universidades.

2.1.3. **La formación profesional**

Los últimos datos de la formación profesional reglada en España arrojan ciertos signos de revitalización de estas enseñanzas. Por un lado, el alumnado matriculado en FP crece ininterrumpidamente desde el curso 2001-2002, y ello a pesar del descenso en el tamaño de estas cohortes (cuadro III-5). Por otro, si se considera la evolución de la opción que elige el alumnado una vez finalizada la ESO, el porcentaje de alumnos de enseñanza secundaria postobligatoria que optan por los ciclos de grado medio, también ha aumentado más de dos puntos porcentuales en los últimos tres años (del 23,8

por 100 en el curso 2001-2002 al 26 por 100 en 2003-2004), aunque sus valores sean aún bastante bajos y variables por Comunidades Autónomas.

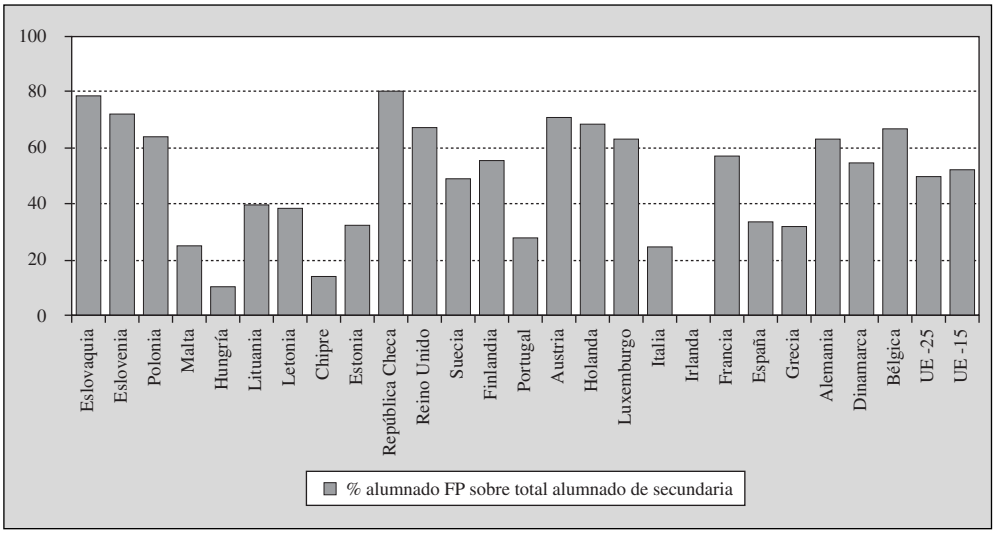
Esta situación, junto a la reducción continuada del alumnado de bachillerato, parece señalar que la nueva estructuración de la FP empieza a dar sus frutos. Aun así, la oferta actual tanto del ciclo medio como del superior de FP presenta algunos desequilibrios respecto a las necesidades del sistema productivo y a las demandas de los alumnos. De hecho, persiste la tradicional concentración del alumnado en determinadas especialidades[30], aunque en los ciclos de grado medio dicha concentración es algo superior (el 62 por 100 del alumnado está matriculado en administración, electricidad y electrónica, mantenimiento de vehículos autopropulsados y sanidad) que en los ciclos de grado superior (el 57 por 100 del alumnado está matriculado en administración, electricidad y electrónica, informática y sanidad). También continúa la segregación por género en la elección de las ramas formativas, aunque ésta es algo inferior en los ciclos de grado superior.

Si esta tendencia de revitalización de la FP se consolida, las diferencias que separan a España de la Unión Europea respecto a la proporción de alumnos de FP sobre el total de alumnado en educación secundaria, se irán aproximando (gráfico III-2). Pero todavía queda un largo camino para que el reconocimiento social de la FP, sea similar al que acompaña en España a los estudios universitarios, pues a pesar de la positiva evolución en términos de empleo de los titulados en FP esta opción todavía no tiene el mismo peso en las decisiones formativas de la población.

En España, la progresiva integración de los tres subsistemas de formación profesional se está conformando de acuerdo a la importancia del acceso de todos al aprendizaje a lo largo de la vida y la consideración de la formación profesional como inversión en capital humano y como garantía de empleabilidad y adaptabilidad de los trabajadores. En el año 2003 se apreciaron notables avances en la creación del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, que preveía la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la

[30] MECD, *Estadísticas de la educación en España 2001-2002. Resultados detallados.*

GRÁFICO III-2
PROPORCIÓN DE ALUMNADO EN FP SOBRE EL TOTAL EN SECUNDARIA, 1999-2000



Fuente: Comisión Europea, *Las cifras clave de la educación en Europa 2002*.

formación profesional (art. 7), al haberse regulado el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (CNCP), eje institucional del sistema que ordena las cualificaciones profesionales. En 2004 se han aprobado las primeras 97 cualificaciones que se incluyen en dicho Catálogo[31].

La nueva ordenación de la FP específica[32] no modifica su estructura básica (establecida por la LOGSE y que la LOCE mantuvo), que se sigue ordenando en ciclos formativos de grado medio y superior, pero revisa y actualiza los títulos agrupándolos en familias profesionales de acuerdo con lo establecido por el Catálogo. Las enseñanzas comunes incluirán, para cada ciclo formativo los módulos formativos ligados al Catálogo, otros módulos de interés para la cualificación profesional (orientación y relaciones laborales, prevención de riesgos

[31] Real Decreto 295/2004, de 20 de febrero, por el que se establecen determinadas cualificaciones profesionales que se incluyen en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, así como sus correspondientes módulos formativos que se incorporan al Catálogo Modular de Formación Profesional.

[32] Real Decreto 362/2004, de 5 de marzo, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional específica.

laborales, TIC, conocimiento de idiomas, autoempleo y gestión de empresas) y un módulo de formación en centros de trabajo. También en esta nueva ordenación se flexibilizan las condiciones de acceso, con el doble fin de, por un lado, ampliar las posibilidades de los alumnos para completar su formación a través de la vía que, en cada momento, mejor responda a sus intereses, expectativas o circunstancias personales, y, por otro lado, de responder a las necesidades del aprendizaje permanente. Por ello, en este Real Decreto se incluyen las diferentes vías de acceso a la FP específica, las características de la prueba de grado medio y superior, las convalidaciones de módulos formativos y de las prácticas que realizan los alumnos, la organización de las enseñanzas para adultos, así como las convalidaciones y de reconocimiento de la experiencia laboral, si bien estas cuestiones están pendientes tanto del desarrollo de la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la formación profesional, como de la aprobación y futuro desarrollo del Anteproyecto de Ley Orgánica de Educación.

Respecto a los otros dos subsistemas que componen el nuevo sistema integrado de formación profesional, hay que resaltar que en el marco del diálogo social se está analizando la posibilidad de transformar los subsistemas de FC y FPO en un único sistema de formación para el empleo. En el caso de la formación profesional ocupacional, este año tan sólo se han desarrollado las directrices sobre los certificados de profesionalidad que se establecieron el año pasado[33].

2.2. Sanidad

La salud y la calidad de los sistemas sanitarios son componentes esenciales del grado de bienestar y protección social de la población. Como se ha reconocido en las últimas aportaciones comunitarias sobre los sistemas de salud, la cohesión social se ve reforzada por el acceso a una asistencia sanitaria de calidad, basada en los principios de universalidad, equidad y solidaridad[34]. Las directrices de política

[33] Orden TAS/470/2004, de 19 de febrero, por la que se desarrolla el Real Decreto 1506/2003, de 28 de noviembre, por el que se establecen las directrices sobre los certificados de profesionalidad

[34] Comunicación de la Comisión Europea, *Modernizar la protección social para el desarrollo de una asistencia sanitaria y una asistencia de larga duración de calidad, accesibles y duraderas: apoyo a las estrategias nacionales a partir del «método abierto de coordinación.* COM (2004) 304 final.

comunitaria en este ámbito apuntan a la necesidad de garantizar, a largo plazo, la accesibilidad, la calidad y la viabilidad financiera de los sistemas sanitarios nacionales. Una cuestión que emerge con fuerza es el grado en que se verá afectada la consecución de estos objetivos tras la ampliación de la Unión Europea culminada en 2004. La propuesta de la Comisión de aplicar el método abierto de coordinación a los sistemas sanitarios invita a reflexionar sobre la situación de España en perspectiva comparada, una situación caracterizada por las exigencias crecientes de una demanda equiparable a la existente en la mayoría de los países de la Unión Europea, a la que el sistema sanitario hace frente con un nivel de esfuerzo público inferior a la media y una distribución peculiar del gasto sanitario.

En España, el año 2004 no ha sido particularmente intenso en iniciativas de carácter normativo o institucional, salvo en el caso de la política de uso racional del medicamento. Aunque se han producido ciertos avances en el plano de la divulgación de la información sanitaria, sigue siendo necesario un intenso esfuerzo en mejorar esta parcela del conocimiento, imprescindible a la hora de evaluar el funcionamiento del sistema sanitario. Por otro lado, el aumento de población aflorado en 2004, al que se ha hecho mención en el epígrafe 1 de este Capítulo, evidencia uno de los principales problemas a los que se enfrenta el sistema sanitario español: responder con equidad y eficiencia a las exigencias de una demanda y una oferta de servicios en permanente expansión, garantizando la sostenibilidad financiera del sistema. Durante 2004 se ha reabierto el debate sobre la financiación de la sanidad, mientras la coordinación del Sistema Nacional de Salud (SNS) sigue siendo un punto débil que afecta a la toma de decisiones sobre los aspectos más relevantes del sistema sanitario español.

2.2.1. Salud y sistema sanitario en el contexto europeo comparado

La situación de España comparada con otros países confirma la continuidad de rasgos y tendencias ya conocidos, que en sucesivos años convendrá examinar en el contexto de la nueva Europa ampliada. De momento, la falta de disponibilidad de datos relativos a todos los países de la UE-25 en las fuentes habituales impide una comparación exhaustiva. Sin embargo, informes recientes refieren que

aunque los nuevos Estados miembros han vivido durante el periodo previo a la incorporación una mejora en algunos indicadores sanitarios (en especial respecto al acceso a tecnologías sanitarias y a medicamentos y a extensión de consumos alimenticios más saludables), sus indicadores de salud son, en general, peores que los de la UE-15. Estos países dedican menos recursos a los sistemas de provisión de servicios, cuyas estructuras están en curso de reforma[35]. En teoría, en la mayoría de los nuevos miembros tras el cambio en sus sistemas políticos y económicos el derecho a las prestaciones sanitarias ha seguido siendo universal con una cobertura completa, pero, en la práctica, existen dificultades de acceso efectivo y en condiciones de equidad a los servicios[36].

Esta diversidad ha impulsado algunas iniciativas que han comenzado a abrirse paso en 2004 en el ámbito comunitario. En primer lugar, la Comisión Europea ha propuesto ampliar el método abierto de coordinación (ya vigente en otros ámbitos de política social como las pensiones y la exclusión social) a la asistencia sanitaria y a los servicios para enfermos crónicos, para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros por mejorar la calidad, accesibilidad y sostenibilidad en este ámbito[37]. Junto a ello, se está llevando a cabo un proceso de reflexión de alto nivel sobre la movilidad de los pacientes y los progresos de la asistencia sanitaria en la Unión Europea, proceso cuyas conclusiones —que apuntan al refuerzo de la cooperación a escala comunitaria en este ámbito— serán especialmente relevantes en el caso de España, como país de tránsito y receptor de un volumen considerable de población flotante (generalmente turistas), así como personas con estancias permanentes (jubilados no residentes) procedentes de la Unión Europea.

En conexión con lo anterior, hay que mencionar la entrada en vigor durante este año de la tarjeta sanitaria comunitaria, que pretende ser un instrumento ágil a la hora de facilitar la obtención de aten-

---

[35] European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Health and Care in an enlarged EU,* 2004.

[36] Comisión Europea, *La situación social en la Unión Europea,* 2003.

[37] Comunicación de la Comisión Europea, *Modernizar la protección social para el desarrollo de una asistencia sanitaria y una asistencia de larga duración de calidad, accesibles y duraderas: apoyo a las estrategias nacionales a través del «método abierto de coordinación».* COM (2004) 304 final.

ción sanitaria en cualquier país de la Unión Europea. Desde distintos ámbitos se ha señalado la necesidad de mejorar los mecanismos de identificación, facturación y cobro de las prestaciones sanitarias, puesto que hasta el momento la diversidad de los servicios cubiertos por los distintos países, entre otras razones, se traduce en dificultades de determinación de los costes compensables.

En el contexto de la UE-15 España presenta una posición especialmente favorable en cuanto a algunos indicadores de salud básicos comparados, como la mortalidad infantil, la esperanza de vida al nacer o la tasa de mortalidad por cáncer en mujeres. Sin embargo, las cifras alertan también sobre el hecho de que España es uno de los países en el que más muertes prematuras evitables se producen y en el que se constata una amplia extensión de determinados hábitos de vida insalubres, como el consumo de alcohol y tabaco. Unido a lo anterior, España presenta la tercera tasa más elevada de prevalencia de obesidad en la UE-15 (cuadro III-10).

El sector de la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración representan alrededor del 10 por 100 del empleo total en la UE-15 y entre el 4 y el 7 por 100 en los nuevos Estados miembros. Disponer de suficientes profesionales para hacer frente al envejecimiento demográfico y los progresos tecnológicos se perfila como un reto a corto plazo, no sólo por el crecimiento de la demanda de servicios, sino por el propio envejecimiento de su mano de obra. En 2002 el 27 por 100 de los trabajadores de este sector en la UE-15 y en la UE-25 tenía edades comprendidas entre 45 y 54 años, proporción más elevada aún en el caso de algunas profesiones[38], lo que hace necesario analizar la evolución de esta tendencia en previsión de que, con la jubilación de estos grupos, se acrecienten en el futuro los problemas de contratación y retención de personal en algunos países, que están recurriendo ya a la captación de inmigrantes.

[38] En el mismo año, en siete Estados miembros el 40 por 100 del personal de enfermería superaba los 45 años. En España, conforme a la Estadística del INE, *Profesionales sanitarios colegiados, 2003,* el envejecimiento es algo más visible en la profesión médica: el 32 por 100 de los médicos colegiados tenía entre 45 y 54 años, mientras el 20 por 100 superaba los 55 años. En el conjunto de los ocupados de ese mismo año, las proporciones respectivas de esos grupos de edad eran del 20,2 por 100 y del 10,7 por 100.

CUADRO III-10

INDICADORES COMPARADOS DE SALUD Y SISTEMA SANITARIO EN LA UE-15, 2000-2001

Indicadores	UE-15	Alemania	Austria	Bélgica	Dinamarca	Finlandia	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Portugal	Reino Unido	Suecia	España
Indicadores generales																
Esperanza de vida al nacer (años).																
Hombres, 2000	75,3	74,7	75,4	74,6	74,5	74,2	75,2	75,5	75,5	74,2	76,3	74,9	72,7	75,4	77,4	75,5
Mujeres, 2000	81,4	80,7	81,2	80,8	79,3	81,0	82,7	80,6	80,5	79,2	82,4	81,3	79,7	80,2	82,0	82,7
Esperanza de vida a los 65 años (años).																
Hombres, 2000	—	15,5	16,2	15,5	15,2	15,5	16,5	16,3	15,3	14,6	—	15,6	14,7	15,6	16,7	16,1
Mujeres, 2000	—	19,2	19,6	19,5	18,3	19,3	20,9	18,7	19,2	17,7	—	19,8	18,3	18,9	20,0	20,1
Años potenciales de vida perdidos antes de los 70.																
Hombres, 2000	—	26,7	26,4	—	31,9	25,5	25,9	26,2	28,9	30,0	23,4	27,5	31,4	29,5	22,1	23,9
Mujeres, 2000	—	51,2	51,4	—	51,1	56,0	56,1	54,0	43,1	54,3	45,0	52,1	70,7	48,2	37,5	53,1
Población > 65 (% población), 2000	—	16,4	15,5	17,0	15,0	14,9	16,0	17,6	13,7	11,3	18,1	14,4	15,6	15,8	17,4	17,0
Mortalidad infantil/1.000 nacidos vivos, 2000	4,7	4,4	4,8	4,8	5,3	3,8	4,6	6,1	5,1	5,9	4,5	5,1	5,5	5,6	3,4	4,6
Mortalidad por cáncer/100.000		232,7	215,3	—	251,5	191,6	259,4	209,6	260,8	241,2	240,6	250,8	228,5	227,8	184,2	243,8
Hombres, 2000	—															
Mujeres, 2000	—	139,0	132,6	—	185,7	118,3	117,9	108,4	151,1	161,4	120,9	132,0	112,9	155,9	129,3	104,9
Fecundidad (núm. hijos/mujer), 2001	1,5	1,3	1,3	1,7	1,3	1,7	1,9	1,3	1,7	2,0	1,3	1,7	1,4	1,6	1,6	1,3
Estilos de vida insalubres, 2000																
Consumo de alcohol (litros/año/cápita >15 años)	—	10,5	11,3	10,2	11,5	8,6	10,5	9,4	10	13,7	8,7	14,9	13	10,2	6,2	11,7
Consumo de tabaco (% fumadores)	—	24,7	—	31	30,5	23,4	27	35	32	27	24,4	32	20,5	27	18,9	31,7
Obesidad (Índice de masa corporal > 30)	—	11,5	9,1	11,7	9,5	11,4	9	—	9,3	10	8,6	—	12,8	22	9,2	12,6
Recursos sanitarios, 2000																
% empleados en sanidad y servicios sociales/total ocupación, 2000	9,5	9,9	8	11,9	17,4	13,9	10,4	4,7	14,4	8	6,1	8,1	5,1	10,8	18,5	5,3
Médicos en ejercicio/1.000	—	3,3	3,8	3,9	3,4	3,1	3,3	4,5	3,2	2,2	4,1	2,5	3,2	2,0	3,0	3,3
Enfermeros en ejercicio/1.000	—	9,6	9,2	—	9,5	14,7	6,7	3,9	13,4	14,0	5,2	10,1	3,7	8,8	8,8	6,6
Camas hospitalarias/100.000 habitantes, 1999	630	920	712	716	440	761	834	489	497	485	489	562	480	413	374	413
Utilización, 2000																
Duración media estancia hospitalaria para 10 principales grupos de diagnóstico, 1999	—	10,5	9,3	8,6	5,4	10,6	6,2	9,8	8,7	4,8	7,1	6,4	7,0	8,4	6,7	9,1
Altas hospitalarias/1.000 habitantes	—	197	284	154	188	257	250	154	93	127	155	229	74	—	165	113
Consultas médicas per cápita	—	—	6,7	7,9	6,1	4,3	6,9	2,5	5,9	—	6,1	6,1	3,4	4,9	2,8	8,7

Fuente: OCDE, *Health at a Glance*. OECD Indicators 2003, OECD 2004.

Mientras la disponibilidad de alta tecnología o el volumen de médicos en ejercicio en España presentan valores intermedios e incluso elevados en comparación con otros países de nuestro entorno, el nivel de otro tipo de recursos personales o materiales básicos, como personal de enfermería o número de camas, en cambio, es inferior al de la mayoría de los países. Respecto a los indicadores de utilización de los recursos, España destaca por un nivel de consultas médicas per cápita algo superior al de otros países así como por una proporción algo menor de altas hospitalarias por 1.000 habitantes con una duración intermedia de la estancia hospitalaria.

Gasto y financiación pública y privada

Pese al incremento de la demanda a que se enfrenta el sistema sanitario español, la evolución del gasto sanitario en porcentaje del PIB ha permanecido prácticamente invariable en los últimos años, manteniéndose el gasto sanitario público en torno al 5,4 por 100 y el gasto sanitario privado en torno al 2,2 por 100. El gasto sanitario público en España se encuentra varios puntos por debajo de otros países de la Unión Europea. También el promedio de su crecimiento interanual en el periodo 1999-2001 ha sido algo inferior al de la mayoría de los países de su entorno (cuadro III-11).

El 71,8 por 100 de los servicios sanitarios se financian con cargo al gasto sanitario público, destacando por ser el país en que mayor porcentaje representan los pagos directos (23,5 por 100) en comparación con otras modalidades de financiación de los servicios como los seguros privados (3,9 por 100) u otros sistemas de base privada. Otra característica diferencial del gasto sanitario español es su distribución por niveles o tipos de atención, destacando la elevada proporción que representa el gasto en farmacia comparado con la proporción de gasto destinada en otros países a otros servicios como la atención primaria o la salud pública. Buena parte del protagonismo del tratamiento farmacológico en el sistema sanitario español se deriva de las propias carencias en el funcionamiento y los recursos disponibles en esas áreas que reciben menor proporción del gasto (cuadro III-11).

CUADRO III-11

INDICADORES COMPARADOS DE GASTO SANITARIO EN LA UE-15

Indicadores de gasto sanitario	Alemania	Austria	Bélgica	Dinamarca	Finlandia	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Portugal	Reino Unido	Suecia	España
Indicadores de gasto sanitario 2001 (1)															
Gasto sanitario (% PIB) (1)	10,7	7,7	9	8,6	7	9,5	9,4	8,9	6,5	8,4	—	9,2	7,6	8,7	7,5
Gasto sanitario por habitante ($ convertidos PPA)	2.808	2.191	2.490	2.503	1.841	2.561	1.511	2.626	1.935	2.212	2.719	1.613	1.992	2.270	1.600
Gasto sanitario público (% PIB)	8	5,3	6,4	7,1	5,3	7,2	5,2	5,7	4,9	6,3	—	6,3	6,2	7,4	5,4
Gasto sanitario público por habitante ($ convertidos PPA)	2.104	1.489	1.784	2.063	1.392	1.947	846	1.663	1.470	1.666	2.386	1.113	1.637	1.935	1.143
Promedio de crecimiento, % anual 1999-2001	2	0,3	4,1	2,2	3,3	3,7	3,1	3	10,4	8,3	–1,7	5,8	6,1	3,9	2,2
Distribución del gasto sanitario por fuente de financiación 2000 (2)															
Gasto sanitario público (%)	75	69,4	72,1	82,5	75,1	75,8	56,1	63,4	73,3	75,4	87,8	68,5	80,9	85	71,7
Seguros privados (%)	12,6	7,2	—	1,6	2,6	12,7	—	15,2	7,6	0,9	1,6	—	—	—	3,9
Pagos directos (%)	10,5	18,8	—	16	20,4	10,4	—	9	13,5	22,6	7,7	—	—	—	23,5
Otros sistemas privados (%)	1,8	4,6	—	0	1,9	1	—	12,4	5,6	3,1	1,2	0,1	—	—	0,9
Distribución del gasto sanitario público por tipo de asistencia, 2000 (% gasto sanitario público)															
Gasto atención ambulatoria	24,3	26,8	41,9	23,6	28,6	19,8	—	11,8	—	26,5	47	—	—	—	15,6
Gasto atención hospitalaria	38,8	50	35,8	61,3	48,8	51,3	—	58,2	—	53	31,3	—	—	—	54,3
Gasto prevención y salud pública	4,5	0,8	—	—	2,2	2,1	—	2,4	4,3	0,5	—	—	—	1	21,7
Gasto público farmacéutico	11,6	—	11,5	5,2	10,4	17,2	20,4	11,1	10,6	13,6	10,2	24	12,8	10,9	1
Protección y fomento de la salud en % presupuesto público en I+D (2000) (3)	3,4	2,5	1,6	2	6,9	5,6	5,8	3,6	2,9	6,8	—	5,4	15,2	1,3	4,8

Fuentes: (1) OCDE, *Health at a Glance. OECD Indicators 2003;* (2) *The OECD Health Project, Private Health Insurance in OECD Countries*, OECD 2004; (3) *Eurostat Health statistics. Key data on health* 2002.

2.2.2. Situación e iniciativas en los distintos niveles de atención

Pese a que subsisten importantes carencias respecto a la información sanitaria, durante el año 2004 se han puesto en marcha algunos instrumentos creados por la Ley 16/2003 de Cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud (LCCSNS) para la mejora de la información sobre el funcionamiento del SNS, abriendo expectativas de mejora respecto a una de las debilidades ya tradicionales en esta área, que dificulta la evaluación y la visión de conjunto del sistema. En este sentido, cabe destacar que la puesta en funcionamiento del Observatorio del Sistema Nacional de Salud, organismo creado por dicha Ley para el análisis permanente del sistema sanitario, ha dado como resultado ya el primer *Informe Anual del Sistema Nacional de Salud*, correspondiente al año 2003 que, además de compilar una serie de datos hasta ahora dispersos en diversas fuentes estadísticas, incorpora un diagnóstico sobre la situación de la sanidad en España. Otra novedad en este ámbito ha sido la creación del Observatorio de Salud de la Mujer, en la modalidad de una Comisión interministerial de los departamentos de Sanidad y Trabajo, encargada de elaborar las bases para el conocimiento de las desigualdades de género en salud, así como formular propuestas de mejora en este ámbito.

Atención primaria

La modernización de todos los sistemas de salud requiere otorgar un papel preponderante al nivel de atención primaria, como eje de las actividades preventivas y educativas de la población. Sin embargo, en contraste con otros países, los recursos destinados a la atención primaria en España siguen sin ser proporcionales a ese papel (15,9 por 100 del total de gasto consolidado en 2001), mientras apenas existe información homogeneizada sobre sus recursos y actividad, lo que convendría subsanar lo antes posible. Según los últimos datos sobre el conjunto del SNS, correspondientes al año 2001, la cobertura del modelo de Equipos de Atención Primaria, instaurado a partir de la reforma de este nivel de atención en 1984, todavía no es total, alcanzando al 90 por 100 de la población, aunque existen variaciones entre Comunidades Autónomas que oscilan entre el 80 y el 100 por 100. El promedio de habitantes asignados a cada médico de familia era de 1.900 en 2001, el de pediatras 1.080 y el de personal de enfermería 1.750. La presión asistencial (el número de consultas por trabajador

y día) era de 25,4 para el médico de familia, 15,94 para el pediatra y 28 para enfermería. Estos valores no parecerían excesivamente altos, considerando su evolución a lo largo de la década. Así, y aunque las cifras no sean estrictamente comparables, hay que tener en cuenta que la media de presión asistencial en las diez Comunidades Autónomas del antiguo territorio Insalud en 1992 era bastante superior (33,5 usuarios/día en medicina general y 20,5 en pediatría).

En cualquier caso, los datos sobre el conjunto del SNS demostraban que en 2001 había diferencias muy significativas entre Comunidades Autónomas: Andalucía presentaba los valores más altos (46,7 consultas día en medicina general y 27,7 en pediatría), seguida por Murcia (36,5 y 22,5, respectivamente). En el otro extremo, la Comunidad con valores más bajos era Cantabria (18,5 y 11,87). En enfermería, la Comunidad con mayor presión asistencial (Navarra, con 41 consultas/día) duplicaba a las que menor presión de este tipo registraban (Andalucía, La Rioja, Ceuta y Melilla y Galicia). A estas variaciones subyacen aspectos como la diversidad de las carteras de servicios ofrecidas por los Servicios de Salud (donde hay destacables diferencias en cuanto a unidades de atención a la mujer o en los modelos de atención domiciliaria, a título de ejemplo), la mayor o menor amplitud de funciones desempeñadas por los equipos de enfermería, la extensión de la atención a domicilio y la desigual concentración de aumento de población beneficiaria extranjera en los últimos años.

Atención especializada

De la evolución del conjunto de la actividad resulta especialmente destacable el incremento en la práctica de la cirugía mayor ambulatoria (CMA) durante los últimos años en los servicios de salud de todas las Comunidades Autónomas. En concreto, durante el año 2001 se llevaron a cabo 440.414 intervenciones con cirugía mayor ambulatoria, según la estadística de establecimientos sanitarios con régimen de internado, representando el 19,2 por 100 de los actos quirúrgicos en el SNS. Este tipo de cirugía, que abarca los procesos quirúrgicos menos complicados, cuyos tratamientos se llevan a cabo dentro del complejo hospitalario pero sin ocasionar estancias, puede generar hasta un 40 por 100 de ahorro en relación a la cirugía convencional.

El incremento de los procesos de cirugía ambulatoria debería contribuir a la reducción de listas de espera, entre otras medidas adoptadas

con mayor o menor intensidad en los Servicios de Salud como la apertura de quirófanos por la tarde o los conciertos. Sin embargo, el tiempo de espera para intervención sigue siendo uno de los principales problemas del sistema sanitario español, en opinión de sus usuarios. Esta percepción ha empeorado en los últimos años, según el último Barómetro sanitario[39]: si en el año 2000 el 32 por 100 de los encuestados pensaba que la situación estaba mejorando en el año 2004 el porcentaje había descendido al 24,2 por 100. Éste es uno de los principales indicadores de los problemas de presión y de gestión de una demanda creciente sobre el nivel de infraestructuras y recursos existente.

Como resultado de la creación del sistema de información de listas de espera del SNS por el RD 605/2003, en 2004 ha mejorado la información sobre una cuestión tradicionalmente opaca, incorporando este sistema por primera vez datos homogeneizados sobre las listas de espera quirúrgicas en el conjunto del SNS, desagregadas por dolencias y tiempos de espera. Aunque aporta transparencia con respecto a la situación anterior, una limitación del sistema, resultado del consenso alcanzado en el marco del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS), es la ausencia de datos desagregados por Servicios de Salud. A 30 de junio de 2004 había 387.970 pacientes pendientes de intervención quirúrgica («no urgente»), algo más de nueve personas por cada 1.000 habitantes. La proporción de los que esperaban desde hacía más de 6 meses era de 8,54 por 100, mientras que el tiempo medio de espera era de 71 días, aunque la variabilidad es tan alta que en muchos casos se superan los 200 días, e incluso el año. Con respecto a diciembre de 2003, la lista de espera había descendido en 18.294 personas. No obstante, sigue faltando información homogénea y periódica relativa a otros tiempos de espera que también son motivo de queja para los usuarios del sistema, como el que transcurre hasta obtener cita con el especialista o para realización de pruebas diagnósticas.

Salud pública

La información y vigilancia epidemiológica, la protección y promoción de la salud, la prevención de las enfermedades y deficiencias son los cometidos típicamente sanitarios de esta área de intervención. La salud pública también se despliega en otros ámbitos, en los que las Ad-

[39] Ministerio de Salud y Consumo, *Barómetro sanitario,* 2004.

ministraciones sanitarias confluyen con otras vertientes de la acción pública, como la promoción y protección de la sanidad ambiental[40], la promoción o protección de la salud laboral[41] o la promoción de la seguridad alimentaria, una cuestión del máximo interés desde la perspectiva de la protección de los derechos de los consumidores, de la que es competente la Agencia Española de Seguridad Alimentaria[42].

Durante 2004 la política sanitaria en esta área ha seguido centrada en impulsar los planes integrales de salud específicos. Se encuentran en marcha el Plan Nacional de Acción contra el Tabaquismo y el Plan Nacional de Cardiopatía Isquémica, aunque se desconocen su grado de aplicación o los resultados alcanzados hasta el momento. Una novedad en el año 2004 ha sido el retorno del Plan Nacional sobre Drogas al ámbito de responsabilidad del Ministerio de Sanidad y Consumo. Asimismo, en este año se ha desarrollado, aunque todavía de forma incipiente, el Sistema de Información sobre Promoción y Educación de la Salud (SIPES), creado en el marco del CISNS para ofrecer en tiempo real información actualizada y homogénea a fin de armonizar las actividades de las Comunidades Autónomas en este ámbito, mejorando la accesibilidad de la información sobre salud dirigida a la población general y profesional y favoreciendo el intercambio de experiencias en el ámbito del SNS.

Atención sociosanitaria

Tras la entrada en vigor de la Ley de Cohesión y calidad del SNS, que definió el contenido básico del ámbito sanitario de las prestaciones sociosanitarias, sigue pendiente la aprobación de la cartera de servicios del SNS que precise el alcance de dichas prestaciones. Entre tanto, la diversidad de modelos, enfoques y grados de desarrollo de la atención sociosanitaria en los distintos Servicios de Salud constituye uno de los elementos de referencia en los distintos análisis llevados a cabo en este año en torno al futuro desarrollo de un sistema nacional de atención a la dependencia. El Libro Blanco sobre *La atención a las personas en situación de dependencia en España,* presentado por el Gobierno a finales de 2004 con el propósito de sentar las bases para el debate sobre esta cuestión, daba cuenta de

[40] Véase epígrafe 2.4 de este mismo Capítulo, respecto a los efectos de la contaminación ambiental sobre la salud.

[41] Véase Capítulo II, epígrafe 4, «Prevención de Riesgos Laborales».

[42] Véase epígrafe 2.5 «Consumo» de este mismo Capítulo.

esa diversidad y dedicaba un capítulo a la atención sanitaria a las personas dependientes.

La salud mental constituye un ámbito de intervención sanitaria que afecta a todos los niveles de atención (primaria, especializada, salud pública y sociosanitaria). Los tradicionales problemas de coordinación interniveles han repercutido de manera especialmente negativa en esta área, en la que las intervenciones son de carácter regional, cuando no local, y presentan una gran disparidad de enfoques e intensidad. En general, se requiere un refuerzo de las políticas de atención sanitaria en este ámbito, cuyo peso asistencial recae excesivamente en las familias cuidadoras. Mientras tanto, el objetivo de elaboración de un Plan Integral de Atención a la Salud Mental no ha conseguido ser impulsado durante este año, como tampoco parece haberse avanzado en la práctica de las recomendaciones adoptadas en 2002 para la mejora de la atención a la salud mental[43]. Entre los trastornos crónicos reflejados por la Encuesta Nacional de Salud destaca la presencia de la depresión entre el 6,5 por 100 de la población. Según la Encuesta sobre Deficiencias, Discapacidades y Estado de Salud, en España, en torno a 800.000 personas están afectadas por alguna enfermedad mental. Más de 300.000 de ellas padecen esquizofrenia, enfermedad que está avanzando de forma preocupante entre los jóvenes. El incremento de los problemas de salud mental entre estos últimos los convierte en uno de los focos prioritarios de las políticas de prevención y promoción de la salud[44].

Política de uso racional del medicamento

El año 2004 en materia de política de uso racional del medicamento estuvo marcado por la entrada en vigor en enero del cambio en el sistema de precios de referencia introducido por la Ley de Cohesión y calidad[45]. El descenso de los precios de los medicamentos

[43] Ministerio de Sanidad y Consumo, Observatorio del Sistema Nacional de Salud, *Informe de situación de salud mental*, 2002.

[44] Grupo de Trabajo de Promoción de la Salud de la Comisión de Salud Pública del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, *Ganar salud con la juventud. Recomendaciones sobre salud sexual y reproductiva, consumo de alcohol y salud mental,* junio 2002.

[45] Véase Dictamen del CES 10/2003, sobre el Proyecto de Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo, por la que se determinan los nuevos conjuntos de presentaciones de especialidades farmacéuticas y se aprueban los correspondientes precios de referencia.

en que se tradujo esta medida se reflejó en un menor aumento del gasto por receta que el registrado en años anteriores: 13,06 euros/receta, lo que supone un incremento del 3,15 por 100 (aproximadamente la mitad del registrado en el periodo anterior). El total de recetas facturadas también reflejó un incremento algo menor que en años anteriores (3,17 por 100). Todo ello repercutió en un incremento del gasto farmacéutico del 6,4 por 100, el más bajo desde 1997 (cuadro III-12).

A través de la prestación farmacéutica del SNS se financian alrededor del 59 por 100 del total de 18.250 especialidades farmacéuticas registradas en abril de 2004. En conjunto, la aportación global de los ciudadanos representa alrededor del 7 por 100 de la factura pú-

CUADRO III-12

EVOLUCIÓN DEL GASTO FARMACÉUTICO POR SERVICIOS DE SALUD

Comunidades Autónomas	2000		2001		2002		2003		2004	
	Millones de euros	% var.	Millones de euros	% var.	Millones de euros	% var.	Millones de euros	% var.	Millones de euros	% var.
Aragón	—	—	230,7	—	256,2	11,1	283,7	10,8	302,4	6,6
Asturias	—	—	208,0	—	228,9	10,0	288,9	26,2	272,0	–5,9
Baleares	—	—	121,3	—	135,6	11,7	153,4	13,2	165,8	8,1
Cantabria	—	—	90,6	—	99,4	9,7	110,8	11,5	119,7	8,0
Castilla-La Mancha	—	—	333,3	—	369,9	11,0	425,8	15,1	446,0	4,7
Castilla y León	—	—	424,5	—	468,4	10,3	527,7	12,7	565,2	7,1
Extremadura	—	—	202,0	—	223,4	10,6	249,7	11,8	265,1	6,2
Madrid	—	—	714,3	—	801,2	12,2	907,4	13,3	971,5	7,1
Murcia	—	—	214,3	—	240,0	12,0	275,2	14,7	304,3	10,6
La Rioja	—	—	47,9	—	52,7	10,0	59,2	12,3	63,7	7,6
Ceuta	—	—	8,0	—	8,9	11,9	10,1	12,8	11,1	10,0
Melilla	—	—	5,8	—	6,6	14,5	7,7	15,4	8,4	9,0
Insalud	*2.383,5*	*7,1*	*2.602,0*	*9,2*	—	—	—	—	—	—
Andalucía	1.191,9	7,3	1.274,4	6,9	1.381,7	8,4	1.523,6	10,3	1.616,9	6,1
Canarias	260,1	8,8	286,8	10,3	318,2	10,9	368,7	15,9	399,7	8,4
Cataluña	1.142,0	7,5	1.206,4	5,6	1.321,1	9,5	1.483,2	12,3	1.551,4	4,6
Galicia	500,9	7,4	546,3	9,1	595,4	9,0	656,6	10,3	689,6	5,0
Navarra	87,7	7,2	94,5	7,8	106,6	12,8	119,7	12,3	127,1	6,2
C. Valenciana	817,0	7,7	886,7	8,5	974,5	9,9	1.103,1	13,2	1.186,6	7,6
País Vasco	340,5	8,9	360,2	5,8	383,8	6,6	420,1	9,5	447,0	6,4
Total nacional	**6.723,6**	**7,5**	**7.256,5**	**7,9**	**7.972,3**	**9,9**	**8.941,4**	**12,2**	**9.513,3**	**6,4**

Fuente: MSC, Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios, *Resumen de facturación de recetas médicas*, diciembre 2004.

blica. El 70 por 100 de las recetas facturadas y el 77 por 100 del gasto farmacéutico del SNS en 2004 correspondió a recetas sin aportación por parte del usuario (es decir, de pensionistas, afectados por el síndrome tóxico, minusválidos y afectados por accidentes de trabajo y enfermedad profesional). La cuota de mercado de las especialidades genéricas se situaba en 2003 en torno al 6 por 100 del total del gasto.

Tras el cambio de Gobierno, tuvo lugar la adopción del Plan Estratégico de Política Farmacéutica para el Sistema Nacional de Salud Español, que identificaba los focos de intervención preferente en el futuro en el ámbito de la política de uso racional del medicamento. Entre sus objetivos estratégicos cabe mencionar la reducción del consumo de medicamentos en la población; la necesidad de agilizar y racionalizar los procedimientos administrativos de autorización de medicamentos y el mecanismo de fijación de sus precios; asegurar la información adecuada y de calidad tanto para el paciente como para los prescriptores así como la revisión del esquema anterior de colaboración con los actores implicados en la prestación farmacéutica (recuadro III-3).

Entre los principales cambios que prevé el Plan figura la articulación de un nuevo sistema de precios de referencia. Hasta que se apruebe dicho sistema, en 2004 el Gobierno ha fijado ya una rebaja lineal de precios de los medicamentos para los próximos dos años (4,2 por 100 del precio de los fármacos en 2005 y un 2 por 100 en 2006), que deja en suspenso el sistema de precios de referencia vigente, y ha establecido las aportaciones que las compañías farmacéuticas deberán hacer al sistema en función de su volumen de ventas y que se destinarán a investigación biomédica a través del Instituto Carlos III[46].

[46] Real Decreto 2402/2004, de 30 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 104 de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento, para las revisiones coyunturales de precios de especialidades farmacéuticas y se adoptan medidas adicionales para la contención del gasto farmacéutico y disposición adicional cuadragésima octava de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2005. Ambas medidas han sido objeto de recurso contencioso-administrativo presentado por Farmaindustria ante el Tribunal Supremo.

RECUADRO III-3

PLAN ESTRATÉGICO DE POLÍTICA FARMACÉUTICA PARA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD ESPAÑOL

(Principales áreas de acción y medidas relacionadas)

1. Mejora de la eficiencia de la Agencia Española de Medicamentos y productos sanitarios (AEMPS)

— Agilización de los procedimientos de autorización y registro de medicamentos.
— Desarrollo de un marco adecuado para unas relaciones fluidas y equilibradas con la industria, potenciando la asesoría científica y la planificación de la presencia española como Estado miembro de referencia en los procedimientos europeos.
— Aprobación de un Código Ético de la AEMPS.

2. Fijación de precios: evidencia científica y racionalización del gasto

— Creación de un Comité de Evaluación de la utilidad terapéutica de los nuevos medicamentos cuyo cometido será elaborar informes que habrán de contemplar un análisis tanto de la utilidad terapéutica como de los aspectos farmacoeconómicos de los nuevos medicamentos en comparación con los ya disponibles.
— La Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios propondrá, para las novedades terapéuticas que no se clasifiquen como innovación excepcional o de interés terapéutico relevante respecto a las ya disponibles, una financiación con un criterio similar al del coste tratamiento día vigente de la patología a tratar.
— Creación de un grupo de trabajo para analizar las especialidades farmacéuticas publicitarias y homogeneizar respecto a otros países de la Unión Europea las indicaciones terapéuticas susceptibles de ser tratadas con estos medicamentos.

3. Información y promoción de los medicamentos a los profesionales

— Adecuación de las actividades de la visita médica a las necesidades de los médicos y del Sistema Nacional de Salud.
— Análisis de la situación actual de la acreditación de las actividades de formación continua, actividades formativas, reuniones y congresos de carácter científico para garantizar la calidad de las mismas.
— Plan de formación de los médicos en el uso racional de los medicamentos.

4. Acciones a favor de un servicio de distribución en el SNS

— Regulación de la trazabilidad de los medicamentos destinada a evitar exportaciones paralelas y los posibles desabastecimientos.
— Actualización del umbral de medicamentos con margen fijo elevándolo de 78,34 euros a 89,62 euros.
— Actualización del margen general fijado para la distribución actualmente en el 9,6 por 100 sobre el PVL, procediendo a una disminución de un punto en 2005 y un punto en 2006.

5. Acciones a favor de un servicio de mayor calidad por parte de las oficinas de farmacia al SNS

— Estrategia para asegurar la cooperación entre oficinas de farmacia y Administraciones sanitarias y organizaciones profesionales en acciones que permitan elevar el grado de conocimientos de la población en el uso racional de los medicamentos que evite la práctica de la obtención de medicamentos sin receta en aquellos casos en que ésta es obligatoria, la automedicación no responsable y sus consecuencias negativas para la salud.
— Programas de desarrollo de la innovación farmacéutica, de gestión de la calidad y de apoyo a nuevas tecnologías, como el caso de la receta electrónica para pacientes crónicos, polimedicados y personas mayores.
— Incorporar a los farmacéuticos desde la oficina de farmacia en el impulso de la calidad de la dispensación de medicamentos y seguimiento farmacoterapéutico en residencias de mayores.
— Actualización de la vigente escala de deducciones a las farmacias y se tendrá en cuenta el volumen de ventas como criterio básico, favoreciendo a las farmacias con menores volúmenes de ventas.

RECUADRO III-3 *(Continuación)*

PLAN ESTRATÉGICO DE POLÍTICA FARMACÉUTICA PARA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD ESPAÑOL

(Principales áreas de acción y medidas relacionadas)

6. Nueva consideración del papel de los médicos en la calidad de la prescripción de fármacos

— Medidas para impulsar la implantación de la receta electrónica en todas las Comunidades Autónomas.
— Nuevo modelo de receta médica para el Sistema Nacional de Salud y para el sistema privado.
— Plan de acciones formativas en materia de innovaciones terapéuticas y medicamentos genéricos.

7. Prevención y detección de problemas relacionados con los medicamentos: calidad de la farmacoterapia

— Realización de protocolos terapéuticos y guías de práctica clínica compartidas entre atención primaria y especializada para desarrollar políticas de utilización segura y racional en diversas áreas: antibióticos, seguridad de prescripción de medicamentos en pacientes crónicos, antiinflamatorios no esteroideos, gastroprotectores, psicofármacos, atención especial a los pacientes polimedicados.
— Estrategia de gestión de los riesgos que la utilización de medicamentos puede ocasionar en la salud de los pacientes por la inseguridad e inefectividad de los mismos.
— Desarrollo de estudios sobre prevalencia y evitabilidad de los PRM (Problemas Relacionados con los Medicamentos).

8. Adecuación del tamaño de los formatos de los medicamentos a la duración del tratamiento

— Programa de identificación de tratamientos susceptibles de estandarización en posología y duración del tratamiento en la práctica clínica habitual.
— La Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios determinará con la industria farmacéutica las presentaciones de especialidades farmacéuticas acordes con los estándares anteriores y procederá a solicitar su adaptación paulatina para los suministros al Sistema Nacional de Salud.
— Diseño de estrategias para la utilización de dispositivos de ayuda al cumplimiento terapéutico en colectivos con dificultades especiales, con especial énfasis en residencias de mayores.

9. Ciudadanos y uso adecuado de los medicamentos

— Elaboración de criterios para la mejora de los prospectos informativos de los medicamentos que asegure una mayor comprensión de los tratamientos y su cumplimiento.
— Campañas informativas y educativas en el uso adecuado de medicamentos, sobre las consecuencias negativas de la automedicación no responsables y sobre la importancia de la exigencia de receta previa de medicamentos en los que este requisito es obligatorio.
— Marcos de colaboración con las organizaciones de consumidores para realizar acciones conjuntas a favor de un uso adecuado de los medicamentos. Para evitar la acumulación de medicamentos en botiquines domésticos, concienciar sobre la adquisición responsable de medicamentos con receta y sobre el contenido sanitario y del acto de dispensación de medicamentos.

10. Medicamentos genéricos

— Procedimiento de identificación sistemática del vencimiento de los periodos de protección de los medicamentos para planificar de forma adecuada la tramitación y conseguir así la disponibilidad inmediata de los nuevos genéricos tras expirar el periodo de protección de patente.
— Agilización máxima del trámite en la fijación de precios de los medicamentos genéricos: cuando un laboratorio solicite el precio para un medicamento genérico con una propuesta situada entre el 30 por 100 y el 50 por 100 inferior al producto de referencia o para precios iguales a otros genéricos ya aprobados, se resolverá positivamente de forma automática.

RECUADRO III-3 *(Continuación)*

PLAN ESTRATÉGICO DE POLÍTICA FARMACÉUTICA PARA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD ESPAÑOL

(Principales áreas de acción y medidas relacionadas)

— Fomento de la incorporación de los genéricos con formas farmacéuticas más novedosas. — Modificación del actual margen que las Oficinas de Farmacia perciben por la dispensación de medicamentos genéricos, equiparándolos al del resto de especialidades farmacéuticas pasando del 33 por 100 al 27,9 por 100 para conseguir un precio inferior en un 5,1 por 100.
11. Sistema de precios de referencia
— Modificación del procedimiento del sistema de precios de referencia actual en cuanto a la obligación de su aplicación anual, para suspender provisionalmente la entrada de nuevos principios activos en dicho sistema con carácter previo a su modificación legal. — Rebaja generalizada de los precios de todos los medicamentos con más de un año en el mercado, de una cuantía del 4 por 100 en 2005 y del 2 por 100 adicional en 2006. — Nuevo sistema de precios de referencia, mediante la modificación de la Ley del Medicamento, que cumpla los siguientes criterios: que sea sencillo y objetivo; que afecte a todos los medicamentos en fase de madurez en el mercado; que sea predecible y estable; que tenga un impacto gradual; que permita mantener a los medicamentos genéricos como la opción más económica; que genere ahorros al Sistema Nacional de Salud.

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo, Plan Estratégico de Política Farmacéutica para el Sistema Nacional de Salud Español, 23 de noviembre de 2004.

La ruptura de los cauces habituales de diálogo con algunos de los sectores más involucrados en la política de uso racional del medicamento y contención del gasto farmacéutico es uno de los factores que mayores incertidumbres arroja sobre el futuro del nuevo sistema no sólo en cuanto a la consecución de sus objetivos estrictamente económicos, sino por sus conexiones con otros ámbitos igualmente importantes de la acción pública en materia sanitaria, como la investigación.

Investigación sanitaria

El Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica para el periodo 2004-2007, en el área de biomedicina constituye el marco común en este ámbito. En coherencia con las orientaciones del VI Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico de la Unión Europea (2002-2006), en los últimos años se ha impulsado la creación de las denominadas redes científicas de excelencia, con el objetivo de aproximar la investigación básica y la clínica y de potenciar el concepto de hospital como centro de investigación. Desde que en 2002 se aprobara la primera convocatoria de ayudas para Redes Temáticas de Investigación Cooperativa se han constituido 13 redes de centros (con temática de amplio alcance) y 56 redes de grupos (con temática de alcance más concreto).

Pese a los avances registrados en los últimos años, España mantiene en este terreno una distancia considerable de los niveles de otros países. Entre los desafíos a los que deberá hacer frente la investigación biomédica, cabe mencionar lo reducido de la masa crítica de investigadores sobre los grandes grupos de enfermedades más prevalentes (cardiovasculares, neoplásicas, neurodegenerativas, entre otras), problema todavía más agudo en el caso de otras patologías de interés social como las enfermedades raras o poco frecuentes. También es necesario fortalecer el nexo entre investigadores básicos, clínicos y las distintas estructuras e instituciones investigadoras (empresas, universidades y organismos de investigación). Asimismo, en el contexto de creciente globalización del diseño de programas y proyectos de I+D, hay que mencionar la nueva regulación de los ensayos médicos[47] aprobada en 2004, que, por obligada transposición de normativa comunitaria, representa un nuevo escenario de actuación en el campo de la investigación farmacológica, con mayores limitaciones que el anterior.

En conexión con este ámbito de la investigación, cabe recordar el protagonismo cobrado por la ciencia, las tecnologías sanitarias y la práctica clínica en relación con diversos dilemas éticos, ante los que aspectos como la autonomía del paciente, el consentimiento informado y la actuación preceptiva de los Comités de Ética cobran cada vez más importancia. La reforma de la legislación sobre técnicas de reproducción asistida, en conexión con las posibilidades terapéuticas y preventivas que abriría en un futuro la investigación con células madre, brindó la ocasión para un amplio debate social en torno a estas cuestiones. Durante el año 2004 ha habido cambios destacables en este terreno. Por una parte, se han flexibilizado determinados requisitos introducidos por dicha reforma para evitar la acumulación de preembriones sobrantes de los procesos de fertilización, introduciendo excepciones a la limitación a tres en cada proceso. Vinculado a lo anterior, en 2004 se ha abierto el camino a la investigación con células madre procedentes de dichos procesos[48].

[47] Real Decreto 223/2004, de 6 de febrero, por el que se regulan los Ensayos clínicos con medicamentos.

[48] Real Decreto 1720/2004, de 23 de julio, que establece las Tipologías fisiopatológicas que permiten la superación de los límites generales establecidos para la fecundación de ovocitos en procesos de reproducción asistida (desarrolla la Ley 45/2003, de 21 de noviembre, que modifica la Ley 35/1988, de 22 de noviembre, sobre técnicas de reproducción asistida) y Real Decreto 2132/2004, de 29 de octu-

2.2.3. **Cohesión social, coordinación interterritorial y sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud**

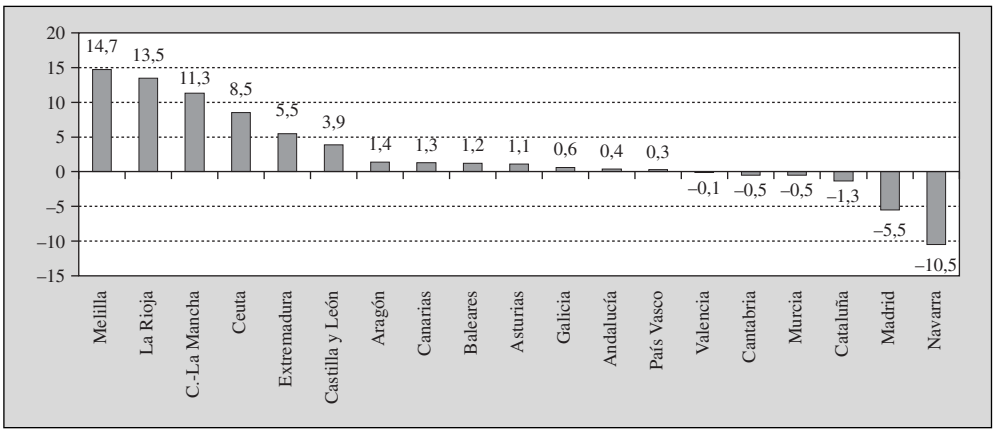
Las insuficiencias del modelo de coordinación sanitaria, que se sustenta en la actuación del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS), se han vuelto a poner de manifiesto durante 2004, al haberse producido una vez más situaciones de bloqueo en la toma de decisiones en este órgano debido a la ausencia de la representación de varias Comunidades Autónomas. Cabe recordar que la principal finalidad de este órgano, en el que radican funciones primordiales para el SNS, incrementadas y reforzadas tras la Ley de Cohesión y calidad del SNS, es promover la cohesión del sistema, siendo competente para decidir sobre aspectos tan importantes como la cartera de servicios del SNS; el establecimiento de prestaciones sanitarias complementarias a las básicas por parte de las Comunidades Autónomas; los criterios marco para garantizar un tiempo máximo de acceso a las prestaciones; criterios, sistemas y medios que permitan la información recíproca en el SNS o el establecimiento de criterios y mecanismos para garantizar la suficiencia financiera del sistema.

La Ley 16/2003, de Cohesión y calidad del SNS, amplió los objetivos del Fondo de Cohesión Sanitaria al prever la posibilidad de destinar una parte del mismo a la realización de políticas que aseguren la cohesión sanitaria y la corrección de desigualdades, mediante planes integrales de salud que tendrían en cuenta variables epidemiológicas y sociales que supongan una mayor necesidad de servicio, tales como patologías crónicas, morbimortalidad estandarizada por edad, población infantil, población inmigrante y otras de carácter similar. Durante 2004 se han concretado los objetivos y los colectivos destinatarios de esa previsión, para la que los Presupuestos Generales del Estado para 2004 establecieron un máximo de 10 millones de euros, cuyas destinatarias serían las Comunidades Autónomas[49]. En concreto, las políticas que se han señalado como prioritarias señalan a dos objetivos de salud pública: la prevención y el

bre, que establece los requisitos y procedimientos para solicitar el desarrollo de proyectos de investigación con células troncales obtenidas de preembriones sobrantes.

[49] Real Decreto 2198/2004, de 25 de noviembre, por el que se determinan los colectivos a los que se dirigen las políticas de cohesión a efectos de su financiación por el Fondo de Cohesión Sanitaria durante el ejercicio 2004.

GRÁFICO III-3
DESPLAZAMIENTOS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS
(Porcentaje neto de pacientes dados de alta en otra Comunidad Autónoma)



Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo, *Encuesta de Morbilidad Hospitalaria*, 2001.

control del tabaquismo y la prevención de la diabetes. Las acciones financiadas con este Fondo serán actuaciones de apoyo para la deshabituación tabáquica y tratamiento de profesionales sanitarios y educadores, así como actuaciones de apoyo a la prevención primaria y secundaria de diabetes. Las Comunidades Autónomas, por su parte, ya vienen desarrollando acciones en este ámbito con distintos enfoques y compromiso presupuestario. Además, el Fondo de Cohesión actúa como mecanismo de compensación de gastos por atención a pacientes desplazados y extranjeros.

La movilidad de los pacientes dentro del SNS es un derecho reconocido por la Ley de Cohesión y calidad, pero falto de desarrollo respecto a algunos de los mecanismos que garantizarían una mayor continuidad y calidad de la atención. Una primera limitación proviene de la inexistencia de un sistema de información compartido por todos los servicios de salud que conforman el SNS. La aprobación en 2004 de la nueva regulación de la tarjeta sanitaria individual[50] es un primer paso para mejorar la calidad de la atención en los despla-

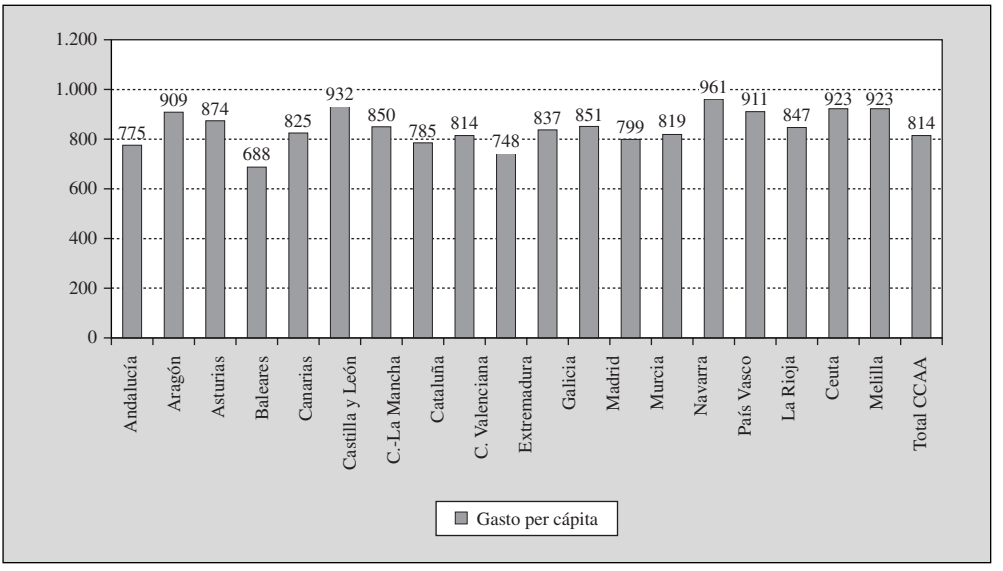
[50] Real Decreto 183/2004, de 30 de enero, por el que se regula la tarjeta sanitaria individual.

zamientos y permitir en un futuro el intercambio de información sobre la población protegida entre Comunidades Autónomas. La nueva tarjeta sanitaria individual se vincula a la creación de una base de datos con información básica de los usuarios del sistema así como a la asignación a cada usuario del código único de identificación personal, que estará vinculado a la información clínica de cada ciudadano y a sus datos de aseguramiento, datos que, por su carácter personal, estarán sometidos al régimen de protección previsto en la legislación vigente.

El gasto sanitario per cápita era de 814 euros en 2001. Las importantes diferencias entre Comunidades Autónomas, parece que se habrían atemperado a raíz de la culminación de las transferencias, al haberse aumentado el gasto capitativo en las Comunidades Autónomas recién transferidas (gráfico III-4).

El debate en torno al gasto y a la financiación sanitaria se ha reabierto con intensidad durante el año 2004. Uno de los compro-

GRÁFICO III-4
GASTO SANITARIO AUTONÓMICO POR HABITANTE*



* El gasto en euros por habitante se refiere a la población protegida.

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo, *Informe Anual del Sistema Nacional de Salud,* 2003.

misos asumidos por el nuevo Gobierno fue la elaboración de un plan extraordinario de inversiones sanitarias, anunciado en el debate de investidura como Plan de Calidad e igualdad. La financiación sanitaria también despuntó como una de las principales materias de diálogo en el ámbito de la primera Conferencia de Presidentes Autónomicos celebrada en otoño. Sin embargo, en aquella ocasión no se profundizó en esta cuestión, que será objeto de tratamiento monográfico en la próxima Conferencia de 2005. Los principales elementos para la discusión vienen dados por el déficit experimentado por algunas Comunidades Autónomas, el escenario de incremento de las demandas sanitarias que corroboran los últimos datos demográficos respecto al aumento de población protegida, así como las limitaciones del sistema de financiación actual en términos de suficiencia, sostenibilidad, equidad, margen de corresponsabilidad y autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. En este contexto, en 2004 se creó en el seno del CISNS la Comisión Interministerial para el estudio de los asuntos con trascendencia presupuestaria para el equilibrio financiero del SNS. La subsanación de las actuales carencias de información sobre el gasto sanitario es imprescindible para evaluar el funcionamiento del sistema actual previamente a la adopción de cambios sustanciales en el mismo, puesto que de momento dicha información se limita a la evolución del gasto farmacéutico.

Entre los asuntos con trascendencia presupuestaria, el envejecimiento y la mayor longevidad de la población, el crecimiento del volumen de población protegida por el aumento de la inmigración, la incorporación continua de la innovación tecnológica a la oferta de prestaciones despuntan entre los principales factores que contribuyen a aumentar la demanda, poniendo a prueba la capacidad financiera del sistema.

En efecto, el envejecimiento de la población al que se ha hecho referencia en el Capítulo I, se refleja cada vez más en el volumen y características de la demanda de servicios del sistema. Ha habido además un cambio en el patrón epidemiológico, con la cronificación de enfermedades agudas y la supervivencia de personas longevas con una situación de deterioro físico funcional importante. Reflejo de este fenómeno es que entre 1992-2002 el porcentaje de personas mayores de 65 años en el total de hospitalizaciones ha

aumentado del 26,8 por 100 al 36,7 por 100. Los últimos datos censales han servido para constatar también el fuerte aumento de la población potencialmente beneficiaria del SNS, atribuible casi por completo a los flujos migratorios: entre 1998 y 2004 se ha registrado un incremento de población de 3,3 millones de personas que en virtud de la Ley 8/2000 pueden acceder al sistema sanitario público con el mero requisito del empadronamiento. El sistema ha estado asumiendo en los últimos años la presión asistencial derivada de este incremento poblacional sin que se hayan establecido los medios y recursos proporcionales, lo que repercute especialmente en los territorios en los que la concentración de inmigrantes es mayor.

Otro de los factores que más pesan en el gasto sanitario es la incorporación de nuevas tecnologías y terapias, especialmente en la atención especializada. Se trata de un fenómeno de difícil cuantificación, del que se carece de información para el conjunto del SNS —a excepción de la parte que corresponde a los tratamientos farmacológicos que se incorporan al sistema, que repercuten en la estadística de gasto farmacéutico— y en el que existe un amplio margen de decisión y priorización en cada Servicio de Salud e incluso de los propios centros hospitalarios. Como simple muestra de la progresión experimentada en pocos años en esta área, valga mencionar los dos indicadores de tecnologías médicas usados habitualmente en la comparación internacional de la OCDE, la densidad de unidades de tomografía axial computerizada y de unidades de resonancia magnética por millón de habitantes. En España, el valor de estos indicadores pasó de 4,4 en 1988 a 12,1 en el año 2000, en el primer caso, y de 0,7 a 4,9, en el segundo, niveles equiparables e incluso superiores a los de otros países de nuestro entorno más próximo, si bien existe una gran variabilidad territorial en la dotación de este tipo de equipamientos.

La tensión del sistema sanitario público entre esta demanda constantemente creciente a que se enfrenta, la limitación de sus recursos y la necesidad de garantizar el acceso y las prestaciones en condiciones de equidad constituye un desafío de primer orden para un SNS plenamente descentralizado, en el que el presupuesto sanitario absorbe aproximadamente un tercio de los presupuestos de las Comunidades Autónomas.

CUADRO III-13

INDICADORES BÁSICOS DE SALUD Y SERVICIOS SANITARIOS

Indicadores generales	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Esperanza de vida al nacer en años, por sexo (1)									
Varones	74,3	74,4	74,7	75,1	75,2	75,3	75,4	75,6	75,7
Mujeres	81,4	81,6	81,9	82,0	82,1	82,5	82,7	82,9	83,1
Evolución de la mortalidad. Tasa bruta por 1.000 hab. (1)									
Ambos sexos	8,6	8,8	8,9	8,9	9,1	9,4	9,0	8,9	8,95
Varones	9,4	9,6	9,7	9,6	9,9	10,0	9,7		
Mujeres	7,9	8,1	8,2	8,2	8,5	8,7	8,4		
Evolución de enfermedades crónicas. Morbilidad en población de 16 y más años (2)									
Hipertensión arterial		12,0		11,4				14,4	
Colesterol elevado		9,5		8,2				10,9	
Diabetes		4,7		5,0				5,6	
Asma o bronquitis crónica		4,9		5,0				4,8	
Enfermedad del corazón		4,8		4,9				5,2	
Úlcera de estómago		4,3		3,5				3,5	
Alergia		8,1		8,0				8,0	
Depresión								6,5	
No me han dicho que padezca ninguna de estas enfermedades		67,3		68,8				61,9	
Evolución del sida. Tasa por millón de hab. (3)									
Ambos sexos	188,2	181,1	166,5	120,9	89,5	74,3	68,4	59,0	57,0
Evolución de las tasas de accidentes de tráfico y víctimas (4)									
Accidentes por 10.000 vehículos	43	44	44	42	46	44	44	41	
Muertos por 10.000 vehículos	3	3	3	3	3	3	2	2	
Muertos por 1.000 accidentes	72	69	64	65	61	59	58	55	
Heridos por 1.000 accidentes	1.449	1.453	1.451	1.455	1.449	1.461	1.472	1.490	
Muertos por 10.000 accidentes	1,4	1,5	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,4	
Evolución del hábito tabáquico (2)									
Fumador diario (varones)		43,5	42,1				39,2		
Fumador diario (mujeres)		24,5	24,8				24,6		
Ex fumador (varones)		22,7	23,1				24,8		
Ex fumador (mujeres)		7,0	7,8				9,4		
Evolución del consumo de alcohol (2)									
Bebedor excesivo (varones)		4,9	4,5				3,9		
Bebedor excesivo (mujeres)		0,3	0,3				0,2		
Evolución de la obesidad (2)									
Obesidad (% varones)		10,7	12,4				12,8		
Obesidad (% mujeres)		11,9	13,6				14,5		
Evolución de la actividad física (2)									
Inactividad tiempo libre (varones)		40,7	39,2				41,2		
Inactividad tiempo libre (mujeres)		52,9	52,1				52,2		
Equipos de alta tecnología dependientes de hospitales (5)									
TAC (Tomografía Axial Computerizada)	305	354	352	359	402	456	483	505	531
RM (Resonancia Magnética)	98	108	124	125	150	181	194	231	256
GAM (Gammacámara, incluye SPECT)	198	183	200	190	214	221	213	209	210
HEM (Salas Hemodinámica)	123	125	135	131	146	138	161	166	165
ASD (Angiografía por Sustracción Digital)	116	125	129	130	132	137	148	147	151
LIT (Litotricia Extracorpórea por Ondas de Choque)	65	62	70	71	74	69	73	74	73
BCO (Bomba de Cobalto)	77	77	79	72	74	62	60	58	54
ALI (Acelerador de Partículas)	47	51	51	52	65	79	89	95	97

CUADRO III-13 (*Continuación)*

INDICADORES BÁSICOS DE SALUD Y SERVICIOS SANITARIOS

Indicadores generales	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Personal sanitario (1)									420.000
Médicos colegiados (total)	162.089	162.650	165.560	168.240	171.494	174.886	179.033		
Médicos colegiados (% mujeres)	33,5	33,8	34,6	36,4	36,4	37,0	37,9		40,7
Diplomados en Enfermería colegiados (total)	167.957	172.132	177.034	181.877	203.412	197.340	204.485		
Diplomados en Enfermería colegiados (% mujeres)	78,8	79,0	79,8	80,1	80,2	80,6	80,5		81,6
Farmacéuticos colegiados (total)	40.323	41.387	45.021	44.990	46.761	48.717	50.759		
Farmacéuticos colegiados (% mujeres)	63,5	63,8	65,8	65,0	65,7	66,2	66,8		68,0
Actividad en atención primaria (6) (núm. consultas millones)									247
Consultas por hab. y año al médico de 1.er nivel de atención	5,4								6,1
Actividad en atención especializada (6)									
Actividad de hospitalización									
Altas (miles)	4.181,8	4.266,7	4.469,7	4.525,4	4.592,3		4.794,3	3.311	
Altas/1.000 hab.	106,8	108,8	113,8	1150,1	116,4		120,1		
Estancia media (días)	10,5	10,5	10,0	9,7	9,4		9,0	8,7	
Índice de ocupación	88,3	79,1	79,9	79,0	78,9		79,6		
Índice de rotación	26,6	27,6	29,1	29,9	30,6		32,4		
Actividad de consultas									
Consultas (miles)	39.454,2	51.921,0	54.795,0	57.246,3	59.439,8		63.445,5	53.991	
Consultas por 1.000 hab.	1.007,4	1.323,7	1.395,0	14.548,7	1.506,6		1.589,0		
Actividad de urgencias									
Urgencias (miles)	15.277,6	16.254,3	16.977,2	17.874,2	18.639,8		20.285,2	15916,1	
Urgencias por 1.000 hab.	390,1	414,4	432,2	4.542,6	472,5		508,1		
Actividad quirúrgica y obstétrica en hospitales									
Actos quirúrgicos (miles)	2.677,0	2.964,8	3.194,9	3.321,6	3.399,5		3.662,8		
Actos quirúrgicos por 1.000 hab.	68,3	75,6	81,3	84,4	86,2		91,7		
% CMA (Cirugía Mayor Ambulatoria)		7,0	8,4	10,4	12,4		16,4	19,2	
Partos (miles)	371,2	364,8	362,9	368,8	365,8		394,5		
% Cesáreas	17,7	18,7	19,3	19,8	20,5		21,7	20,9	
Consumo de medicamentos por 1.000 hab. en envases dispensados mediante receta (6)									
Total		13.484	14.124	14.335	14.239	14.333	14.846	15.227	
Gasto sanitario (6)									
Gasto total									
Millones de euros		33.387	35.460	37.052	39.594	42.511	45.613	49.193	53.329
% sobre el PIB		7,6	7,6	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	7,7
Gasto público									
Millones de euros	22.862	24.125	25.686	26.877	28.616	30.681	32.671	35.131	38.171
% sobre el PIB	5,6	5,5	5,5	5,4	5,4	5,4	5,4	5,4	5,5
Gasto privado									
Millones de euros		9.262	9.774	10.176	10.978	11.869	12.942	14.062	15.158
% sobre el PIB		2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,2	2,2

(1) Fuente: INE, *Indicadores Demográficos Básicos.*

(2) Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo, *Encuesta Nacional de Salud.*

(3) Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo, Instituto de Salud Carlos III. *Registro Nacional de sida*.

(4) Fuente: Ministerio del Interior, Dirección General de Tráfico, *Anuario Estadístico de Accidentes.*

(5) Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo, *Catálogo Nacional de Hospitales*, actualizado a 31-12-2002.

(6) Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo, *Datos Básicos de la Salud y los Servicios Sanitarios en España,* 2003 y *Estadística de Gasto Sanitario Público,* 2002. Avance. Los datos de gasto de 2000 y 2001 son provisionales. Los datos de gasto de 2002 son un avance.

2.3. Vivienda

El derecho a una vivienda digna en un entorno adecuado es una dimensión clave de la calidad de vida de las personas, la cohesión social y la lucha contra la exclusión social. Tras la ampliación europea se ha puesto de manifiesto que la calidad del parque de viviendas los nuevos Estados miembros es menor que en la antigua Europa, situándose España en una posición muy cercana a la media europea de los Quince. En las condiciones de adecuación y habitabilidad de las viviendas intervienen diferentes factores como el estatus socioeconómico de los hogares, la tipología de los mismos, la edad de sus habitantes o el grado de urbanización donde se ubican las viviendas.

La vivienda es percibida por la población como uno de los tres problemas principales que existen actualmente en España[51]. Aunque la situación del mercado de la vivienda en los últimos años ha protagonizado el debate en este ámbito, otro tipo de cuestiones como los procesos de urbanización y de segregación social del espacio urbano tienen importantes consecuencias en términos de la calidad de vida. Entre ellos hay que mencionar dinámicas recientes de modificaciones de los territorios urbanos, como la expansión del modelo de dispersión residencial, la creciente concentración de la pobreza o el aumento de la segregación social en las ciudades. Este último aspecto se manifiesta a través de diferentes y simultáneos procesos residenciales, como la proliferación de urbanizaciones cerradas («ciudades privatizadas»), la vuelta al centro de las ciudades de las clases medias y el asentamiento de los inmigrantes en las zonas centrales más degradadas.

En el mercado residencial español, la persistencia del ciclo alcista de los precios inmobiliarios durante este año ha empeorado de nuevo las posibilidades de acceso a una vivienda en propiedad, reiterándose también las distancias en la capacidad de compra entre las Comunidades Autónomas. Ante esta situación, el nuevo Ministerio de la Vivienda, aprobó el denominado «Plan de Choque» en materia de vivienda y suelo, una de cuyas principales novedades es la creación de una Agencia Pública de Alquiler.

El proceso de envejecimiento y mayor longevidad de la población, junto a la importancia que tiene la independencia residencial entre los mayores, aconsejan considerar de forma específica la situación de las

[51] CIS, *Barómetro de marzo 2004*. Estudio núm. 2.558.

viviendas en las que viven los colectivos de mayor edad. Resulta destacable que en España, la mayoría de las personas mayores están satisfechas con su vivienda y tienen una clara percepción de estabilidad residencial. Sin embargo, ese grado de satisfacción no se corresponde con las peores condiciones de habitabilidad de sus viviendas respecto a las del resto de la población. La percepción de estabilidad se relaciona claramente con el hecho de que la propiedad de la vivienda sin cargas financieras es la situación mayoritaria en este grupo de población.

2.3.1. **Calidad de la vivienda y su entorno en perspectiva comparada**

Las condiciones de las viviendas y la calidad del entorno en el que se ubican dependen de un conjunto amplio de factores, tales como el nivel de prosperidad de un país, la antigüedad y renovación del parque inmobiliario, las políticas de vivienda y las fiscales, la planificación urbana, la accesibilidad a los créditos hipotecarios o el grado de desarrollo de la industria de la construcción. Pero las diferencias en estas condiciones también reflejan el diferente estatus socioeconómico de las personas que, a su vez, se manifiesta en la calidad de la vivienda en la que residen y de su entorno.

La calidad del parque de viviendas de los nuevos países de la Unión Europea es, en general, menor que en la antigua Europa, situándose España en una posición muy cercana a la media de la UE-15. El diferente estatus socioeconómico de los hogares y otras circunstancias, como los tipos de hogares, la edad de sus habitantes o el grado de urbanización donde se ubican las viviendas influyen de manera diferente en las condiciones de adecuación y habitabilidad de las viviendas en las distintas áreas geográficas de la Europa ampliada. Pese a la falta de homogeneidad de los datos disponibles, es posible extraer algunos rasgos generales de la situación comparada (cuadro III-14).

La situación de la accesibilidad a la vivienda en España es quizás uno de los rasgos diferenciales más importantes en el contexto internacional más próximo. La excepcionalidad de la revalorización inmobiliaria experimentada en España en 2004 respecto a otros países que han tenido una tendencia inflacionista similar, como Irlanda y Gran Bretaña, dan muestra de ello. Otros rasgos que diferencian el mercado residencial español son el mayor ritmo de crecimiento de la edificación residencial, y una adquisición de compromisos crediticios también superior.

CUADRO III-14

CONDICIONES DE LAS VIVIENDAS Y CALIDAD DEL ENTORNO EN LA UE-15 Y ESPAÑA

Características sociodemográficas	Grupos de ingresos, 2001			Estatus socioeconómico			Tipo de hogar				Régimen de tenencia		Tipología de vivienda	
	Total	Menos del 60 % de la media	Más del 140 % de la media	Empleado	Desempleado	Jubilado	Un adulto menor de 30 años	Un adulto mayor de 65 años	Hogar monoparental	Dos adultos de menos de 65 años	Propiedad	Alquiler	Casa independiente	Apartamento
Proporción de hogares viviendo en una casa independiente, 2001 (1)														
UE-15	55,4	51,8	55,9	57,5	42,2	54,9	26,4	44,5	44,0	55,5	79,6	20,4	—	—
España	40,2	53,8	30,4	38,8	47,9	45,9	20,6	40,1	30,4	31,2	89,9	10,1	—	—
Calidad del alojamiento y habitabilidad														
Hogares con hacinamiento, 2001														
UE-15	8,9	15,7	4,1	—	—	—	—	—	4,6	1,1	—	—	—	—
España	14,2	18,5	8,5	—	—	—	—	—	2,3	0,2	—	—	—	—
Habitaciones por persona, 2001														
UE-15	2,0	1,9	2,2	1,7	1,8	2,4	2,6	3,2	1,5	2,0	2,0	2,3	2,0	1,9
España	1,9	1,9	1,9	1,6	1,7	2,3	4,1	4,0	1,7	2,1	1,8	2,3	1,9	1,8
Instalaciones básicas en la vivienda, 2001														
UE-15														
Falta de aseo en el interior de la vivienda	1,3	3,2	0,5	1,1	2,8	2,4	2,6	2,8	0,4	0,9	1,1	1,5	1,4	0,9
Falta de una de las tres instalaciones básicas (2)	16,5	28,9	8,7	2,4	6,4	5,8	15,4	23,4	13,9	14,6	14,8	24,0	16,4	15,8
España														
Falta de aseo en el interior de la vivienda	0,3	0,3	0,2	0,4	1,0	1,0	—	1,6	—	0,1	0,2	0,9	0,3	0,3
Falta de una de las tres instalaciones básicas (2)	56,5	77,2	35,0	1,2	3,2	4,1	39,0	74,3	66,1	51,7	54,8	70,4	63,2	51,9
Problemas en la vivienda	2000			2001			2000				1997		1997	
UE-15														
Humedades	8,4	11,9	6,2	8,2	14,5	7,3	11,9	7,6	10,2	8,1	14,4	23,0	19,1	17,7
Hogares con tres o más problemas	16,1	22,5	12,7	16,6	28,8	12,6	21,0	14,4	24,2	14,1	14,3	21,5	14,6	23,8
España														
Humedades	9,4	12,3	10,4	11,6	15,2	11,0	—	8,9	16,0	8,5	22,9	33,8	38,7	16,6
Hogares con tres o más problemas	12,6	15,8	11,9	14,9	18,9	13,2	5,2	11,7	20,3	8,6	19,4	27,6	20,4	22,5
Insatisfacción con la vivienda, 2001														
UE-15	13,6	22,2	8,0	15,9	27,9	14,9	17,2	15,5	20,0	11,6	10,4	18,0	11,2	16,9
España	17,6	25,2	10,2	16,5	24,0	16,9	18,9	18,3	22,5	13,9	15,9	22,3	17,3	17,9

CUADRO III-14 *(Continuación)*

CONDICIONES DE LAS VIVIENDAS Y CALIDAD DEL ENTORNO EN LA UE-15 Y ESPAÑA

Características sociodemográficas	Grupos de ingresos, 2001			Estatus socioeconómico			Tipo de hogar				Régimen de tenencia		Tipología de vivienda	
	Total	Menos del 60 % de la media	Más del 140 % de la media	Empleado	Desempleado	Jubilado	Un adulto menor de 30 años	Un adulto mayor de 65 años	Hogar monoparental	Dos adultos de menos de 65 años	Propiedad	Alquiler	Casa independiente	Apartamento
Proporción de hogares propietarios de su casa, 2001														
UE-15	64,0	50,1	73,5	67,0	40,3	64,6	21,1	53,1	37,1	67,4	—	—	—	—
España	84,8	84,8	86,2	84,2	77,4	89,3	28,8	83,6	66,3	79,4	—	—	—	—
% hogares con cargas financieras debidas a costes de la vivienda, 2001														
UE-15														
Con importantes cargas	17,4	26,4	12,2	16,7	29,9	15,7	25,5	18,3	29,8	15,6	14,1	25,4	—	—
Con cargas	35,8	34,0	34,9	36,5	34,1	34,9	35,1	33,2	36,0	34,7	35,7	33,7	—	—
Sin cargas	46,8	39,6	52,9	46,8	36,0	49,4	39,1	48,5	34,8	49,7	50,2	40,9	—	—
España														
Con importantes cargas	26,2	36,7	15,0	24,1	42,1	24,1	—	27,3	40,5u	22,9	25,1	35,3	—	—
Con cargas	57,4	53,2	59,5	59,7	45,2	56,5	—	53,9	44,5u	60,2	57,9	53,4	—	—
Sin cargas	16,5	10,2	25,5	16,1	12,7	19,4	—	18,8	15,1u	16,9	17,1	11,3	—	—

(1) Alquiler y alquiler libre, para el resto de indicadores sólo se toma alquiler libre.

(2) Falta de ducha o baño, aseo en el interior de la casa y agua caliente corriente, año 1998.

Fuente: Eurostat, New Cronos. *Population and Social Conditions. Income and living conditions. Non monetary poverty and social exclusion.*

Respecto al régimen de tenencia de la vivienda, los datos muestran diferencias entre los nuevos países miembros de la Unión Europea y la UE-15. La tasa de propiedad en los primeros es más elevada (70 por 100) que entre los segundos (64 por 100) siendo España el país donde este régimen de tenencia está más extendido (85 por 100). El alquiler es menos común en los nuevos Estados (23 por 100) que en la UE-15 (32 por 100). Destacan por la mayor proporción de viviendas en alquiler Alemania, Holanda y Suecia (53, 45 y 40 por 100, respectivamente). Por otro lado, aunque las estadísticas de comparación sobre las cargas financieras asociadas a la vivienda son poco fiables, la proporción de hogares que tienen estas cargas en la UE-15 es del 53,2 por 100 frente al 5 por 100 en los nuevos miembros, mientras que en España sólo un 16,5 por 100 de los hogares no tienen cargas financieras. Por otro lado, en la mayoría de los países de la UE-15, la propiedad como régimen de tenencia de la vivienda está relacionada con el estatus socioeconómico de los hogares, aunque en España esta relación no es tan fuerte por el alto predominio de la vivienda en propiedad (cuadro III-14).

El hacinamiento, las humedades o podredumbres en las ventanas, puertas y suelo, así como la presencia de aseo dentro de la vivienda, son algunos de los indicadores más comunes sobre las condiciones de habitabilidad de las viviendas. Los valores de estos indicadores muestran, en términos generales, unas condiciones de habitabilidad peores en los nuevos Estados miembros que en la UE-15. Así, el número de habitaciones por persona de las viviendas es mayor en la UE-15 (2,0) que en los nuevos Estados miembros (1,1), situándose España en una posición muy cercana a la media europea de los Quince (1,9), aunque la proporción de hogares que sufren hacinamiento es bastante mayor en el caso español. Respecto a las humedades, los nuevos países miembros de la Unión Europea, y especialmente los países bálticos, presentan más problemas que el resto de Europa, situándose España ligeramente por encima de la media europea de los Quince. La falta de aseo dentro de la vivienda, además de ser un indicador de habitabilidad, denota un bajo nivel de vida y de infraestructuras comunitarias. Los valores de este indicador muestran el gran contraste entre la UE-15 (1 por 100) y los nuevos miembros (10 por 100), alcanzando proporciones especialmente altas en las áreas rurales de los países bálticos. En España, la proporción de hogares sin aseo en el interior de la vivienda es menor que la media de la UE-15, siendo además las diferencias según las principales características sociodemográficas menos acusa-

das. Sin embargo, en el caso español la ausencia de una de las tres instalaciones básicas de la vivienda (ducha o baño, aseo en el interior de la casa y agua caliente corriente) es mucho más habitual que en Europa.

La valoración sobre la calidad y seguridad del entorno donde se ubican las viviendas, es decir, sobre la habitabilidad externa a la vivienda, es el reflejo de múltiples factores, entre los que cabe destacar el grado de desarrollo de las políticas medioambientales, el nivel de urbanización, pero también el nivel socioeconómico de los encuestados. Según un reciente estudio de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo[52], los habitantes del sur de Europa tienen generalmente más razones para quejarse de su entorno que los del norte, situándose los países del este algo por encima de la media de la UE-15, excepto cuando se refiere a la calidad del agua y del aire. En España la presencia simultánea de tres o más problemas (falta de espacio, ruido, oscuridad, calefacción, humedades, polución y crimen) es algo menor que en la UE-15. Respecto a la percepción de seguridad, ésta es mayor en la UE-15 que en los nuevos Estados miembros, siendo la proporción de españoles que opinan que su zona tiene problemas de vandalismo o delincuencia ligeramente superior (23 por 100) al promedio de la UE-15 (21 por 100). En todos los países la percepción de inseguridad y de insatisfacción con la vivienda se incrementa conforme aumenta el tamaño del municipio, aunque esta última tendencia es más fuerte en los países del Este. En el caso español, la proporción de los que perciben inseguro su entorno en el medio rural es del 5,3 por 100, frente al 19 por 100 de los que residen en ciudades intermedias y el 34,8 por 100 de los que viven en grandes urbes.

El grado de insatisfacción percibida sobre la vivienda es coherente con las diferencias antes señaladas sobre la adecuación, habitabilidad y entorno según las características socioeconómicas de las personas que las habitan. En España la proporción de población que se manifiesta insatisfecha con su vivienda es mayor que en la UE-15.

2.3.2. **La situación del mercado inmobiliario**

Las posibilidades de acceso a una vivienda en propiedad han vuelto a empeorar en el año 2004 ante la persistencia del ciclo alcis-

[52] Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo, *La calidad de vida en Europa,* 2005.

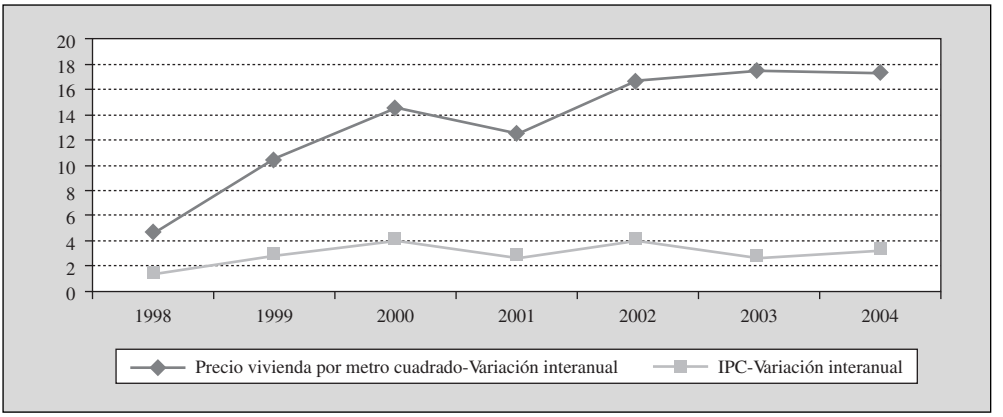
ta de los precios inmobiliarios. Desde el inicio del último ciclo de expansión inmobiliaria en 1998, el crecimiento del precio medio de la vivienda en propiedad ha sido muy importante (112,7 por 100), y sólo en el último año, el aumento ha sido del 17,3 por 100. Además, este ciclo alcista de los precios afecta tanto a la vivienda nueva como usada. Desde el año 1999 ambos tipos de viviendas han mantenido tasas de crecimiento de precios muy similares, pero en los dos últimos años el incremento del precio de la vivienda usada ha sido mayor que el de la nueva vivienda, reduciéndose así las diferencias de precios entre ambos tipos.

Estos datos corresponden a la antigua metodología de cálculo del índice de precios de la vivienda, pues, a partir del primer trimestre de 2005, el Ministerio de Vivienda ha fijado una nueva estadística de precios de vivienda. Ésta se confecciona a partir de los datos proporcionados por la Asociación Profesional de Sociedades de Valoración (ATASA) conforme a los criterios de valoración establecidos por la Orden Ministerial ECO/805/2003 sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para finalidades financieras[53]. Estos datos aportan un mayor volumen de información y, como novedad, incluyen, además de los precios de la vivienda libre, los referentes a la vivienda protegida.

En el acceso a una vivienda en propiedad, el comportamiento alcista de los precios de la vivienda no se ve paliado ni siquiera por el importante descenso de los tipos de interés, ya que la amortiguación que esta caída supone en las amortizaciones de las hipotecas se ve absorbida por el aumento de precios, al elevarse el importe medio de las mismas (13,8 por 100). Sin embargo, la demanda de crédito hipotecario continúa incrementándose en 2004, creciendo tanto el número de hipotecas sobre vivienda urbana (17,7 por 100) como la cantidad hipotecada (26,6 por 100).

[53] Según la metodología detallada en el documento *Estadística de precios de vivienda. Notas metodológicas*. Ministerio de la Vivienda. Subdirección General de Estudios y Estadísticas. Secretaría General Técnica [http://www.mviv.es/vivienda/of_cultural.html]. La base 2005 incluye un mayor número de datos y sus cifras se corresponden con el análisis de 214.616 tasaciones realizadas en todo el territorio nacional, lo que supone un incremento de casi un 23 por 100 con respecto a las tasaciones contabilizadas hasta la fecha para la realización de la estadística de precio de vivienda.

GRÁFICO III-5
VARIACIÓN INTERANUAL DEL PRECIO DE LA VIVIENDA Y DEL IPC, 1998-2004



Fuente: Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico y* Ministerio de Economía y Hacienda, *Indicadores Económicos.*

Tampoco la revalorización de las viviendas se corresponde con el incremento del IPC (gráfico III-5).

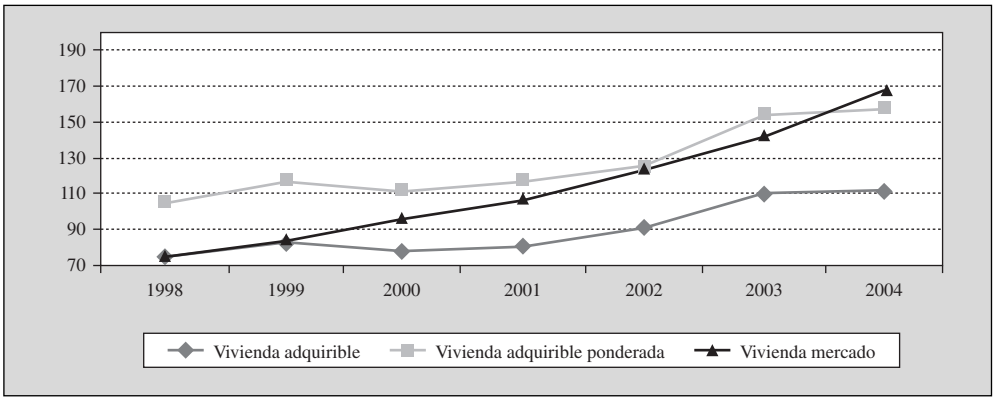
Aunque sigue aumentando la capacidad de endeudamiento, gracias al continuo descenso de los tipos de interés, ha vuelto a crecer el diferencial existente entre la capacidad de compra de una familia media y los precios medios del mercado: en 2003, una familia tipo podía acceder a una vivienda de 153.900 euros mediante un crédito hipotecario, y a una de 156.900 euros en 2004, pero una vivienda tipo a precio de mercado costaba en el primer año 141.800 euros, y 168.100 euros en 2004 (gráfico III-6).

A pesar de este empeoramiento de la accesibilidad, la edificación en España sigue manteniéndose en niveles muy altos, aunque el ritmo de crecimiento es menor (cuadro III-15). El número de viviendas iniciadas en 2004 fue de 739.658, un 7,2 por 100 superior al año anterior. El número de viviendas terminadas es superior al observado en 2003, como consecuencia de los altos volúmenes de producción de los últimos años. En cuanto a las viviendas protegidas, el número de viviendas protegidas terminadas en 2004 fue de 55.662, un 27,6 por 100 más que en 2003. En total se iniciaron 68.527 viviendas protegidas, lo que supone un descenso del 4,6 por 100 con respecto al ejercicio anterior, aunque éste es el segundo año consecutivo

GRÁFICO III-6

VIVIENDA ADQUIRIBLE Y VIVIENDA A PRECIO DE MERCADO, 1998-2004

(Miles de euros)



Notas:

— Vivienda adquirible: aquélla que una familia con ingresos medios monosalariales puede adquirir sin que el esfuerzo financiero supere unos límites de prudencia económica (que el esfuerzo bruto sobre salario no supere el 33 por 100), considerando las condiciones financieras en cada momento.

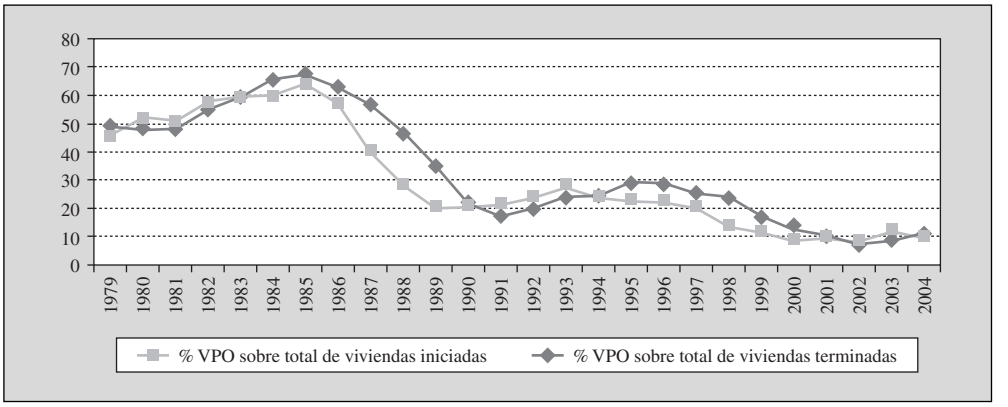
— Vivienda adquirible ponderada: aquélla en la que se incluyen los ingresos medios salariales de la media de personas ocupadas por hogar, según la *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares* del INE.

— Vivienda mercado: precio medio de una vivienda de tamaño medio.

Fuente: Elaboración propia a partir de las series enlazadas del *Índice de Costes Laborales* con la *Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios* del INE y Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico.*

GRÁFICO III-7

VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL EN EL TOTAL DE VIVIENDAS, 1979-2004



Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística*. Los datos de 2004 son los difundidos por el Ministerio de la Vivienda en abril de 2005.

CUADRO III-15

INDICADORES DE VIVIENDA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Indicadores de vivienda: España y Comunidades Autónomas	España	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Madrid	Murcia	Navarra	País Vasco	La Rioja
Construcción de viviendas libres																		
Viviendas iniciadas, 2004 (miles)	**739.658**	147.468	16.795	15.974	16.402	38.223	8.367	46.290	49.846	104.661	104.142	12.860	36.773	71.399	36.051	9.419	18.205	6.783
Variación interanual 2004-2003 (%)	**7,2**	–0,1	4,8	8,1	32,6	41,1	24,1	25,4	48,7	8,5	–1,7	14,1	1,7	–9,4	5,1	28,4	–3,0	12,7
Viviendas terminadas, 2004 (miles)	**496.785**	101.870	7.566	10.659	10.906	26.057	11.097	20.768	25.106	73.987	72.853	4.404	23.921	59.962	22.749	7.945	12.334	4.601
Variación interanual 2004-2003 (%)	**8,3**	6,4	14,5	–27,3	–8,3	11,2	–6,2	18,5	12,1	11,8	17,5	29,0	7,9	8,2	18,9	–3,3	–8,6	1,0
Superficie media por vivienda obra nueva en bloque en m^2	**102,4**	100,8	103,6	93,0	103,0	95,1	94,2	101,9	106,2	105,2	105,8	112,2	99,8	98,2	106,0	109,4	106,6	99,3
Construcción de viviendas afectadas por actuaciones protegibles																		
Total viviendas protegidas iniciadas, 2004 (miles)	**68.527**	11.555	1.434	887	430	1.237	345	3.721	5.018	6.390	7.195	909		16.840	2.051	1.623	4.427	565
Variación interanual 2004-2003 (%)	**–4,5**	–12,8	–48,7	–2,4	–13,3	–50,0	–37,0	30,5	65,3	16,4	–16,9	–58,3	3.900	31,2	1,1	14,6	–38,2	–25,3
Total viviendas protegidas terminadas, 2004 (miles)	**55.662**	11.476	1.255	1.209	1.034	988	737	1.614	1.839	5.887	6.955	1.563	–19,3 3.276	11.628	1.613	385	3.647	556
Variación interanual 2004-2003 (%)	**27,6**	–3,7	920,3	5,0	240,1	–19,3	30,0	–25,7	—	37,7	–23,4	–34,8	84,9	571,8	41,9	–39,8	–13,7	–38,0
Precios de la vivienda libre																		
Precio por metro cuadrado de vivienda, 2004 (euros)	**1.641,9**	1.363,4	1.412,9	1.316,3	1.974,8	1.489,4	1.641,8	1.114,0	969,4	2.119,0	1.304,1	705,0	1.036,7	2.839,1	1.289,0	1.537,8	2.373,8	1.270,4
Variación interanual 2004-2003 (%)	**17,3**	20,7	17,2	8,2	14,9	10,4	15,8	11,8	18,9	19,1	20,2	11,9	12,3	18,2	26,7	9,5	13,2	9,7

Fuente: Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico.*

desde 1988 con mayor número de viviendas iniciadas de este tipo. El número de viviendas protegidas terminadas por 1.000 habitantes se incrementó un 20,5 por 100 respecto al año anterior, pasando de 1,07 por 1.000 habitantes a 1,29.

Diferencias territoriales

El comportamiento de los precios tampoco ha evolucionado de manera homogénea en todo el territorio. En 2004, el precio más elevado corresponde a la Comunidad de Madrid, que se situó 73 puntos por encima de la media nacional, y el más bajo a Extremadura, 57 puntos por debajo. Por ello, en 2004 el precio del m^2 de una vivienda en la Comunidad de Madrid es 4 veces superior a una en Extremadura, y tomando el precio medio nacional de una vivienda tipo como base 100, el precio de una vivienda en Extremadura, Castilla y León y Castilla-La Mancha es un 57,1, 41 y 32,2 por 100 inferior (cuadro III-15).

Este desigual crecimiento en los precios de las viviendas mantiene las distancias en la capacidad de compra entre las Comunidades Autónomas.

2.3.3. **Urbanismo y políticas públicas de vivienda**

La situación del mercado de la vivienda centraliza el debate público en el ámbito de la vivienda, en detrimento de otro tipo de cuestiones con importantes repercusiones en la calidad de vida y propias de las políticas públicas de vivienda y urbanismo, más relacionadas con los modelos de ciudad, la planificación territorial y la calidad del entorno y los espacios públicos que rodean las viviendas. Tanto las condiciones de las viviendas como del entorno social y ambiental en el que se ubican varían de forma importante según el tamaño del municipio en el que se reside.

Según el Censo de Población y Vivienda de 2001, cuatro de cada diez personas residen en una de las 56 grandes urbes españolas (más de 100.000 habitantes) de las cuales seis superan el millón de habitantes. Algo más de un tercio (36,3 por 100) vive en alguna de las 594 ciudades de carácter mediano y pequeño (entre 10.000 y 100.000 habitantes) y un 23,5 por 100 reside en municipios que se pueden calificar de rurales (menos de 10.000 habitantes). Las Comunidades Autónomas con una mayor proporción de población residente en grandes urbes son Madrid (73,2 por 100), Murcia (46,4 por 100), Cataluña (43,4 por 100) y Asturias (44 por 100). Las que destacan

por un mayor peso de la población residente en municipios semiurbanos son la Comunidad Valenciana (47 por 100), el País Vasco (45 por 100), Murcia (46 por 100) y Canarias (45,9 por 100). Por lo que respecta a la población que vive en un hábitat rural sobresalen las Comunidades Autónomas de Extremadura (55,8 por 100), Castilla-La Mancha (50,5 por 100), Navarra (48,4 por 100), Castilla y León (45,1 por 100), Cantabria (33,8 por 100) y Aragón (32,3 por 100). Por tanto, el hecho de que más de las tres cuartas partes de la población española resida en un medio urbano evidencia la importancia de los procesos de urbanización y de segregación social del espacio urbano y su influencia sobre la calidad de vida de los ciudadanos.

En las grandes urbes, la accesibilidad que permiten los medios de transporte y de comunicación físicos y virtuales permite una urbanización dispersa y salpicada, denominada «ciudad difusa», en la que incluso se funden las ciudades de una región con las de otras en un continuo intercomunicado. Esta mayor dispersión residencial de las grandes urbes supone nuevos procesos de periurbanización, que se caracterizan por una menor densidad poblacional y, generalmente, una mejor calidad ambiental. Un ejemplo de este fenómeno de mayor dispersión residencial se encuentra en la evolución de la población de Madrid y Barcelona entre 1991 y 2003. En el municipio de Barcelona la población ha decrecido un 3,7 por 100, mientras que en el resto del área metropolitana se ha incrementado un 11,7 por 100. En Madrid, el crecimiento poblacional del municipio ha sido de 2,7 por 100, y en el resto del área metropolitana del 31,3 por 100.

Esta forma de urbanización tiene una clara repercusión en los presupuestos públicos y en las economías domésticas, pues aumentan los costes en tiempo y dinero tanto de los desplazamientos diarios por formación, ocio u otras actividades cotidianas, como por motivos de trabajo. En la ciudad compacta, caracterizada por una trama urbana más continua, una mayor densidad y una mezcla de usos mayor del espacio urbano, estos efectos son mucho menores. Además, la tendencia a la expansión de las grandes ciudades hacia los pequeños y medianos municipios que las rodean agrava los problemas de tráfico urbano, de abastecimiento de agua y energía, de calidad del agua y aire, o de gestión de los residuos[54].

[54] Véase el epígrafe 2.4 de este Capítulo, «Desarrollo sostenible, respecto a la situación de España en materia de indicadores medioambientales».

También en las ciudades se dan otros procesos que tienen especial importancia para la calidad de vida de sus ciudadanos, como la extensión a las ciudades de carácter intermedio de la urbanización de la pobreza, o las nuevas formas de polarización social del espacio urbano. En los últimos años, en las ciudades españolas se están produciendo claras tendencias de aumento de la segregación social residencial[55], que aunque no siempre son homogéneas en cada ciudad o entre ciudades, dada su creciente complejidad, parece que siguen unas pautas similares. Junto al crecimiento difuso de las ciudades, se produce un fenómeno que los expertos denominan «la ciudad privatizada», es decir, urbanizaciones de lujo físicamente cerradas y socialmente excluyentes. También, se percibe un incipiente proceso de vuelta al centro de las ciudades de las clases medias, que recibe el calificativo de «gentrificación», y que es producto más de la remodelación y de la transformación y recalificación de los espacios industriales de algunos centros urbanos (especialmente en Madrid y Barcelona) que de la expulsión de sus antiguos habitantes. Esta reestructuración de las áreas centrales de las ciudades se da simultáneamente al asentamiento de los inmigrantes, que en una primera fase se realiza en las zonas centrales más degradadas de las ciudades, pero que cuando se consolida el proyecto migratorio tienden a asentarse en la periferia metropolitana. Los «barrios obreros tradicionales» permanecen ajenos a estos nuevos asentamientos, pues la carestía de la vivienda y la falta de oferta de viviendas en alquiler han ayudado al mantenimiento de sus primeros habitantes, con el consecuente envejecimiento de estas zonas. Los resultados de esta reestructuración urbanística y del aumento de la segmentación social del espacio urbano son socialmente perjudiciales. Además, éstas requieren de una actuación pública eficaz de planeamiento y ordenación del territorio para satisfacer las necesidades de equipamiento (educación, sanidad, transporte, etc.) y residenciales de los ciudadanos.

Respecto a las políticas públicas de vivienda, tras el cambio de Gobierno tuvo lugar la creación de un Ministerio específicamente dedicado a la vivienda, una de cuyas primeras actuaciones fue la aprobación del denominado «Plan de Choque» en materia de vivienda y suelo[56], que se acompañó con el incremento del gasto en vivien-

[55] Jesús Leal Maldonado, «La segregación urbana y el impacto de los mercados de viviendas» (*Economistas*, núm. 103, 2005).

[56] Real Decreto 1721/2004, de 23 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones prote-

da previsto en los PGE para el año 2005. Esta reforma legislativa, intenta ensanchar el parque de viviendas en alquiler, ampliando y flexibilizando varias de las posibilidades que ya se encuentran en el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan de Vivienda 2002-2005:

— Se incrementa la cuantía de las subvenciones que percibirán los promotores de viviendas protegidas en arrendamiento con cargo a los presupuestos del Ministerio de Vivienda, a través de las subidas indicadas de precios máximos de las viviendas protegidas.

— Se abre a organismos públicos y sociedades que incluyan en su objeto social el arrendamiento de viviendas, aunque bajo ciertas condiciones, la posibilidad de adquirir viviendas existentes —salvo aquellas sujetas a regímenes de protección pública—, con la financiación cualificada correspondiente, para destinarlas al arrendamiento, posibilidad que, hasta el momento, estaba reservada a entidades sin ánimo de lucro.

— Se potencian las subvenciones estatales a quienes rehabiliten sus viviendas libres para cederlas en arrendamiento, bajo ciertas condiciones.

— Se crea una nueva subvención dirigida a los inquilinos, preferentemente jóvenes, para facilitarles, de forma temporal, el pago de los alquileres, cuando se den determinadas circunstancias que les dificulten hacerles frente.

Las ayudas financieras por parte del Estado, también han sido en parte modificadas por este Plan. Se establecen a través tanto de la calificación de las viviendas que van a recibir este tipo de ayudas y la limitación de su precio de acuerdo a un módulo complejo establecido, como por la limitación de los adquirientes acorde con el tipo de calificación establecido a la vivienda. Hasta este momento, el Estado no había optado por una subida del precio de referencia del módulo acorde al incremento que han experimentado las viviendas libres para no contribuir al crecimiento general de los precios. Esta situación ha llevado a que el peso del sector protegido en el conjunto del mercado

---

gidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005, y se crean nuevas líneas de actuaciones protegidas para fomentar el arrendamiento de viviendas.

de la vivienda sea hoy día muy moderado. En este contexto, y con el fin de estimular el volumen y el ritmo de la promoción de vivienda protegida, a través del Real Decreto 1721/2004 se ha procedido a una actualización de los precios básicos de las viviendas protegidas y el establecimiento de unos nuevos máximos en los municipios singulares en las localidades con mayor presión en el precio.

Respecto a las políticas relativas al suelo, se ha constituido una Comisión de Expertos para estudiar las posibles soluciones a este importante componente de la revalorización inmobiliaria, pues las políticas iniciadas en los últimos años tendentes a aumentar la liberalización del suelo no han tenido los efectos buscados de freno a la tónica alcista de los precios.

En cuanto a las medidas fiscales que más afectan a la producción de viviendas, como la desgravación por inversión en vivienda, en 2004 no se han producido modificaciones, aunque hay que señalar que el Ministerio de Hacienda ha expresado su intención de «suavizarlas». No han llegado a concretarse otras medidas que se han barajado durante el año, como el intento de gravar fiscalmente los pisos vacíos o la decisión de reformar el mercado hipotecario.

Respecto a la ejecución anual del Plan de Vivienda 2002-2005, el Programa 2004 ha supuesto el tercer año de aplicación de los diferentes instrumentos de financiación estatal de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo, previstos en el Real Decreto 1/2002, cuyo contenido, novedades y desarrollos autonómicos ya se examinaron en ediciones anteriores de esta Memoria (años 2001 y 2002). Como se ha visto anteriormente, dicho Plan ha sido modificado con la aprobación en el mes de julio del «Plan de Choque» por el que se ha procedido a una actualización de los precios, y se han introducido nuevas líneas de actuación. Por tanto, los datos sobre el grado de cumplimiento del Programa 2004 del Plan de Vivienda, incluyen las nuevas líneas de ayuda a inquilinos y rehabilitación para la cesión en arrendamiento del «Plan de Choque», aunque no la reserva de eficacia. El grado de cumplimiento en el año 2004 sobre las 71.000 actuaciones establecidas en los objetivos del «Plan de Choque» a nivel estatal ha sido del 50 por 100[57].

[57] Datos difundidos por el Ministerio de la Vivienda a 25 de abril de 2005.

CUADRO III-16

ACTUACIONES DEL PLAN DE VIVIENDA 2002-2005: PROGRAMA 2004* POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

(Actuaciones convenidas y grado de cumplimiento sobre las mismas)

Comunidades Autónomas	Actuaciones	Total viviendas	Viviendas protegidas de nueva construcción				Adquisición de viviendas existentes	Rehabilitación			Suelo para viviendas protegidas	Total viviendas + suelo
			Para venta	Para alquiler				Total	Rehabilitación protegida	Cesión en arrendamiento		
				Total	Nueva construcción	Ayudas a inquilinos						
Total nacional	Convenidas	**107.460**	38.070	20.645	4.645	16.000	5.720	43.025	28.025	15.000	**11.130**	**118.590**
	Grado de realización	**132,8**	155,6	65,9	211,3	23,7	298,2	122,7	187,1	2,2	**155,9**	**134,9**
Andalucía	Convenidas	**12.311**	3.570	4.176	1.440	2.736	300	4.265	1.700	2.565	**1.500**	**13.811**
	Grado de realización	**137,7**	297,0	54,3	157,4	0,0	381,3	69,0	173,1	0,0	**192,8**	**143,7**
Aragón	Convenidas	**4.643**	1.500	613	5	608	405	2.125	1.555	570	**1.325**	**5.968**
	Grado de realización	**82,6**	91,0	0,0	0,0	0,0	148,9	87,8	119,9	0,0	**306,0**	**132,2**
Asturias	Convenidas	**3.563**	1.025	783	255	528	310	1.445	950	495	**1.000**	**4.563**
	Grado de realización	**120,0**	94,3	53,5	18,8	70,3	393,6	115,6	165,0	20,8	**345,7**	**169,5**
Baleares	Convenidas	**3.024**	440	459	75	384	160	1.965	1.605	360	**50**	**3.074**
	Grado de realización	**98,9**	92,5	37,0	117,3	21,4	71,9	117,0	143,2	0,0	**96,0**	**98,8**
Canarias	Convenidas	**4.438**	2.000,0	1.163	315	1.230	100	1.175	688	795	**600**	**5.038**
	Grado de realización	**113,3**	106,1	172,1	244,8	145,1	219,0	58,6	58,6	18,9	**119,3**	**114,1**
Cantabria	Convenidas	**2.214**	920	304	0	304	255	735	450	285	**0**	**2.214**
	Grado de realización	**76,4**	59,2	25,0	0,0	0,0	86,3	115,7	188,9	0,0	**0,0**	**76,4**
Castilla-La Mancha	Convenidas	**4.985**	2.150	765	125	640	190	1.880	1.280	600	**50**	**5.035**
	Grado de realización	**176,0**	257,3	53,2	205,6	23,4	365,8	113,9	164,8	5,3	**0,0**	**174,3**
Castilla y León	Convenidas	**6.999**	2.050	1.014	150	864	300	3.635	2.825	810	**1.400**	**8.399**
	Grado de realización	**204,3**	201,5	23,9	161,3	0,0	478,0	233,7	300,7	0,0	**80,6**	**183,7**
Cataluña	Convenidas	**18.948**	5.000	3.008	1.050	1.958	1.300	9.640	7.465	2.175	**1.500**	**20.448**
	Grado de realización	**102,9**	84,4	63,3	181,2	0,0	28,3	134,9	174,2	0,0	**14,5**	**96,4**
Valencia	Convenidas	**12.174**	5.490	2.199	375	1.824	1.250	3.235	1.525	1.710	**800**	**12.974**
	Grado de realización	**155,7**	124,6	68,3	229,3	35,2	616,4	89,8	190,6	0,0	**84,8**	**151,3**

CUADRO III-16 *(Continuación)*

ACTUACIONES DEL PLAN DE VIVIENDA 2002-2005: PROGRAMA 2004* POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

(Actuaciones convenidas y grado de cumplimiento sobre las mismas)

Comunidades Autónomas	Actuaciones	Total viviendas	Viviendas protegidas de nueva construcción				Adquisición de viviendas existentes	Rehabilitación			Suelo para viviendas protegidas	Total viviendas + suelo
			Para venta	Para alquiler				Total	Rehabilitación protegida	Cesión en arrendamiento		
				Total	Nueva construcción	Ayudas a inquilinos						
Extremadura	Convenidas	**4.545**	1.855	500	20	480	140	2.050	1.600	450	**260**	**4.805**
	Grado de realización	**126,8**	126,9	0,0	0,0	0,0	377,1	140,4	179,9	0,0	**36,5**	**121,9**
Galicia	Convenidas	**5.307**	1.730	992	80	912	125	2.460	1.605	855	**120**	**5.427**
	Grado de realización	**229,7**	287,6	134,3	132,5	134,4	588,0	209,3	318,3	4,7	**240,0**	**229,9**
Madrid	Convenidas	**16.824**	6.645	3.144	600	2.544	600	6.435	4.050	2.385	**2.400**	**19.224**
	Grado de realización	**131,8**	184,7	97,6	511,3	0,0	197,7	87,7	139,4	0,0	**157,3**	**135,0**
Murcia	Convenidas	**4.999**	3.015	829	125	704	125	1.030	370	660	**25**	**5.024**
	Grado de realización	**53,6**	59,7	4,0	9,6	3,0	272,8	49,0	136,5	0,0	**0,0**	**53,3**
Navarra	Convenidas	**—**	—	—	—	—	—	—	—	—	**—**	**—**
	Grado de realización	**—**	—	—	—	—	—	—	—	—	**—**	**—**
País Vasco	Convenidas	**—**	—	—	—	—	—	—	—	—	**—**	**—**
	Grado de realización	**—**	—	—	—	—	—	—	—	—	**—**	**—**
La Rioja	Convenidas	**1.930**	665	365	15	350	145	755	500	255	**100**	**2.030**
	Grado de realización	**168,9**	138,2	26,0	493,3	6,0	369,0	226,6	342,2	0,0	**0,0**	**160,6**

* Datos en número de viviendas, a 25 de abril de 2005, que incluye las nuevas líneas introducidas en el «Plan de Choque» (ayudas a inquilinos y rehabilitación para cesión en arrendamiento.

Fuente: Ministerio de la Vivienda. Datos facilitados por la Dirección General de Arquitectura y Política de Vivienda.

Las actuaciones que han tenido un mayor grado de cumplimiento fueron las referentes a las viviendas protegidas de nueva construcción para venta (106 por 100) y la adquisición protegida de viviendas existentes (72,8 por 100). Las actuaciones con menor grado de cumplimiento fueron las de rehabilitación para cesión en arrendamiento (2,2 por 100) y las viviendas protegidas para alquiler (32 por 100), que comprenden tanto las actuaciones de nueva construcción (45,4 por 100) como las ayudas a inquilinos (23,7 por 100) (cuadro III-16).

Aunque con una apreciable dispersión regional, los datos nacionales indican que no sólo se han cumplido completamente las actuaciones correspondientes al Programa 2004 del Plan de Vivienda, sino que además se han superado las actuaciones convenidas (cuadro III-16). Las únicas excepciones son, como se ha visto anteriormente, las nuevas líneas introducidas por el «Plan de Choque». Finalmente, el volumen de préstamos cualificados del Programa 2004, ascendió a 5.867,74 millones de euros, lo que significa un cumplimiento sobre el importe inicialmente asignado a las entidades financieras del 171,9 por 100 y del 88,2 por 100 sobre el importe máximo autorizado.

2.3.4. **Personas mayores y vivienda**

Las repercusiones del envejecimiento y mayor longevidad de las personas mayores hacen especialmente interesante conocer la calidad de las viviendas ocupadas por este grupo de población, en una línea similar a como en la Memoria del CES 2003 se atendió a la situación residencial de los inmigrantes.

Una de las características actuales en el comportamiento residencial de las personas mayores es su mayor independencia residencial, con la continuidad de la permanencia en el propio domicilio, incluso en edades más avanzadas. Como consecuencia del ciclo familiar, dentro de los que viven en su propia casa, la situación de convivencia más frecuente es la denominada de nido vacío, seguida de los que viven solos, aunque en España la proporción de personas mayores en esta situación es menor que en Europa. Como es lógico, el sexo y la edad son las variables que establecen más diferencias en las formas de convivencia.

Las condiciones de habitabilidad de las viviendas en las que residen las personas de mayor edad, como se ha visto en parte al co-

mienzo de este capítulo, son ligeramente peores que para el resto de la población en la mayor parte de los países europeos. En España, la proporción de personas mayores que poseen su vivienda en propiedad es mayor que en la población menor de 65 años, pero, sin embargo, es mayor la antigüedad de los edificios en los que residen y es algo menor el tamaño de sus viviendas, aunque como es lógico, la superficie media por persona entre las personas mayores es superior. Respecto a la disposición de algunas instalaciones que tienen especial relevancia para las personas mayores, como la calefacción o el agua caliente central, su situación respecto a la población general es peor en el primer caso y mejor en el segundo. En cambio, es similar a la del conjunto de la población la disposición de algunos equipamientos del hogar, como el tendido telefónico, la disposición de coche, ascensor o la accesibilidad de los edificios, que son importantes por su relación con la movilidad y comunicación de las personas mayores. La falta de movilidad residencial frente a los cambios en el ciclo vital de las personas, y la propiedad como régimen de tenencia mayoritario en España, junto a su menor disponibilidad a realizar reformas en la misma, dada su menor capacidad económica, pueden ser algunos de los factores relacionados con la menor adecuación residencial, cuando ésta se da. Esta situación, que se describe con cierto detalle a continuación, varía en función de sus características sociodemográficas, siendo en general, las condiciones de habitabilidad, adecuación, instalaciones y equipamientos algo peores entre las personas mayores de mayor edad, las mujeres y los que viven solos.

Lo primero que habría que destacar respecto a la situación residencial de las personas mayores es que más del 80 por 100 de ellas están satisfechas con su vivienda[58] y que sólo aproximadamente un 5 por 100 manifiesta que el tener que dejar su casa es uno de los principales temores de su vida. Esta percepción de estabilidad residencial se corresponde claramente con el hecho de que el 87 por 100 de las personas mayores de 65 años residen en una vivienda de su propiedad, y que sólo el 5,4 por 100 tiene pagos pendientes, aunque con la edad disminuye la proporción de propietarios, y entre los que viven solos y entre las mujeres la propiedad es algo menos común. Sin embargo, el grado de satisfacción con su vivienda no se corresponde con las peores condiciones de habitabilidad de las mis-

[58] IMSERSO, *Encuesta de condiciones de vida de los mayores, 2004*.

mas respecto a las del resto de la población, por lo que dicha satisfacción debe buscarse en otros factores, como puede ser su mayor arraigo a la vivienda y su entorno, o la proximidad residencial entre padres e hijos, cuestión esta última que, aunque no se refleja en estas estadísticas, aparece con bastante frecuencia en los estudios cualitativos.

Respecto a las formas de convivencia de la población mayor, en 1998[59] el 80,6 por 100 de las personas mayores de 65 años viven en su propia casa, proporción que desciende entre los mayores de 80 años a un 51 por 100. Dentro de este grupo y como consecuencia del ciclo familiar, la situación de convivencia más frecuente, es la denominada de nido vacío (35,6 por 100). La edad a la que se produce esta situación está aumentando, tanto por la postergación de la edad media a la que se tiene el último hijo como por el retraso en la edad de emancipación. Actualmente esta situación es más usual entre los mayores de 70 a 74 años (42,2 por 100), que entre los mayores más jóvenes (38 por 100). Por la misma razón, la proporción de personas mayores que viven en su propia casa con pareja e hijos, que es la segunda forma de convivencia más frecuente entre los mayores que mantienen su independencia residencial, es más alta entre los mayores más jóvenes (28,5 por 100 frente al 17,3 por 100 del total de la población mayor de 65 años). Finalmente, a medida que aumenta la edad de los mayores se incrementa tanto la proporción de los que viven en su propia casa solos, como la dependencia de la familia, tanto si viven en su propia casa o en otra (cuadro III-17).

El sexo de las personas mayores, dada la mayor longevidad de las mujeres, también establece algunas diferencias en las formas de convivencia. La vida en solitario, que se ha incrementado mucho según los datos censales (20 por 100), o solamente en compañía de los hijos, son situaciones más frecuentes entre las mujeres, mientras que vivir con la pareja es más común entre los hombres. La población mayor que vive sola en España es todavía muy inferior a la europea[60], lo que se corresponde con las pautas familiares diferenciales mediterráneas ante el envejecimiento. No obstante, es previsible que esta situación cambie ante las nuevas estructuras familia-

[59] IMSERSO, *Las personas mayores en España,* Informe 2002.

[60] Eurostat, *Statistical portrait of women and men in all stages of life, 1998*.

CUADRO III-17

FORMAS DE CONVIVENCIA DE LA POBLACIÓN MAYOR, POR GRUPOS DE EDAD, 1998

(Porcentajes verticales)

Forma de convivencia	Total		Grupos de edad (%)			
	%	Miles de personas	65-69 años	70-74 años	75-79 años	80 y más años
En su propia casa	80,6	4.767,3	92,6	86,0	79,6	50,9
En su propia casa, solo	*12,6*	*745,0*	*8,8*	*12,1*	*17,0*	*15,7*
En su propia casa, con pareja	*59,5*	*3.521,8*	*76,1*	*66,3*	*53,4*	*24,6*
En su propia casa, sólo con pareja	35,6	2.106,5	38,0	42,2	38,7	18,1
En su propia casa, con pareja e hijos	17,3	1.021,6	28,5	17,4	10,2	3,4
En su propia casa, con pareja y otros familiares	6,7	393,7	9,6	6,7	4,6	3,2
En su propia casa, con hijos u otros familiares	*8,5*	*500,6*	*7,7*	*7,5*	*9,2*	*10,6*
En su propia casa, sólo con hijos	4,6	272,4	4,7	3,6	5,1	5,4
En su propia casa, con otros familiares	3,9	228,2	3,0	3,9	4,1	5,2
En otra casa	**18,7**	**1.104,3**	**6,6**	**13,3**	**19,8**	**48,3**
En otra casa, con pareja e hijos	3,2	188,3	1,5	4,2	3,3	4,7
En otra casa, sólo con hijos	11,4	676,8	2,6	5,8	12,5	35,4
En otra casa, con otros familiares	4,0	239,2	2,5	3,3	4,0	8,2
Otras situaciones	**0,7**	**42,2**	**0,8**	**0,7**	**0,5**	**0,8**
Total (miles de personas)	**5.915,2**	**5.915,2**	**2.064,0**	**1.632,1**	**1.123,8**	**1.095,3**

Fuente: MTAS, IMSERSO, *Observatorio de personas mayores. Las personas mayores en España, 2002.*

res emergentes y la mayor incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, lo que supone un importante reto para las políticas públicas.

Respecto al tamaño, llama la atención que las dos terceras partes de las personas mayores residan en una vivienda con más de 5 habitaciones frente al 51,4 por 100 de la población española. No obstante, considerando los m^2 de la vivienda, los mayores disponen de viviendas más pequeñas (cuadro III-18). De todas formas, la superficie media por persona es mayor, dado el menor tamaño de los hogares de la población de mayor edad. Sin embargo, existe una importante dispersión a este respecto, puesto que hay un grupo reducido que dispone de una superficie media reducida, mientras que existe una proporción mayor de personas mayores que viven en viviendas de un tamaño bastante más grande que el que necesita, lo cual puede llegar a constituir una disfuncionalidad por el esfuerzo que supone mantener esas viviendas[61]. La falta de movilidad residencial frente a los

[61] Jesús Leal Maldonado, *El comportamiento residencial de los mayores*.

CUADRO III-18

TAMAÑO DE LAS VIVIENDAS: POBLACIÓN DE TODAS LAS EDADES Y MAYORES SEGÚN EDAD, SEXO, HÁBITAT, FORMAS DE CONVIVENCIA Y TAMAÑO DEL HOGAR, 2001

Características sociodemográficas	Total	Número de habitaciones					Superficie					
		1	2	3	4	5 o más	Menos de 45 m^2	46-60 m^2	61-90 m^2	91-120 m^2	121-180 m^2	Más de 181 m^2
TOTAL POBLACIÓN	**40.595.861**	**0,3**	**1,6**	**8,0**	**24,8**	**51,4**	**2,3**	**8,7**	**47,2**	**27,2**	**10,4**	**4,1**
Menores de 65 años	33.798.925											
Total 65 y más años	**6.796.936**	**0,3**	**2,1**	**9,8**	**21,5**	**66,3**	**3,6**	**12,2**	**45,8**	**25,8**	**9,1**	**3,5**
Grupos de edad												
65-69	2.071.821	0,3	1,9	9,3	20,5	68,0	3,1	11,5	45,9	26,5	9,5	3,5
70-74	1.823.131	0,3	2,1	9,7	21,6	66,2	3,6	12,4	46,3	25,5	8,9	3,3
75-79	1.410.131	0,4	2,2	10,1	22,3	65,1	3,9	12,8	46,3	25,1	8,6	3,3
Más de 80 años	1.491.853	0,4	2,3	10,1	21,9	65,2	4,0	12,4	44,7	25,7	9,3	3,9
Sexo												
Varón	2.884.590	0,3	2,0	9,4	20,9	67,4	3,3	11,6	45,3	26,5	9,6	3,7
Mujer	3.912.346	0,3	2,2	10,0	21,9	65,5	3,8	12,7	46,2	25,3	8,7	3,4
Hábitat												
Rural	2.057.194	0,2	1,5	6,9	17,9	73,4	2,7	10,5	47,9	26,7	8,7	3,4
Intermedio	2.065.306	0,4	2,1	9,3	21,4	66,8	4,8	16,5	49,8	20,0	6,6	2,3
Urbano	2.674.436	0,4	2,6	12,3	24,2	60,5	2,7	10,5	47,9	26,7	8,7	3,4
Forma de convivencia												
Una persona sola	1.358.937	0,8	4,0	13,6	26,0	55,5	6,4	16,5	47,6	21,3	6,0	2,1
Dos adultos, uno de más de 65 años, sin menores	2.885.836	0,3	2,2	10,4	23,4	63,7	3,6	13,3	48,2	24,6	7,8	2,6
Un hogar de 3 o más adultos sin menores	1.799.893	0,1	0,9	6,5	16,1	76,3	1,9	8,0	40,7	30,3	13,1	6,0
Dos adultos, con jóvenes pero sin menores	633.182	0,1	1,2	7,9	18,5	72,3	2,2	10,3	45,8	27,8	10,3	3,7
Otro tipo de hogar con menores	119.088	0,2	1,7	9,2	19,1	69,8	2,8	10,2	44,9	27,6	10,2	4,2
Tamaño del hogar												
1 persona	1.358.937	0,8	4,0	13,6	26,0	55,5	6,4	16,5	47,6	21,3	6,0	2,1
2 personas	2.890.331	0,3	2,2	10,4	23,4	63,7	3,6	13,3	48,2	24,6	7,8	2,6
3 personas	1.279.401	0,1	1,3	8,2	19,3	71,1	2,5	10,5	45,6	27,7	10,0	3,7
4 personas	582.482	0,1	0,9	6,7	16,2	76,1	1,9	8,2	42,2	30,1	12,4	5,2
5 personas o más	685.785	0,1	0,7	5,0	12,7	81,5	1,3	5,6	35,5	32,6	16,3	8,5

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados detallados del *Censo de población y viviendas 2001* del INE.

cambios en el ciclo vital de las personas, y la propiedad como régimen de tenencia mayoritario en España, tienen sin duda que ver con estos desajustes, que también se hacen visibles si se atiende a la forma de convivencia. Dentro de la población mayor, el tamaño de la vivienda no varía apenas con la edad, es algo menor en el caso de las mujeres, y si se atiende al número de habitaciones disminuye a medida que aumenta el tamaño del municipio de residencia, aunque si se toma como referencia la superficie, ésta es claramente inferior en los municipios de carácter intermedio.

La antigüedad del edificio donde se ubican las viviendas en las que reside la población de mayor edad es superior que entre la población menor de 65 años (cuadro III-19). Más de una tercera parte de los mayores (36 por 100) ocupa una vivienda en un edificio construido en 1960 o antes, frente al 22 por 100 de los menores de 65 años. Dentro del colectivo de las personas mayores, la antigüedad aumenta con la edad, es ligeramente superior para las mujeres, y disminuye a medida que aumenta el tamaño del municipio de residencia. También la antigüedad del edificio es mayor entre los mayores que viven solos, seguidos de los hogares denominados de nido vacío y los compuestos por adultos sin menores. Además, una mayor proporción de personas mayores consideran que residen en edificios cuyo estado es ruinoso, malo o deficiente (9,7 por 100 frente al 7,7 de los menores de 65 años).

La disponibilidad de agua caliente central y calefacción tienen gran relevancia para las personas de mayor edad. Con respecto a la primera, destaca la ligera mejor situación de las viviendas de los mayores, pues el 56,7 por 100 de éstos reside en una vivienda sin agua caliente central, frente al 59,7 por 100 de los menores de 65 años. Sin embargo, esta proporción es algo más alta para las mujeres y para los que viven solos, y bastante mayor entre los que residen en el medio urbano. En cuanto a la calefacción, el 56,7 por 100 de los mayores carece de ella en su vivienda, frente al 49,6 por 100 del conjunto de la población. La relativa mayor carencia de esta instalación en ambos grupos de edad se corresponde con su menor presencia en aquellas Comunidades Autónomas con un clima más suave. Entre las personas mayores esta carencia aumenta ligeramente con la edad y en el caso de las mujeres, es bastante mayor en los hogares unipersonales, y disminuye de forma importante entre los mayores que residen en grandes ciudades (49,4 por 100).

Otras instalaciones y equipamientos que se han considerado por su relación con la capacidad de movilidad y comunicación de las personas mayores, son la falta de tendido telefónico, de ascensor y de accesibilidad de los edificios (cuadro III-19).

Empezando por el teléfono, la proporción de personas mayores que residen en viviendas que carecen de tendido telefónico es muy similar que para la población con menos de 65 años (5,7 y 5,1 por 100, respectivamente). Lo más destacable son las mayores proporciones de personas mayores que carecen de esta instalación entre los que viven solos (9,2 por 100), residen en el ámbito rural (10,6 por 100) y los que superan los 80 años (7,1 por 100). No obstante, según una reciente encuesta del IMSERSO[62], casi el 30 por 100 de los mayores disponen de un teléfono móvil para ellos.

Según los datos del Censo, el 53 por 100 de la población mayor de 65 años (3.604.772 personas), reside en una vivienda situada en un primer piso o superior, careciendo de ascensor en el 47 por 100 de los casos. Esta carencia disminuye conforme aumenta la altura de la vivienda, pero es significativo que el 56, 46 y 33 por 100 de los mayores que residen en un segundo, tercero y cuarto piso (27 por 100) carezcan de esta instalación. Esta situación no varía significativamente conforme aumenta la edad, pero es más alta en las áreas rurales que en los municipios de tamaño intermedio o grande. La falta de accesibilidad de los edificios[63] es una característica bastante común a todos los edificios, a pesar de que en la Ley 51/2003[64] se definen y articulan los principios de «diseño para todos» y «accesibilidad universal», principios que alcanzarán mayor concreción específica en el Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012 (objetivo 4), previsto por dicha Ley. En este año, se ha llevado a cabo un Convenio de colaboración entre el IMSERSO y la ONCE[65] para

[62] IMSERSO, *Encuesta de condiciones de vida de los mayores, 2004*. Resultados provisionales.

[63] Un edificio es accesible cuando una persona en silla de ruedas puede acceder desde la calle hasta dentro de cada una de sus viviendas sin ayuda de otra persona. Esta característica del edificio se ha investigado en campo en relación con disponer o no de ascensor.

[64] Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad de las personas con discapacidad.

[65] Convenio de colaboración entre el MTAS, a través del IMSERSO, y la Fundación de la Organización Nacional de Ciegos de España (ONCE), para desarrollar un Programa de Accesibilidad Universal. Consejo de Ministros de 9 de julio de 2004.

CUADRO III-19

ANTIGÜEDAD DEL EDIFICIO E INSTALACIONES/EQUIPAMIENTOS DEL MISMO, DE LA VIVIENDA O DEL HOGAR, 2001

(Población de todas las edades y mayores según edad, sexo, hábitat y formas de convivencia)

Características sociodemográficas	Total	Antigüedad del edificio						Instalaciones/equipamientos de la vivienda, el edificio o el hogar					
		Antes de 1900	1921-1940	1941-1960	1961-1980	1981-2001	No es aplicable	Sin ascensor	No accesibilidad	Sin tendido telefónico	Sin vehículo	Sin calefacción	Sin agua caliente central
TOTAL POBLACIÓN	**40.595.861**	**7,9**	**3,8**	**13,4**	**43,5**	**30,9**	**0,4**	**64,7**	**76,4**	**5,2**	**21,9**	**49,6**	**59,4**
Menores de 65 años	33.798.925	6,7	3,3	12,0	43,3	34,2	0,4	63,5	76,0	5,1	15,7	—	59,7
Total 65 y más años	**6.796.936**	**9,2**	**6,2**	**20,5**	**44,6**	**14,4**	**0,4**	**70,4**	**78,4**	**5,7**	**52,6**	**56,7**	**58,3**
Grupos de edad													
65-69	2.071.821	7,5	5,4	17,9	48,4	16,6	0,4	69,5	78,0	5,0	37,7	55,1	58,6
70-74	1.823.131	8,8	6,1	20,6	45,1	14,6	0,4	70,7	78,5	5,2	51,3	56,5	58,5
75-79	1.410.131	9,9	6,6	22,4	42,7	13,0	0,4	71,1	78,7	5,6	62,7	57,8	58,3
Más de 80 años	1.491.853	11,4	7,3	22,0	40,3	12,3	0,5	70,9	78,5	7,1	65,5	58,3	57,6
Sexo													
Varón	2.884.590	13,6	5,9	19,6	45,2	15,2	0,4	71,4	78,4	5,8	44,9	55,7	57,4
Mujer	3.912.346	14,2	6,5	21,0	44,1	13,8	0,5	69,8	78,2	5,5	58,4	57,5	59,0
Hábitat													
Rural	2.057.194	25,8	8,2	19,9	29,5	16,3	0,3	97,0	81,3	10,6	51,5	62,7	37,6
Intermedio	2.065.306	11,2	5,4	19,4	46,4	17,1	0,5	75,6	78,3	5,4	49,8	60,4	58,8
Urbano	2.674.436	6,9	5,4	21,7	54,7	10,8	0,5	46,1	76,2	2,1	53,4	49,4	73,8
Forma de convivencia													
Una persona sola	1.358.937	16,7	7,5	22,6	41,6	11,1	0,5	71,4	79,6	9,2	88,8	65,4	60,8
Dos adultos, uno de más de 65 años, sin menores	2.885.836	13,0	6,0	20,9	45,6	14,0	0,4	69,8	78,6	5,2	58,3	55,4	58,8
Un hogar de 3 o más adultos sin menores	1.799.893	14,8	6,1	19,0	42,8	16,8	0,5	71,8	77,4	4,3	26,5	52,6	55,2
Dos adultos, con jóvenes pero sin menores	633.182	10,4	5,1	18,3	51,0	14,9	0,4	67,4	78,0	4,0	26,6	55,3	59,3
Otro tipo de hogar con menores	119.088	10,6	5,4	18,9	45,7	19,0	0,4	71,6	77,4	5,1	36,0	61,0	59,6

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados detallados del *Censo de población y viviendas 2001* del INE.

desarrollar medidas concretas de accesibilidad. La proporción de mayores que residen en edificios con esta insuficiencia (78,4 por 100) no es muy superior al resto de la población. Solamente en el caso de los que residen en el ámbito rural y los que viven solos esta carencia es algo más alta.

Otros equipamientos e instalaciones del hogar, como el baño, la ducha, el televisor, la lavadora o el frigorífico, están prácticamente generalizados en las viviendas de los mayores[66], aunque otros equipamientos como el ordenador y el lavavajillas son mucho menos frecuentes en sus hogares que entre el común de la población.

2.4. Desarrollo sostenible

El año 2004 ha estado marcado por diversos aspectos relativos al cumplimiento de los compromisos asumidos en el ámbito internacional respecto al desarrollo sostenible, uno de los pilares fundamentales de la Estrategia de Lisboa. La noción de sostenibilidad ambiental tuvo su origen en el Informe Brundtland de 1987 y fue posteriormente asumida en la Declaración de Río de 1992, que incorpora una serie de principios tendentes a situar este concepto en el centro de las políticas sectoriales y sociales, mediante la combinación de tres aspectos: crecimiento económico en beneficio del progreso social y desde el respeto al medio ambiente; política social impulsora de la economía; y política medioambiental eficaz y económica. La Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS), sobre la que el CES se pronunció en su Informe 1/2002[67], respondía a este planteamiento.

El desarrollo normativo en materia medioambiental no ha sido especialmente intenso a lo largo de 2004, aunque sí de cierta importancia por la creciente repercusión de los parámetros ambientales en todos los ámbitos económicos y sociales. Asuntos tan diversos como el tratamiento de los residuos, la responsabilidad social corporativa, el comercio de variedades genéticamente modificadas, o la incidencia de la contaminación ambiental en la salud, así como la repercusión

[66] IMSERSO, *Encuesta de condiciones de vida de los mayores, 2004*. Resultados provisionales.

[67] Informe del CES 1/2002, *Informe sobre el Documento de consulta para la Estrategia española de desarrollo sostenible.*

que sobre todos ellos ejercerá el reciente proceso de ampliación, han sido abordados en las instituciones europeas provocando, en mayor o menor medida, una respuesta de las españolas.

En el ámbito nacional, cabe mencionar la inclusión de la sostenibilidad ambiental entre los objetivos y orientaciones generales conforme a los que se desarrollará la nueva etapa de diálogo social de cara a la consecución de acuerdos para favorecer la competitividad, el empleo estable y la cohesión social. En este marco, Gobierno e interlocutores sociales se proponen abordar el impulso de compromisos en aplicación del Protocolo de Kioto sobre la actividad productiva y el empleo en España[68].

Sin embargo, y como indica el documento de revisión de la Estrategia de Lisboa[69], la situación medioambiental española es deficiente en comparación con su entorno europeo: España se encuentra, junto a Grecia, Irlanda y Portugal, en el grupo de países de la UE-15 con peor implementación de la dimensión «desarrollo sostenible». Aún en el entorno de la UE-25, España presenta algunos indicadores deficientes: es uno de los países que genera más cantidad de residuos o que consume más agua dulce por habitante; además registra una de las mayores tasas de transporte de mercancías por carretera, y su situación en relación a la emisión de gases con efecto invernadero era en 2002 la segunda peor, seguida de Portugal (cuadro III-20).

2.4.1. **La calidad medioambiental en la Europa ampliada**

En el contexto comparado de la Unión Europea ampliada se detecta una desigual posición de partida de los nuevos Estados miembros (NEM) en términos de presión medioambiental, fruto en gran parte del rápido proceso de desarrollo económico de los últimos años, destacando su deficiente gestión de los residuos urbanos, una peor situación en relación a la contaminación industrial, o el desfase en términos de protección de espacios naturales, si bien está en marcha en todos ellos el proceso de transposición de la normativa comunitaria medioambiental.

---

[68] Véase el epígrafe 3.1.2, «Diálogo social en España», del Capítulo II de esta Memoria.

[69] World Economic Forum, *The Lisbon Review 2004. An Assessment of policies and reforms in Europe.*

Para hacer frente a la distancia de los NEM en términos de calidad ambiental, ya se han puesto en marcha los mecanismos destinados a la aproximación normativa de estos países hacia los criterios europeos. Tal y como ha señalado ya el CES[70], la adopción y adaptación del acervo comunitario en el ámbito medioambiental va a suponer un coste de entre 80 y 120 billones de euros, entre cuyas fuentes de financiación tendrán gran importancia las participadas por fondos europeos, como LIFE, ISPA, PHARE y SAPARD.

Contraste de indicadores UE-25

La situación de partida en la UE-25 es desigual para los indicadores ambientales, fruto de una heterogeneidad que también afecta a los diez países recientemente incorporados. En este sentido, cabe destacar la distancia de estos últimos respecto a las especificaciones establecidas por la Comision Europea en materia medioambiental, detectándose problemas comunes a la mayoría de estos países que se concentran en la deficiente gestión de los residuos, la lucha contra la contaminación industrial o el retraso en la designación de zonas de especial protección en el marco de la Red Natura 2000.

Los datos ponen de manifiesto cómo la producción total de residuos urbanos (RSU) es en general inferior en los nuevos Estados miembros (NEM), alcanzándose los mayores valores en la antigua UE-15 (Alemania, Francia y España), lo que pone de manifiesto la relación directa de este parámetro con los niveles de calidad de vida. Frente a estas cifras, las correspondientes a los RSU recogidos por habitante muestran proporciones más próximas entre ambos grupos, aunque también superiores para la UE-15, destacando Irlanda, que supera los 700 kg per cápita.

La diferencia fundamental estriba en la gestión de estos residuos: mientras la proporción de los incinerados en los países de reciente adhesión es, en media, muy reducida (en ningún caso supera el 14 por 100, respecto a casi el 54 por 100 de Dinamarca), la correspondiente al depósito en vertederos es bastante elevada en estos mismos países (para Malta y Lituania es del 100 por 100), frente a una media

[70] Informe del CES 1/2005, *Efectos de la próxima ampliación de la Unión Europea sobre la economía española.*

en la UE-15 inferior al 40 por 100 —en su mayor parte vertederos controlados— (cuadro III-20). Aunque las tendencias deben interpretarse con cautela por la enorme diversidad de situaciones nacionales, se prevé un aumento generalizado de las tasas de reciclado, quizás algo más lento en los Estados miembros mas avanzados[71].

En lo que se refiere a la emisión de gases con efecto invernadero (GEI), los NEM, a excepción de Malta, registran proporciones muy por debajo del año de referencia, 1990; en el lado opuesto, destaca España, que alcanzaba en 2002 casi el 40 por 100 más de emisiones respecto a 1990, presentando una de las peores situaciones del entorno europeo en relación al compromiso alcanzado en el Protocolo de Kioto. La lectura de estas cifras debe hacerse, por un lado, desde la consideración del menor desarrollo industrial relativo en los Estados miembros; por otro lado, y como señala también el Informe del CES 1/2004, debe tenerse en cuenta que cuando en 1990 se realizó el reparto de los derechos de emisión de estos gases (Protocolo de Kioto), las tecnologías de los países de la ampliación resultaban bastante contaminantes, por lo que se les otorgó una cuota de derechos de emisión muy elevada, razón por la cual actualmente la mayor parte de las emisiones son aún bastante inferiores a los derechos que ostentan.

Como dato de contraste, es interesante considerar también las emisiones de GEI por habitante: en estos términos, España es el quinto país en la UE-15 y el décimo de la UE-25 con menores valores relativos de emisión.

Una de las alternativas de mayor repercusión para mitigar estas emisiones es el uso de energías renovables para la producción de electricidad, que suponía en 2002 el 13,5 por 100 para la UE-15, reduciéndose ligeramente la media para la UE-25 hasta el 12,7 por 100. En este aspecto, España ocuparía la novena posición, por detrás de algunos países de nueva incorporación, como Letonia, Eslovaquia o Eslovenia.

En lo que se refiere a la intensidad energética, indicador del consumo bruto de energía por unidad de PIB, los nuevos entrantes registran valores muy superiores a los recogidos por los de la antigua UE-15, si bien el valor alcanzado por España (229,22 KTep/1.000

[71] Comunicación de la Comisión Europea, *Hacia una estrategia temática para la prevención y reciclado de los residuos.* COM (2003) 301 final.

euros) es superior tanto a la media de la UE-15 como a la estimada para la UE-25, lo que indica una baja eficiencia energética del sistema productivo español. Entre las causas de este comportamiento, además de las disparidades existentes entre los distintos modelos y niveles de desarrollo económico, se encuentra el uso ineficaz de la energía en determinados sectores. En este sentido, la Comisión Europea, a través de diversas medidas legislativas y de apoyo, se ha propuesto alcanzar en 2010 dos tercios del ahorro energético posible, cifrado en el 18 por 100 del consumo total[72].

En relación al agua dulce, los países integrantes de la antigua UE-15 son también los que manifiestan un mayor consumo por habitante, y entre ellos España destaca muy por encima de la media, al superar en 2000 los 106 litros por habitante y día. Este elevadísimo consumo hídrico en España obedece en casi el 84 por 100 a usos agrícolas, tratándose de agua potable en más del 17 por 100 para el total de sectores (esto excluye al agrario, cuya utilización de agua potable no alcanza el 1 por 100).

Otro de los problemas ambientales a los que se enfrenta Europa es la degradación de su litoral. A partir de una reciente iniciativa para la gestión sostenible de la erosión costera[73], se han elaborado series estadísticas que revelan una situación grave en general y especialmente en los países recientemente incorporados, cuya proporción de litoral afectado por la erosión oscilaba en 2001 alrededor del 30 por 100, alcanzando en el caso de Polonia más del 55 por 100. Entre los países de la UE-15 es significativo el impacto erosivo en Grecia o Portugal (más del 28 por 100 de la línea de costa), situándose España por debajo de la media: 11,5 por 100 (cuadro III-20)[74].

---

[72] Comunicación de la Comisión Europea, *Plan de acción para mejorar la eficacia energética en la Comunidad Europea*. COM (2000) 247. Este Plan se ve impulsado a través de la Decisión 1230/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, por la que se adopta un Programa plurianual de acciones en el ámbito de la energía: Energía inteligente-Europa 2003-2006.

[73] Comisión Europea, Informe del Proyecto Eurosion, *Living with coastal erosion in Europe: sediment and space for sustainability*, elaborado para la Comisión Europea (29.05.2004).

[74] Según el Inventario Nacional de Erosión de Suelos del Ministerio de Medio Ambiente (elaborado, entre otras fuentes, a partir de cifras obtenidas del Instituto Geográfico Nacional), algunas regiones costeras registran una proporción de superficie afectada por procesos erosivos mucho mayor, como es el caso de La Coruña, Murcia o Baleares, que alcanzan respectivamente el 96,5, 97,3 y 94,89 por 100 [http://www.mma.es/conserv_nat/inventarios/ines/ines.htm].

CUADRO III-20

INDICADORES MEDIOAMBIENTALES EN LA UE-25

Países	RSU (kg per cápita) 2003			RSU (1) generados	Res. Peligrosos (1) (miles tm)		Intensidad energética de la economía, 2002	Uso de energías renovables, 2002	Erosión costera, 2001
	Recogido	Vertederos	Incinerado	(Miles tm)	Generado	Recuperado	(Consumo bruto energía/PIB en KTep/1.000 euros)	(% producción de electricidad sobre total consumo)	(% sobre total longitud costa)
Bélgica	446,0	56,0	159,0	—	776,0	634,0	214,3	2,3	25,5
República Checa	280,0	201,0	39,0	2.845,0	2.817,0	1.003,0	930,5	4,6	
Dinamarca	675,0	34,0	363,0	3.587,0	194,0	185,0	122,8	19,9	13,2
Alemania	638,0	127,0	146,0	48.836,0	15.542,0	10.464,7	165,7	8,1	12,8
Estonia	418,0	274,0	0,0	481,1	5.965,8	141,1	1.155,7	0,5	2,0
Grecia	428,0	393,0	0,0	4.640,1	391,0	114,0	258,4	6,0	28,6
España	**609,0 (e)**	**361,0 (e)**	**40,0 (e)**	**26.340,0**	**3.063,4**	**1.300,4**	**229,3**	**13,8**	**11,5**
Francia	561,0 (e)	214,0 (e)	189,0 (e)	32.174,0	7.000,0	222,0	189,6	13,4	24,9
Irlanda	732,0 (e)	505,0 (e)	0,0	2.364,2	370,0	153,0	164,2	5,4	19,9
Italia	523,0 (e)	323,0 (e)	49,0 (e)	—	4.057,7	1.903,1	184,2	14,3	22,8
Chipre	724,0	653,0	0,0	500,0	52,0	—	279,6	0,0	37,9
Letonia	362,0	248,0	10,0	—	82,1	—	749,3	39,3	32,8
Lituania	263,0	263,0	0,0	1.000,0	111,0	83,8	1.273,1	3,2	24,3
Luxemburgo	658,0 (e)	149,0 (e)	274,0 (e)	285,3	197,1	72,2	198,5	2,8	
Hungría	463,0 (e)	390,0	24,0	4.290,1	950,9	365,0	574,2	0,7	
Malta	549,0	549,0	0,0	—	4,4	—	268,2	0,0	4,1
Países Bajos	599,0	16,0	197,0	9.953,0	1.500,0	339,0	202,2	3,6	10,5
Austria	610,0	183,0	65,0	4.634,0	972,0	—	147,2	66,0	
Polonia	260,0	251,0	1,0	—	1.308,0	406,0	650,1	2,0	55,1
Portugal	452,0	338,0	98,0	—	595,0	—	255,0	20,8	28,5
Eslovenia	451,0	344,0 (e)	3,0 (e)	862,1	67,5	—	343,2	25,9	30,4
Eslovaquia	319,0 (e)	222,0 (e)	29,0 (e)	—	1.630,0	—	964,8	18,6	
Finlandia	450,0	285,0	41,0	2.500,0	1.202,0	135,0	272,0	23,7	0,0
Suecia	471,0	64,0	212,0	—	139,0	—	224,3	46,9	2,4
Reino Unido	610,0	460,0	45,0	—	5.196,1	1.044,5	214,5	2,9	17,3

(1) Último año disponible hasta 2001.

(2) KTep: miles de toneladas equivalentes de petróleo.

(3) Los datos de Alemania, Estonia, Grecia, España, Malta, Países Bajos y Austria corresponden a 1999.

CUADRO III-20 *(Continuación)*

INDICADORES MEDIOAMBIENTALES EN LA UE-25

Países	Captación agua dulce [1]		Gases con Efecto Invernadero (GEI) (en CO_2 equivalentes), 2002		Transporte de mercancías por carretera, 2003	Gasto ambiental en sector público (% PIB) [3] 2000		Ingresos derivados de impuestos y cotizaciones sociales ambientales, 2001	Espacios naturales y Zonas especial protección para las aves, 2003 (% superficie territorial)	
	(MM m^3)	(Per cápita)	(1990 = 100)	(10^3 tm per cápita)	(tm/km, %)	Total	Inversión	(% total)	EN	ZEPA
Bélgica	—	—	102,1	14,5	76,5	0,512	0,123	5,5	9,9	14,1
República Checa	1.838,7	179,1	74,3	14,0	74,0	—	0,540			
Dinamarca	707,5	—	99,2	12,8	92,1	1,275	0,328	9,4	7,4	5,9
Alemania	38.006,2	—	81,1	12,3	67,8	0,511	0,170	6,2	7,0	7,6
Estonia	1.471,1	1.072,1	44,8	14,3	39,9	0,222	0,180			
Grecia	—	—	126,5	12,3	98,2	0,618	0,168	7,5	16,4	4,7
España	**38.544,2**	**655,7**	**139,4**	**9,8**	**94,3**	**0,755**	**0,432**	**6,2**	**22,6**	**15,5**
Francia	30.931,8	—	98,1	9,3	78,8	0,897	0,280	4,4	6,8	1,8
Irlanda	—	—	128,9	17,7	97,5	—	—	7,6	10,7	2,9
Italia	—	—	109,0	9,6	89,5	0,737	0,126	7,1	14,7	7,8
Chipre	175,0	231,9	—		100,0	—		—		
Letonia	257,7	109,0	36,9	4,5	27,5	0,012	0,005	—		
Lituania	2.768,0	795,4	39,8	5,8	50,0	0,100	0,072	—		
Luxemburgo	—	—	84,9	24,3	92,0	—	—	6,9	14,8	5,4
Hungría	4.552,2	546,9	69,0	7,7	66,6	—	—	—		
Malta	17,1	44,9	128,5	7,2	100,0	0,179	—	—		
Países Bajos	8.813,0	—	100,6	13,3	67,2	0,904	—	9,5	9,5	1,6
Austria	—	—	108,5	10,5	67,4	0,616	0,017	5,7	10,6	14,8
Polonia	11.598,7	300,1	67,7	9,9	60,8	0,793	0,432	—		
Portugal	—	—	141,0	7,9	93,1	0,631	0,286	8,4	17,4	10,2
Eslovenia	293,3	153,2	98,7	10,2	59,0	0,174	0,168	—		
Eslovaquia	1.138,5	210,7	71,8	9,6	61,2	0,140	0,100	—		
Finlandia	—	—	106,8	15,8	75,3	0,391	0,090	6,6	12,7	6,8
Suecia	2.689,0	303,3	96,3	7,8	64,5	0,209	0,033	5,4	13,9	6,2
Reino Unido	—	—	85,1	11,0	89,8	0,486	0,022	7,6	6,5	5,8

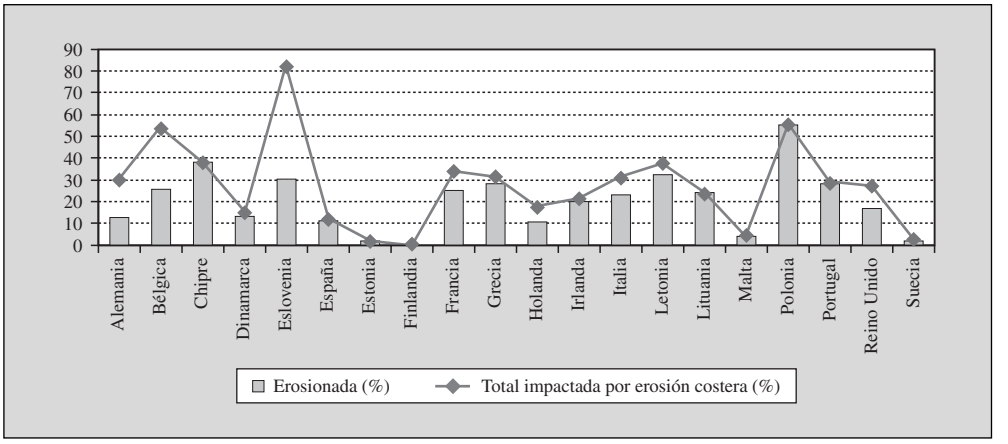
(e) Estimado.

Fuente: Eurostat, *Indicadores estructurales. Medio Ambiente y Energía*, 2005.

Se reconoce la existencia de diferentes causas en el origen de este fenómeno, tanto naturales como inducidas por el hombre, destacando la intensificación de las segundas en los últimos años[75]. Las recomendaciones propuestas en los informes encargados por la Comisión Europea señalan la importancia de restaurar los procesos de sedimentación, internalizar los costes aumentando especialmente la responsabilidad de beneficiarios e inversores, implementar planes de gestión para la sedimentación costera, o reforzar la base de conocimiento sobre gestión y planificación a este respecto (gráfico III-8).

La deficiente situación ambiental española queda reflejada en el Índice Mundial de Sostenibilidad Ambiental (ISA)[76], herramienta

GRÁFICO III-8
LÍNEA DE COSTA DEGRADADA EN EUROPA POR PAÍSES, 2001



Fuente: Eurosion Proyect, *Living with coastal erosion in Europe: sediment and space for sustainability*, Informe elaborado a petición de la Comisión Europea con arreglo a la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

[75] Por ejemplo, el área urbanizada en zonas de protección costera (franja terrestre comprendida entre la línea de costa y 10 km hacia el interior), se ha incrementado en España un 16,6 por 100 entre 1975 y 1990, alcanzando en este año el 6,3 por 100 (Comisión Europea, Eurosion, *Living with coastal erosion in Europe: sediment and space for sustainability* (29.05.2004).

[76] Yale University, Columbia University, *2005 Environmental Sustainability Index, Benchmarking National Environment Stewardship* (USA 2005), con la colaboración del World Economic Forum (Geneva, Switzerland) y el Joint Research Centre (Comisión Europea, Ispra, Italy).

identificativa de los aspectos que merecen especial atención respecto a la protección ambiental de cada país, así como para el intercambio de experiencias desde los países con mejor comportamiento. El ISA integra de forma sintética veintiún indicadores organizados en cinco categorías, relativas a los sistemas ambientales, la reducción de presiones ambientales, la vulnerabilidad humana ante estas presiones, la capacidad institucional para responder a variaciones ambientales y la administración global. España ocuparía el puesto 76 entre los 146 países analizados, y el 19 en relación a los 22 países pertenecientes a la Unión Europea, únicamente por delante de la República Checa, Polonia y Bélgica.

La posición española en términos ambientales es muy similar según el documento de revisión de la Estrategia de Lisboa elaborado por el World Economic Forum[77], que ofrece un *ranking* de países ordenados en función de ocho indicadores, y entre ellos el relativo a desarrollo sostenible. Según esta clasificación, España ocupa el puesto decimosegundo dentro de la UE-15.

El conjunto de indicadores examinados señalan que la situación comparada de España no ha mejorado con la entrada de los nuevos países en la Unión Europea. Es necesario, por tanto, intensificar los esfuerzos dirigidos, de forma especial, a racionalizar el consumo de recursos como agua y energía, y a reducir la emisión de gases con efecto invernadero.

Situación actual del medio ambiente en España

Algunos datos desagregados para España permiten observar tendencias tanto negativas como positivas tomando como base indicadores ambientales, concretamente los que se refieren a residuos urbanos, emisiones contaminantes, consumo de agua, vertidos, biodiversidad o gasto en medio ambiente.

Entre los primeros destaca la producción de RSU que ha pasado de 322,9 kg/habitante en 1990 a 487,7 en 2002, lo que supone un 34 por 100 de incremento, estando además su producción muy irregu-

[77] World Economic Forum, *The Lisbon Review 2004. An Assessment of policies and reforms in Europe.*

larmente distribuida: las mayores cantidades se registraron en 2002, como corresponde a su mayor volumen poblacional, en Andalucía, Cataluña y Madrid (que sumaban la mitad de la producción nacional). En términos relativos (kg/hab.), en cambio, se han registrado los valores más altos en Baleares, Aragón y Andalucía por ese orden.

Por su parte, las emisiones a la atmósfera de gases con efecto invernadero han experimentado en el mismo periodo un aumento de casi el 40 por 100, correspondiendo en más del 80 por 100 a CO_2.

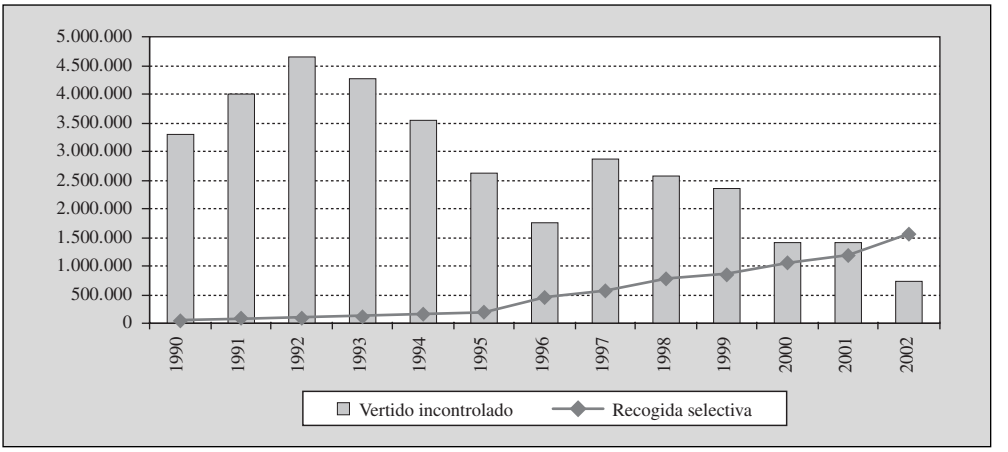
En relación al consumo nacional de agua, se observa una cierta estabilización a partir de 2000, detectándose además una ligera reducción de la pérdida del recurso en la red, que pese a todo sigue siendo muy elevada, ya que alcanza más del 24 por 100 de media, superándose el 30 por 100 en Aragón, C. Valenciana, Ceuta y Melilla, País Vasco y Baleares, cifras que aconsejarían la revisión de la red de abastecimiento, al menos en las regiones que registran mayores problemas (gráfico III-10). En 2002 las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña y Madrid sumaban casi el 50 por 100 del consumo hídrico, mientras Valencia superaba escasamente el 9 por 100 y en Aragón se alcanzaba un reducido 3 por 100 sobre el total.

La situación es, sin embargo, más favorable para otros indicadores. Así, se ha detectado una importante reducción de vertidos incontrolados, junto al aumento, más evidente a partir de 1995, de la recogida selectiva. En este aspecto hay que señalar que en 2003 se contabilizaron 2.185 empresas adheridas al sistema integrado de gestión (SIG) Ecovidrio y 11.638 al SIG Ecoembes, sistemas que iniciaron su actividad en 1997.

Recientes investigaciones ponen de manifiesto una situación de grave pérdida potencial de especies animales y vegetales en Europa, debido fundamentalmente al caracter intensivo de la agricultura y silvicultura, a la fragmentación de los hábitats naturales por la proliferación de infraestructuras y procesos de urbanización, al crecimiento del turismo de masas y al aumento de la contaminación en el agua y el aire[78]. España constituye uno de los enclaves europeos con mayor di-

[78] Agencia Europea de Medio Ambiente, *Europe's Environment Third Assessment* (mayo 2003). Comisión de las Comunidades Europeas, «Revisión de la política medioambiental 2004» [SEC (2005) 97].

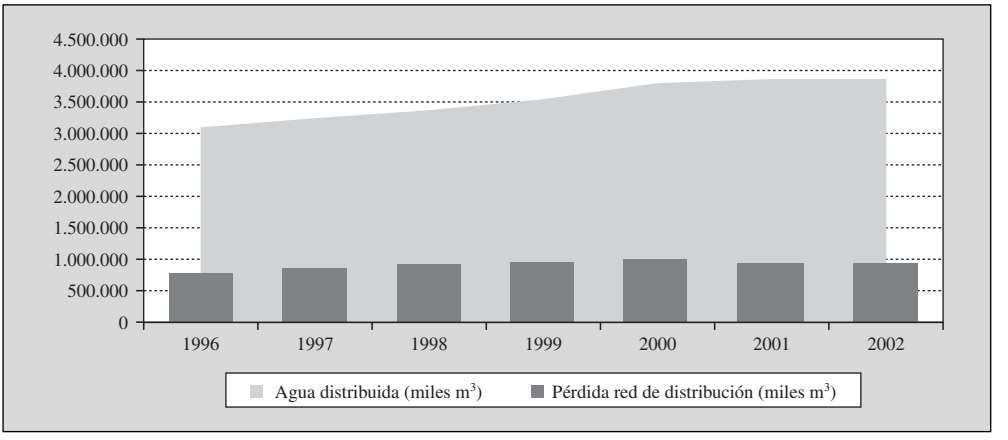
GRÁFICO III-9
VERTIDO INCONTROLADO Y RECOGIDA SELECTIVA DE RSU EN ESPAÑA, 1990-2002



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, *Informe de Coyuntura, Síntesis 2003*.

versidad biológica, como así lo demuestra el hecho de poseer el mayor porcentaje territorial calificado como lugar de interés común (LIC), o zona de especial protección para las aves (ZEPAS), elevándose la superficie ocupada por la Red Natura 2000 a que dan lugar ambas tipologías al 24,3 por 100 del territorio nacional, cuyas mayores propor-

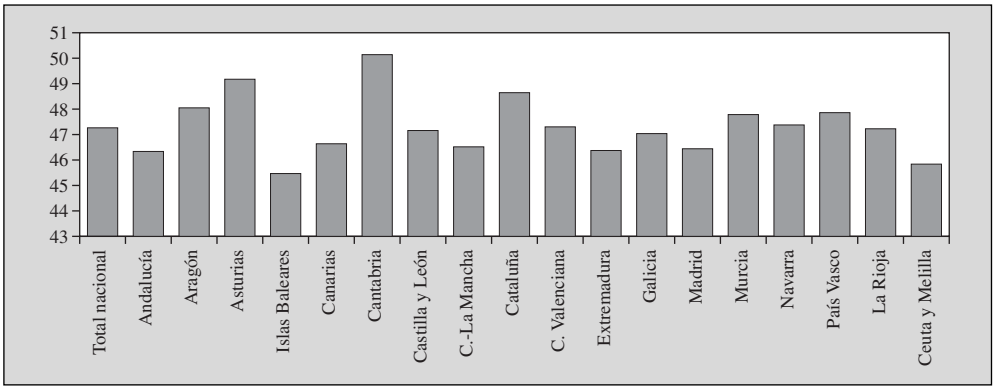
GRÁFICO III-10
ABASTECIMIENTO PÚBLICO DE AGUA Y PÉRDIDA EN LA RED DE DISTRIBUCIÓN, 1996-2002



Fuente: INE, *Encuesta sobre el suministro y tratamiento del agua. 1996-2002*.

GRÁFICO III-11

EVOLUCIÓN DEL GASTO TOTAL EN PROTECCIÓN AMBIENTAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1995-2001



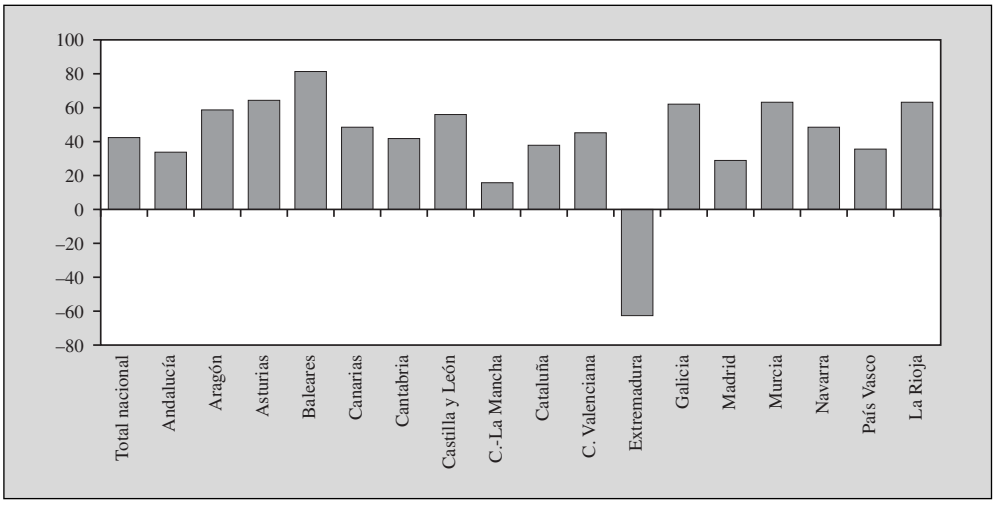
Fuente: INE, *Cuenta del gasto en protección ambiental. Serie 1995-2001.*

ciones corresponden a las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Aragón (cuadro III-20).

Los incendios forestales, sin embargo, continúan siendo una de las peores lacras del medio natural español: en 2003 arrasaron un

GRÁFICO III-12

EVOLUCIÓN DEL GASTO DE LAS EMPRESAS EN PROTECCIÓN AMBIENTAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2000-2002



Fuente: INE, *Encuesta del gasto de las empresas en protección medioambiental,* 2002.

total de 130.000 ha de superficie forestal, un 17,36 por 100 más que el año anterior, correspondiendo la mayor superficie a Castilla y León (20 por 100), seguido de cerca por Galicia y Extremadura.

A pesar de estas señales de insuficiente grado de protección medioambiental, se observa un aumento medio del esfuerzo en términos de gasto del 47 por 100 en 2001 respecto a 1995, que oscila entre el 45 y el 50 por 100 en las distintas Comunidades Autónomas (gráfico III-11). El gasto correspondiente a las empresas también ha experimentado un crecimiento importante de 2000 a 2002 (42,4 por 100), aunque su distribución entre Comunidades Autónomas no ha sido homogénea, pudiendo observarse en general una tendencia al alza —destaca Baleares, que alcanzó un crecimiento del 80 por 100—, frente a excepciones como la de Extremadura, que experimentó una fuerte reducción en ese periodo.

Panorama de iniciativas con mayor incidencia medioambiental

Una de las prioridades en 2004 ha sido la incorporación del concepto de desarrollo sostenible en el diseño de las políticas europeas, utilizando para ello la tecnología ambiental como instrumento que aporta sinergias entre el crecimiento económico y la protección del medio ambiente. La Comisión Europea ha elaborado un nuevo Plan de Actuación para el impulso de las tecnologías ambientales, para trasladar los resultados de la investigación en este campo al mercado mundial, mediante la creación de incentivos y la eliminación de barreras económicas[79]. En este sentido, tanto la prórroga hasta el 31 de diciembre de 2006 del tradicional instrumento financiero para medio ambiente (LIFE), como la creación de uno nuevo más directamente orientado a contribuir al desarrollo, seguimiento y evaluación de la política europea para promover el desarrollo sostenible en la Unión Europea (LIFE+), tendrán un fuerte protagonismo una vez reconocida la necesidad de destinar más ayuda financiera a estas cuestiones en el marco de una Europa ampliada[80].

---

[79] Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, *Fomento de las tecnologías en pro del desarrollo sostenible-Plan de Actuación a favor de las tecnologías ambientales en la Unión Europea*. COM (2004) 38 final.

[80] Reglamento (CE) núm. 1682/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de septiembre de 2004, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1655/2000 relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE+), COM (2004) 621 final.

La integración del medio ambiente en el proceso europeo de normalización ha sido otro aspecto interesante acometido en 2004[81]. Las normas de calidad, de adhesión voluntaria y gestionadas por organismos de normalización, están con frecuencia directamente relacionadas con el medio ambiente (por ejemplo, a través del ciclo de vida del producto), por lo que la ampliación europea parece constituirse en una buena oportunidad para fomentar y ampliar su utilización.

Se ha modificado también la regulación relativa al reciclado de envases, de forma que antes del 31 de diciembre de 2008 (plazo que será algo más prolongado en el caso de los nuevos Estados miembros) deberán alcanzarse tasas del 60 por 100 para vidrio y papel, del 50 por 100 para metales, del 33,5 por 100 para plásticos y del 15 por 100 para madera, lo que supone un mínimo del 55 por 100 y un máximo del 80 por 100 de reciclado del peso total de los envases y residuos de envases[82].

En España, en 2004 se han aprobado dos importantes normas medioambientales. En primer lugar, se ha llevado a cabo la modificación del Plan Hidrológico Nacional[83], cuyo texto añade un listado con las nuevas actuaciones de interés general, y deroga numerosos artículos, incluido el que se refiere a las transferencias hídricas entre el bajo Ebro y las cuencas de Cataluña, Júcar, Segura y Sur. Según el texto de la actual normativa, distintos informes técnicos han puesto en evidencia los objetivos de racionalidad y de eficiencia socioeconómica y ambiental de dichas transferencias, por lo que se adoptan medidas alternativas de carácter urgente destinadas a mejorar la disponibilidad hídrica en cuencas con déficit, problemas de sobreexplotación o contaminación de acuíferos. Por otro lado, la nueva normativa sobre responsabilidad civil derivada de daños debidos a la contaminación marina provocada por hidrocarburos, hasta

[81] Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, *Integración de aspectos medioambientales en la normalización europea*, [SEC (2004) 206].

[82] Directiva 2004/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases. La ampliación del plazo para los NEM se recoge en la Directiva 2005/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2005, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE.

[83] Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

ahora pendiente de regulación, posibilita la aplicación del Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil de 1992. Según la nueva regulación, los propietarios de buques con carga de hidrocarburos superior a 2.000 tm deberán suscribir un seguro que cubra la responsabilidad derivada de posibles vertidos[84], aspecto éste que ha suscitado particular interés a partir del accidente del buque *Prestige* en las costas españolas en 2002.

Efectos de la contaminación ambiental sobre la salud

La contaminación ambiental es responsable de enfermedades que afectan de forma especial a la población residente en núcleos urbanos, tales como afecciones respiratorias o toxicidad relacionada con la calidad del agua. De hecho, entre un 2 y un 8 por 100 de las enfermedades en la UE-25 pueden atribuirse a factores ambientales, fundamentalmente aquellos relacionados con la contaminación atmosférica[85], siendo más vulnerables a sus efectos los grupos poblacionales infantiles, las mujeres en edad reproductiva y los mayores, así como los sectores sociales más desfavorecidos.

En esta línea, y en cumplimiento de la Directiva 1999/30/CE[86], en vigor desde el 1 de enero de 2005, las instituciones europeas están perfilando diferentes acciones, como las presentadas en la Estrategia de Medio Ambiente y Salud[87] que, al objeto de conocer con mayor exactitud estas enfermedades así como la respuesta necesaria para hacerles frente, propone implementar un sistema de vigilancia e información de la salud que constituirá la base para la puesta en marcha de las diferentes iniciativas. Una de ellas, el Programa CAFE[88],

[84] Real Decreto 1892/2004, de 10 de septiembre, por el que se dictan normas para la ejecución del Convenio Internacional sobre la responsabilidad civil derivada de daños debidos a la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos.

[85] Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, *2004 Environmental Policy Review*. COM (2005) 17 final.

[86] Directiva 1999/30/CE, del Consejo, de 22 de abril, por la que se establecen nuevos valores límite de dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno, plomo y partículas en suspensión.

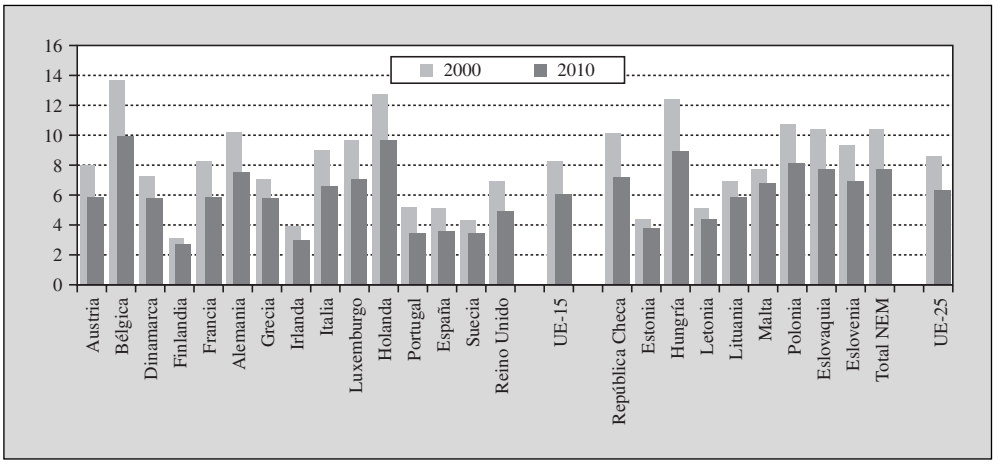
[87] Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo*, Estrategia Europea de Medio Ambiente y Salud*. COM (2003) 338 final.

[88] International Institute for Applied Systems Análisis, «Baseline Scenarios for the Clean Air for Europe (CAFE) Programme» (submitted to the European Commission, October 2004).

GRÁFICO III-13

ESTIMACIÓN DE PÉRDIDA DE ESPERANZA DE VIDA ATRIBUIDA A LA CONTAMINACIÓN POR PARTÍCULAS

(Meses)

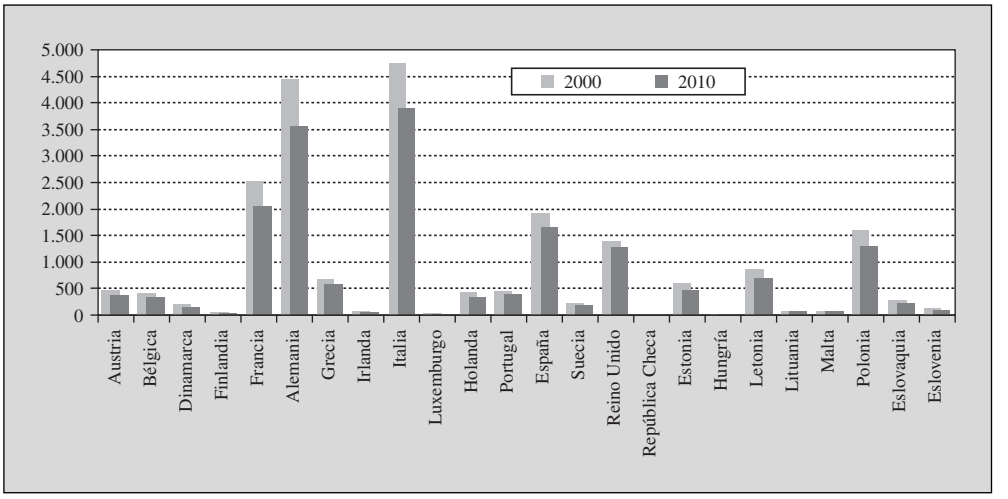


Fuente: Comisión Europea, *Clean Air for Europe (CAFE) Programme,* 2004.

GRÁFICO III-14

ESTIMACIÓN DE LA MORTALIDAD PREMATURA ATRIBUIDA A LA CONTAMINACIÓN POR OZONO

(Número de muertes prematuras/año)



Fuente: Comisión Europea, *Clean Air for Europe (CAFE) Programme,* 2004.

establece diferentes escenarios relativos a la posible evolución de la contaminación atmosférica, mereciendo una atención especial por sus efectos sobre la salud en el medio urbano las partículas finas y el ozono troposférico; en ambos casos, y de cumplirse la normativa actual, se prevé una reducción generalizada de los efectos a 2010 (gráficos III-13 y III-14).

Por su parte, el Plan de Acción 2004-2010[89], diseñado para aportar la base de información científica dirigida a reducir los efectos de la contaminación ambiental, concreta una serie de acciones a poner en marcha en ese periodo por parte de los países integrantes de la UE-25, que, entre otras cosas, requieren expresamente la cooperación de los diferentes actores territoriales y sectoriales.

Los datos para España, a este respecto, indican la existencia de dos grupos fundamentales de enfermedades relacionadas con la contaminación ambiental: por un lado, las de transmisión hídrica (fiebres tifoideas, disentería) y, por otro, las provocadas por contaminación atmosférica (bronquitis, asma). En ambos casos se detecta una tendencia a la reducción de la tasa de incidencia, evidentemente mayor en las segundas (gráfico III-15).

Otra importante fuente de problemas de carácter ambiental entre la población del entorno urbano es el ruido, provocado fundamentalmente por actividades industriales y el transporte. Su tratamiento está contemplado desde 2002 en la normativa y programas europeos[90], si bien la limitación de emisiones de ruido está prevista a medio plazo. En España, este problema se abordó mediante la Ley del Ruido[91], que transpuso la Directiva sobre el Ruido Ambiental con el propósito de prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, a fin de evitar daños para la salud, los bienes y el medio ambiente. Según esta norma, el diseño de mapas estratégicos de ruido y de planes de acción territoriales son las herramientas en las que se ha de basar la

[89] Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, *The European Environment & Health Action Plan 2004-2010*, SEC (2004) 729.

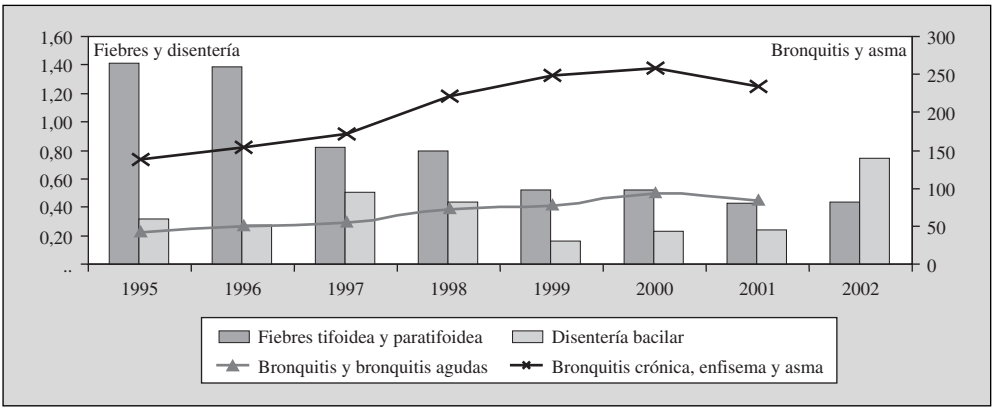
[90] Sexto Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente (Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002), y Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental. Informe de revisión de marzo de 2004, COM (2004) 160 final.

[91] Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.

GRÁFICO III-15

MORBILIDAD ATRIBUIBLE A LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL, 1995-2002

(Tasas por 100.000 habitantes)



Fuente: INE, *Indicadores Sociales 2004 (Medio Ambiente*).

aplicación de los valores límite de emisión e inmisión de ruido, cuyos plazos de aprobación están previstos para el 30 de junio de 2007 en el primer caso, y el 18 de julio de 2008 en el segundo.

A este respecto, los datos disponibles referidos a 2001 ofrecen una media nacional del 30 por 100 de viviendas familiares afectadas por ruidos exteriores, que se ve rebasada en la Comunidad Valenciana, Madrid, Cataluña, Murcia, Andalucía, Baleares, Canarias, el País Vasco, Ceuta y Melilla. Llama especialmente la atención el caso de algunas ciudades donde este problema alcanza prácticamente al 50 por 100 de las viviendas, como Valencia, Huelva, Málaga, o Melilla[92].

2.4.2. Seguimiento del Protocolo de Kioto: la asignación de derechos de emisión

El Protocolo sobre el Cambio Climático ha entrado en vigor el 16 de febrero de 2005 tras la ratificación de la Federación Rusa (18 de noviembre de 2004), al cumplirse el requisito legal de sumar al menos el 55 por 100 del total de las emisiones, necesario para su puesta en marcha. En virtud de este Documento, firmado en 1997 en

[92] INE, Censo de Población y Vivienda 2001, *Problemas de la vivienda por Comunidad Autónoma*.

la ciudad de Kioto, cien gobiernos de todo el mundo alcanzaron un acuerdo para luchar contra los efectos del cambio climático. Hoy son 141 las naciones firmantes.

La Unión Europea ha liderado el compromiso internacional para la adopción de este Acuerdo, que obliga a los países desarrollados a alcanzar una reducción del 5,2 por 100 de las emisiones sobre las de 1990 entre 2008 y 2012, y a los Estados miembros de la UE-15[93] a una reducción del 8 por 100, repartida en función de una serie de criterios de proporcionalidad que otorgan a cada país una asignación anual de emisiones, gestionadas a través de los correspondientes Planes Nacionales de Asignación.

España se ha comprometido a no incrementar sus emisiones en más de un 15 por 100 sobre el año base, 1990. En este sentido, el Gobierno español aprobó el 26 de enero de 2005 el Instrumento de Ratificación del Protocolo[94], que hace público su contenido así como los sectores afectados, los compromisos de reducción de emisiones adoptados por los diferentes países y las fechas de depósito de los respectivos Instrumentos en los Estados Parte.

Análisis de indicadores de emisión de CO_2 en el entorno de la UE-25

El ritmo de crecimiento de la emisión de gases con efecto invernadero (tasa de variación de emisiones de GEI en 2002 referida a 1990) es inferior en la UE-25 respecto a la UE-15, lo que obedece tanto a las menores emisiones absolutas de casi todos los países de la ampliación en relación a los antiguos Estados miembros, como a la tendencia generalizada en los NEM a la reducción de emisiones, con algunas excepciones como Malta y Eslovenia, que registran emisiones crecientes y que en 2002 ya superaban los límites establecidos para 2010. Por otra parte, los límites de emisión asignados a los NEM son superiores al total de sus emisiones reales, con lo que éstos disponen de un amplio margen que les posiciona como vende-

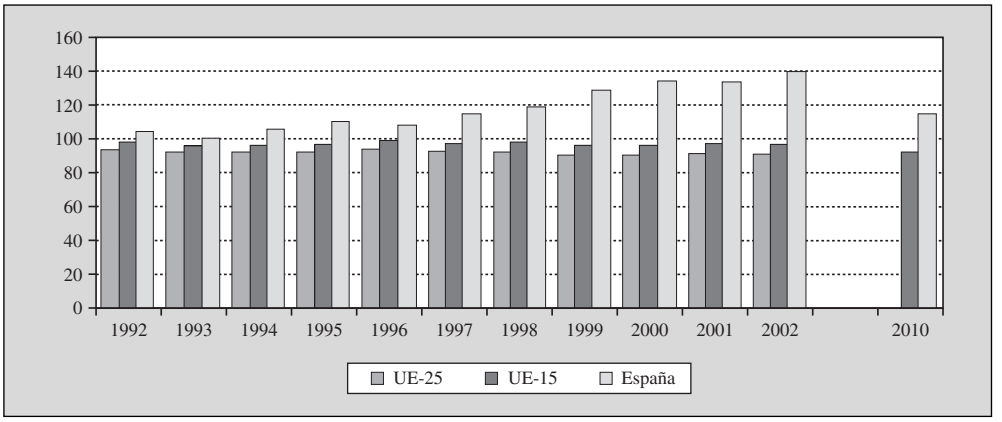
[93] En virtud del Acuerdo adoptado por Decisión del Consejo 358/2002/CE, de 25 de abril de 2002. Los nuevos Estados miembros adheridos el 1 de mayo de 2004 tienen objetivos individuales.

[94] Instrumento de Ratificación del Protocolo de Kioto al Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecho en Kioto el 11 de diciembre de 1997, de 8 de febrero de 2005.

GRÁFICO III-16

TOTAL DE EMISIONES DE GASES EFECTO INVERNADERO, 1992-2002

(CO_2 equivalente, % respecto a año base = 1990)



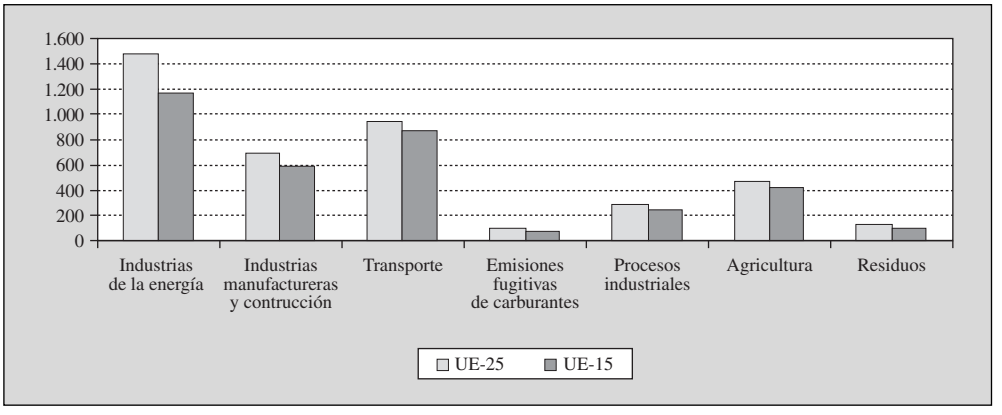
Fuente: Eurostat, *Indicadores estructurales. Medio Ambiente y Energía,* 2005.

dores potenciales de derechos de emisión. España se encuentra muy por encima de las emisiones medias correspondientes tanto a la UE-15 como a la UE-25, y hasta 2002 mantenía una tendencia al alza (gráficos III-16 y III-17).

GRÁFICO III-17

EMISIONES DE GASES CON EFECTO INVERNADERO POR SECTORES 2002, UE-15/UE-25

(Millones tm)



Fuente: Eurostat, *Indicadores estructurales. Medio Ambiente y Energía,* 2005.

Si se establece un contraste por sectores para 2002 se puede observar, por un lado, cómo los países de la UE-15 son los que registran una mayor cuota de emisiones (casi el 85 por 100 sobre el total de la UE-25, oscilando entre un 92 por 100 para el transporte y un 70,5 por 100 para las emisiones fugitivas de los carburantes); por otro, es claro que tanto para la UE-15 como para la UE-25 las industrias de la energía (gas, petróleo, eléctrica) y el transporte son los responsables principales en el total de emisiones.

El PNADE, como instrumento para la aplicación del Protocolo de Kioto

A partir del reparto de derechos de emisión establecido por la Unión Europea entre los Estados miembros, los respectivos Planes Nacionales de Asignación se encargan de definir su distribución entre las 12.000 instalaciones afectadas en todo el territorio europeo. El Gobierno español ha definido un régimen para el comercio de derechos de emisión al objeto de fomentar la reducción de estas emisiones de forma eficaz y económicamente eficiente. Recientemente ha sido transpuesta la norma europea correspondiente[95], aprobándose simultáneamente el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión (PNADE) 2005-2007 que, junto a una metodología de asignación individual que pretende ser no discriminatoria y coherente con las posibilidades técnicas y económicas de cada sector, incluye la reserva para los nuevos entrantes previstos durante el periodo de vigencia del Plan, respetando el reparto comprometido en los acuerdos internacionales[96]. Actualmente son 957 las industrias afectadas en España, cifra que, en virtud de las modificaciones introducidas por Real Decreto-Ley 5/2005[97], se verá incrementada. Las industrias incluidas en esta normativa deberán, en todo caso, ajustarse a una asignación de emisiones concreta (cuadro III-21).

---

[95] Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases con efecto invernadero, procedente del Real Decreto-Ley 5/2004, de 27 de agosto, que transpone la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre. Una vez solventadas las incompatibilidades que, a criterio de la Comisión Europea, se observaban en la propuesta del PNADE, el Consejo de Ministros de 21 de enero de 2005 aprobó la asignación individualizada definitiva de derechos de emisión.

[96] Real Decreto 1866/2004, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión para 2005-2007.

[97] Real Decreto-Ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública.

CUADRO III-21
ASIGNACIÓN DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GEI POR SECTORES
(Miles de tm)

Sector	Asignado	Reserva	Total
Eléctrico	85.400	1.000	86.400
Refino de petróleo	15.250		
Siderurgia	11.230		
Cemento	27.535		
Cal	2.456		
Tejas y ladrillos	4.750		
Azulejos y baldosas	875	1.994	73.880
Vidrio	2.244		
Fritas	677		
Pasta de papel, papel y cartón	5.288		
Instalaciones mixtas Anexo I	1.581		
Total Anexo I	**157.286**	**2.994**	**160.280**
Cogeneraciones no Anexo I	12.238	364	12.602
Instalaciones mixtas no Anexo I	1.682	0	1.682
Total no Anexo I	**13.920**	**364**	**14.284**

Fuente: Real Decreto 60/2005, de 21 de enero, por el que se modifica el RD 1866/2004, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el PNADE 2005-2007.

Para el cumplimiento de este objetivo de limitación de emisiones, la industria española podrá utilizar los instrumentos de flexibilidad ofrecidos en el Protocolo: el comercio de emisiones, el mecanismo de aplicación conjunta (AC)[98], y el mecanismo de desarrollo limpio (MDL)[99] (definidos en los arts. 17, 6 y 12 del Protocolo). A través de estos mecanismos se posibilita la obtención de créditos convertibles en derechos de emisión (unidad de cuenta del régimen europeo), colaborando simultáneamente en el crecimiento sostenible de los países en vías de desarrollo.

Junto a la puesta en marcha del régimen de comercio de emisiones ha sido necesaria la creación del Fondo Español de Carbón[100],

[98] Permite la inversión de un país del Anexo I del Protocolo en otro país del Anexo I en proyectos de reducción de emisiones o fijación de carbono (por ejemplo, reforestación).

[99] MDL: Aprobado por la Conferencia de las Partes en 1997, consiste en realizar inversiones por parte de un país incluido en el Anexo I del Protocolo en otro no incluido destinadas a proyectos de reducción de emisiones o fijación de carbono.

[100] Acuerdo de constitución del Fondo Español de Carbono con el Banco Mundial, firmado por el Gobierno español el 1 de diciembre de 2004.

una bolsa de contaminación que permitirá al Gobierno acudir al mercado de CO_2 si necesita adquirir derechos para ajustarse a la asignación prevista. Este fondo, que ha comenzado a funcionar el 1 de enero de 2005, permitirá la obtención de créditos de emisión para 40 millones de tm de CO_2 a un precio de 5 euros/tm CO_2 equivalente[101].

Las operaciones de compraventa quedarán reflejadas en los Registros Nacionales, que recogerán las cuentas correspondientes a cada compañía. En el caso de España, el Consejo de Ministros de 19 de noviembre de 2004 designó a Iberclear —Depositario Central de Valores español— como entidad gestora del Registro Nacional. Las inscripciones en los registros tienen carácter constitutivo, y, por tanto, los terceros adquirentes están amparados por la publicidad registral, garantizándose así el funcionamiento de un mercado comunitario seguro, controlado por el Administrador Central dependiente de la Comisión[102]. La Oficina Española del Cambio Climático del Ministerio de Medio Ambiente centraliza toda la información relativa al Protocolo de Kioto y los efectos del cambio climático en España.

Por último, es importante señalar que está prevista la constitución de mesas tripartitas (Gobierno-sindicatos-organizaciones empresariales) en el marco del diálogo social, para el seguimiento del PNADE y la evaluación de su incidencia sobre el empleo[103].

2.5. Consumo

En el contexto general de la Estrategia de Lisboa y la aprobación de la Constitución Europea, los derechos de los consumidores han adquirido un nuevo relieve, pasando a convertirse en una cuestión de gran trascendencia en el desarrollo de la política de la Unión Europea. La ampliación del mercado puede suponer un incremento de la calidad de vida sustentado en más posibilidades de acceso a más bienes y con mayores oportunidades de elección, pero también puede tradu-

[101] Unidad de medida para cualquiera de los gases con efecto invernadero en función del poder de calentamiento del CO_2 (gas mayoritario entre todos ellos).

[102] Esta reforma ha sido incorporada a través del Real Decreto-Ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso de la productividad y la mejora de la contratación pública, que en este caso modifica la Ley 1/2005.

[103] En aplicación del apartado 4 del artículo 14 de la Ley 1/2005.

cirse en el aumento del riesgo en todos los ámbitos relacionados con el consumo, y especialmente en lo que concierne a la economía y a la salud de los ciudadanos.

En el terreno de la alimentación, los continuos avances en las aplicaciones técnicas en la ganadería y la agricultura, que se traducen en la introducción de elementos nuevos y que no siempre gozan de la confianza de los consumidores, unidos a las crisis sucesivas en esos sectores, por enumerar sólo algunas circunstancias, han hecho de ese elemento del consumo uno de los más sensibles, por lo que la seguridad alimentaria se ha convertido en una pieza clave en la política de protección de los consumidores. Durante el año 2004 se avanzó en ese terreno, tanto en el ámbito europeo, como en el nacional, sobre todo en lo relacionado con la trazabilidad de los productos de alimentación.

Las exigencias en materia de seguridad se extienden también a otros ámbitos del consumo, y tienen una respuesta institucional abundante y compleja. Así, es notable en los últimos años la producción normativa relacionada con la seguridad desde distintos ángulos: la salud o los aspectos económicos, ya sea para atender al consumo de servicios, ya al de productos. En 2004 entró en vigor una nueva norma que atañe a los productos desde el punto de vista de la salud y la seguridad, en transposición de la Directiva 2001/95/CE, añadiendo algunas novedades a la anterior regulación de esta cuestión en España.

2.5.1. La protección de los derechos de los consumidores y usuarios

La Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores para el periodo 2002-2006 enmarca el desarrollo de la política de protección de los consumidores, incluyendo la seguridad, los aspectos económicos y las cuestiones jurídicas (recuadro III-4). No considera, sin embargo, las cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria, que cuenta con una agenda y una regulación propias.

La apertura de los mercados estatales en la Unión Europea ha multiplicado la oferta de bienes y servicios para el consumo, ampliando las posibilidades de elección de compra por parte de los

RECUADRO III-4

OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA EUROPEA EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES

1. Un alto nivel de protección de los consumidores

Se pretende armonizar, por el medio más apropiado (directivas marco, normas, buenas prácticas), no sólo la seguridad de los bienes y servicios, sino también los intereses económicos y jurídicos de los consumidores, de forma que puedan realizar transacciones con la confianza necesaria en cualquier lugar de la Unión Europea a través de cualquier medio. Para ello se plantean acciones en varios ámbitos políticos:

— Seguridad de los bienes servicios de consumo.
— Legislación sobre los intereses económicos de los consumidores.
— Servicios financieros.
— Comercio electrónico.
— Servicios de interés general.
— Aspectos relativos al comercio internacional y el etiquetado.

2. Aplicación eficaz de las normas sobre protección de los consumidores

Aunque la Unión Europea tiene una función coordinadora, dicha aplicación sigue siendo básicamente una competencia nacional, regional o local. En este sentido, deben plantearse acciones en los siguientes ámbitos:

— Cooperación entre los Estados miembros en la aplicación de las normas.
— Información sobre la seguridad de los bienes y servicios.
— Vías de recurso.
— Apoyo a las asociaciones de consumidores.

3. Participación adecuada de las organizaciones

Los consumidores deben tener la posibilidad de participar en las políticas que les afectan para que éstas sean eficaces. Para lograrlo, se propone desarrollar acciones en los siguientes ámbitos:

— Revisión de los mecanismos de participación de las organizaciones de consumidores en la elaboración de políticas comunitarias.
— Información y educación de los consumidores.
— Apoyo a las organizaciones de consumidores y desarrollo de su capacidad.

Fuente: Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, *Estrategia en materia de política de los consumidores 2002-2006*. COM (2002) 208 final.

ciudadanos, que no siempre ven satisfechas sus expectativas. Por ello, el desarrollo, dentro del marco de las políticas de protección de los consumidores, de los mecanismos para resolver los conflictos entre éstos y las empresas ha adquirido una gran importancia.

La utilización de los mecanismos de defensa de los conusmidores

Durante los últimos años, la acción combinada de las instituciones y las asociaciones de consumidores ha producido notables avances en ese terreno en toda Europa, tanto en lo concerniente a la defensa de usuarios y consumidores mediante la recepción de sus quejas y la tramitación de recursos, como en la extensión del conocimiento de los derechos que asisten a los ciudadanos en ese campo.

Sin embargo, aunque puede decirse que hoy la situación es aceptable, los datos muestran diferencias, a veces grandes, en la consolidación de la cultura del consumo —entendida como conocimiento y asunción de derechos— entre unos Estados y otros.

Con datos recientes de un Eurobarómetro, casi la mitad de la población sabe que puede acceder a la resolución de los conflictos de consumo, la quinta parte piensa que no tiene acceso a tales mecanismos, mientras que otra quinta parte desconoce su existencia[104]. Sin embargo, algunos países, como los nórdicos o Alemania, presentan niveles de conocimiento muy superiores a la media, en tanto que los países mediterráneos, y entre ellos España, muestran niveles bastante inferiores.

Cuando se trata de mecanismos de defensa ajenos a los juzgados (arbitraje o mediación) los niveles de conocimiento se reducen drásticamente. Así, a la pregunta «¿es consciente de los mecanismos para resolver disputas entre los consumidores y las empresas que no impliquen acudir a los juzgados?», sólo un 37 por 100 responde afirmativamente. Los datos sobre España son, en esta ocasión, especialmente desalentadores: únicamente dos de cada diez encuestados se declaran conscientes de la posibilidad de recurrir a esos otros instrumentos, ocupando la última posición en el conjunto de los países de la Unión Europea. Además, en un nivel más general, la gran mayoría confiesa no conocer suficientemente sus derechos reconocidos legalmente en el ámbito nacional o directamente afirma que «no sabe» (80 por 100), sumando diez puntos más que la media en la Unión Europea.

Al margen de ese desconocimiento, los españoles se muestran partidarios de una mayor implicación de las asociaciones en el desarrollo de las políticas de protección de los consumidores, y ello con más frecuencia que el resto de los europeos. Parece, pues, que existe una demanda de actuación de las asociaciones tanto implícita como explícita; por un lado, la falta de conocimiento, o el conocimiento insuficiente, se traduce de forma inmediata en la necesidad de su adquisición, y en este sentido las asociaciones tienen por delante una importante labor; por otro, los ciudadanos reclaman estar más repre-

[104] Comisión Europea, Eurobarómetro 60*,* «Les citoyens de l'Union Européenne et l'acces a la justice»*,* octubre 2004.

sentados en los procesos de elaboración de políticas, con una evidente alusión al papel de las asociaciones.

En España, durante el año 2003 el número de consultas y reclamaciones recibidas por las asociaciones de consumidores de ámbito nacional para su tramitación alcanzó 1.026.082, lo que supuso un incremento del 3,8 por 100, muy por debajo del 15,4 por 100 del anterior ejercicio, y el valor más bajo de los últimos años. No obstante, la trayectoria, aun con oscilaciones frecuentes (entre 2000 y 2001 se registró un discreto aumento del 5 por 100), parece ser de aumento a largo plazo, consolidando una práctica cada vez más aceptada.

El motivo más frecuente de la demanda de servicios de asesoramiento y tramitación de denuncias sigue siendo, como en años anteriores, la insatisfacción en la prestación de servicios, con un 24 por 100, si bien esta proporción es la más baja de los últimos años y casi cinco puntos inferior a la obtenida en 2002. El capítulo de los precios y las facturaciones, el motivo más alegado después de la prestación de servicios, corrió una suerte parecida, perdiendo importancia proporcional con respecto al año anterior. En cambio, las quejas relacionadas con la publicidad aumentaron en cuatro puntos con respecto a 2002 (cuadro III-22).

La composición de estas acciones por sectores mantiene las mismas características de años anteriores, si bien con algunas variaciones con respecto al ejercicio precedente, debidas fundamentalmente a problemas puntuales que se registraron en determinados sectores, como la enseñanza, a causa del problema de las academias de idiomas o, como ocurriera algunos años atrás, en el sector de la alimen-

CUADRO III-22
MOTIVOS DE LAS CONSULTAS Y RECLAMACIONES, 1999-2003

Motivos	1999	2000	2001	2002	2003
Prestación de servicios	27,5	30,8	28,4	28,9	24,4
Condiciones de venta	16,5	11,2	10,0	10,4	11,7
Precios	14,1	20,9	18,9	19,5	13,3
Cláusulas abusivas	8,4	11,2	8,3	9,2	7,0
Publicidad	11,2	6,9	8,6	9,1	12,8
Otras	22,3	19,0	25,8	22,9	30,8

Fuente: INC, *Balance de consultas y reclamaciones presentadas en las organizaciones de consumidores de ámbito nacional*, 2004.

tación con la encefalopatía espongiforme. El sector de la vivienda sigue encabezando, pues, la lista de las reclamaciones, a cierta distancia del resto, seguida por los servicios financieros, que recabaron el 10 por 100. Por su parte, el sector de la telefonía vio incrementar su presencia, en continuidad con la tendencia que viene registrándose en los últimos años.

La seguridad alimentaria, pieza clave en la política de protección de los consumidores

Desde que en el año 2002 se aprobara el Reglamento (CE) 178/2002 por el que se establecen los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria, la aplicación de algunas herramientas para garantizar la seguridad, como la trazabilidad y el control de los procesos productivos, ha aumentado en algunos segmentos de la producción agroalimentaria, que han obtenido por ello beneficios económicos al ganar la confianza de los consumidores en momentos de crisis. Sin embargo, la introducción de la trazabilidad en la producción y distribución de alimentos sólo es obligatoria desde 2005.

La trazabilidad se define en el Reglamento como «la posibilidad de encontrar y seguir el rastro, a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución de un alimento, un pienso, un animal destinado a la producción de alimentos o una sustancia destinados a ser incorporados en alimentos o piensos o con probabilidad de

CUADRO III-23

EVOLUCIÓN DE LAS CONSULTAS Y RECLAMACIONES ATENDIDAS SEGÚN SECTORES ECONÓMICOS, 1999-2003

Sectores	1999	2000	2001	2002	2003
Otros sectores	35,85	41,12	40,52	29,46	42,99
Vivienda	20,22	16,98	18,09	20,08	17,17
Servicios financieros	11,9	10,3	9,3	8,8	9,8
Telefonía	5,8	7,1	7,1	8,0	8,7
Compañías de seguros	3,9	4,5	3,7	4,4	3,5
Reparación automóviles	2,6	2,6	2,7	2,2	2,9
Gas y derivados	2,7	2,7	3,1	2,9	2,3
Administración	1,6	1,6	1,6	2,7	2,0
Compañías eléctricas	1,7	1,8	2,4	2,3	2,0
Electrodomésticos SAT	2,8	2,9	2,7	2,4	1,7
Seguros automóvil	1,8	1,4	1,5	1,7	1,7
Electrodomésticos	3,2	0,3	2,2	2,5	1,6
Agencias de viaje	2,1	1,8	1,3	1,6	1,4
Enseñanza	0,5	0,8	0,4	9,3	1,3

Fuente: INC, *Balance de consultas y reclamaciones presentadas en las organizaciones de consumidores de ámbito nacional*, 2004.

serlo». Constituye un elemento de gran valor para la garantía de la seguridad alimentaria, ya que permite comprobar el origen de un problema en el punto exacto de la cadena productiva, posibilitando así la toma de medidas para prevenir su repetición. Pero además su aplicación puede comportar otras ventajas, tanto para las empresas (contribuye a asegurar la calidad y la certificación de los productos, facilita el control de procesos y la gestión) como para los consumidores (la transparencia informativa proporciona la necesaria confianza).

El cumplimiento obligatorio de esta norma en la Unión Europea creará sin duda una nueva situación en el sector agroalimentario, que habrá de enfrentarse al reto de la puesta en marcha de nuevos procesos de control necesariamente compatibles a lo largo de toda la cadena de producción/distribución, ya que productores y distribuidores tendrán la aobligación de identificar a todos sus proveedores y distribuidores y deberán etiquetar adecuadamente todos los alimentos que comercialicen, facilitando su seguimiento. Ello supondrá un esfuerzo cuya recompensa ya no derivará del aporte de un valor añadido, sino de un requisito indispensable para operar en el mercado interior[105] (recuadro III-5).

Otra cuestión destacada en materia de seguridad alimentaria ha sido la aprobación de varias normas relativas a las condiciones de producción y sanidad de los alimentos que pretenden garantizar la aplicación en el proceso de elaboración de ciertos requisitos de higiene, contemplando para ello los principios del APPCC (Análisis de Peligros y Puntos de Control Críticos), adoptado en el Codex Alimentario de la FAO, y que viene aplicándose ya en algunos sectores[106].

[105] La Agencia Española de Seguridad Alimentaria publicó en 2004, previa consulta con las asociaciones profesionales del sector, la *Guía para la aplicación del sistema de trazabilidad en la empresa agroalimentaria*, con el objeto de ayudar a las empresas en la transición al nuevo sistema de gestión, aportando unas directrices básicas para la introducción de la trazabilidad.

[106] Directiva 2004/41/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, por la que se derogan determinadas directivas que establecen las condiciones de higiene de los productos alimenticios y las condiciones sanitarias para la producción y comercialización de determinados productos de origen animal destinados al consumo humano y se modifican las Directivas 89/662/CEE y 92/118/CEE del Consejo y la Decisión 95/408/CE del Consejo; también el Reglamento 852/2004, de 29 de abril, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la higiene de los productos alimenticios; así como el Reglamento 853/2004, de 29 de abril, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal.

RECUADRO III-5

DISPOSICIONES LEGISLATIVAS RELACIONADAS CON LA TRAZABILIDAD

LEGISLACIÓN HORIZONTAL

Comunitaria

— **Reglamento (CE) 178/2002** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

— **Reglamento (CE) 852/2004** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril, relativo a la higiene de los productos alimenticios.

— **Reglamento (CE) 853/2004** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal.

— **Reglamento (CE) 183/2005** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de enero, por el que se fijan requisitos en materia de higiene de los piensos.

Española

— **Real Decreto 1808/1991**, de 13 de diciembre, que regula las menciones o marcas que permiten identificar el lote al que pertenece un producto alimenticio.

— **Real Decreto 2207/95**, de 28 de diciembre, sobre higiene de los productos alimenticios

— **Real Decreto 1801/2003**, de 26 de diciembre, sobre seguridad general de los productos.

LEGISLACIÓN SECTORIAL

Comunitaria

— **Reglamento (CE) 2406/1996** del Consejo, de 26 de noviembre, por el que se establecen normas comunes de comercialización para determinados productos pesqueros.

— **Reglamento (CE) 2771/1999**, de 16 de diciembre, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) 1255/1999 del Consejo en lo que respecta a las medidas de intervención en el mercado de la mantequilla y la nata.

— **Reglamento (CE) 2295/2003** de la Comisión, de 23 de diciembre, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) 1907/90 del Consejo relativo a determinadas normas de comercialización de los huevos.

— **Reglamento 1830/2003** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre, relativo a la trazabilidad y al etiquetado de organismos modificados genéticamente y a la trazabilidad de los alimentos y pienso producidos a partir de éstos.

— **Reglamento (CE) 65/2004** de la Comisión, de 14 de enero, por el que se establece un sistema de creación y asignación de identificadores únicos a los organismos modificados genéticamente.

Española

— **Real Decreto 1380/2002**, de 20 de diciembre, de identificación de los productos de pesca.

— **Real Decreto 1698/2003**, de 12 de diciembre, por el que se establecen disposiciones de aplicación de los reglamentos comunitarios sobre el sistema de etiquetado de la carne de vacuno.

— **Real Decreto 121/2004**, de 23 de enero, sobre la identificación de los productos de la pesca, la acuicultura y del marisqueo, vivos, frescos, refrigerados o cocidos.

— **Real Decreto 217/2004**, de 6 de febrero, por el que se regulan la identificación y registro de los agentes, establecimientos y contenedores que intervienen en el sector lácteo, y registro de los movimientos de la leche.

A pesar de que no hay aún uniformidad acerca de los protocolos a aplicar en el contexto internacional, su creciente implantación se apunta como una importante vía para asegurar la inocuidad de los alimentos, mediante la utilización de planes específicos para cada alimento y para cada tipo de elaboración, adaptándose al mismo tiempo a los cambios que se vayan produciendo en relación con la nueva información sobre peligros y riesgos para la salud, nuevos procedimientos de elaboración y, en conjunto, a las innovaciones tecnológicas.

En enero de 2004 entró en vigor la nueva normativa, que transpone la legislación comunitaria sobre la materia, dejando fuera de su

RECUADRO III-6

PRINCIPALES NOVEDADES RECOGIDAS EN EL REAL DECRETO 1801/2003 SOBRE SEGURIDAD GENERAL DE LOS PRODUCTOS

1. Definiciones:

Se incorpora a la definición de «producto seguro» el etiquetado, como elemento a tener en cuenta a la hora de valorar la seguridad.
Se incluye el concepto de «riesgo», valorándose la probabilidad de que un producto origine un daño, así como la gravedad del mismo.
Se añade al conjunto de definiciones la «Norma UNE» (especificación técnica aprobada por los organismos de normalización, Real Decreto 2200/1995, por el que se aprueba el Reglamento de infraestructura para la calidad y la seguridad industrial).

2. Evaluación de la seguridad de un producto:

La norma incorpora un artículo nuevo con respecto a la anterior regulación que recoge los requisitos de seguridad y los criterios a seguir para determinar si un producto es o no seguro. En este sentido, el texto remite a las normas de obligado cumplimiento que en España fijan los requisitos de salud y seguridad. En cambio, cuando no exista norma de obligado cumplimiento o ésta no cubra todas las categorías de riesgo, habrán de tenerse en cuenta:

— Las normas UNE.
— Las recomendaciones de la Comisión Europea sobre evaluación de seguridad.
— Los códigos de buenas prácticas al respecto.

Un producto será inseguro cuando:

— Las instalaciones donde se elabore carezcan de autorización administrativa.
— No aporte los datos mínimos para identificar al productor.
— Pertenezca a una gama, lote o remesa donde se haya descubierto un producto inseguro.

3. Deberes de los productores y los distribuidores:

La nueva norma atribuye obligaciones específicas a productores y distribuidores. Los primeros habrán de informar a los consumidores de los riesgos que no sean inmediatamente perceptibles o que puedan provenir de una utilización previsible de los productos. Tendrán que mantenerse informados de los riesgos que los productos puedan presentar e informar a los distribuidores. Asimismo, deberán retirar del mercado los productos potencialmente peligrosos o recuperarlos de los consumidores.

Los distribuidores deberán informar a las administraciones sobre los riesgos de los que tengan conocimiento y mantener durante tres años la documentación necesaria para averiguar el origen de los productos.

ámbito al igual que ésta la seguridad de los servicios ofrecidos, excluyendo también lo relativo a los intereses económicos de los consumidores[107]. Se circunscribe, por tanto, a la salud y a la seguridad de los productos.

Entrada en vigor de la Nueva Ley de Seguridad de los productos de consumo

La norma transpuesta viene a completar la amplia regulación ya existente en ámbitos específicos. Así, por ejemplo, la tarea de vigilancia que recoge la Directiva se encuentra ya regulada en las distintas Comunidades Autónomas, de modo que no ha sido necesario incluir su desarrollo para la efectiva puesta en práctica (recuadro III-6).

Nueva regulación de los horarios comerciales

El pasado mes de diciembre se aprobó una nueva Ley para la Regulación de los horarios comerciales, fijándose en doce el número mínimo de días de apertura en domingos y festivos, aunque se permite a las Comunidades Autónomas reducir ese número hasta ocho, en función de sus necesidades comerciales. Asimismo, la norma reduce de 90 a 72 las horas de apertura semanal, estableciendo plena libertad de horarios para los establecimientos con una superficie inferior a los trescientos metros cuadrados, con la excepción de aquellos que pertenezcan a empresas de distribución (recuadro III-7).

RECUADRO III-7

RESTRICCIÓN MÁXIMA PERMITIDA EN LA LIBERTAD DE HORARIOS COMERCIALES POR PARTE DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	Horario global	Domingos y festivos
Decreto-Ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de política económica.	Libertad absoluta	Libertad absoluta
Real Decreto-Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Bases para la regulación de los horarios comerciales.	72 horas	8 días
Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, Complementaria de la Ley de Ordenación del comercio minorista.	72 horas	8 días
Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios.	90 horas	9 en 2001, 10 en 2002, 11 en 2003 y 12 en 2004
Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios comerciales.	72 horas	8-12 días

[107] Real Decreto 1801/2003, de 26 de diciembre, sobre seguridad general de los productos, que transpone la Directiva 2001/95/CE, la cual a su vez deroga a la anterior Directiva 95/59/CE, que fue incorporada al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto 44/1996, de 19 de enero.

2.5.2. **Pautas de consumo y actitudes de los consumidores y usuarios**

A lo largo del año las familias españolas gastaron en consumo 329.587 millones de euros. Un 20,2 por 100 fue dedicado a la alimentación dentro del hogar y el restante 79,8 por 100 a las otras partidas de gasto, distribución similar a la media de la UE-15 que difiere bastante de la estructura del consumo en los nuevos Estados miembros en los que, en coherencia con su nivel de desarrollo económico, la partida dedicada a los alimentos absorbe una parte muy importante del gasto en consumo (cuadro III-24).

Aumenta el consumo de los hogares

En términos de evolución, los datos reflejan una notable mejora con respecto a los dos ejercicios anteriores, que habían mostrado, en el ámbito del consumo, síntomas de crisis con el inicio del freno en el crecimiento a partir de la segunda mitad de 2001. Así, si en el año 2001 la tasa de variación interanual alcanzó el 5,7 por 100, los años 2002 y 2003 no superaron el 1,3 y el 2 por 100, respectivamente. Sin embargo, desde el inicio de 2004 el indicador ha presentado un crecimiento más expansivo, saldándose con una tasa del 4,9 por 100 con respecto a 2003, por lo que puede hablarse de recuperación (gráfico III-18).

La situación económica más holgada ha permitido a los hogares dedicar menos dinero a la compra de productos de alimentación, comparativamente con otros bienes de consumo; de esta forma, mientras el mayor incremento del consumo se ha dado en la partida «resto de gastos», con una tasa del 6 por 100 sobre el año anterior, la función alimentaria registró un exiguo 0,1 por 100, muy inferior a los aumentos interanuales de los dos ejercicios anteriores.

Este aumento global ha de atribuirse fundamentalmente a la formación de nuevos hogares, ya que el consumo realizado por cada familia (consumo unitario) experimentó un crecimiento menos abultado (2,4 por 100). No obstante, la evolución ha sido favorable, pues durante el periodo precedente el gasto unitario se contrajo, registrando durante dos años tasas de variación negativas.

En el plano actitudinal, el año ha mostrado un aumento del optimismo, que se acompañó, además, de un incremento de la capacidad de ahorro familiar. Los pesimistas valores arrojados por las variables que dibujaban el contorno anímico de los consumidores desde 2001

CUADRO III-24

ESTRUCTURA DEL GASTO EN CONSUMO EN LOS HOGARES EN LA UNIÓN EUROPEA, 2001

Países	Alimentación, bebidas y tabaco		Ropa y calzado		Agua, electricidad, gas y combustibles		Mobiliario		Transporte y comunicación		Ocio y cultura		Otros bienes y servicios	
	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)
UE-15	16,5	19,5	6,1	7,2	27,8	15,2	6,8	8,0	15,8	18,6	16,0	18,9	10,9	12,8
Nuevos Estados miembros 4 países (1)	27,5	—	8,6	—	14,3	—	6,9	—	16,7	—	14,0	—	12,0	—
Nuevos Estados miembros 6 países (2)	—	33,9	—	6,6	—	18,7	—	6,4	—	13,2	—	9,9	—	11,0
Bélgica	15,6	18,2	5,4	6,3	26,2	13,9	6,5	7,6	14,7	17,2	16,4	19,1	15,2	17,7
Alemania	17,3	19,2	5,5	6,1	28,4	20,5	6,4	7,1	16,2	18,0	15,3	17,0	10,9	12,1
Dinamarca	13,8	15,9	5,7	6,6	31,3	20,9	7,6	8,8	15,7	18,1	16,8	19,4	9,1	10,5
Grecia	20,1	23,0	8,6	9,8	21,9	10,6	7,5	8,6	14,5	16,6	13,3	15,2	14,2	16,2
España	21,0	26,0	7,4	9,1	27,5	10,4	5,0	6,2	14,5	17,9	15,4	19,0	9,0	11,1
Francia	18,0	20,8	5,8	6,7	27,7	16,5	5,5	6,4	16,3	18,8	13,2	15,2	13,6	15,7
Irlanda	23,5	29,2	6,3	7,8	27,3	9,7	4,6	5,7	15,8	19,6	14,4	17,9	8,0	9,9
Italia	20,9	24,6	7,5	8,8	24,7	11,5	7,6	8,9	16,2	19,0	10,9	12,8	12,3	14,5
Luxemburgo	12,1	14,8	5,9	7,2	27,4	11,2	8,2	10,0	17,6	21,5	18,3	22,4	10,5	12,8
Holanda	12,6	14,3	6,0	6,8	26,7	17,1	7,2	8,1	12,5	14,1	17,4	19,7	17,6	19,9
Austria	16,0	17,4	6,6	7,2	23,9	17,1	7,2	7,8	17,0	18,5	17,7	19,3	11,6	12,6
Portugal	21,5	24,3	6,6	7,5	19,8	9,4	7,2	8,1	18,3	20,7	14,3	16,2	12,6	14,2
Finlandia	17,1	20,9	4,6	5,6	28,1	12,0	4,5	5,5	19,8	24,2	14,8	18,1	11,0	13,5
Suecia	18,3	21,6	5,2	6,1	26,8	13,6	5,0	5,9	16,0	18,9	18,4	21,7	10,3	12,2
Reino Unido	13,5	16,6	5,5	6,8	28,3	11,9	7,3	9,0	15,9	19,5	21,3	26,2	8,2	10,1

CUADRO III-24 (*Continuación*)

ESTRUCTURA DEL GASTO EN CONSUMO EN LOS HOGARES EN LA UNIÓN EUROPEA, 2001

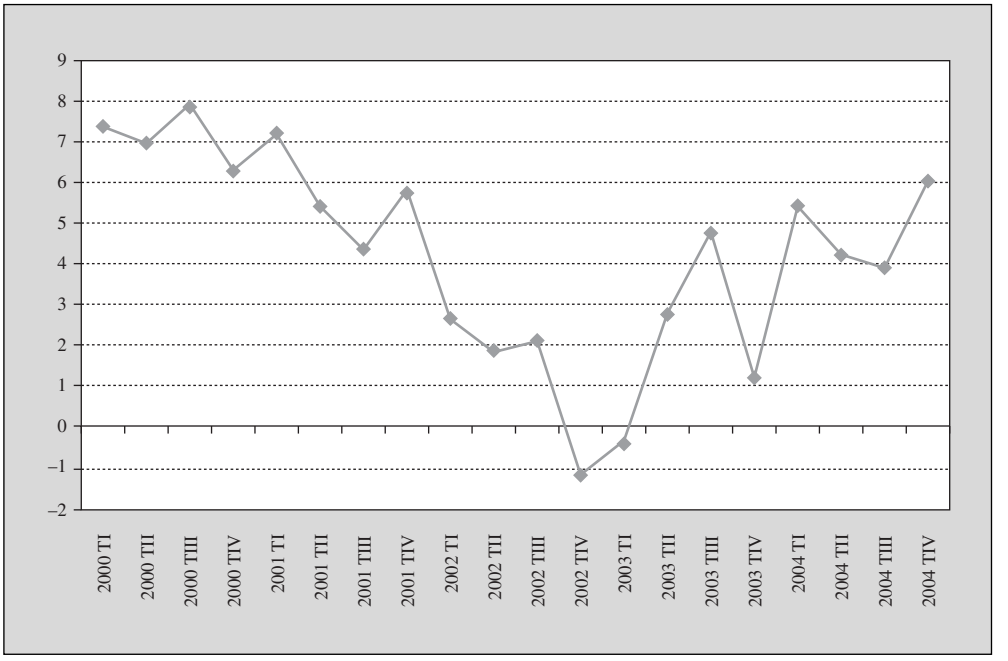
Países	Alimentación, bebidas y tabaco		Ropa y calzado		Agua, electricidad, gas y combustibles		Mobiliario		Transporte y comunicación		Ocio y cultura		Otros bienes y servicios	
	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)
Chipre	19,4	—	7,6	—	19,8	—	6,6	—	19,7	—	12,3	—	14,9	—
Malta	23,8	—	8,3	—	9,0	—	10,6	—	19,4	—	17,0	—	11,9	—
Eslovenia	26,9	—	8,6	—	10,7	—	7,0	—	20,0	—	14,5	—	12,2	—
Eslovaquia	33,4	—	9,3	—	15,8	—	6,2	—	11,2	—	13,8	—	10,3	—
República Checa	—	26,6	—	7,0	—	17,5	—	7,7	—	13,8	—	16,1	—	11,3
Estonia	—	38,0	—	7,0	—	18,0	—	5,0	—	10,0	—	10,0	—	9,0
Letonia	—	41,5	—	6,7	—	17,7	—	5,0	—	11,9	—	8,0	—	9,2
Lituania	—	49,9	—	7,7	—	12,9	—	4,7	—	9,9	—	7,7	—	7,2
Hungría	—	30,1	—	6,7	—	20,0	—	5,3	—	16,5	—	9,5	—	11,9
Polonia	—	35,6	—	6,3	—	19,1	—	6,5	—	12,5	—	8,4	—	11,1
Bulgaria	—	53,0	—	6,1	—	13,8	—	3,9	—	9,1	—	6,8	—	7,4
Rumanía	—	58,0	—	6,9	—	13,0	—	3,6	—	8,4	—	3,9	—	6,2

(A) Incluyendo renta imputada para servicios del hogar.
(B) Excluyendo renta imputada para servicios del hogar.
(1) Chipre, Malta, Eslovenia y Eslovaquia.
(2) República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría y Polonia.

Fuente: Eurostat, *Statistics in focus* 02/2005.

GRÁFICO III-18

EVOLUCIÓN DEL GASTO EN CONSUMO DE LOS HOGARES, 2000-2004



Fuente: INE, *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares.*

parecen mostrar un cambio, reflejado en primer lugar en el incremento de la proporción de hogares que han podido dedicar una parte de su renta al ahorro: el 37,5 por 100 de los encuestados en la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF) manifestó haber podido ahorrar a lo largo del año, casi tres puntos más que en el ejercicio precedente, que en su tercer trimestre registró los valores más bajos desde 2001, dando comienzo a una lenta trayectoria de recuperación.

En cuanto a las opiniones acerca de la dificultad para llegar a fin de mes, que junto con la variable anterior arroja luz sobre las percepciones de la situación económica actual, los datos ponen de manifiesto una cierta mejora con respecto a 2003 aunque se alejan aún de los valores de años anteriores; así, el 56 por 100 de los consultados por el INE confesó padecer alguna dificultad económica, proporción muy próxima a la que se recogió en el año anterior.

Las percepciones sobre el futuro de la situación económica, reflejadas en la opinión sobre la idoneidad del momento presente para hacer compras importantes, han mejorado levemente durante el año, aunque no alcanzaron a recuperar los niveles de 2001, todavía dos puntos por encima del valor registrado en este ejercicio (cuadro III-25).

El endeudamiento de los hogares continúa su curso ascendente

La deuda de las familias sigue en continua progresión desde mediados de los años noventa. El temor a que la confluencia de ciertos factores, como la subida de los tipos de interés o el empeoramiento del empleo, pueda desencadenar situaciones de sobreendeudamiento en los hogares, con sus consecuencias negativas sobre el consumo y sobre la calidad de vida, ha hecho de este fenómeno uno de los objetos de seguimiento regulares por parte de diversas instituciones económicas.

Las cifras correspondientes al periodo 1995 a 2002[108] muestran un generalizado aumento de los pasivos financieros de los hogares en todos los países desarrollados. España no ha permanecido al margen de esa tendencia, sino que, muy al contrario, forma parte del conjunto de países que han experimentado los mayores incrementos, junto con Dinamarca, Suecia, Portugal y Reino Unido, lo que ha

CUADRO III-24
PERCEPCIONES SOBRE LA SITUACIÓN ECONÓMICA, 2003-2004

Hogares según dificultad para llegar a fin de mes (%)		
	2003	**2004**
Con dificultad	55,71	55,59
Con facilidad	44,32	44,41
Hogares que pueden dedicar algún dinero al ahorro (%)		
No pueden	64,76	62,52
Pueden	35,23	37,49
Hogares que consideran el momento actual adecuado para realizar compras importantes (%)		
Inadecuado	54,11	54,64
Indiferente	34,40	33,23
Adecuado	11,49	12,05

Fuente: INE, *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares.*

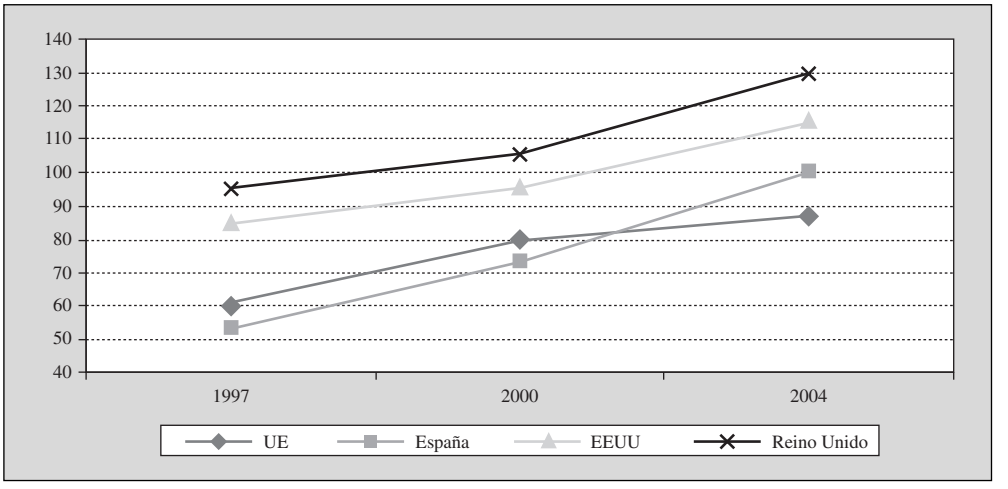
[108] OCDE, *Household Financial Wealth: trends, Structures and Valuation Methods*, 2002

llevado a que las familias españolas se encuentran entre las más endeudadas en la actualidad (gráfico III-19).

Según los datos del Banco de España, en 2004 la deuda total de los hogares alcanzó una proporción del 100 por 100 de la renta bruta disponible, superando por primera vez la media de la Unión Europea (algo inferior al 100 por 100), aunque se encuentra aún por debajo de países como Estados Unidos y Reino Unido.

Esos datos globales sobre el endeudamiento esconden importantes diferencias en las situaciones financieras de las familias. Así, según los datos de la Encuesta Financiera de las Familias del Banco de España, los estratos de renta y riqueza más bajos son los que están sometidos a endeudamientos más elevados. Tomando el habitual indicador de la ratio de deuda con relación a la renta, que se sitúa como valor mediano en el 73 por 100 en el conjunto de las familias endeudadas, se percibe una notable distancia con respecto a ese valor central en el sector con menores ingresos[109], en el que la deuda llega a significar un 129 por 100 de la renta disponible.

GRÁFICO III-19
RATIO DE ENDEUDAMIENTO DE LOS HOGARES
(Deuda/Renta bruta disponible)



Fuente: Banco de España.

[109] Malo de Molina, en Colegio de Economistas de Madrid, *España 2004. Un Balance*.

La financiación para la adquisición de las viviendas, que ha reorientado los modos de consumo de los españoles en los últimos años al ser la base del gasto de recursos futuros, parece consolidar su protagonismo con los incrementos anuales de los precios de los inmuebles[110], en tanto que los créditos de consumo, si bien han experimentado un aumento no despreciable (los datos de noviembre de 2004 muestran un aumento del 11,5 por 100, algunas décimas menos que el recogido en el mismo mes del año anterior), se encuentran muy alejados del que registró el sector hipotecario.

2.5.3. **El consumo de los jóvenes en España**

Algo más de nueve millones de personas tenían en 2001 edades comprendidas entre los 15 y los 29 años, lo que suponía un 22 por 100 de la población total en España. Este segmento juvenil está integrado por individuos que se encuentran en momentos muy diferentes desde el punto de vista de sus trayectorias de socialización e integración, y por ello despliegan conductas distintas, al tiempo que exhiben valores y expectativas diferenciadas, lo que se manifiesta también en el terreno del consumo. Es cierto que comparten como colectivo algunos rasgos, pero las necesidades, las posibilidades de acceso a los bienes de consumo y las preferencias y prioridades en ese campo varían sustancialmente a lo largo del recorrido vital. Un adolescente de entre 15 y 19 años tiene expectativas y desarrolla comportamientos muy distintos de los de un joven adulto de entre 25 y 29 años. Además los patrones de consumo varían con las rentas, cuya determinación por el estatus ocupacional se muestra como una variable significativamente discriminante en el acceso al consumo en este heterogéneo segmento de población.

La última edición de la Encuesta sobre la Juventud en España, realizada sobre la población de 15 a 29 años de edad, aborda la esfera del consumo deteniéndose en elementos como la autonomía en el gasto, la capacidad de toma de decisiones en el consumo y la percepción sobre las necesidades no satisfechas en ese terreno. Aporta también información sobre algunos aspectos relevantes para valorar las condiciones de acceso al consumo, entre ellos la situación econó-

[110] Véase Capítulo III, epígrafe 2.3 de esta Memoria.

mica personal y el grado de independencia con respecto a las familias de origen.

Según esa Encuesta, más de la mitad de los jóvenes (53,5 por 100) declara que vive en mayor o menor medida de sus propios ingresos (viven exclusivamente de sus ingresos y viven principalmente de sus ingresos pero reciben ayuda), mientras que un 45 por 100 confiesa necesitar los recursos de otras personas. Estos datos no se corresponden exactamente con los referidos a la emancipación familiar, ya que la proporción de jóvenes que residen en los hogares de origen es superior a la de los que viven de ingresos de otros. Esto supone que una parte no desdeñable de la población joven tiene recursos suficientes para hacer frente a sus gastos, pero continúa viviendo en casa de sus padres, probablemente por la dificultad de adquirir una vivienda independiente. Puede entenderse que las pautas de consumo de estos jóvenes serán en gran medida distintas de las de quienes han creado un hogar propio, adquiriendo responsabilidades de gasto, aunque no debe descartarse que en muchos casos se haya optado por integrar los propios recursos en las economías familiares de origen, limitando sus opciones de gasto (cuadro III-26).

En cuanto a la capacidad percibida para hacer frente a los gastos, sólo una tercera parte declara poder pagarlos todos, en tanto que un 37 por 100 dice poder pagar únicamente sus gastos de bolsillo, registrándose importantes diferencias en función de la edad, la ocupación y la situación residencial. Así, la autonomía de gasto es mucho más

CUADRO III-26

INDEPENDENCIA RESIDENCIAL Y ECONÓMICA SEGÚN EL SEXO Y LA EDAD

(Porcentajes)

	Total	Hombres	Mujeres	15 a 19 años	20 a 24 años	25 a 29 años
Situación residencial						
No emancipados residencialmente	69	71	65	95	73	48
Emancipados	31	28	35	4	25	52
Situación económica personal						
Vive de sus ingresos	24	31,5	16,6	4,9	22,8	38,5
Vive de sus ingresos, con ayuda	21	21	20,9	6,8	21,7	29,8
Vive de ingresos de otros con algunos propios	15	12	18,1	10,5	19,4	14
Vive de ingresos de otros	38,5	34,2	43,1	76,5	34,5	16,7
NC	1,3	1,3	1,3	1,3	1,6	1,1

Fuente: INJUVE, *Encuesta sobre la Juventud en España, 2004.*

elevada en los jóvenes adultos, si bien no supera el 54 por 100 de los casos, por encima del 30 por 100 de los que tienen entre 20 y 24 años y muy por delante de los adolescentes (6 por 100).

La participación en el mercado laboral es, lógicamente, fundamental en el acceso a la autonomía en el consumo, pero, tal como se refleja en los datos, el hecho de trabajar no la garantiza al cien por cien. Entre los jóvenes que tienen como única ocupación el trabajo sólo el 53 por 100 puede pagar la totalidad de sus gastos, mientras que el 26 por 100 consigue pagar una parte de ellos y nada menos que un 13 por 100 puede pagar sólo sus gastos de bolsillo, poniendo de manifiesto una deficiente integración laboral (cuadro III-27).

La compra de viviendas, las posibilidades de viajar y la adquisición de coches son las principales metas de consumo que los jóvenes

CUADRO III-27
AUTONOMÍA EN EL GASTO SEGÚN DIVERSAS CIRCUNSTANCIAS
(Porcentajes)

	Puede pagar todos sus gastos	**Puede pagar una parte de sus gastos**	**Sólo puede pagar los gastos de bolsillo**	**No contesta**
Total	**33,1**	**18,1**	**36,5**	**12,4**
Sexo				
Hombre	33,5	18,5	35,7	12,3
Mujer	32,6	17,7	37,3	12,4
Edad				
15 a 19 años	6,5	9,2	68	16,2
20 a 24 años	29,5	21,1	36	13,5
25 a 29 años	54	21,4	15,9	8,8
Ocupación				
Sólo trabaja	53,4	26,2	13,2	7,2
Principalmente trabaja y además estudia	46	29,3	17,5	7,2
Principalmente estudia y hace algún trabajo	19,1	21,7	48,8	10,4
Sólo estudia	7,5	5,5	68,4	18,6
Estudia y busca trabajo	16,1	13,2	50,3	20,5
Busca su primer trabajo	3,6	7,6	71,3	17,4
Cobra desempleo	46	30	15,1	8,7
Paro, sin cobrar	21,4	16,5	42,9	19,1
Otras	60,2	13	16,4	10,4
Situación residencial				
Casa de sus padres	13,7	20,1	50,7	15,5
Casa propia	81,5	12,3	1,7	4,5
Casa compartida con amigos	64,8	15,7	13,7	5,8

Fuente: INJUVE, *Encuesta sobre la Juventud en España, 2004.*

CUADRO III-28
DESEO DE CONSUMO NO CUMPLIDO POR FALTA DE RECURSOS ECONÓMICOS

	Comprar una moto	Comprar un coche	Ser independiente	Comprar una casa	Viajar	Poder tener más cosas	No sabe	Otras
Total	3,5	10,9	3,5	20,7	21,8	4	15,9	19,7
Sexo								
Hombres	4,7	13,4	3,4	20,7	19,8	4	15,7	18,3
Mujeres	2,1	8,3	3,7	20,7	23,8	3,9	16,1	21,4
Edad								
15 a 19 años	11,2	11,9	2,3	7,4	20,3	7,7	20,2	19
20 a 24 años	1,4	14	4,2	21,5	22	3,4	14,2	19,3
25 a 29 años	0,1	7,5	3,8	28,9	22,6	2	14,6	20,5
Situación residencial								
Casa de sus padres	4,9	12,1	4,7	19,2	20,5	4,4	16,5	17,7
Casa propia	0,2	7,4	0,3	23,8	23,8	2,4	16,1	26
Piso compartido	0,3	9,4	3,9	24,8	28,1	5,5	8,6	19,4
Situación económica personal								
Vive de sus ingresos								
Vive de sus ingresos, con ayuda	0,4	8,6	2,9	28	20,8	3,2	14,4	21,7
Vive de ingresos de otros con algunos propios	1,5	9,6	3,4	28,5	21	3	12,3	20,7
Vive de ingresos de otros	1,6	12,1	5,7	21,7	23,2	2,5	13,4	19,8
	7,3	12,7	3,1	11,8	22,5	5,7	19,5	17,4

Fuente: INJUVE, *Encuesta sobre la Juventud en España, 2004.*

no pueden alcanzar por falta de recursos (cuadro III-28). El deseo de comprar una casa aumenta sensiblemente en el sector de más edad, pero además varía en función de la actual situación de convivencia: ese deseo es más citado por aquellos jóvenes que viven de manera independiente, lo que revela insatisfacción con las condiciones de su vivienda, ya sea por tenerla en régimen de alquiler y desear adquirir una en propiedad, ya por querer mejorar su vivienda actual[111].

2.6. SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO Y LA INFORMACIÓN

El objetivo central de la Estrategia de Lisboa, «convertir a Europa en la economía basada en el conocimiento más competitiva y di-

[111] El Informe del CES 3/2002 sobre *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España* ofrece abundante información acerca de la preferencia de los jóvenes a este respecto, así como sobre las opciones reales en términos de regímenes de tenencia.

námica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social», sigue hoy lejos de alcanzarse. En el horizonte de su consecución, el desarrollo y accesibilidad de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) sigue siendo una herramienta fundamental, por su enorme potencial impulsor de la productividad y competitividad económica, la inclusión social y la creatividad cultural, además de su importancia específica para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos[112].

A pesar de los avances conseguidos, aún se atraviesa una fase temprana en el despliegue de las nuevas tecnologías. La contribución de las TIC al crecimiento de la productividad en Europa es todavía insuficiente, lo que se deja sentir especialmente en algunos sectores de servicios (financiero, comercio al por mayor y al por menor) y en la industria, rasgo de mejor comportamiento en países como Bélgica, Francia o España[113]. Entre los aspectos pendientes de consolidar, se encuentran la mejora de contenidos y servicios, el aumento de participación ciudadana, la reforma del sector público para aumentar su capacidad y eficiencia, la implicación de las TIC como herramienta para la capacitación y el empleo, o el impulso del propio sector industrial de las nuevas tecnologías.

En el escenario europeo, en el año 2004 se ha podido apreciar el progreso de los nuevos Estados miembros en sectores de rápido crecimiento como el de las nuevas tecnologías. En 2001, los entonces Países candidatos redactaron el Plan de Acción e-Europe+, cuyo propósito era aproximarse a los Objetivos de Lisboa[114]. Desde entonces se han publicado tres Informes de Progreso, el último de los cuales reconoce el esfuerzo realizado por estos países en el proceso de implementación de la sociedad de la información, así como el resultado satisfactorio alcanzado[115]. En este sentido, es significativa

[112] Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, *Retos para la Sociedad de la Información más allá de 2005*. COM (2004) 757 final.

[113] Comunicación de la Comisión Europea al Consejo Europeo de primavera, *Hagamos Lisboa. Reformas para la Unión Ampliada*. COM (2004) 29 final/2.

[114] Países candidatos con la asistencia de la Comisión Europea, «e-Europe+ Action Plan. A cooperative effort to implement the Information Society in Europe» (2001).

[115] Conferencia Ministerial Europea, «2001-2003 e-Europe+ Final Progress Report» (2004).

la proximidad de los nuevos Estados miembros a la UE-15 en el ámbito de las TIC, llegando a superar en determinados aspectos los niveles de la media europea.

España mantiene aún niveles comparados insuficientes en buena parte de los indicadores TIC, aunque difieren en función de los ámbitos en que se agrupan: si bien la penetración de banda ancha o la disponibilidad de servicios públicos *on-line* evolucionan favorablemente, otros aspectos, como el gasto en nuevas tecnologías, la incidencia de problemas en red, el comercio electrónico, o la heterogénea situación que el uso de las TIC atraviesa en las distintas Comunidades Autónomas, impiden por el momento una aproximación a la media europea.

Las Comunidades Autónomas vienen realizando un notable esfuerzo de avance de las TIC en España a través de numerosas iniciativas dirigidas fundamentalmente a la difusión de las ventajas de la sociedad de la información (como la Red de Centros de Difusión Tecnológica de la Comunidad de Madrid, el Foro e-gallaecia de Galicia, el Plan InfoMóvil de Cantabria, o los Observatorios de la SI en numerosas autonomías), así como a incrementar la percepción de seguridad y privacidad de la red (caso del Proyecto Seculari@ de la Comunidad Valenciana, la Campaña de Sensibilización Internet Segura de la Fundación Catalana para la Investigación, o las Jornadas de seguridad para las empresas en el País Vasco). Por su parte, prácticamente todas las Administraciones autonómicas, motores impulsores de la sociedad de la información, han emprendido acciones como el desarrollo de «ciudades digitales», entornos basados en redes de alta velocidad y donde buena parte de la población utiliza las nuevas tecnologías de forma habitual[116]. Con independencia de su ritmo de avance, es evidente que las TIC constituyen un sector estratégico y que contribuyen a impulsar la productividad de otros sectores en España.

2.6.1. **Las TIC en el contexto europeo**

Las disparidades que caracterizan el escenario europeo, especialmente acusadas entre regiones centrales y periféricas, son otro elemento a considerar en la búsqueda de una mayor cohesión digital en

[116] Telefónica, *La Sociedad de la Información en España 2004.*

Europa. Uno de los objetivos del desarrollo tecnológico es facilitar el acceso a colectivos excluidos o menos favorecidos en la sociedad del conocimiento. En este sentido, es fundamental que los resultados de la investigación en TIC se trasladen a la vida cotidiana de los ciudadanos europeos, de forma que pueda medirse su impacto en esferas como el capital social, el bienestar individual y la calidad de vida[117].

Uno de los debates mantenidos actualmente en Europa se centra en el impulso de la investigación a través de aspectos como la necesaria infraestructura financiera, la elaboración de programas conjuntos plurianuales, o el reforzamiento del papel de las universidades, tendentes a la consecución de un Sistema Europeo de I+D[118]. Todo ello implica la armonización de las políticas de ciencia y tecnología, así como acometer mejoras en las destinadas a aumentar la disponibilidad de los servicios TIC, fomentar cambios organizativos en el ámbito laboral[119], o facilitar el acceso de los trabajadores a la formación en nuevas tecnologías.

Evolución de los indicadores TIC

Al igual que en otros muchos ámbitos, en el de las TIC se abre el interrogante sobre las repercusiones de la ampliación de la Unión Europea. Aunque todavía no se dispone de información completa relativa a la implantación de la sociedad de la información en los nuevos países miembros, algunos datos permiten comparar su situación con la de la UE-15 en lo que a TIC se refiere. Si bien todos los indicadores referidos a la media de estos diez países presentan valores inferiores a los alcanzados por la UE-15, en ocasiones la distancia no es tan marcada.

---

[117] Comisión de las Comunidades Europeas, Documento de trabajo «eInclusion revisited: The Local Dimension of the Information Society», SEC (2005) 206.

[118] Fundación Europea de la Ciencia, *Informe Anual 2003.*

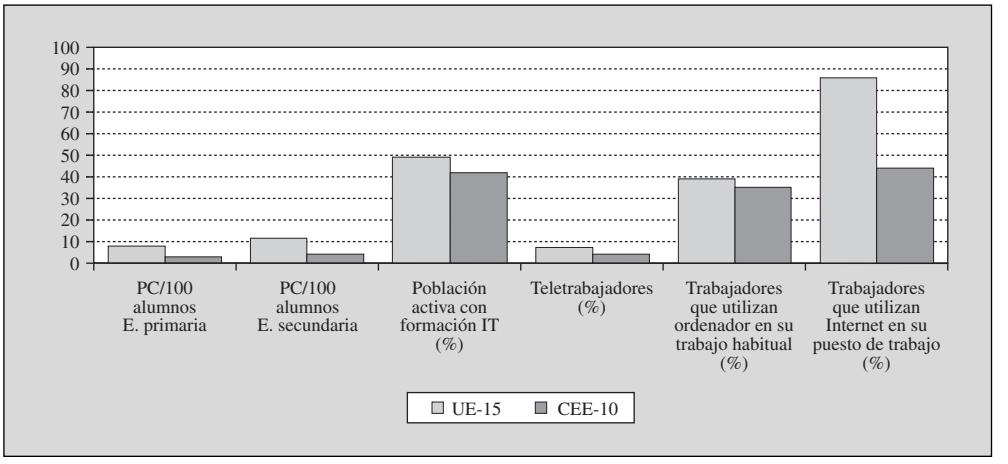
[119] Las NTIC promueven y facilitan nuevas formas de organización en el entorno de trabajo (utilización de ordenadores portátiles, Intranet e Internet, videoconferencias, etc). Pero son las actividades empresariales realizadas a través de redes informáticas y organizadas en red —el denominado *e-business*—, las que representan el pilar básico de las transformaciones de la empresa como resultado de la aplicación de las TIC, ya que rediseñan las relaciones jerárquicas e interdepartamentales.

Por otra parte, los valores medios para este grupo de países esconden cierta dispersión, que en ocasiones pone de manifiesto la mejor posición de alguno de ellos respecto a la media de la UE-15. Es el caso de la población activa con formación básica en TIC, que alcanza en la UE-15 el 49 por 100, cifra ampliamente superada por la República Checa (73 por 100); o de la proporción de empleados que utilizan teletrabajo, donde la UE-15 registra el 7 por 100, mientras Eslovenia alcanza el 13 por 100 (gráfico III-20).

La ampliación de la Unión Europea ha puesto de relieve la dificultad para establecer indicadores que recojan adecuadamente la posición relativa de todos los países. En este sentido, a través del *Inventario de indicadores para la evaluación comparada de eEurope 2005,* la Comisión Europea se ha propuesto mejorar la calidad y capacidad de medición de los indicadores TIC, haciendo un mayor uso de las estadísticas oficiales de los Institutos Nacionales de Estadística. Bajo el título genérico de «Estadísticas de la sociedad de la información», los nuevos indicadores se distribuyen entre los relativos a política y los estructurales, correspondientes en líneas generales al acceso de los ciudadanos a Internet, uso y acceso de las empresas a

GRÁFICO III-20

INDICADORES TIC EN LA UE-15 Y PAÍSES DEL CENTRO Y ESTE DE EUROPA, 2003



Nota: CEE-10: Bulgaria, República Checa, Estonia, Hungría, Lituania, Letonia, Polonia, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia.

Fuente: Comisión Europea, *Central and Eastern Europe Information Society Benchmarks. Survey Results Objetive 2* (septiembre 2004).

Internet, e-Administración, e-Educación, e-Salud, compra-venta *on-line,* seguridad TIC, y ancho de banda[120].

Estos datos muestran la proximidad de los valores correspondientes a los países de nueva entrada respecto a los de los miembros de la UE-15 en algunos indicadores, como la proporción de empresas con acceso a Internet (prácticamente idéntica para Pymes, lo que evidencia la elevada proporción de éstas en todos los países), el gasto en TIC o las empresas que utilizan los servicios de la Administración electrónica. En un ámbito concreto, el de empresas con e-Aprendizaje, las cifras de los nuevos miembros reflejan en media incluso una mejor posición (cuadro III-29).

Las buenas condiciones de cualificación en TIC de este grupo de países constituyen un importante factor de atracción para la inversión desde países de la UE-15. Otros parámetros como los costes laborales, la disponibilidad de especialistas o la presencia de economías de escala a partir de actividades que hoy admiten una gestión remota, favorecen este proceso como consecuencia, en ocasiones, de la propia reestructuración de las empresas. Así, aunque no existen aún estadísticas fiables, es evidente la existencia de cierto grado de externalización en determinados sectores, entre los que destacan las nuevas tecnologías. La «externalización transnacional» del sector TIC, es decir, la migración internacional de inversiones y empleo, alcanza cierta importancia en países como Reino Unido, Francia o Alemania, buena parte de cuyas inversiones se destina a los nuevos miembros[121]. En este sentido, destaca el comportamiento de los servicios en tecnología e información, donde la externalización ha crecido un 3,1 por 100 en 2004, y está previsto que alcance el 8 por 100 en 2007.

Los nuevos miembros de la Unión Europea parecen haber apostado claramente por las nuevas tecnologías como motor en su desarrollo económico y social, lo que se observa en el *ranking* elaborado por el World Economic Forum para la sociedad de la información, según el cual destaca la buena posición de Estonia, Malta o Eslovenia, que superan las correspondientes a Irlanda, Bélgica, Italia o España. El resto del grupo queda a una distancia considerable de la UE-15, lo que pone de manifiesto cierto riesgo de «brecha digital», especialmente en regiones del medio rural (gráficos III-21 y III-22).

[120] Eurostat, New Cronos, *Information Society Indicators.*

[121] European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Outsourcing of ICT and related services in the UE,* Luxemburgo, 2004.

CUADRO III-29

INDICADORES DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN EN LA UE-25, 2004

Países	Mercado Telecomunicaciones (% PIB)	Abonados a telefonía móvil (%)	Acceso a Internet (%)				e-Aprendizaje (%)		Acceso a ancho de banda (%)		
			Usuarios*	Hogares	Empresas	Pymes	Individuos	Empresas	Hogares	Empresas	Tasa penetración
UE-15	3,2	83,5	42	45	90	90	10,6 (i)	18,0	—	55,0	7,6
UE-25	2,6	—	39	42	89	89	—	19,0	—	53,0	6,5
Bélgica	3,4	—	—	—	96	96	—	14,0	—	70,0	14,0
Rep. Checa	4,8	84,0 (i)	20 (i)	15	90	90	—	—	1,0 (i)	38,0	0,7
Dinamarca	3,1	—	70	69	97	97	14,1	9,0	36,0	80,0	15,6
Alemania	3,0	78,5	50	60	94	94	12,2	20,0	18,0	54,0	6,7
Estonia	6,4	65,0 (i)	45	31	90	90	20,6	25,0	20,0	68,0	7,6
Grecia	3,6	—	17	17	88	87	7,8	31,0 (i)	0,0	13,0 (i)	0,2
España	**3,2**	**92,1**	**29** (i)	**34**	**87**	**87**	**7,5**	**27,0**	**15,0**	**72,0**	**6,7**
Francia	2,5	69,9	—	34	83	82	—	—	—	49,0 (i)	8,2
Irlanda	2,7	85,8	27	40	92	91	6,9	21,0	3,0	32,0	1,7
Italia	3,2	97,6	26	34	87	87	—	8,0	—	51,0	6,1
Chipre	—	58,0 (i)	28	53	82	82	9,6	49,0	2,0	35,0	2,0
Letonia	7,3	39,0 (i)	27	15	85	85	8,7	—	5,0	—	1,5
Lituania	4,8	47,0 (i)	26	12	81	80	19,6	48,0	4,0	50,0	2,5
Luxemburgo	—	—	59	59	85	85	13,5	10,0 (i)	16,0	39,0 (i)	5,7
Hungría	5,5	68,0 (i)	21	14	78	77	10,0	10,0	6,0	—	2,2
Malta	—	70,0 (i)	—	—	—	—	—	—	—	—	3,5
Países Bajos	3,4	—	—	59	88	88	—	9,0	20,0 (i)	54,0	14,7
Austria	3,2	—	46	45	94	93	8,4	23,0	16,0	55,0	8,7
Polonia	7,2	36,0 (i)	22	26	85	85	3,5	36,0	8,0	28,0	0,5
Portugal	4,6	89,8	25	26	77	77	5,9	18,0	12,0	49,0	6,4
Eslovenia	4,0	77,0 (i)	33	47	93	93	9,9	30,0	10,0	62,0	3,8
Eslovaquia	3,7	54,0 (i)	—	—	—	—	—	—	—	—	0,4
Finlandia	3,2	—	63	51	97	97	20,4	32,0	21,0	71,0	11,0
Suecia	3,7	—	75	—	96	96	4,2	19,0	—	75,0	12,1
Reino Unido	3,7	83,7	49	56	87	86	16,6	—	16,0	44,0	7,4

CUADRO III-29 *(Continuación)*

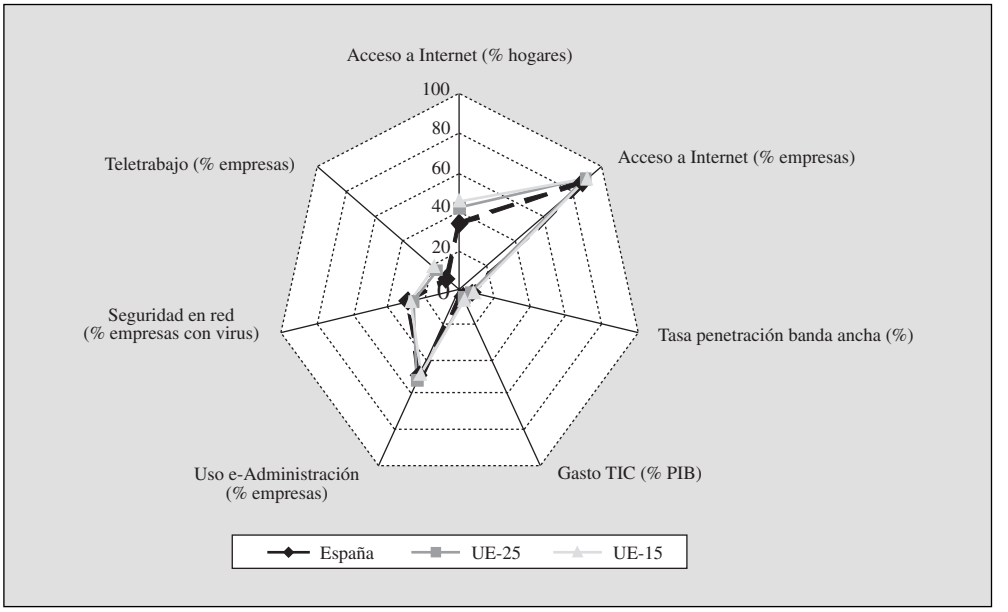
INDICADORES DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN EN LA UE-25, 2004

Países	Gasto (%PIB)			e-Comercio	Teletrabajo (1)	Uso e-Administración (% usuarios Internet)		Seguridad en la red: virus (%)	
	TI	C	TIC	(% ventas Internet)	(% empresas)	Individuos	Empresas	Individuos	Empresas
UE-15	3,0	3,4	6,4	2,3	18,0	—	49,0	10,7 (i)	27,0
UE-25	3,0	3,3	6,3	—	16,0	—	52,0	—	26,0
Bélgica	2,9	3,5	6,4	1,5	29,0	—	60,0	—	29,0
Rep. Checa	2,8	4,3	7,1	1,9	4,0	—	75,0	5,3 (i)	27,0
Dinamarca	3,5	3,2	6,7	4,4	45,0	44,0	85,0	24,3	32,0
Alemania	3,0	3,1	6,1	2,7	22,0	33,0	36,0	22,7	23,0
Estonia	2,3	6,3	8,6	1,1	18,0	20,0	84,0	10,4	36,0
Grecia	1,2	3,8	5,0	0,2 (i)	20,0 (i)	8,0	77,0	2,6	43,0 (i)
España	**1,7**	**3,5**	**5,2**	**0,4**	**9,0**	—	**50,0**	**12,0** (i)	**29,0**
Francia	3,3	2,7	6,0	—	—	—	—	—	—
Irlanda	2,0	3,3	5,3	12,8	24,0	14,0	69,0	9,2	41,0
Italia	1,9	3,4	5,3	1,2	7,0 (i)	—	65,0	—	22,0
Chipre	—	—	—	—	16,0	11,0	35,0	9,1	28,0
Letonia	1,9	5,7	7,6	—	—	13,0	—	11,1	—
Lituania	1,4	4,4	5,8	1,6	10,0	10,0	65,0	12,4	33,0
Luxemburgo	—	—	—	—	24,0 (i)	45,0	65,0 (i)	32,8	24,0 (i)
Hungría	2,4	4,7	7,1	—	5,0	16,0	35,0	9,9	22,0
Malta	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Países Bajos	3,8	3,7	7,5	—	25,0	—	47,0	—	41,0
Austria	3,0	3,4	6,4	1,0	18,0	21,0	74,0	16,2	32,0
Polonia	2,0	5,2	7,2	1,3	4,0	13,0	74,0	9,6	22,0
Portugal	2,0	5,1	7,1	1,3	13,0	13,0	57,0	5,6	26,0
Eslovenia	2,1	3,1	5,2	—	16,0	13,0	47,0	13,8	29,0
Eslovaquia	2,2	3,8	6,0	—	—	—	—	—	—
Finlandia	3,7	3,4	7,1	—	31,0	45,0	91,0	19,3	51,0
Suecia	4,4	4,3	8,7	2,8 (i)	39,0	39,0	92,0	20,7	30,0
Reino Unido	4,2	3,7	7,9	2,3	—	22,0	33,0	19,5	—

* Al menos una vez a la semana.
TI: Tecnologías de la Información.
C: Telecomunicación.
(i) Cifras relativas a 2003.
Fuente: Eurostat (febrero-abril 2005); (1) eEurope+ Benchmarcking (Enterprise Survey).

GRÁFICO III-21

INDICADORES DE CONTRASTE UE-25, UE-15 Y ESPAÑA, 2004

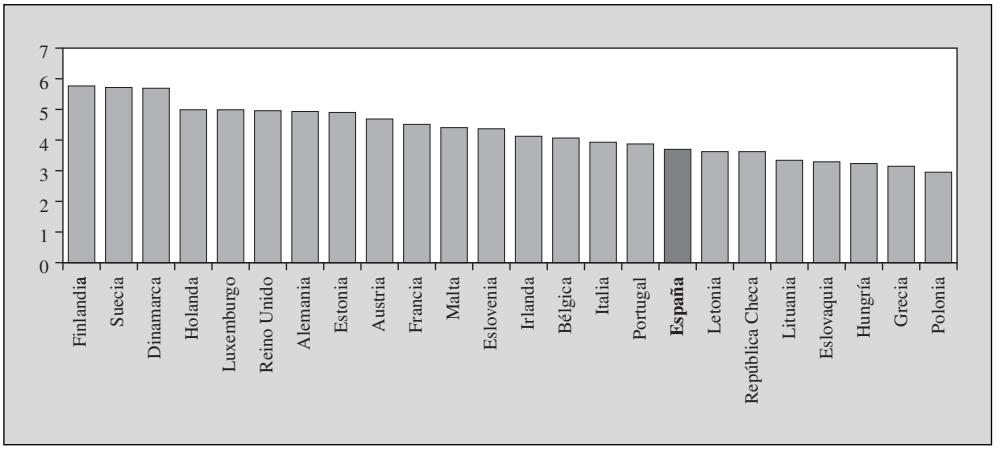


Fuente: Eurostat, *Indicadores Estructurales, Ciencia y Tecnología* (2005).

GRÁFICO III-22

***RANKING* DE PAÍSES DE LA UE-25 EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN, 2004**

(Excepto Chipre)



Fuente: World Economic Forum, *The Lisbon Review. An Assessment of Policies and Reforms in Europe* (2004).

En cuanto al uso de la Administración electrónica, la situación de las empresas españolas se encuentra en el entorno de la media de la UE-25, que supera la alcanzada por la UE-15 y pone de manifiesto cómo la mitad de las empresas con acceso a Internet utilizan estos servicios, si bien con mayor intensidad para la búsqueda de información frente a otros usos (obtención o envío de formularios, etc.), al igual que ocurre con los usuarios particulares.

En relación a los problemas de seguridad en la red, uno de los de mayor incidencia, como es la presencia de virus informáticos, se ha reducido ligeramente en la Unión Europea ampliada respecto a la UE-15. Si se consideran los datos relativos a empresas, España registra problemas en una proporción mayor que la media europea, alcanzando a un 29 por 100 del total de las que tienen conexión a Internet.

España alcanzó en 2004 el 5,2 por 100 respecto al PIB en términos de gasto en TIC, viéndose superada no sólo por la media europea, sino por casi todos los valores correspondientes a los países de la ampliación, y ocupando la segunda peor posición sólo por delante de Grecia. Otros indicadores, como los referidos a empresas con formación *on-line*, o acceso a banda ancha, manifiestan una mejor posición en España al superar en ambos casos la media europea.

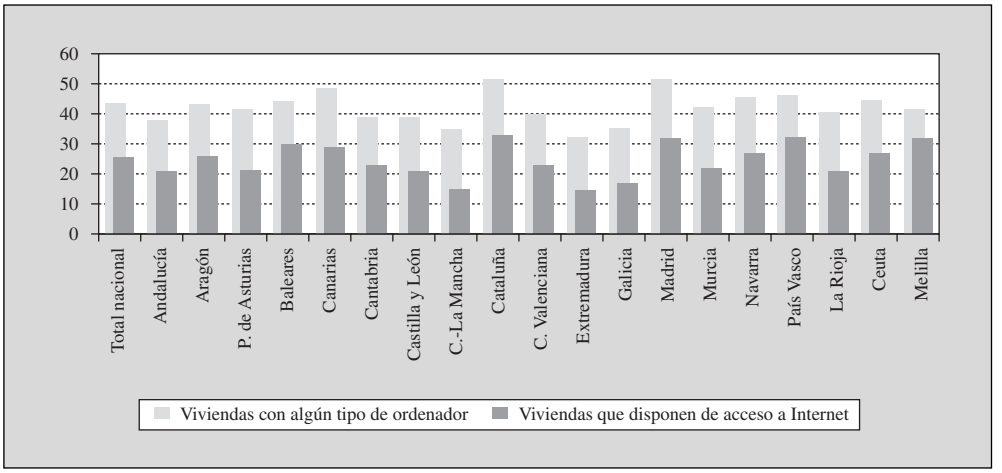
La penetración de las TIC continúa siendo desigual España. Por un lado, aunque es evidente el esfuerzo realizado por todas las Comunidades Autónomas desde 1998, en algunas Comunidades Autónomas como Castilla-La Mancha y Extremadura la proporción de usuarios entre la población apenas alcanza la cuarta parte, mientras que en otras como Madrid y País Vasco la proporción está en torno al 40 por 100. Por otro, puede observarse la gran distancia todavía existente entre la proporción de viviendas con ordenador (en media 43,3 por 100), y aquellas que tienen conexión a Internet (25,3 por 100), que se acentúa en los casos de las Comunidades Autónomas con una peor posición respecto a estos indicadores, como Extremadura, Castilla-La Mancha y Galicia (gráficos III-23 y III-24).

Los índices sintéticos internacionales sobre el uso y difusión de las TIC, elaborados a partir de diversos subíndices, analizan la posición comparativa de distintos grupos de países y coinciden en asignar una posición desfavorable para España (recuadro III-8), en línea con los resultados extraídos de los indicadores de Eurostat

GRÁFICO III-23

VIVIENDAS CON ORDENADOR Y ACCESO A INTERNET, 2003

(Porcentaje)

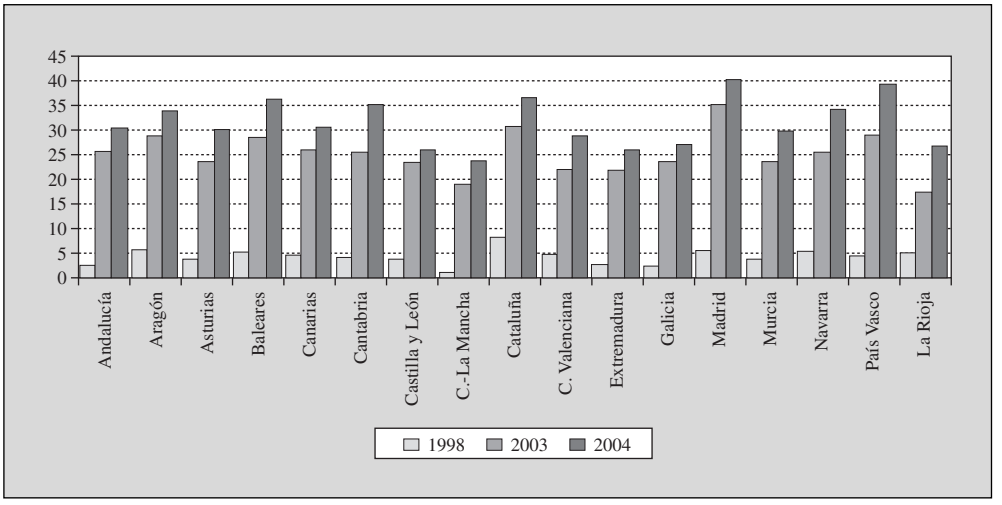


Fuente: INE, *Encuesta de Tecnologías de la Información en los Hogares,* 2003.

GRÁFICO III-24

USUARIOS DE INTERNET EN EL ÚLTIMO MES POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1998-2004*

(Porcentaje)



* Octubre-noviembre 2004.

Fuente: Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación (AIMC), *Estudio General de Medios*.

RECUADRO III-8

RESULTADOS DE LOS ÍNDICES TIC SINTÉTICOS EXTRAÍDOS DE INFORMES INTERNACIONALES

— Worl Economic Forum: *Informe de Competitividad Global 2003/2004*. El índice ICG se compone de tres subíndices (desarrollo macroeconómico, calidad de instituciones públicas y desarrollo tecnológico). Posición española = 21 de 102 países (puntuación 4,94 sobre 7). España entra en el grupo de países no innovadores y su índice tecnológico procede de tres subíndices: innovación, adopción tecnológica y TIC. Para 2003 obtuvo una puntuación de 4,72 sobre 7. Se concluye que España disfruta de un alto potencial de desarrollo en el sector tecnológico, y debe mejorar su competitividad.

— World Economic Forum: *Global Information Technology Report 2004-2005.* El capítulo «Análisis de la Difusión y Uso de las TIC en las naciones» evalúa el nivel relativo de desarrollo TIC en 104 países a través del *Networked Readiness. Index Ranking,* basado en tres pilares: marco legal y mercado; preparación de usuarios, empresas y gobiernos; y niveles reales de uso. España ocupa la posición 29 con una puntuación de 0,43 (oscila entre 1,73 de Singapur y –1,69 de Chad).

— World Economic Forum: *The Lisbon Review 2004. An Assessment of Policies and Reforms in Europe.* El índice se compone de 8 subíndices, dos de los cuales son Sociedad de la Información e I+D+i. Para el índice global España ocupa el puesto 12 entre los 15 países de la UE-15, y en el 16 para el conjunto de la UE-25 con una puntuación de 4,47 (oscila entre 5,8 y 3,25). La clasificación en Sociedad de la Información (3,71) le sitúa en el puesto 18 y para I+D+i en el 11 respecto a la UE-25. Otro subíndice que incide en el ámbito de las TIC es el relativo a Industrias en Red (entre las que se encuentra el sector de telecomunicaciones), para el que España, con 5,34 puntos, ocuparía el puesto 12.

— Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU): *Informe sobre el desarrollo mundial de las Telecomunicaciones 2003.* Índice de Acceso Digital (IAD), evalúa la capacidad de los usuarios de un país para el acceso y uso de las NTIC. Subíndices: infraestructura, asequibilidad, conocimientos, calidad y utilización real de las TIC. De 178 países España ocupa la posición 29, con una puntuación de 0,67 (escala de 0 a 1).

— International Data Company (IDC): *2003 IDC/World Times Information Society Index (ISI).* Este índice analiza desde los años noventa la habilidad de 55 países para utilizar las tecnologías de la información para el avance tecnológico, y alcanzar objetivos socioeconómicos. Se basa en estadísticas sobre uso de ordenador e Internet, comercio electrónico, infraestructura de telecomunicaciones, suscriptores de ancho de banda y telefonía móvil, y niveles educativos. España ocupa el lugar 21.

Fuente: Elaboración propia.

(cuadro III-29). Entre las conclusiones del Informe sobre Competitividad elaborado por el *World Economic Forum* destaca la inclusión de España en el grupo de países no innovadores, aunque se le reconoce un elevado potencial de desarrollo en el sector tecnológico.

Avances en materia de calidad y seguridad de las redes

Los retos actuales en relación al incremento de la demanda de los servicios ofrecidos por las nuevas tecnologías y a la mejora de la oferta de estos servicios, son función directa de una difusión de más calidad, de la mayor seguridad en las comunicaciones y del aumento

de garantías en la protección de los datos. Entre los aspectos que contribuyen a la difusión de estos servicios se encuentran la intercomunicación electrónica de las Administraciones Públicas, la liberalización de los servicios ofrecidos en el mercado interior europeo, o la puesta a punto de la infraestructura que permita un acceso de los servicios a mayor velocidad[122].

La seguridad en las comunicaciones y la protección de datos son el objetivo que se persigue con la creación de nuevos organismos que velen por la seguridad de las comunicaciones o el análisis y seguimiento de la seguridad de las redes[123].

La incorporación de nuevos países a la Unión Europea plantea hacer frente a cambios y retos importantes en el ámbito de las TIC[124], como mejorar la confianza y fiabilidad de las redes, incluyendo las actuaciones dirigidas a dar seguridad en el uso infantil de Internet, fomentar los sistemas de gestión de riesgos, impulsar acciones dirigidas a combatir la difusión de comunicaciones comerciales no solicitadas, y a proteger la intimidad.

Banda ancha: factores del impulso de la demanda

La banda ancha (BA) hace posible la oferta de contenidos avanzados, facilita el desarrollo y la prestación de nuevos servicios en mejores condiciones que los ya existentes y permite reorganizar los procesos laborales y de producción. Esta nueva infraestructura tecnológica permite que servicios como el comercio electrónico, la educación a distancia, la asistencia sanitaria o los prestados por parte de la Administración electrónica adquieran una mayor versatilidad y velocidad. El crecimiento de estas conexiones se está concentrando sobre todo en zonas urbanas, ante la escasa rentabilidad de zonas alejadas o

[122] Comisión Europea, Programa «Intercambio de datos entre Administraciones» (IDA II), Informe Final de Evaluación (8 de noviembre de 2004). Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior, COM (2004) 2 final. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, *Conectando Europa a alta velocidad: evolución reciente del sector de las comunicaciones electrónicas*. COM (2004) 61 final.

[123] Reglamento (CE) núm. 460/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo, por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información. Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo sobre *Las comunicaciones comerciales no solicitadas o* spam. COM (2004) 28 final.

[124] Comunicación de la Comisión Europea, *Retos para la sociedad de la información europea con posterioridad a 2005.* COM (2004) 757 final.

poco pobladas para las que sería necesario incrementar la cuota de financiación pública. Pese a todo, en muchos países europeos ya se han puesto en marcha estrategias para el despliegue de BA en enclaves inicialmente excluidos de su cobertura (recuadro III-9)[125].

RECUADRO III-9

ALGUNOS ELEMENTOS DE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE BANDA ANCHA EN PAÍSES DE LA UE-15

(Datos a enero de 2004)

País	Estrategia BA	Iniciativas
Alemania	Alemania21: Partenariado público-privado destinado a impulsar la SI en Alemania. Deutsche Telekom abarca el 88 por 100 del mercado.	La penetración de BA alcanza el 5,7 [DSL (1) es la tecnología dominante (96 por 100)]; el Gobierno no considera necesarias ayudas públicas, siendo su prioridad actual estimular la reestructuración de operadores de cable. Un eje central de la Estrategia es la e-Administración: desarrollo e-DNI en 2008, servicios de e-Salud, provisión de 440 servicios públicos *on-line*. La mayoría de las escuelas están conectadas a Internet. Se lanzará una campaña informativa para promocionar el uso de BA en las Pymes.
Austria	La Estrategia fue propuesta por el Ministerio de Transportes, Innovación y Tecnología.	La penetración de BA es del 7,6 por 100. Es uno de los pocos países donde los suscriptores de cable superan a los de DSL (55 y 45 por 100, respectivamente). Austria Telekom representa el 75 por 100 del mercado en el primer caso. En fase de elaboración un mapa de zonas excluidas de cobertura. El acceso a Fondos Estructurales está aún en discusión, aunque se ofrecen incentivos financieros en todo el país. Los proyectos de e-Administración son claves en la política de demanda (tarjeta del ciudadano, firma electrónica, etc.); todas las Administraciones Públicas y el 99 por 100 de las escuelas están conectadas a Internet (en este último caso, el 25 por 100 disponen de BA). La iniciativa «Protec 2000+» impulsa el uso de BA en Pymes.
Bélgica	Objetivo: conseguir en 2006 conexión para 2,5 millones de hogares y 500.000 Pymes/profesionales independientes, mediante mejora de servicios y reducción de precios.	Cobertura de zonas inicialmente excluidas; lanzamiento en 2002 de aplicaciones interactivas (como *renta on line*); conexión de centros públicos desde 2002; presencia de actividades de *marketing* para mostrar las ventajas de la tecnología de banda ancha en Pymes.
Dinamarca	Vigente la Estrategia de 2001: «De hardware a contenidos, Estrategia para un acceso a Internet rápido, barato y seguro en Dinamarca».	Es líder en términos de penetración de BA, ya que alcanza al 95 por 100 de la población; se han previsto incentivos fiscales para fomentar la conexión de empresas, estimulando además el desarrollo de aplicaciones de BA desde instituciones públicas (conectadas en su casi totalidad); se prevé asistencia técnica para el lanzamiento de portales electrónicos en Pymes.

[125] Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Conectando europa a alta velocidad: estrategias nacionales de banda ancha.* COM (2004) 369 final.

RECUADRO III-9 *(Continuación)*

ALGUNOS ELEMENTOS DE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE BANDA ANCHA EN PAÍSES DE LA UE-15

(Datos a enero de 2004)

País	Estrategia BA	Iniciativas
España	La Estrategia se basa en tres objetivos: promover la accesibilidad en zonas desatendidas; estimular el uso de servicios SI entre regiones desfavorecidas; y promover el uso de TIC para el crecimiento económico.	La tasa de penetración de BA es del 5,6 por 100, principalmente repartido entre DSL (75 por 100) —mercado dominado por Telefónica (74 por 100)— y cable (24 por 100). Se pretende alcanzar el 10 por 100 a finales de 2005, y para ello se propone: realizar un mapa de cobertura de zonas infraatendidas; utilización por parte de los operadores de fondos previstos en la Ley de Presupuestos, fondos de la Administración Pública y Estructurales. Algunas iniciativas se dirigen a impulsar la conectividad en el sector público (red.es, educación.es, etc.).
Finlandia	Objetivo: alcanzar en 2005 1 millón de conexiones de BA, elevando la competitividad en la provisión de servicios y contenidos, particularmente de bucle local.	Ocupa la 5.ª posición en el *ranking* de la Unión Europea de penetración de BA (9,5 por 100 de la población). La clave de la elevada competitividad del mercado es el «modelo de acceso compartido» (propietarios de inmuebles compran el acceso y lo comparten entre los usuarios vía Red de Área Local). Dispone de un mapa de cobertura, y de estrategias regionales basadas en estimaciones futuras de demanda y condiciones locales de mercado; la práctica totalidad de las Administraciones Públicas, escuelas y bibliotecas, así como todos los hospitales están conectados a BA.
Francia	Plan para la Sociedad de la Información 2004-2007 (anunciado en 2002). Objetivo: alcanzar 10 millones de usuarios en 2007. France Telecom. Posee el 59 por 100 del mercado.	La penetración de BA alcanza el 6,2 por 100 de la población, y la plataforma dominante es DSL (89 por 100). La Estrategia se propone estimular el uso regional de los Fondos Estructurales para impulsar la BA (por ejemplo, eliminar obstáculos administrativos); desarrollar 140 servicios innovadores; estimular la constitución de redes de expertos sanitarios y el uso compartido de dossieres médicos. Todos los hospitales públicos y muchas escuelas están conectados a Internet. Una de las mayores prioridades es estimular la conexión en Pymes.
Grecia	Libro Blanco sobre Estrategia Nacional de Banda Ancha (2002).	Escasa penetración BA (0,1 por 100). Despegue inicial del mercado, cuya plataforma tecnológica básica es DSL (86 por 100). Los puntos centrales del Libro Blanco son la creación de mercados competitivos, la intervención pública en zonas desatendidas, y la importancia de la SI como motor de la cohesión social.
Holanda	La Estrategia, lanzada en 2002, se estructura alrededor de cinco ejes: legislación, distribución del conocimiento, agregación de la demanda, coordinación de iniciativas gubernamentales y formación de grupo asesor de alto nivel.	Con el 11,9 por 100 de su población conectada, éste es un país líder en términos de penetración a BA. El mercado está igualmente repartido entre DSL y cable, estando el primero dominado por KPN (79 por 100). La fuerte competitividad se traduce en bajo coste para la prestación de servicios BA. Entre las iniciativas pueden citarse la creación de demandas agregadas entre consumidores y gobiernos para estimular la oferta en áreas excluidas, como ocurre con la demanda regional intersectorial agregada entre consumidores, escuelas, hospitales, bibliotecas y empresas, que fomenta la prestación de servicios en zonas rurales. Existen incentivos financieros.

RECUADRO III-9 *(Continuación)*

ALGUNOS ELEMENTOS DE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE BANDA ANCHA EN PAÍSES DE LA UE-15

(Datos a enero de 2004)

País	Estrategia BA	Iniciativas
Irlanda	Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006. La Estrategia se ocupa de la infraestructura de BA, marco legal, e-Comercio, aprendizaje permanente y e-Inclusión.	Pese a la elevada penetración de las TIC, la de BA alcanza al 0,9 por 100 de la población. El Plan prevé la construcción de anillos de fibra óptica de alta velocidad en 19 ciudades («redes metropolitanas»), que proveerán BA a empresas, escuelas, hospitales y usuarios privados. Además, se pretende instalar acceso a BA en todas las ciudades con más de 1.500 habitantes. Se desarrollarán iniciativas para el impulso de nuevas aplicaciones y contenidos.
Italia	En 2001 el Ministerio de Comunicación estableció un equipo de trabajo de BA, que pasó a Comité Permanente en 2002. Los objetivos de la Estrategia son estimular la inversión en infraestructura, así como la demanda a través del desarrollo de contenidos digitales y servicios de innovación *on-line.*	La BA alcanza al 4,8 por 100 de la población. El mercado está dominado por tecnología DSL (79 por 100), no existiendo servicios de BA a través de cable módem; Telecom Italia posee el 77 por 100 del mercado DSL. Se desarrollará un mapeado de zonas infraatendidas (Observatorio de BA); se establecerá interconexión de red entre Administraciones Públicas; se impulsarán proyectos de e-Administración, e-Aprendizaje y e-Salud. Actualmente tienen conexión a Internet el 30 por 100 de las oficinas de Administración Pública, el 80 por 100 de las escuelas, y el 7 por 100 de los hospitales, y se pretende alcanzar en 2005 el 80, 100 y 85 por 100 respectivamente. Se promocionará el uso de TIC en Pymes.
Luxemburgo	El Gobierno se propone asegurar un acceso a BA asequible para el 95 por 100 de la población en 2005.	La tasa de penetración de BA es de 2,8 por 100, con un mercado dominado por DSL, donde EPT posee una cuota del 90 por 100. Los precios de acceso están entre los más elevados de Europa. Un mapa de cobertura de infraestructura revela que entre el 6 y 8 por 100 de la población no tiene posibilidad de acceso; el Gobierno impulsará tecnologías UMTS para ampliar la conectividad. Además, se está impulsando el uso de aplicaciones en el sector público. Todas las Administraciones, escuelas secundarias y hospitales están conectados a Internet.
Portugal	La Iniciativa Nacional de Banda Ancha se inscribe en el Plan para la SI, y se propone alcanzar una cobertura del 50 por 100 en hogares y empresas para 2005.	Con una penetración del 4,9 por 100, la BA se difunde básicamente a través de cable módem, siendo Portugal Telecom el proveedor dominante de cable y DSL (87 por 100 del mercado DSL). Entre sus iniciativas destaca el establecimiento de Redes de Comunidad para el acceso a Internet desde zonas no favorecidas, contemplando el posible uso de Fondos Estructurales. El Plan de Acción e-Gobierno incluye la conexión de escuelas, hospitales y Administraciones Públicas, así como aumentar el número de puntos de acceso público a Internet. Se estimulará el uso de Internet en Pymes, y se implementarán 500 proyectos de contenido multimedia para 2005.
Reino Unido	El Programa se propone ser el mercado de BA más competitivo del G7 en 2005. El progreso se mide bianualmente a través de indicadores de precio, régimen normativo, disponibilidad y mercado.	El 5,3 por 100 de la población dispone de conexión a BA, representando la tecnología DSL el 57 por 100. Los Cuerpos Regionales de Agregación trabajan en la agregación de demanda (Administración Pública, escuelas y hospitales), utilizando Fondos Estructurales para estimular estas iniciativas en zonas rurales. Además, existe un partenariado entre industria y Gobierno para estimular el uso de TIC especialmente en Pymes.

RECUADRO III-9 *(Continuación)*

ALGUNOS ELEMENTOS DE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE BANDA ANCHA EN PAÍSES DE LA UE-15

(Datos a enero de 2004)

País	Estrategia BA	Iniciativas
Suecia	El Gobierno se propone conectar a BA todos los hogares y empresas en los próximos años.	Lidera los mercados europeos de BA junto con Dinamarca, Bélgica y Holanda, con el 10,4 por 100 de población conectada. DSL es la tecnología dominante del mercado (60 por 100). El Gobierno quiere asegurarse de que la infraestructura llegue a todo el país, estableciendo subvenciones e incentivos financieros para el periodo 2000-2005. Casi todas las Administraciones Públicas y escuelas, así como todos los hospitales disponen de conexión de BA; la proporción de Pymes asciende al 62 por 100 disponiendo de programas específicos para incrementar su competitividad.

(1) DSL: Línea de Abonado Digital, posibilita un ancho de banda de transmisión por pares de cobre similar a la proporcionada por la red de fibra óptica, cable coaxial o acceso radio.

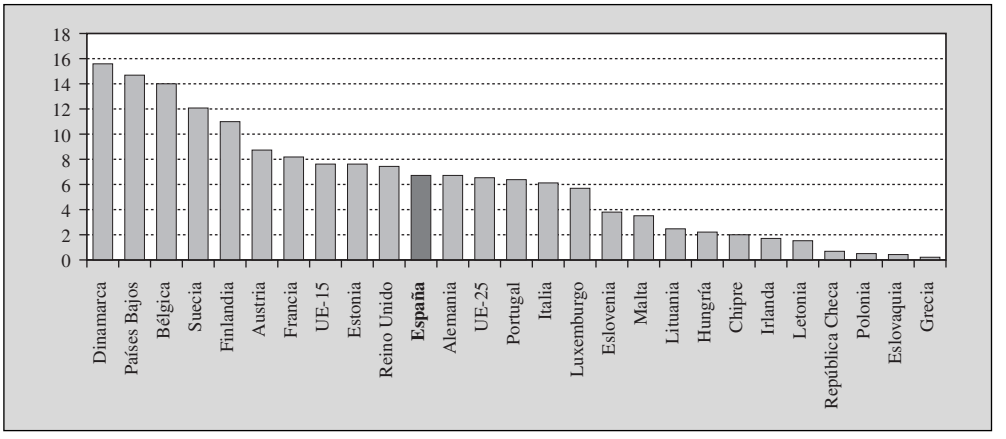
Fuente: Elaboración propia a partir de: Comunicación de la Comisión Europea, *Conectando Europa a alta velocidad: estrategias nacionales de banda ancha.* COM (2004) 369 final, Anexos.

En España la tasa de penetración de la banda ancha ha crecido a buen ritmo desde 2002, situándose en 2004 entre los once primeros países del entorno de la UE-25: el 6,7 por 100 del total de conexiones a Internet se realiza con banda ancha en España, frente al 6,5 de la UE-25 o el 7,6 por 100 de la UE-15 (gráfico III-25). Por su parte, el INE

GRÁFICO III-25

TASA DE PENETRACIÓN DE BANDA ANCHA EN EUROPA, 2004

(Porcentaje sobre el total de conexiones a Internet)



Fuente: Eurostat, *Indicadores estructurales, Ciencia y Tecnología* (2005).

registró en 2003 un total de 3,6 millones de viviendas con conexión a Internet, de las que el 35,4 por 100 lo están a través de banda ancha.

Es evidente el rápido despliegue y adopción de la banda ancha en la Unión Europea, pese a que aún se mantienen diferencias entre sus Estados miembros debido, fundamentalmente, a la distinta disponibilidad de infraestructura. Además, los mercados competitivos favorecen un mayor crecimiento, al ejercer un efecto positivo en la relación precio/rendimiento e incrementar las posibilidades de elección del consumidor.

Las estrategias nacionales para el impulso de la banda ancha en Europa, cuya preparación se acordó en la Cumbre Europea de primavera de 2003 (UE-15), afectan tanto al despliegue de infraestructuras como al fomento de su utilización, tratando de prestar una atención especial a aquellas zonas no suficientemente cubiertas, basándose en lo establecido en el Consejo Europeo de Telecomunicaciones de marzo de 2004. Todas ellas tienen una serie de programas en común (cobertura de zonas excluidas, estímulo del uso en el sector público, conexión de Administración Pública, escuelas y hospitales y conexión de Pymes), ofreciéndose en la síntesis algunas iniciativas diferenciales (recuadro III-9).

2.6.2. **La Sociedad de la Información en España**

Plan para impulsar la e-Administración

El Plan de Choque de 2003 para el impulso de la Administración electrónica en España[126] planteaba un avance en la oferta de servicios telemáticos públicos, con el objetivo de garantizar una mayor accesibilidad de todos los ciudadanos a los mismos en los ámbitos nacional, autonómico y local, desde cualquier entorno (laboral, educativo, sanitario, privado, etc.). Pretendía además estimular el uso de todas las lenguas cooficiales y otros idiomas, y mejorar la coordinación e intercomunicación de las Administraciones, mediante protocolos que aseguren la privacidad y fiabilidad de cualquier trámite.

Aún es pronto para comprobar los efectos de este Plan, pero se detecta cierta ralentización de la actividad. En 2003, la proporción

[126] Ministerio de Ciencia y Tecnología y Ministerio de Administraciones Públicas, *Plan de Choque para el impulso de la Administración Electrónica en España,* 8 de mayo de 2003.

de servicios públicos españoles disponibles en red era del 40 por 100, exactamente igual a la alcanzada un año antes, con el efecto de que mientras en 2002 la posición era favorable en relación al 36 por 100 de la UE-15, en 2003 ya se detectaba un desfase del 5 por 100.

De la oferta disponible por el momento se beneficia el 50 por 100 de las empresas que acceden a Internet (casi el 58 por 100 según el INE), cuya utilización está fundamentalmente orientada a la búsqueda de información, aunque es también creciente para la obtención y envío de impresos, destacando las empresas españolas en relación a la media de la UE-15. En el uso de los servicios electrónicos por parte de los individuos, España se encuentra en el entorno de la media europea para los cuatro usos fundamentales[127], pero especialmente para búsqueda de información.

El uso de los servicios proporcionados por la e-Administración en el sector empresarial varía en función del tamaño de la empresa: las grandes (250 y más empleados) son usuarias casi en su totalidad, frente a algo más de la mitad de las Pymes, si bien se mantiene en todos los casos la proporción de los objetivos perseguidos. Este comportamiento se reproduce por sectores, aunque quizás sea el sector servicios el que más fielmente se ajusta al del total de empresas (gráfico III-26).

Por Comunidades Autónomas, los usuarios de Internet de Cataluña, Madrid, Asturias, Extremadura y Aragón destacan sobre la media nacional por la intensidad de búsqueda informativa proporcionada por los servicios el electrónicos de las respectivas Administraciones; por su parte, son las empresas ubicadas en Navarra, La Rioja, Madrid, el País Vasco o Castilla y León las que se desmarcan en la utilización de estos servicios (gráfico III-27).

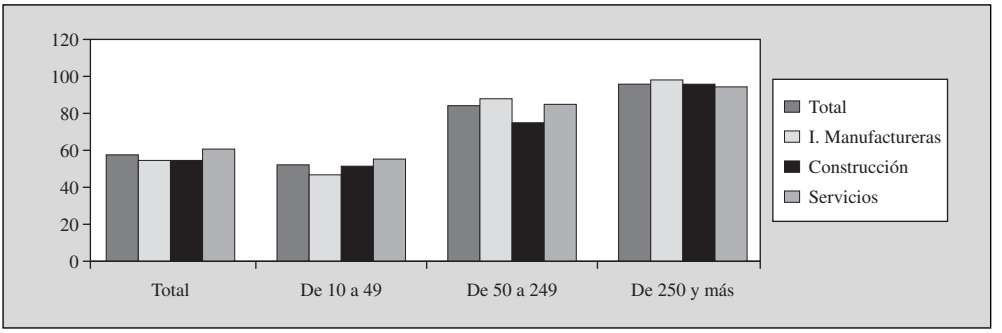
La dinamización de la oferta *on-line* de servicios de la Administración Pública española es evidente, como también lo es la respuesta de los usuarios, especialmente en las opciones de menor riesgo, como la búsqueda de información, evolucionando más lentamente las que afectan de forma más directa a la privacidad de los datos.

[127] Las estimaciones sobre la interacción del usuario con la Administración Pública a través de Internet se realizan según los usos considerados más importantes: búsqueda de información, conseguir impresos o formularios, devolver impresos cumplimentados, o gestión electrónica completa.

GRÁFICO III-26

USO DE E-ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA POR SECTOR Y TAMAÑO DE EMPRESA, 2003

(Porcentajes)

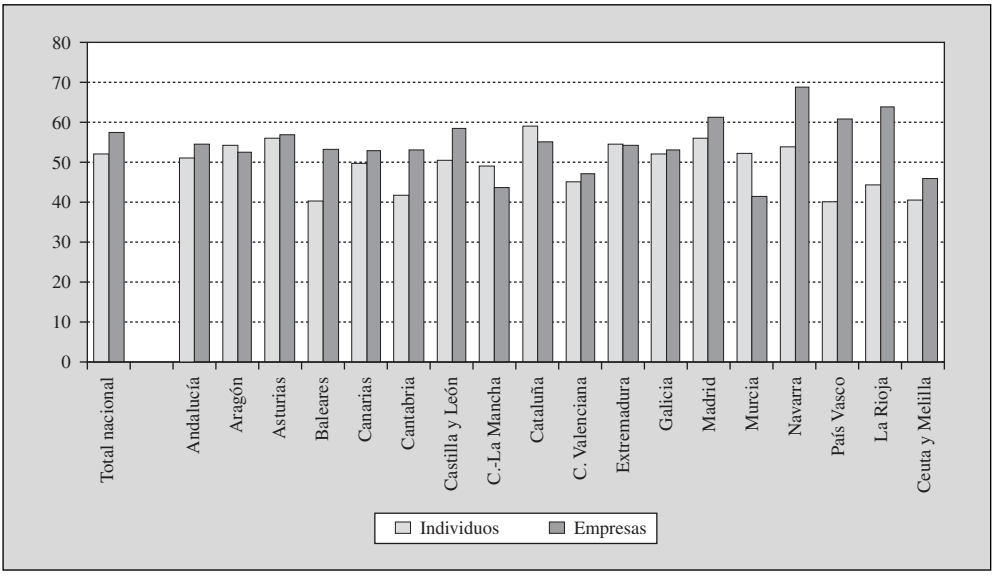


Fuente: INE, *Encuesta de uso de TIC y Comercio Electrónico 2003*.

GRÁFICO III-27

INTERACCIÓN CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS PARA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2003

(Porcentajes sobre el total de usuarios Internet)



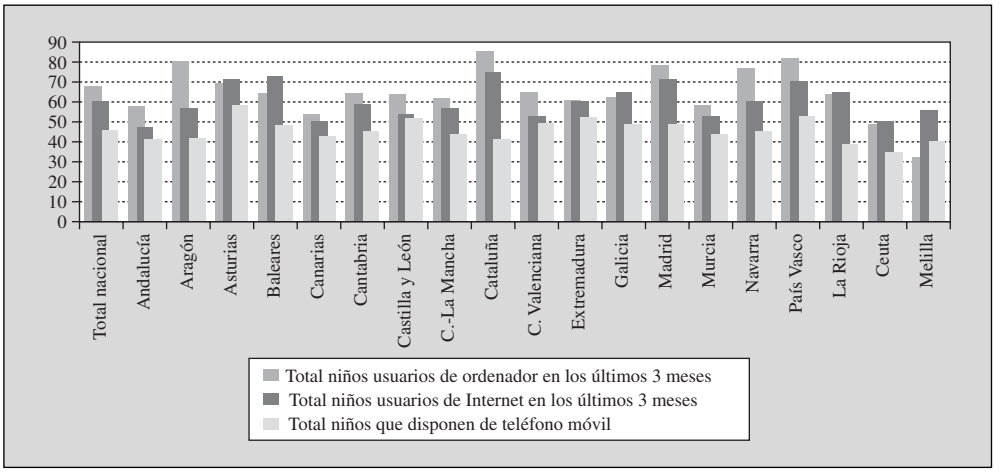
Fuente: INE, *Encuesta de uso de TIC y Comercio Electrónico 2003* y *Encuesta de Tecnologías de la Información en los Hogares 2003*.

Usos de Internet: retos y soluciones

El uso de Internet por parte de la población más joven presenta una notable utilidad como instrumento de apoyo educativo, si bien genera cada vez mayor inquietud la posibilidad de acceso indiscriminado a todos los contenidos, incluidos los destinados a usuarios adultos. En este sentido, los datos referidos a España confirman la existencia de una elevada proporción de usuarios infantiles (10 a 14 años), que ha experimentado un evidente crecimiento entre 2003 y 2004 (del 50,5 al 60,2 por 100). Algunas Comunidades Autónomas se sitúan bastante por encima de la media, como Cataluña, Asturias, Baleares, Madrid y el País Vasco (gráfico III-28).

La proliferación del correo basura (*spam*), y la resolución de conflictos motivados por la prestación de servicios de la sociedad de la información[128] son fenómenos que desde hace varios años vienen impulsando en España la aplicación de códigos de conducta como instrumentos de autorregulación por parte de corporaciones, asociaciones y organizaciones, destinados a la protección de los usuarios. Sin embargo, no ha sido hasta 2004 cuando se ha creado un distintivo de identificación de aquellos códigos de conducta que realmente

GRÁFICO III-28
USO DE LAS TIC ENTRE NIÑOS DE 10-14 AÑOS, 2004



Fuente: INEBase, *Encuesta de Tecnologías de la Información en los Hogares 2004.*

[128] Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la sociedad de la información y el comercio electrónico.

ofrezcan garantías[129]. Este nuevo «distintivo público de confianza en línea» permitirá la identificación de los prestadores de servicios que cumplan determinados requisitos relativos a los siguientes aspectos: el grado de accesibilidad a contenidos de consumidores y usuarios con alguna discapacidad; las medidas concretas en materia de protección de menores; la clasificación y etiquetado de contenidos; y las instrucciones sobre sistemas de filtrado de contenidos.

Estos prestadores de servicios deberán adoptar, además, uno de los sistemas arbitrales o de resolución extrajudicial de conflictos que figure en la lista de la Comisión Europea sobre sistemas alternativos de resolución de conflictos.

Banda ancha para la convergencia tecnológica

Al objeto de acortar distancias en lo que a nuevas tecnologías se refiere, y como parte de la Estrategia Nacional de BA, el Gobierno español en colaboración con las empresas y las Comunidades Autónomas, está elaborando un Plan de Convergencia con Europa que tratará de mejorar la posición competitiva y consolidar la utilización de las TIC de España. El Plan estará integrado por un conjunto de programas, entre los que jugarán un papel fundamental aquellos relativos a la dotación de conexión a Internet de banda ancha en los centros educativos y las Pymes (creando para estas últimas una línea financiera de prioridad, denominada «Préstamo Tecnológico»), o a incrementar los accesos públicos a Internet.

La implantación de BA será un requisito imprescindible para otro de los procesos tecnológicos más controvertidos en los últimos años: la televisión digital. La transición de la televisión analógica a la digital (evolución de las emisiones tradicionales a un formato digital) supone una mejora en la calidad y una diversificación de los servicios prestados a través de imagen y sonido, y supone también un estímulo a la convergencia tecnológica, ya que permitirá en el corto o medio plazo su difusión a través de otros dispositivos y plataformas tecnológicas (Internet, telefonía móvil).

El panorama actual de emisión televisiva de pago en España está dominado por la plataforma de satélite, primera tecnología en digi-

[129] Real Decreto 292/2004, de 20 de febrero, por el que se crea el Distintivo público de confianza en los servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico y se regulan los requisitos y procedimiento de concesión. Desarrolla la previsión contenida en la disposición final octava de la Ley 34/2002.

talizarse. Pero desde hace unos años se viene planteando este proceso en la televisión terrestre (TDT)[130], modelo de emisión en abierto basado en ingresos por publicidad que sustituirá progresivamente a la tradicional televisión en abierto. A finales de 2004 el Consejo de Ministros aprobó el Plan de Impulso de la Televisión Digital Terrenal, al objeto de superar el estancamiento en el despliegue e implantación de esta tecnología. Entre otras acciones, este Plan contempla la modificación del Plan Técnico Nacional de TD, la asignación de las frecuencias libres en TDT de 1998 de cobertura estatal, el adelanto en dos años de la fecha límite del periodo de transición a la TDT (el denominado «apagón analógico» tendrá lugar a principios de 2010 en lugar del 1 de enero de 2012), así como la coordinación de las fechas de lanzamiento de las televisiones de ámbito nacional con las autonómicas y locales digitales[131].

3. PROTECCIÓN SOCIAL

El análisis de las principales características de la protección social en España comienza, como viene siendo habitual en esta Memoria, con una referencia al contexto comparado europeo. En 2004, la ampliación de la Unión marcó un nuevo escenario a partir de las condiciones que presentan los nuevos Estados miembros en su situación social y económica y en sus sistemas de protección social, de las que se exponen algunos de los principales rasgos. Por otro lado, se ofrece una aproximación, a partir de la información que proporciona el sistema de estadísticas SEEPROS, a la posición relativa en que se encuentra España en términos de convergencia con la Unión Europea en aspectos como la intensidad de la protección social o la atención a necesidades de importancia creciente en los últimos años, entre otros. En un contexto en el que las políticas nacionales se encuentran orientadas al seguimiento de objetivos definidos a nivel comunitario, dentro del sistema de coordinación abierta, se exponen algunas tendencias principales dentro del panorama de la protección social en

[130] Real Decreto 2169/1998, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrenal, y Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital local, modificado por Real Decreto 2268/2004, de 3 de diciembre.

[131] Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas urgentes para el impulso de la televisión digital terrestre, de la liberalización de la televisión por cable y el fomento del pluralismo (Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2004).

Europa, como la definición de políticas de envejecimiento activo o la protección a las situaciones de dependencia.

Se analizan, también, las prestaciones económicas del sistema de Seguridad Social, fundamentalmente las pensiones, por su trascendencia como principal mecanismo de garantía de rentas sustitutorias de los ingresos por trabajo para una gran parte de la población, y como pilar esencial del sistema de protección social en su conjunto. Otras funciones del sistema, como la asistencia sanitaria, han sido tratadas anteriormente, como parte de los servicios públicos que aseguran la calidad de vida (Capítulo III, epígrafe 2.2). El análisis del sistema de protección social continúa con la exposición de los principales datos del año en la protección por desempleo. Asimismo, se analiza la evolución en el año de la previsión social complementaria, tanto en las principales cifras que dan cuenta del grado de implantación de los diferentes instrumentos en que se materializa, como en los desarrollos normativos con los que se pretende impulsar. Por último, la panorámica del sistema se completa con las políticas de inclusión social y el desarrollo e implantación de los servicios sociales, de los que se ofrece un análisis del nivel de prestaciones básicas contenidas en el Plan Concertado en Corporaciones Locales, así como de otros instrumentos dirigidos a colectivos que presentan necesidades específicas.

3.1. Protección social en España y en la Unión Europea

La mejora y adaptación de los sistemas nacionales de protección social (pensiones, políticas de lucha contra la probreza e inclusión social, y sanidad), se lleva a cabo en el marco del método abierto de coordinación, en el que se prevé definir nuevos objetivos comunes y una mayor interrelación tanto de naturaleza interna, entre los tres pilares de la protección social, como externa, en relación con la coordinación de las políticas macroeconómicas y la Estrategia Europea de Empleo, así como el uso de indicadores comunes y la mejora de la información estadística, todo ello en el horizonte de 2006.

El desarrollo de la coordinación de la protección social a nivel europeo implicará la elaboración de una nueva ronda de planes de estrategia nacional en materia de pensiones e inclusión social, a lo largo de 2005, la aplicación del método abierto de coordina-

ción en el campo de la sanidad, y la plena incorporación de los nuevos Estados miembros a dicho sistema de coordinación. En este marco, asimismo, el Consejo y la Comisión adoptaron en el mes de marzo de 2005 el *Informe conjunto sobre protección social e inclusión social*.

3.1.1. **La protección social en la Europa ampliada**

Escasa información de los nuevos Estados miembros

Una panorámica de las magnitudes de gasto e ingresos de los sistemas de protección social en la Unión Europea, a partir de la información que proporciona el sistema europeo SEEPROS, debería presentar en esta ocasión la oportunidad, no sólo de conocer la evolución interanual en la UE-15, sino asimismo permitir la comparación para el conjunto de los veinticinco Estados miembros. Sin embargo, a las limitaciones para llevar a cabo un análisis de la protección social en términos comparados en Europa, señaladas en anteriores ediciones de esta Memoria, deben añadirse las relativas al conocimiento de la situación en los países de la ampliación, para los cuales no se dispone de series temporales homogéneas ni tampoco, para la mitad de ellos, de los últimos datos correspondientes a 2002. No obstante, sí están disponibles los datos de 2001 en las magnitudes objeto de comparación (a excepción de Chipre), lo que permite una primera aproximación comparada en la UE-25 del esfuerzo, la intensidad en la protección y la estructura de las fuentes de financiación de los sistemas. La plena incorporación de los nuevos miembros al método abierto de coordinación en protección social deberá comportar una mejora en la actualización y disponibilidad de la información estadística de aquéllos.

Diferencias en la situación social y la protección social en los nuevos Estados miembros

La ampliación, en el mes de mayo, a diez nuevos Estados representa un hecho con consecuencias de diversa índole para la política social y la protección social en el conjunto de la Unión Europea. Los nuevos Estados miembros, afectados por condicionantes demográficos similares a los de la Unión Europea, y enfrentados a los efectos sociales de la transición política y la adaptación de sus economías, han venido experimentando profundas reformas en sus estructuras de protección social, pensiones, sanidad y lucha contra la pobreza y la exclusión, que se encuentran todavía inacabadas y abiertas a importantes retos. Este proceso de adaptación, que se ha seguido en paralelo a los procesos de transición durante la década pasada, debe-

rá continuar en el marco del método abierto de coordinación, en el que los nuevos Estados miembros venían participando incipientemente ya desde antes de la adhesión, y hacerse plenamente visible con ocasión de los nuevos planes nacionales de protección social.

Los nuevos miembros y los candidatos al ingreso registran entre sí situaciones sociales y económicas diferentes, si bien presentan elementos comunes, particularmente entre los países de Europa Central y Oriental (PECO) pertenecientes al antiguo bloque socialista, que han condicionado la configuración actual de sus sistemas. A la tendencia al envejecimiento de sus sociedades, que comparten con los países de la UE-15, se ha sumado una importante destrucción de empleo y un aumento de las tasas de paro en el proceso de transición económica. Por otra parte, en su condición de miembros de la Unión Europea, deben afrontar las exigencias de estabilidad macroeconómica para llegar a formar parte de la UEM, con la consecuencia de adoptar políticas de contención del gasto público, todo ello en unos países que, de media, presentaban un nivel de gasto en protección social, en proporción al PIB, sensiblemente menor al de la UE-15[132].

Al mismo tiempo, los nuevos Estados miembros presentan notables diferencias en sus sistemas de protección social. En estos años se ha puesto fin a los antiguos modelos estatistas de monopolio de la protección social vigentes en los PECO. En la actualidad no existe un modelo uniforme, contribuyendo la ampliación a abrir aún más la notable diversidad de los sistemas existentes en el conjunto de la Unión Europea en aspectos clave como el papel del sector público y la participación del sector privado, la estructura y el modelo (reparto *versus* capitalización) de los sistemas de pensiones, las fuentes de financiación, etc. Algunas tendencias comunes que se han puesto de manifiesto en aquéllos consisten, por un lado, en una entrada de la iniciativa privada en los sistemas anteriormente dominados por el monopolio del Estado, en el terreno de las pensiones y la sanidad[133].

---

[132] Ello no obsta a que existan importantes diferencias dentro de este grupo de países, más acentuadas al analizar sus sistemas de protección de forma desagregada, atendiendo a las diferentes funciones y clases de pensiones.

[133] Al respecto, véase European Commission: *Social protection in the 13 candidate countries (a comparative analysis)*, marzo de 2003, págs. 248 y ss. Asimismo, puede verse un análisis de las características actuales de la protección social, por situaciones protegidas, en Y. Jorens: «Social protection en the 10 new member States». MISSOC-Info 2/2004.

Junto a esta privatización parcial, se han desarrollado redes básicas de asistencia social que complementan a unos sistemas de Seguridad Social fuertemente basados en lo laboral, si bien se enfrentan a importantes problemas de financiación en un contexto de restricción del gasto. En general, buena parte de los nuevos Estados miembros afrontan una situación de debilidad de sus recursos financieros para sostener un nivel de prestaciones sociales suficientes en ámbitos como la sanidad, las pensiones o las políticas de inclusión social.

La situación socioeconómica de los nuevos miembros ha comportado un empeoramiento relativo, respecto de la antigua UE-15, de indicadores sociales como las tasas de paro, particularmente el paro de larga duración, o las cifras de pobreza y de exclusión social[134]. Todo ello determina la necesidad de reforzar las políticas orientadas a alcanzar los objetivos de empleo, cohesión social y competitividad económica en el marco de la Estrategia de Lisboa[135].

Esfuerzo, intensidad y financiación de la protección social

En lo que respecta al esfuerzo en protección social, medido por el porcentaje del PIB que se destina a este capítulo de gasto, se confirma un repunte del mismo para la UE-15 (cuadro III-30), que ya se anticipaba a partir de los datos de 2001. Dicha alza es reflejo, sin embargo, de la desaceleración de la actividad económica que tuvo lugar en esos años, junto con el mayor gasto en algunas funciones como la protección por desempleo.

En el caso de España, dicho esfuerzo se mantuvo prácticamente constante, aumentando tan sólo en una décima, y ello a pesar de la conjunción, en 2002, de una serie de factores como la ralentización del crecimiento económico y el sensible aumento del desempleo, con el correspondiente mayor gasto en protección a los parados. En cualquier caso, los datos de 2002 señalan que siguió creciendo la distancia entre España y la Unión Europea en el gasto social, ya que si en 2001 esa diferencia era de 7,5 puntos, en 2002 creció hasta los 7,8[136].

[134] Véase, ampliamente al respecto, Informe del CES 1/2004, sobre los *Efectos de la próxima ampliación de la Unión Europea sobre la economía española.*

[135] Véanse, en relación con ello, el diagnóstico y las orientaciones contenidas en *Report of the High Level Group on the future of social policy in an enlarged European Union*, 2004.

[136] No obstante, conviene subrayar que se trata de cifras que reflejan el esfuerzo en proporción al PIB, el cual ha venido experimentando en los últimos años en España crecimientos superiores a la media comunitaria.

CUADRO III-30

ESFUERZO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, 1992-2002

(Gasto total en protección social en términos SEEPROS como porcentaje del PIB)

Países	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000p	2001*	2002*
Alemania	27,6	28,4	28,3	28,9	30,0	29,5	29,3	29,6	29,6	29,8	30,5p
Austria	27,8	29,1	28,9	28,9	28,8	28,8	28,5	28,9	28,4	28,7	29,1
Bélgica	27,7	29,3	28,7	28,1	28,6	27,9	27,6	27,3	26,9p	27,5*	27,8*
Dinamarca	30,3	31,9	32,8	32,2	31,4	30,4	30,2	30,0	29,2	29,5	30,0
España	22,4	24,0	22,8	22,1	21,9	21,2	20,6	20,3	20,2p	20,1p	20,2p
Finlandia	33,6	34,5	33,8	31,7	31,6	29,2	27,2	26,8	25,5	25,7	26,4
Francia	29,3	30,7	30,5	30,7	31,0	30,8	30,5	30,2	29,8	30,0	30,6p
Grecia	21,2	22,0	22,1	22,3	22,9	23,3	24,2	25,5	26,3	27,1	26,6
Holanda	31,9	32,3	31,7	30,9	30,1	29,4	28,4	28,0	27,4	27,5	28,5
Irlanda	20,3	20,2	19,7	18,9	17,8	16,6	15,4	14,7	14,3	15,3	16p
Italia	26,2	26,4	26,0	24,8	24,8	25,5	25,0	25,2	25,2	25,6p	26,1p
Luxemburgo	22,5	23,3	22,9	23,7	24,1	22,8	21,7	21,7	20,3	21,3	22,7p
Portugal	18,4	21,0	21,3	22,1	21,2	21,4	22,1	22,6	23,0	24,0	25,4p
Reino Unido	27,9	29,0	28,6	28,2	28,1	27,5	26,9	26,5	27,1	27,6	27,6
Suecia	37,1	38,2	36,8	34,6	33,8	32,9	32,2	31,8	30,8	31,4	32,5
UE-15	27,7	28,7	28,4	28,2	28,4	28,0	27,5	27,4	27,3	27,6*	28*
Rep. Checa				17,0	17,3	18,3	18,3	19,1	19,3	19,2	19,9
Estonia									15,1p	14,3p	
Chipre											
Letonia									15,3p	14,3p	
Lituania									16,2p	15,2p	
Hungría								20,7	19,8	19,8	20,9
Malta								17,2	16,6	17,3	17,7
Polonia									20,7	22,1	
Eslovenia					24,4	24,8	25,0	25,0	25,2	25,5	25,4p
Eslovaquia				18,7	19,8	20,0	20,2	20,2	19,5	19,1	19,2p
Países adhesión									27p	27,2*	
UE-25									27,0	27,3	

Nota: Incluye gastos de prestaciones sociales de funcionamiento y otros gastos.
p Dato provisional.
* Dato estimado.

Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts, data 1994-2002.*

Por su parte, en el conjunto de la UE-25 el porcentaje del PIB destinado a protección social fue ligeramente menor en 2001, aunque este dato es poco significativo a la vista de que las economías de los entonces países candidatos sólo representaban un escaso porcentaje (4 por 100) del PIB total comunitario. En todo caso, en 2001, tan sólo dos países (Eslovenia y Polonia) se acercaban a la media comunitaria, destacando los tres países bálticos como los que menor gasto presentaban.

Gasto por habitante en España: la mitad de la media comunitaria

En términos de gasto por habitante, indicador que aproxima mejor a la intensidad de la protección que brinda un determinado sistema, se mantiene la tendencia al alza de años anteriores, lo que es coherente a su vez con la evolución apuntada de gasto en relación al PIB. Así, en la UE-15 se registró un incremento del 2,6 por 100, siendo sensiblemente superior en el caso de España, que experimentó un alza del 2,8 por 100 (cuadro III-31). En conjunto, en relación con este indicador, España seguía en un nivel de gasto que es la mitad del correspondiente a la media comunitaria, (50,5 por 100), situándose en el antepenúltimo lugar de la UE-15, tan sólo por delante de Grecia y Portugal.

CUADRO III-31

INTENSIDAD DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, 1994-2002

(Gasto en protección social en términos SEEPROS por habitante en euros a precios constantes de 1995)

Países	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000p	2001*	2002*
Alemania	6.247	6.647	6.754	6.460	6.528	6.786	6.863	6.932	7.112p
Austria	6.384	6.656	6.610	6.419	6.578	6.920	6.941	7.038	7.228
Bélgica	5.712	5.867	5.868	5.699	5.770	5.926	5.973p	6.099*	6.187*
Dinamarca	8.231	8.479	8.436	8.217	8.308	8.446	8.447	8.590	8.782
España	2.565	2.516	2.591	2.514	2.531	2.603	2.693p	2756p	2835p
Finlandia	5.646	6.159	6.100	5.940	5.767	5.833	5.784	5.858	5.999
Francia	5.997	6.133	6.244	6.184	6.331	6.498	6.587	6.733	6.945p
Grecia	1.946	1.917	1.981	2.082	2.105	2.332	2.482	2.576	2.623
Holanda	6.136	6.340	6.165	6.027	6.026	6.153	6.232	6.338	6.543p
Irlanda	2.605	2.669	2.756	3.043	2.963	3.117	3.332	3.758	4.136p
Italia	4.158	3.631	4.026	4.278	4.255	4.354	4.446	4.567p	4.736p
Luxemburgo	7.498	7.998	8.164	8.135	8.272	8.929	9.100	9.534	10.181p
Portugal	1.696	1.824	1.798	1.867	1.992	2.143	2.249	2.383	2.537p
Reino Unido	4.442	4.175	4.336	5.173	5.326	5.538	6.352	6.437	6.563p
Suecia	7.718	7.437	8.065	7.891	7.758	8.074	8.522	7.964	8.449p
UE-15	4.913	4.986	5.065	5.070	5.129	5.129	5.352p	5.465*	5.606*
Rep. Checa		695	754	758	760	790	849	921p	1.097p
Estonia							405p	408p	
Chipre									
Letonia							389p	392p	
Lituania							425p	430p	
Hungría						502	495	524	637
Malta						1.508	1.534	1.570	1.589
Polonia							548p	641p	
Eslovenia			1.765	1.785	1.815	1.831	1.756	1.739	1.732p
Eslovaquia		517	575	623	629	561	559	553	597p
UE-25							4.586p	4.686*	

p Dato provisional.
* Dato estimado.

Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts, data 1994-2002.*

Por lo que respecta a los nuevos Estados miembros, destaca la enorme distancia que les separaba y les separa de la UE-15 en el gasto en protección por habitante. Tan sólo dos países, Malta y Eslovenia, se situaban en un nivel de gasto por encima de los 1.500 euros en 2001, lo que supone menos de una tercera parte de la media de la UE-15. Pero, sobre todo, resalta un grupo de cinco países, entre ellos los de mayor población, en los que el volumen de gasto apenas llegaba al 10 por 100 de la media comunitaria.

Por otra parte, en relación al gasto medido en paridades de poder adquisitivo (PPA), en 2002 España descendió un puesto en el *ranking*, situándose entonces en el último lugar, por lo que la evolución relativa en este indicador ha continuado empeorando (gráfico III-29). A pesar de que, en 1994, se partía de una posición mejor que la de otros países, si bien a bastante distancia de la media comunitaria, el avance en esos ocho años ha sido en España ligeramente inferior, lo que ha determinado un deterioro progresivo de su posición relativa.

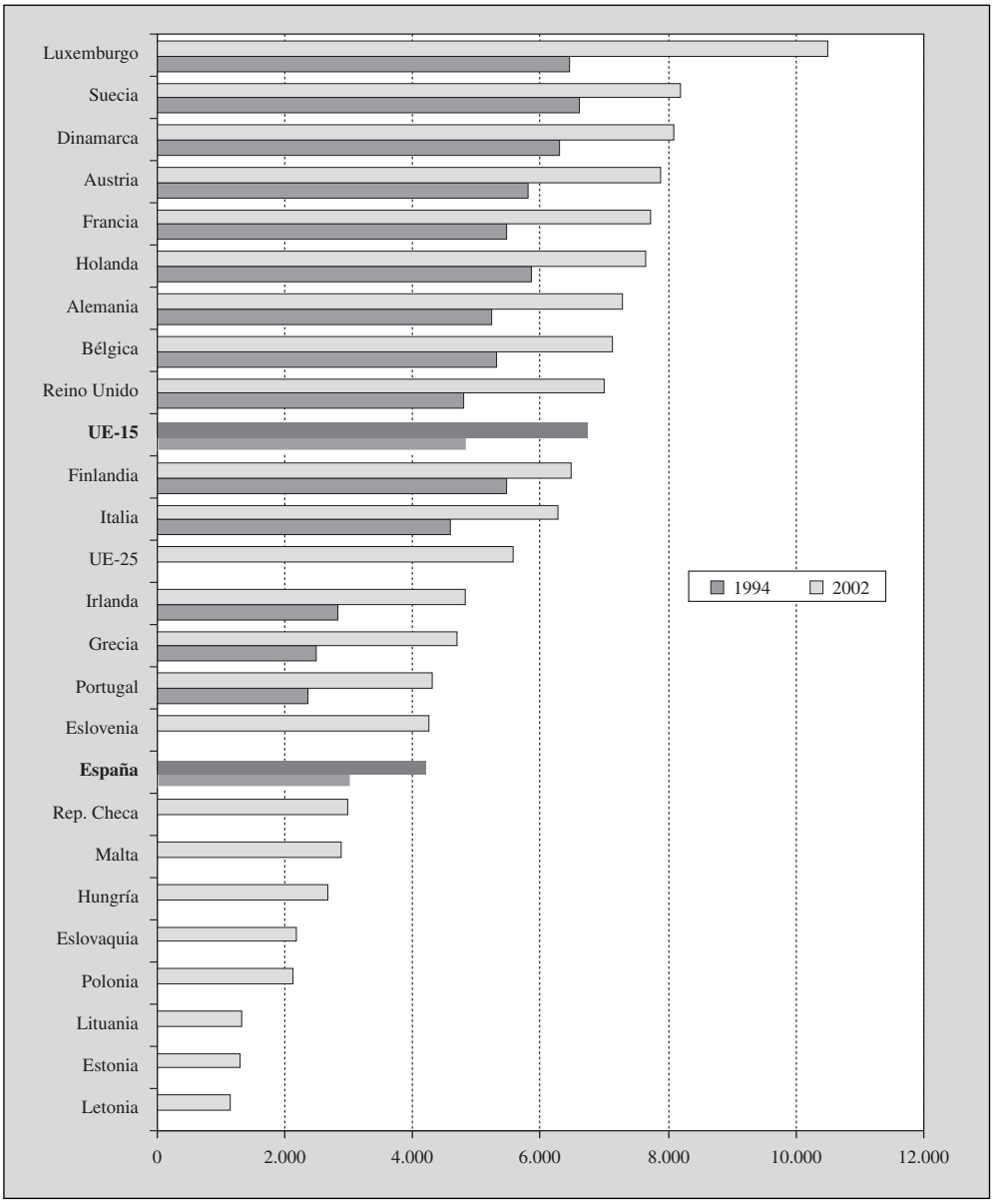
Respecto a los países de la ampliación, a pesar de las limitaciones que presentan los datos disponibles, cabe trazar una primera aproximación a su situación relativa, según la cual, en 2002 los países de mayor población se encontraban en niveles de gasto de entre una tercera parte y la mitad de la media de la UE-15. Tan sólo un país, Eslovenia, registraba un gasto por habitante, expresado en paridades de poder adquisitivo, que era superior al de España, y que se aproximaba al gasto medio que tenía la UE-15 en 1994.

Las anteriores diferencias, cualquiera que sea el indicador utilizado, muestran la enorme brecha existente en la intensidad de la protección social entre los antiguos y los nuevos miembros de la Unión, y ponen de manifiesto el gran esfuerzo que deberán acometer aquéllos para converger en materia social. Por otra parte, la pobre evolución económica de los países de la ampliación en el último periodo tampoco permite esperar avances sustanciales en futuros datos. Este panorama abona la tendencia de buena parte de dichos países, cuyos sistemas de protección social se basan, en general, en modelos de aseguramiento público obligatorio y de reparto, a introducir elementos de los modelos basados en la capitalización en sus sistemas de pensiones y a una cierta intensidad privatizadora y de descentralización en terrenos como la sanidad.

GRÁFICO III-29

INTENSIDAD DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, 1994-2002

(Gasto en protección social por habitante en términos SEEPROS.
Paridades de poder adquisitivo, miles de unidades)



Nota: En el caso de los países de la ampliación no hay datos para 1994; Chipre no dispone de datos y los de Estonia, Letonia, Lituania y la UE-25 corresponden a 2001.

Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts, data 1994-2002.*

Por lo que respecta a la estructura del gasto por grandes funciones de la protección social, la misma se mantiene sin alteraciones destacables respecto de la evolución registrada en los últimos años, destacando en orden de importancia la protección a la vejez, la enfermedad, la discapacidad y la protección a la familia en el conjunto de la Unión Europea. Les siguen, en cuanto a intensidad del esfuerzo, la protección por desempleo y las situaciones de viudedad y orfandad, y, a mayor distancia, las políticas de vivienda y de lucha contra la exclusión (gráfico III-30). La posición de España, respecto de las medias comunitarias, siguió indicando una ligera convergencia al haber crecido el gasto, en relación a 2001, en términos porcentuales, un poco más que la media europea en casi todas las funciones, a excepción de la de vivienda, que registró una ligera disminución, y de las políticas de lucha contra la exclusión social. Los mayores aumentos de gasto en España respecto de la UE-15 en 2002 se produjeron en las funciones de enfermedad (8,3 y 4,7 por 100, respectivamente)[137] y supervivencia (11 y 6,7 por 100), seguidas de desempleo (14 y 11,3 por 100), vejez (6,7 y 4,3 por 100) y familia (7 y 5,5 por 100). Con todo, España continúa estando a gran distancia de la media comunitaria en todas las funciones de gasto, con la excepción ya conocida de la protección por desempleo, un reflejo de la negativa diferencia en la tasa global de paro de España respecto de Europa.

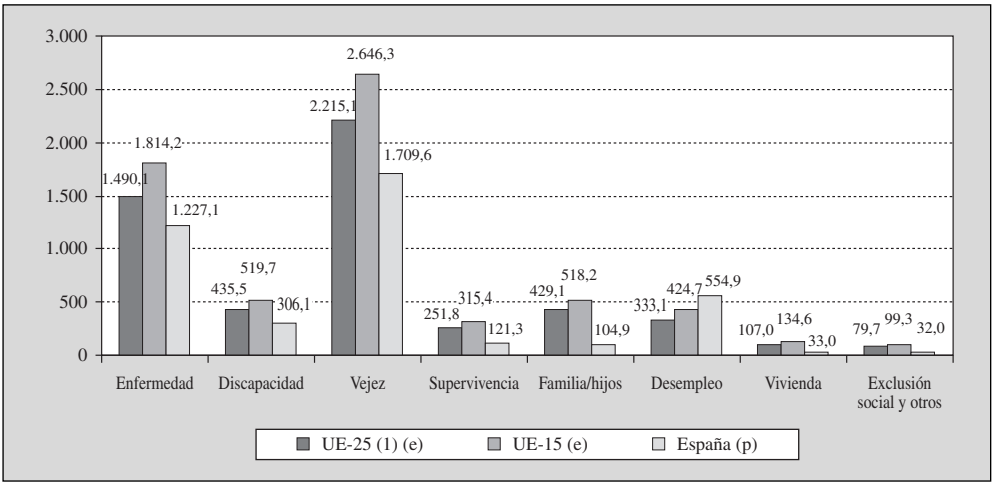
En cuanto al origen de los recursos para financiar la protección que dispensa el sistema en su conjunto, existe una notable diferencia de estructura entre España y la media comunitaria, caracterizada fundamentalmente por una participación mucho mayor en nuestro país de las cotizaciones sociales y una baja participación de las aportaciones públicas. A diferencia de lo que ocurre en Europa, la financiación del sistema español descansa, en más de sus dos terceras partes, en las cotizaciones sociales, y, entre ellas, las cotizaciones procedentes de los empleadores suponen más de la mitad de los ingresos totales

[137] En esta función se incluyen las prestaciones económicas (los gastos por incapacidad temporal pagados por el sistema de la Seguridad Social, las empresas y las Administraciones Públicas a sus empleados) y en especie (las prestaciones de asistencia sanitaria proporcionadas por los agentes de protección social). En prestaciones económicas, el incremento 2001-2002 fue en España de un 9,6 por 100, frente a un 3 por 100 en la UE-15, mientras que en prestaciones en especie el aumento fue prácticamente igual en España y la Unión Europea (5,4 y 5,5, respectivamente). Cabe pensar que una parte del mayor aumento en el componente de prestaciones económicas en España podría derivar de la evolución reciente del gasto en IT (incapacidad temporal).

GRÁFICO III-30

GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR FUNCIONES EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 2002

(Gasto por habitante en cada grupo de funciones, PPA)



e: Estimado.
p: Provisional.
(1) Los datos UE-25 se refieren a 2001.

Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts, data 1994-2002*.

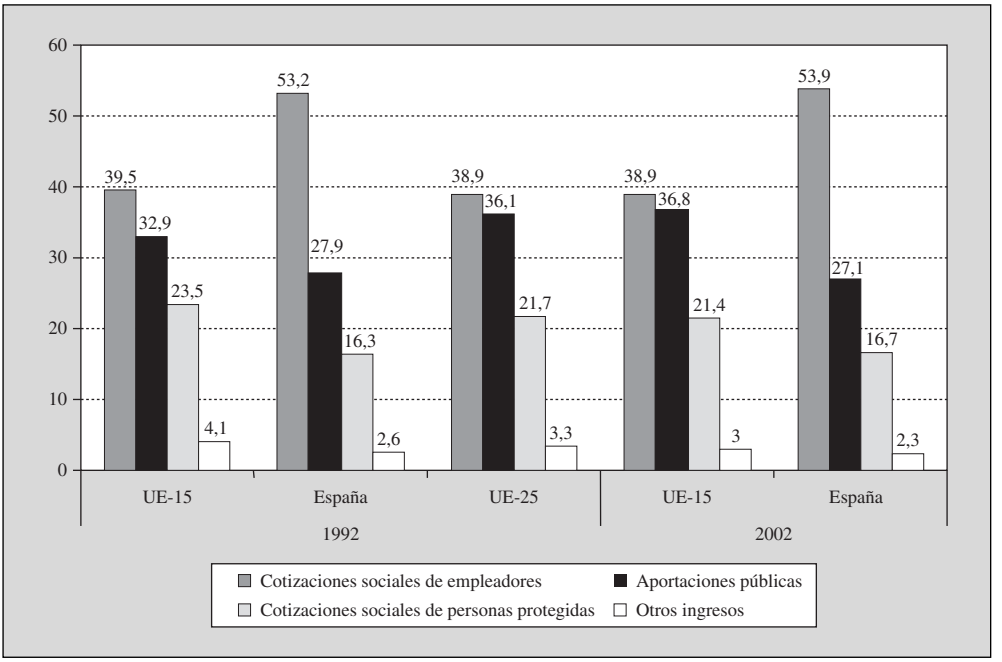
(gráfico III-31). Destaca, en la UE-15, el aumento de las aportaciones del Estado en el periodo 1992-2002 en casi 4 puntos, mientras que en España se redujo en ese mismo periodo en 0,8 puntos, si bien entre 2001 y 2002 aumentaron ligeramente (0,4 puntos). Por su parte, las cotizaciones de los empleadores registraron, en ese mismo periodo, una disminución en la Unión Europea (0,6 puntos) y un aumento en España (0,7), como consecuencia del sensible aumento registrado entre 2001 y 2002, habiendo pasado a representar del 52,9 al 53,9 por 100 de los ingresos totales del sistema en nuestro país.

La evolución futura de la estructura de financiación de la protección social en España debe pasar por una progresiva mayor aportación del Estado, de manera acorde con la evolución del sistema hacia un esquema más universalista, el progresivo envejecimiento demográfico, y la puesta en marcha de políticas más intensas de lucha contra la pobreza y la exclusión social, entre otros factores, y a la espera, asimismo, de la conclusión de importantes debates en curso como el futuro de la protección a las personas en situación de dependencia.

GRÁFICO III-31

INGRESOS DE PROTECCIÓN SOCIAL POR FUENTES EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 2002

(Porcentaje de aportaciones de cada fuente sobre el total de ingresos en términos SEEPROS)



Nota: Los datos para la UE-25 se refieren a 2001 y no hay datos referidos a 1992.

Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts, data 1994-2002.*

3.1.2. **Tendencias recientes en protección social**

Políticas de activación y protección social

El objetivo de aumentar la participación de los trabajadores de más edad en el mercado de trabajo, clave para lograr los objetivos más generales en materia de empleo, se plantea también como un factor estratégico para el crecimiento sostenido de la economía europea, para asegurar la sostenibilidad de los sistemas de protección social, y para la adecuación o suficiencia de los mismos, a través de unas mejores pensiones como consecuencia de carreras laborales más largas.

Dicho objetivo se ha insertado en el marco de la Estrategia de Lisboa, dentro de los diferentes procesos que se articulan en ella, formando parte, así, de las Orientaciones generales de política eco-

nómica, de la Estrategia europea de empleo, y de los objetivos comunes en materia de pensiones. En relación con ello, el Consejo Europeo definió dos objetivos cuantificados y complementarios en materia de activación de las personas de más edad y de envejecimiento activo, a alcanzar en el horizonte de 2010: aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de más edad hasta el 50 por 100 («Objetivo de Estocolmo»), y elevar en torno a 5 años la edad media de retiro («Objetivo de Barcelona»).

Objetivo de Estocolmo: progreso insuficiente

El creciente peso relativo de estos trabajadores en la estructura de edades y la disminución de la población en edad de trabajar hacen aconsejable acometer políticas efectivas dirigidas a aumentar sustancialmente su tasa de empleo[138]. La evolución, en los últimos

CUADRO III-32
LOS OBJETIVOS DE BARCELONA Y ESTOCOLMO EN 2003

Países	Objetivo de Estocolmo						Objetivo de Barcelona		
	Tasa de empleo de los trabajadores de más edad en 2003			Evolución de la tasa de empleo de los trabajadores de más edad entre 1998 y 2003			Edad media de salida del mercado de trabajo en 2003		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Bélgica	28,1	37,8	18,7	5,2	5,7	4,7	58,7	58,6	58,7
Dinamarca	60,2	67,3	52,9	8,2	6,0	10,9	62,1	62,3	62,0
Alemania	39,5	47,8	31,2	1,8	0,6	2,9	61,6	61,9	61,4
Grecia	42,1	59,2	26,2	3,1	3,4	2,8	63,2	63,9	62,5
España	40,8	59,3	23,4	5,7	6,7	4,6	61,4	61,6	61,3
Francia	36,8	40,9	32,9	8,5	8,4	8,5	59,6	59,7	59,6
Irlanda	49,0	64,7	33,1	7,3	4,5	10,0	64,4	—	—
Italia	30,3	42,8	18,5	2,6	1,4	3,5	61,0	60,9	61,0
Luxemburgo	30,0	39,1	20,9	4,9	3,9	5,4	—	—	—
Holanda	44,8	57,3	32,1	10,9	9,8	11,8	60,4	61,0	59,9
Austria	30,1	40,2	20,6	1,7	–0,3	3,5	58,8	59,4	58,2
Portugal	51,6	62,1	42,4	2,0	–0,8	4,4	62,1	63,7	60,6
Finlandia	49,6	51,0	48,3	13,4	12,6	14,2	60,3	60,7	60,0
Suecia	68,6	70,8	66,3	5,6	4,7	6,3	63,1	63,5	62,8
Reino Unido	55,5	64,8	46,4	6,5	5,7	7,2	63,0	64,2	61,9
UE-15	41,7	51,6	32,1	5,1	4,3	5,8	61,4	61,7	61,0
UE-25	40,2	50,3	30,7	4,4	3,7	5,1	61,0	61,5	60,5

—: Datos no disponibles.

Fuente: Eurostat, *Encuesta de Población Activa*, medias anuales.

[138] Véanse, al respecto, las «Conclusiones del Consejo sobre una coordinación abierta para unas pensiones adecuadas y sostenibles», de 20 de octubre de 2003 (DOUE C/260, de 29 de octubre).

años, muestra un aumento de cierta intensidad, casi tres puntos entre 2001 y 2003, en la tasa de ocupación de los trabajadores de más edad, mayor entre las mujeres que entre los hombres, hasta situarse en el 41,7 por 100 para los trabajadores entre 55 y 64 años en el conjunto de la UE-15 y en el entorno del 40 por 100 en la Unión ampliada. A pesar de ello, este ritmo de aumento resultará insuficiente para cumplir con el objetivo de situarse en el 50 por 100 dentro de cinco años.

En el caso de España, el ritmo de aumento del empleo de los trabajadores de más edad ha sido, en esos años, algo mayor que en la Unión Europea, habiéndonos situado en el entorno de la media comunitaria, si bien el menor ritmo de incremento del empleo entre las mujeres de estas edades, inferior al experimentado en el conjunto de la Unión Europea, sigue impidiendo igualar o, incluso, superar dicha media.

Objetivo de Barcelona: difícil valoración de los datos

En las dos últimas décadas se ha asistido a una evolución divergente entre una esperanza de vida en aumento y una tendencia al abandono más temprano de la vida activa en la mayor parte de los países que ha condicionado, en el conjunto de la Unión Europea, una edad media de jubilación efectiva significativamente inferior a la edad mínima ordinaria vigente en los Estados miembros[139]. Por ello, en el Consejo Europeo de Laeken, de diciembre de 2001, se planteó asimismo la necesidad de acometer medidas graduales que propicien el que los trabajadores puedan prolongar voluntariamente la duración de su vida laboral.

A diferencia de lo ocurrido con las tasas de ocupación, la evolución de la edad media de retiro del mercado de trabajo no puede observarse con una perspectiva de tiempo suficiente en el conjunto de la Unión Europea debido a los todavía escasos datos disponibles. No obstante, entre 2001 y 2003 cabe observar un aumento de la misma (cuadro III-33), si bien es difícil establecer una asociación clara entre dicho incremento y las políticas adoptadas en esta dirección por los Estados miembros.

En el caso de España, se ha producido una tendencia similar, elevándose la media de retiro hasta 61,4 años, el promedio de la

[139] La baja proporción de empleo entre los trabajadores de más edad responde, en parte, a esta tendencia, en la que han influido procesos de cambio estructural y regulaciones de empleo que han afectado en mayor medida a aquéllos, sobre todo en pasadas coyunturas.

CUADRO III-33

EDAD MEDIA DE SALIDA DEL MERCADO DE TRABAJO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2001-2003

Países	2001			2003			Evolución 2001-2003		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Bélgica	56,8	57,8	55,9	58,7	58,6	58,7	1,9	0,8	2,8
Dinamarca	61,6	62,1	61,0	62,1	62,3	62,0	0,5	0,2	1,0
Alemania	60,6	60,9	60,4	61,6	61,9	61,4	1,0	1,0	1,0
Grecia	59,4	61,2	57,7	63,2	63,9	62,5	3,8	2,7	4,8
España	60,4	60,7	60,2	61,4	61,6	61,3	1,0	0,9	1,1
Francia	58,1	58,2	58,0	59,6	59,7	59,6	1,5	1,5	1,6
Irlanda	62,8	63,2	62,5	64,4	—	—	1,6	—	—
Italia	59,8	59,9	59,8	61,0	60,9	61,0	1,2	1,0	1,2
Luxemburgo	56,8	—	—	—	—	—	—	—	—
Holanda	60,9	61,1	60,8	60,4	61,0	59,9	–0,5	–0,1	–0,9
Austria	59,2	59,9	58,5	58,8	59,4	58,2	–0,4	–0,5	–0,3
Portugal	61,8	62,1	61,6	62,1	63,7	60,6	0,3	1,6	–1,0
Finlandia	61,4	61,5	61,3	60,3	60,7	60,0	–1,1	–0,8	–1,3
Suecia	61,7	61,9	61,6	63,1	63,5	62,8	1,4	1,6	1,2
Reino Unido	62,0	63,0	61,0	63,0	64,2	61,9	1,0	1,2	0,9
UE-15	60,4	60,8	60,0	61,4	61,7	61,0	1,0	0,9	1,0
UE-25	60,0	60,6	59,4	61,0	61,5	60,5	1,0	0,9	1,1

—: Datos no disponibles.

Nota: Los datos de 2003 para la UE-15 y la UE-25 son provisionales. Los datos de 2001 para la UE-25 son estimaciones. El indicador «edad media de salida del mercado de trabajo» está basado en un modelo de probabilidad que toma en cuenta las variaciones relativas en las tasas de actividad de un año a otro a una edad determinada.

Fuente: Eurostat, *Encuesta de Población Activa*, medias anuales.

UE-15. No obstante, a la vista de los datos del sistema de Seguridad Social sobre distribución por edades de las nuevas altas en la pensión de jubilación, habría que ver con cautela esta evolución reciente. Así, en el Régimen General, la proporción de trabajadores que entró en la jubilación con menos de 65 años alcanzó el 56,4 por 100 de las altas en 2002, proporción que se elevó hasta el 59 por 100 en 2003. Para 2004, estos trabajadores ya representaban el 63,4 por 100 con datos únicamente hasta el mes de junio[140]. En todo caso, el periodo 2001-2003 representa un margen de tiempo escaso para valorar el posible efecto sobre la edad de retiro de las medidas adoptadas más recientemente, como las introducidas en materia de jubilación flexi-

[140] Véase *Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social*, 2003, 2004 y 2005.

ble a partir del Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social de 2001[141].

En cualquier caso, este enfoque coordinado debe poder conjugarse con la realidad del mercado de trabajo en cada país. Para España, esto significa que, junto a la edad media de retiro, es preciso tener en cuenta el mayor retraso que se da en la edad de incorporación de los jóvenes a la vida laboral con respecto a la media europea. La fuerte incidencia del paro entre los jóvenes y las mujeres en nuestro país exige, de esta manera, dar prioridad a las políticas dirigidas a los colectivos que presentan mayores dificultades para su inserción laboral.

Envejecimiento activo: hacia un enfoque integrado y preventivo de las estrategias nacionales

Las políticas activas y de protección social se vienen orientando, así, en los últimos años, en un sentido favorable a fomentar una mayor participación y unas mayores tasas de empleo de los trabajadores de más edad. En el marco del método abierto de coordinación en materia de pensiones, el Consejo y la Comisión llevaron a cabo una primera valoración de las medidas aplicadas en los Estados miembros, poniendo de manifiesto la existencia de incipientes avances para revertir la tendencia al abandono anticipado de la actividad y para establecer sistemas de jubilación flexible y progresiva, si bien se constataba un ritmo insuficiente de aplicación de reformas de cara a cumplir los Objetivos de Estocolmo y Barcelona[142].

En este contexto, la Comisión Europea llevó a cabo en 2004 un análisis de la situación en relación a dichos objetivos, identificando condiciones clave para fomentar el empleo de los trabajadores de más edad y propugnando un giro sustantivo de las políticas hasta ahora aplicadas[143]. Los Estados deberán tomar en cuenta a estos trabajadores no como un colectivo más de difícil inserción al que dirigir determinadas políticas activas, sino como un componente

[141] Ley 35/2002, de 12 de julio, de Medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible.

[142] *Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones*, marzo de 2003, págs. 51 y ss.

[143] Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo*. COM (2004) 146 final.

central de la fuerza de trabajo que debe beneficiarse de una estrategia integral y cualitativa. Las estrategias globales de envejecimiento activo, así, deberán basarse en un enfoque preventivo y dinámico, proyectándose sobre todo el ciclo de la vida laboral de los trabajadores, a fin de permitirles mantener su capacidad de trabajar mediante la educación y formación permanentes, ofreciendo mayor disponibilidad de empleo de calidad e introduciendo incentivos financieros adecuados. Cabe subrayar que los agentes sociales están llamados a aportar una contribución que se considera indispensable para articular con éxito dichas políticas[144].

Este tipo de medidas deberían alcanzar, por ello, un mayor protagonismo, impulsándose las dirigidas a los activos y los ocupados en el entorno de los 40 y 50 años, especialmente las relativas a aumentar su participación en la educación y la formación, así como medidas específicamente dirigidas a las mujeres trabajadoras de más edad, potenciarse los incentivos financieros a trabajadores y empresas e impulsar fórmulas de organización flexible del trabajo que favorezcan la permanencia en el mismo de estos trabajadores.

Las políticas de atención a la dependencia

La apertura del método abierto de coordinación al ámbito de la sanidad se extiende a la atención a los «cuidados de larga duración» o la «atención a las personas de edad avanzada». Una de las últimas Comunicaciones de la Comisión a este respecto[145] pone de relieve los principales efectos inmediatos del envejecimiento demográfico en el sector de la asistencia sanitaria y la asistencia a ancianos: el aumento de personas de más de 65 años (que se incrementarían más

[144] En esta misma dirección, el Informe Kok, citado, plantea como recomendación clave a los Estados miembros elaborar una estrategia global de envejecimiento activo antes de 2006, que se base sobre los tres ejes de acción centrados en los incentivos legales y financieros, el aumento de la educación y formación especialmente para las personas menos cualificadas y de mayor edad, y la mejora de las condiciones de trabajo y la calidad del empleo. Informe de Grupo de Trabajo de Alto Nivel (presidido por W. Kok), *Relever le défi. La estratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi,* 2004, págs. 39 y 40.

[145] Comunicación de la Comisión Europea, *Modernizar la protección social para el desarrollo de una asistencia sanitaria de larga duración de calidad, accesibles y duraderas: apoyo a las estrategias nacionales a través del «método abierto de coordinación»*. COM (2004) 304 final. La anterior Comunicación de la Comisión Europea sobre esta cuestión fue *El futuro de la Asistencia Sanitaria y de la atención a las personas mayores: garantizar la accesibilidad, la calidad y la sostenibilidad financiera*. COM (2001) 723 final.

del 64 por 100 entre 2002 y 2050, según Eurostat) y, sobre todo, su mayor longevidad (las personas de más de 80 años pasarían de 14,8 a 37,9 millones en el mismo intervalo y según la misma fuente), con lo que ello implica en cuestión de patologías asociadas a la edad y cuidados de larga duración. La confluencia del envejecimiento de la población y el declive del modelo tradicional de cuidados familiares —dos de las principales tendencias sociodemográficas imperantes, ambas indicativas de progreso en diversos ámbitos de la realidad— confieren un rostro nuevo y una mayor magnitud a un problema ya conocido y hasta hace poco resuelto en el ámbito de los cuidados informales.

El Tratado Constitucional Europeo, al incorporar la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, contempla por primera vez entre las contingencias cubiertas por distintos sistemas, que la Unión reconoce y respeta, la protección a la dependencia, utilizando ya este término para designar un concepto que en el entorno comunitario se suele identificar con las nociones de «cuidados de larga duración» y «atención a las personas mayores».

Cabe recordar la definición de «dependencia» adoptada por el Consejo de Europa en 1998, en la actualidad una de las más aceptadas, conforme a la que aquélla se define como «aquel estado en el que se encuentran las personas que por razones ligadas a la falta o la pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual, tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar los actos corrientes de la vida diaria y, de modo particular, los referentes al cuidado personal». El surgimiento de la dependencia como un riesgo diferenciado de otras contingencias tradicionalmente protegidas por los sistemas de protección social, como la vejez o la enfermedad, constituye en estos momentos una de las tendencias más destacadas en la evolución de las sociedades y los sistemas de protección social del entorno europeo. Desde mediados de los años noventa, distintos países han ido abordando de diferente manera el fenómeno de la dependencia: hay países que, por el momento, parecen haber optado por la adaptación de las estructuras y dispositivos protectores ya preexistentes en el ámbito sociosanitario a la asunción de la protección de la dependencia, mientras otros sistemas de protección social han optado por configurar la dependencia como un nuevo riesgo o contingencia en torno al que se crea todo un entramado nuevo de atención, con dispositivos específicos de financiación.

También en España se ha ido abriendo paso en los últimos años la necesidad de afrontar el fenómeno de la dependencia desde una nueva perspectiva, habiéndose registrado ya desde distintos ámbitos (Congreso, Defensor del Pueblo, organizaciones sociales, centros de investigación) numerosas aportaciones al debate sobre esta cuestión, que figura en la agenda de temas objeto de diálogo social entre Gobierno y agentes sociales en 2005. Aunque nadie parece poner en duda la necesidad de abordar el fenómeno de la dependencia como uno de los grandes retos del sistema de protección social a corto plazo, permanecen abiertos una serie de interrogantes de importancia primordial respecto a la forma que revestiría dicha protección: la acotación del propio concepto de dependencia, el modelo de cobertura, gestión y provisión, así como las opciones de financiación del mismo. Uno de los primeros compromisos del Gobierno en la nueva legislatura fue la creación de un sistema de atención a las situaciones de dependencia. A finales de año, el Ministerio de Trabajo aprobó el Libro Blanco de Atención a la Dependencia, documento que pretendería sentar las bases para el diálogo social en esta materia y la posterior elaboración de una ley reguladora de la protección a la dependencia.

3.2. Seguridad Social

El cambio de legislatura en 2004 y el inicio de un nuevo ciclo de diálogo social de amplios objetivos, todo ello en el contexto de la buena situación por la que atraviesa actualmente el sistema, condicionaron un escaso balance de novedades relevantes en el año. Debe recordarse que, en el marco del nuevo ciclo de diálogo social que arrancó en el mes de julio, se constituyó una Mesa de Diálogo en Materia de Pensiones, estructurada en varios grupos de trabajo, con el objetivo de debatir eventuales reformas del sistema.

Nuevo superávit

El sistema de Seguridad Social se benefició, por sexto ejercicio consecutivo, de una situación de superávit presupuestario, que en 2004 superó ligeramente el 1 por 100 del PIB, principalmente derivado del aumento de los ingresos por cotizaciones sociales, que fue de un 6,8 por 100 con respecto a 2003, según los datos de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). En términos presupuestarios, los ingresos por cotizaciones se cifraron inicialmente en 76.404,1 millones de euros, suponiendo un 92,7

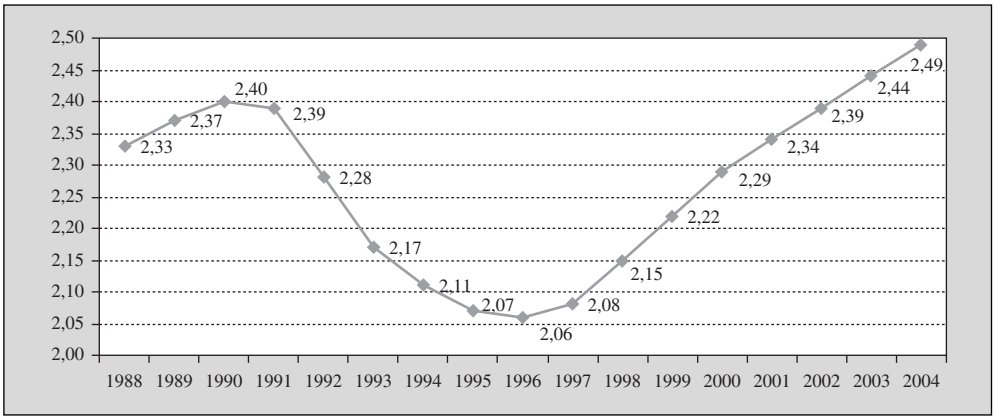
por 100 de la financiación total del presupuesto estimado para 2004. Con datos de ejecución cerrados al mes de noviembre, los derechos reconocidos por cotizaciones sociales alcanzaban los 74.508 millones (un 97,5 por 100), lo que hace prever una cifra final de ingresos por cotizaciones sensiblemente superior. Las perspectivas, a corto plazo, son de continuidad de esta favorable situación, como consecuencia, además, de una tendencia de moderado crecimiento del número de pensiones motivado por razones demográficas conocidas.

Desde 1997 se viene registrando una mejora paulatina pero continua en la tasa de dependencia económica del sistema, medida por la relación entre los cotizantes y las pensiones en vigor, tras el deterioro que experimentó este indicador entre 1991 y 1996. Dicha recuperación ha venido impulsada fundamentalmente, y con bastante fuerza, por la evolución del Régimen General. Éste, junto con el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), constituyen los dos grandes regímenes que presentan una situación financiera saneada y una buena relación entre cotizantes y pensiones, siendo todos los demás deficitarios. Por ello, uno de los ejes de reforma y evolución del sistema estriba en la progresiva simplificación y racionalización de su estructura para hacerla descansar en dos únicos grandes regímenes, por cuenta ajena y por cuenta propia (gráfico III-32).

Más de un millón de afiliados extranjeros

Un rasgo que cabe destacar, dentro de la positiva evolución de la afiliación en los últimos años, es el relativo al creciente número de afiliados extranjeros, que en 2004 superó el millón de personas, triplicando la cifra que se registraba a finales de la pasada década. Por regímenes, la mayor cantidad la aporta el Régimen General, que ha visto más que triplicado el número de afiliados extranjeros en los últimos cinco años (738.000), seguido por el Régimen Especial Agrario, que ha duplicado la cifra en ese mismo periodo (116.700), el RETA, con una evolución y cifras similares (115.600), y el Régimen de Empleados de Hogar (73.800). Estas cifras de afiliación se verán notablemente incrementadas como consecuencia del proceso extraordinario de normalización de trabajadores extranjeros regulado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, a la vista del número final de solicitudes de regularización presentadas.

GRÁFICO III-32
RELACIÓN ENTRE NÚMERO DE AFILIADOS Y NÚMERO DE PENSIONISTAS, 1998-2004



Fuente: MTAS, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social, 2005*.

Más allá de los efectos evidentemente benéficos para el conjunto del sistema que, de forma inmediata, representa la aportación de la afiliación de trabajadores extranjeros, se abre paso paulatinamente la cuestión de su posición en el sistema y su evolución futura no sólo como cotizantes sino como perceptores de prestaciones, lo que va a depender de un conjunto de factores diversos, como los sectores y actividades en los que se emplean, y la intensidad y continuidad de su esfuerzo de cotización, entre otros. A este respecto, cabría hacer una llamada a favor de mejorar las fuentes de conocimiento estadístico de este colectivo, como aportantes y beneficiarios del sistema.

Además de los mayores ingresos por cotizaciones, con un significativo incremento derivado de las nuevas afiliaciones, para 2004 se preveía en términos presupuestarios un aumento también importante de las aportaciones del Estado, cifrándose éstas en 4.681,5 millones de euros, un 9,2 más que para 2003, si bien, en conjunto, las transferencias del Estado siguen representando un escaso porcentaje del volumen presupuestario total del sistema, muy alejado de la estructura de financiación predominante en la Unión Europea, como se ha visto. Estos recursos, que representan la parte de financiación vía impuestos del nivel asistencial del sis-

tema, se aplican principalmente a financiar las prestaciones no contributivas, que en 2004 tuvieron una asignación presupuestaria de 2.941,8 millones (1.996,6 para pensiones no contributivas y 945,2 para prestaciones familiares), con un incremento del 3,9 por 100 respecto del año anterior.

Financiación de los complementos a mínimos

La segunda partida en importancia, dentro de las aportaciones del Estado, la constituye la financiación de los complementos a mínimos de las pensiones que no alcanzan la cuantía mínima fijada anualmente y que gozan de esta garantía. Representan una partida de gasto con una tendencia de crecimiento constante, sólo interrumpida en 2003 y 2004, como consecuencia fundamentalmente de la mejora llevada a cabo en las pensiones de viudedad, que condicionó una disminución del número de las situadas bajo mínimos. La elevación de la cuantía de las pensiones mínimas operada por el Real Decreto-Ley 11/2004, hizo que de nuevo en 2005, se prevea un crecimiento de este gasto (cuadro III-34). La financiación de los complementos a mínimos hasta su total cobertura mediante aportaciones del Estado, dada la naturaleza no contributiva de éstos, constituye la última etapa en el proceso de clarificación y separación de las fuentes de financiación del sistema impulsada en el marco del Pacto de Toledo y los Acuerdos sociales sobre pensiones. Con estimaciones para 2005, la aportación del Estado se situará en 1.206,3 millones de euros, un 33 por 100 más que en 2004, lo que representará ya una financiación pública cercana al 28 por 100 de esta partida de gasto. Con todo, el

CUADRO III-34
FINANCIACIÓN DE LOS COMPLEMENTOS A MÍNIMOS DE PENSIONES, 2000-2005
(Millones de euros)

Año	Aportación Estado		Cotizaciones		Importe total complementos a mínimos
	Importe	% sobre el total	Importe	% sobre el total	
2000	97,89	2,45	3.901,79	97,55	3.999,69
2001	97,89	2,39	4.003,79	97,61	4.101,68
2002	306,35	7,32	3.881,59	92,68	4.187,94
2003	606,35	14,67	3.526,98	85,33	4.133,33
2004(*)	906,35	22,64	3.097,08	77,36	4.003,43
2005(*)	1.206,35	27,93	3.112,10	72,07	4.318,45

(*) Estimación.

Fuente: MTAS, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social, 2005*.

ritmo de aportaciones del Estado no bastaría para cumplir con el compromiso de completar la financiación vía impuestos en un plazo máximo de doce años, recogido en el Acuerdo de abril de 2001, plazo que, como se recordará, se recomendó acortar significativamente con ocasión de la renovación del Pacto de Toledo.

Evolución del gasto en pensiones contributivas

A las buenas cifras del sistema viene contribuyendo decisivamente la evolución relativamente moderada del gasto en pensiones contributivas. Éste es, con mucha diferencia, el pilar de la acción protectora que canaliza el mayor volumen de gasto, representando en 2004 un 78 por 100 del presupuesto consolidado total previsto para dicho ejercicio. Con datos de ejecución presupuestaria correspondientes al mes de noviembre, de los 64.307 millones estimados como gasto en pensiones contributivas para 2004, se habían ejecutado, en términos de obligaciones reconocidas, 54.504,2 millones.

Evolución del gasto en incapacidad temporal (IT)

En el conjunto de las prestaciones económicas del sistema distintas de las pensiones, la más importante por volumen de recursos destinados es la correspondiente a la cobertura de la incapacidad temporal (IT), que en 2004 alcanzó los 5.312,5 millones de euros, lo que representaba un 6,45 por 100 del presupuesto total consolidado para dicho ejercicio. La evolución del gasto en IT ha venido experimentando desde el año 2000 un importante crecimiento (cuadro III-35), lo que ha tenido lugar, fundamentalmente, en relación con su cobertura por contingencias comunes.

En los últimos años se han venido introduciendo una serie de medidas a fin de evitar un crecimiento desproporcionado del gasto en IT que pudiera estar motivado por causas de utilización desviada,

CUADRO III-35

TASAS DE VARIACIÓN ANUAL DEL GASTO EN PRESTACIONES ECONÓMICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 1999-2003

Año	Prestaciones económicas	Prestaciones contributivas	Pensiones	Incapacidad temporal	Maternidad
1999	4,7	4,7	4,6	5,4	12,6
2000	9,6	9,0	9,0	13,5	15,6
2001	5,1	5,1	4,5	13,0	14,6
2002	7,0	7,2	6,5	11,1	11,3
2003	6,0	5,8	5,8	8,4	14,6

Fuente: MTAS, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, DGOESS.

ajenas a la evolución de la afiliación, la morbilidad y la accidentalidad en el trabajo. Estas medidas de contención y racionalización del gasto fueron en buena parte impulsadas desde el Acuerdo para la Mejora y Desarrollo del Sistema de Protección Social, de abril de 2001, que recogía compromisos de lucha contra el fraude, y plasmadas normativamente en la Ley 24/2001, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social. En el año 2004, los datos de previsión de liquidación presupuestaria[146] arrojan de nuevo un crecimiento en el gasto del 8,13 por 100, que, siendo importante, podría estar indicando el comienzo de una cierta desaceleración del ritmo de aumento, además de un menor desvío presupuestario en dicho ejercicio en relación con la cobertura de esta contingencia.

Nuevas normas de recaudación

En el marco de las últimas reformas legales orientadas a mejorar los instrumentos y agilizar los procedimientos de recaudación de los recursos del sistema, vio la luz un nuevo Reglamento de recaudación, en desarrollo de las disposiciones contenidas al respecto en la Ley General de la Seguridad Social. El Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, vino así a desarrollar los citados preceptos legales tras las importantes modificaciones que introdujo en ellos la Ley 52/2003, de 2 de diciembre, de Disposiciones específicas en materia de Seguridad Social[147].

La mejora de la gestión recaudatoria, introduciendo ajustes normativos que faciliten el cumplimiento voluntario de las obligaciones de cotización, y que permitan reducir la morosidad mediante fórmulas de flexibilización, constituye una de las principales políticas de consolidación de un sistema cuya estructura de financiación descansa casi totalmente sobre las cotizaciones sociales de empleadores y trabajadores, que, en 2004, supusieron un 92,7 por 100 del conjunto de la financiación del presupuesto de la Seguridad Social.

Entre los principales objetivos del conjunto de la reforma figuraban simplificar y agilizar los procedimientos recaudatorios y facilitar las regularizaciones en las situaciones de morosidad, incidiendo en

[146] Véase *Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social 2005*, págs. 262 y 263.

[147] El CES emitió el Dictamen 4/2003, sobre el Anteproyecto de Ley de Disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, en el que formulaba una serie de valoraciones y observaciones a buena parte de las modificaciones en materia de recaudación, en aras de mejorar el cumplimiento de los objetivos de aquél.

aspectos como el aplazamiento del pago y en diversas previsiones relativas a la recaudación en periodo voluntario y en vía ejecutiva, la supresión de determinadas obligaciones como la presentación de los documentos de cotización para algunos regímenes especiales, o la eliminación de la reclamación de deuda en determinados supuestos, entre otras medidas.

Por otra parte, otro motivo explícito fue el de continuar aproximando la regulación recaudatoria de la Seguridad Social a la que rige en el ámbito tributario, objetivo largamente perseguido por el conjunto de normas modificatorias que se han sucedido en los últimos años, en este caso con novedades como la introducción de un único recargo, de naturaleza gradual, por ingreso de cuotas fuera de plazo, o la introducción del interés de demora, que tienen por finalidad estimular el cumplimiento de las obligaciones de cotización dentro del plazo reglamentario de ingreso.

Las modificaciones legales y la aprobación del nuevo Reglamento General de Recaudación simplifican y confieren unidad a una normativa excesivamente prolija y objeto de numerosas modificaciones y retoques en los últimos años. Tales normas, que inciden en un terreno tan sensible como es la efectividad de los mecanismos de financiación del sistema y que implican una importante actividad de gestión por las empresas, deberán asegurar un adecuado equilibrio entre garantías y agilidad de los procedimientos, y salvaguardar en todo caso la seguridad jurídica.

Nuevas dotaciones al Fondo de Reserva

La situación de saldo excedentario del sistema permitió seguir haciendo nuevas dotaciones al Fondo de Reserva regulado por la Ley 28/2003[148], cuya finalidad principal estriba en resguardar a aquél de los efectos que pudiesen derivar de eventuales coyunturas negativas, atenuando su impacto sobre las necesidades de financiación o el nivel de protección. Tras la última dotación de 3.500 millones de euros acordada en febrero de 2005, dicho Fondo alcanzó 23.083 millones, en torno a un 2,7 por 100 del PIB[149], que equivale a cinco veces el importe mensual de la nómina de pensiones.

[148] Desarrollada por Real Decreto 337/2004, de 27 de febrero.

[149] Véase epígrafe 3.7.1, Las cuentas públicas en 2004, del Capítulo I de esta Memoria.

Mejora de las pensiones mínimas

La favorable situación financiera por la que atraviesa actualmente el sistema es, en parte, resultado de la evolución en los últimos años del número de pensiones y de sus cuantías medias, pero, al mismo tiempo, representa el contexto que hace posible cada año el reconocimiento de nuevos derechos, en el nivel contributivo y no contributivo, el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, así como la mejora progresiva de las más bajas dentro del sistema.

En 2004, el número de pensiones contributivas alcanzó una media de 7,87 millones, con un incremento del 0,76 por 100 con respecto al año anterior, continuando la tendencia de paulatina pero progresiva disminución en su ritmo de aumento que, como se sabe, cambiará de orientación a lo largo de los próximos años con la entrada en la jubilación de generaciones más numerosas. La cuantía media del conjunto, como resultado agregado de los mayores importes de las que causan alta respecto de los importes correspondientes a las bajas, así como de la revalorización automática garantizada por Ley, se situó en 576 euros, un 5,6 por 100 superior a la que tenían en 2003. En 2004 causaron alta 426.240 nuevas pensiones, con una cuantía media mensual de 674,88 euros, mientras que se produjeron 357.210 bajas, con una cuantía media de 502,40 euros (gráfico III-33).

Las pensiones no contributivas han seguido en los últimos años una tendencia de ralentización de su ritmo de aumento, después del rápido crecimiento que experimentaron desde su creación en 1990. En 2004 han registrado una variación casi nula, tanto las de invalidez como las de jubilación, que parece haberlas estabilizado en una cifra por debajo del medio millón (gráfico III-34).

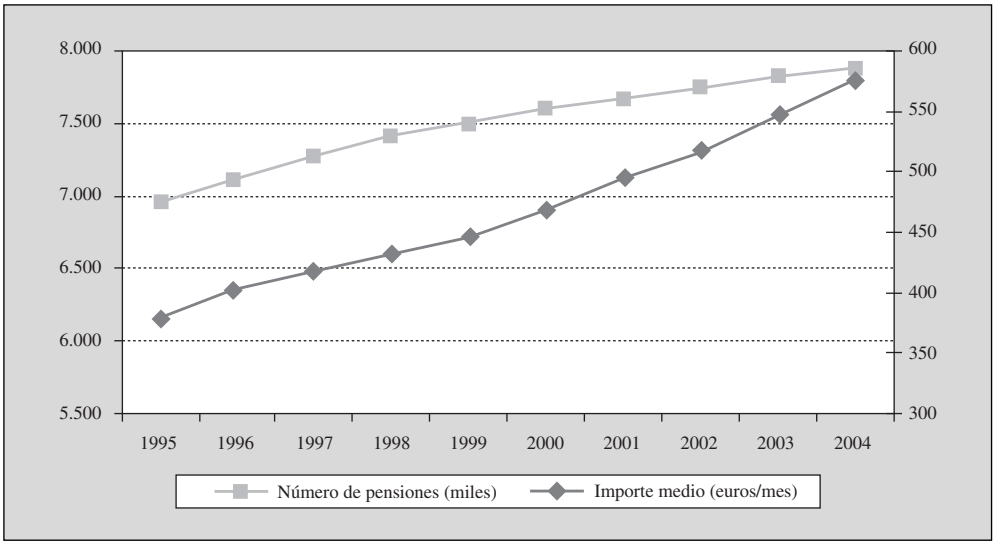
La principal medida de mejora de la acción protectora en 2004 consistió en una elevación de la cuantía de las pensiones mínimas del sistema, por encima de la revalorización general, en porcentajes que oscilan en función de las clases de pensiones y de las circunstancias del pensionista[150]. La elevación de las pensiones mínimas se situó en la línea del compromiso de mejorar las prestaciones del sistema,

[150] Artículo 44 de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2005, modificada por el RDL 11/2004, de 23 de diciembre, y RD 2350/2004, de 23 de diciembre, sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social para el ejercicio 2005.

GRÁFICO III-33

PENSIONES CONTRIBUTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 1995-2004

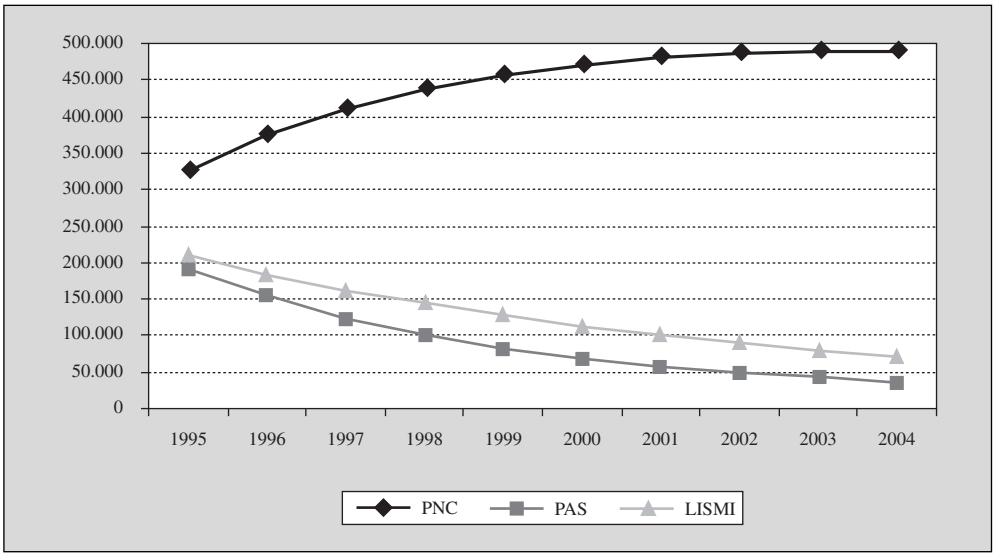
(Total clases y regímenes)



Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

GRÁFICO III-34

BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS, 1995-2004



Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

reforzando la solidaridad del mismo, reflejado en el Acuerdo social de abril de 2001, y, en ese sentido, contó con el respaldo de los agentes sociales y del Parlamento. Constituye una medida con efectos sobre una parte muy significativa del colectivo de pensionistas. Con datos del *Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social* correspondientes a julio de 2004, ascendían a 2,23 millones las pensiones del sistema que percibían complementos por mínimos (un 28,34 por 100 del total). De ellas, 1,3 millones eran pensiones de jubilación, seguidas de las de viudedad (780.632) y de orfandad (112.676).

Las pensiones mínimas del nivel contributivo experimentaron una elevación adicional del 3,5 o el 3 por 100, según que el pensionista tenga o no cónyuge a cargo, mejora que se sumó a la revalorización del 2 por 100 general para el año 2005. A su vez, estos porcentajes de incremento se calcularon sobre los importes de las pensiones mínimas actualizadas con la desviación del IPC sobre lo previsto en el ejercicio (1,5 por 100). Como resultado, los porcentajes de aumento de las pensiones mínimas resultantes sobre el importe de las mismas en 2004 oscilaron entre el 8,07 por 100 para la pensión mínima con cónyuge a cargo y el 6,55 por 100 para las demás pensiones contributivas. Las nuevas mínimas para 2005 quedaron establecidas, así, en 524 euros/mes (7.336 euros/año) para la pensión de jubilación de los mayores de 65 años con cónyuge a cargo, la misma cuantía para los pensionistas de incapacidad permanente absoluta con cónyuge, y en 438,7 euros/mes (6.141,9 euros/año) para la pensión de viudedad de titulares con 65 años. Por su parte, las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez se beneficiaron de una subida adicional menor. Dicho aumento, del 1 por 100, se sumó a la revalorización anual general más la actualización por desviación del IPC en 2004, estableciéndose la cuantía para 2005 en 288,79 euros/mes.

Otras mejoras en la acción protectora

A lo largo del año se aprobaron otras medidas que incorporan ajustes o mejoras de la acción protectora en algunos regímenes especiales o en colectivos específicos. Así, cabe mencionar la mejora introducida en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar, por el Real Decreto 2390/2004, de 30 de diciembre, en cuanto a las posibilidades de reducir la edad mínima para causar derecho a la jubilación por haber desempeñado trabajos prolongados en actividades profesionales de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peli-

grosa e insalubre en las que se registren elevados índices de morbilidad o siniestralidad, entre otras. En tales supuestos, las normas del Régimen del Mar preveían la facultad de disminuir la edad mínima de jubilación mediante la aplicación de determinados coeficientes de reducción, en función del tipo de actividades, régimen que el Real Decreto 2390/2004 ha venido a revisar fundamentalmente en cuanto a los colectivos beneficiados, actualizando esta regulación en atención a los cambios producidos en el trabajo en el mar.

Protección social de los trabajadores a tiempo parcial

En otro orden de cosas, fueron objeto de revisión y pronunciamiento por el Tribunal Constitucional (TC), en su Sentencia 253/2004, de 22 de diciembre, los criterios normativos que determinan el acceso de los trabajadores a tiempo parcial a las prestaciones económicas de la Seguridad Social, y concretamente los criterios para determinar el periodo de carencia exigido para causar derecho a las prestaciones. El TC resolvió una cuestión de inconstitucionalidad dirigida contra el precepto del Estatuto de los Trabajadores que, en una versión anterior ya no vigente, establecía que para determinar los periodos de cotización y de cálculo de la base reguladora de las prestaciones de Seguridad Social, se computarían exclusivamente las horas trabajadas[151].

El Tribunal entendió que la regla de cómputo de los periodos de cotización para los trabajadores a tiempo parcial en función únicamente de las horas trabajadas resulta contraria al derecho constitucional de igualdad (art. 14 CE), al tiempo que encierra una discriminación indirecta por razón de sexo, al afectar a un tipo de trabajo prestado en su gran mayoría por mujeres. El criterio de cómputo del periodo de carencia exclusivamente sobre las horas trabajadas produce, según el TC, un resultado desproporcionado al dificultar injustificadamente el acceso de los trabajadores a tiempo parcial a la protección social, exigiéndoles unos periodos de actividad más extensos que a los trabajadores a tiempo completo para poder reunir el requisito, lo que resulta aún más gravoso en relación con las prestaciones que exigen periodos de cotización elevados. Por otro lado, la salvaguardia de la contributividad, como principio rector del sistema de Seguridad Social, viene garantizada por la regla de cálculo de la base reguladora de la prestación de forma proporcional a las horas trabajadas, que sí resulta legítima y acorde con la Constitución.

[151] Artículo 12.4, 2.º párrafo, del ET, en la redacción original del RDL 1/1995, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Con la mencionada Sentencia, el TC ha salido al paso de lo que por muchos se consideraba una «doble penalización» de los trabajadores a tiempo parcial, al causar derecho a prestaciones menores, en proporción al tiempo efectivamente trabajado, que los trabajadores a tiempo completo, y computárseles, además, no los días de trabajo, sino únicamente las horas trabajadas para calcular los periodos de carencia. La regulación impugnada, no obstante, había sido objeto de sucesivas modificaciones que introdujeron una serie de reglas correctoras que atenuaban en gran medida dicho criterio[152], en la línea de facilitar el acceso de los trabajadores a tiempo parcial a las prestaciones, aunque no equiparaban completamente a éstos con los trabajadores a tiempo completo. Así pues, la Sentencia, en principio, no tiene efectos sobre la regulación vigente, si bien el extenso y argumentado análisis que lleva a cabo en materia de Seguridad Social de los trabajadores a tiempo parcial, desde la perspectiva del derecho a la igualdad y la no discriminación, en su manifestación de discriminaciones indirectas por razón de sexo, constituyen elementos de reflexión que refuerzan una concepción del trabajo a tiempo parcial bajo mayores parámetros de equidad y aceptabilidad social.

3.3. Protección por desempleo

En este epígrafe se describen los diferentes niveles de protección por desempleo: el nivel contributivo, el subsidio de desempleo y de los trabajadores eventuales agrarios, así como la incidencia de la renta activa de inserción en 2004. Se examina, primero, la evolución global de esta protección, y, a continuación, la evolución de la tasa de cobertura y los principales indicadores de cada nivel, para finalizar con la evolución del gasto público en protección por desempleo. Pese al ligero incremento en las cifras de paro registrado, en 2004 se produjo un nuevo aumento en la tasa de cobertura de la protección a los parados que confirma la tendencia al alza observada en los últimos años. La elevación del número de beneficiarios en los distintos niveles y programas, a excepción de los eventuales agrarios, y el aumento de las cuantías y periodos medios reconocidos llevaron a

[152] Fundamentalmente, la operada por el RDL 15/1998, de Medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo en relación con el trabajo a tiempo parcial, con base en un Acuerdo previo entre el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas sobre el trabajo a tiempo parcial.

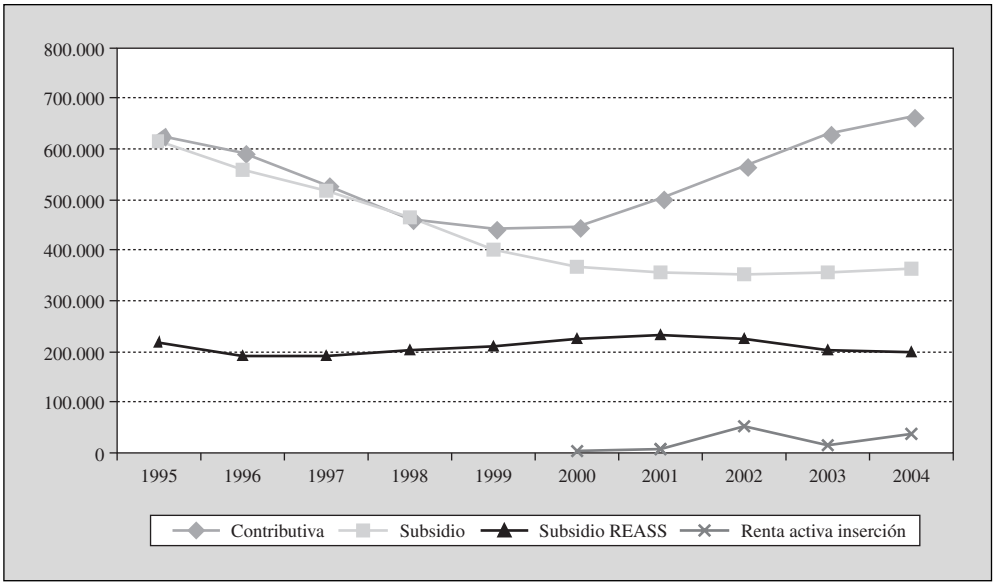
que se incrementase sensiblemente el gasto en esta parcela de la protección social.

Crecimiento global del número de beneficiarios de prestaciones

En el año 2004 se registró una media de 1.262.400 beneficiarios de prestaciones por desempleo, un 4,5 por 100 más que en 2003. Esto supone tanto un crecimiento global del número de beneficiarios, observado ya en años anteriores, como una evolución similar en cada nivel de protección (gráfico III-35): al igual que ocurrió en 2003, mientras que el nivel contributivo y el subsidio por desempleo experimentaron nuevos aumentos en el número de beneficiarios, en el subsidio de los trabajadores eventuales agrarios se produjo un nuevo descenso en sus perceptores.

El Programa de Renta Activa de Inserción en 2004 experimentó, igualmente, un notable aumento de los beneficiarios de este programa, que ascendió, en término medio, a 39.300, cuando en 2003 se había producido una importante disminución de sus perceptores, con una media de 16.300, frente a los 50.800 registrados en 2002.

GRÁFICO III-35
BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO
(Según tipo de prestación)



Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales,* febrero de 2005.

En composición sectorial —sin incluir el subsidio para trabajadores eventuales agrarios, ni la renta activa de inserción, por no disponer de datos al respecto—, el mayor número de prestaciones, en coherencia con el volumen de empleo de este sector, se registró en servicios, con un 68, 2 por 100 en el nivel contributivo y un 57,6 por 100 en el nivel asistencial. De otra parte, es destacable, frente al incremento general experimentado en las prestaciones por desempleo, el descenso de un 3,3 por 100 en el número de perceptores de prestaciones por desempleo provenientes de la industria.

Por Comunidades Autónomas, la distribución de beneficiarios de prestaciones presenta una estructura similar al año anterior: el mayor número de prestaciones se abonó en Andalucía (199.100), seguida de Cataluña (175.400), Madrid (139.700) y Comunidad Valenciana (103.400).

Incremento de la tasa de cobertura

El paro registrado en 2004 experimentó un ligero incremento, de apenas un punto, respecto a 2003, ascendiendo a 1.670.600. Un 58 por 100 de desempleados pertenecían al sector servicios, y, en menor medida, a la industria o sin empleo anterior, que representaron en torno a un 15 por 100, respectivamente. Por su parte, el paro registrado en el sector agrario ascendió a 39.500 desempleados inscritos.

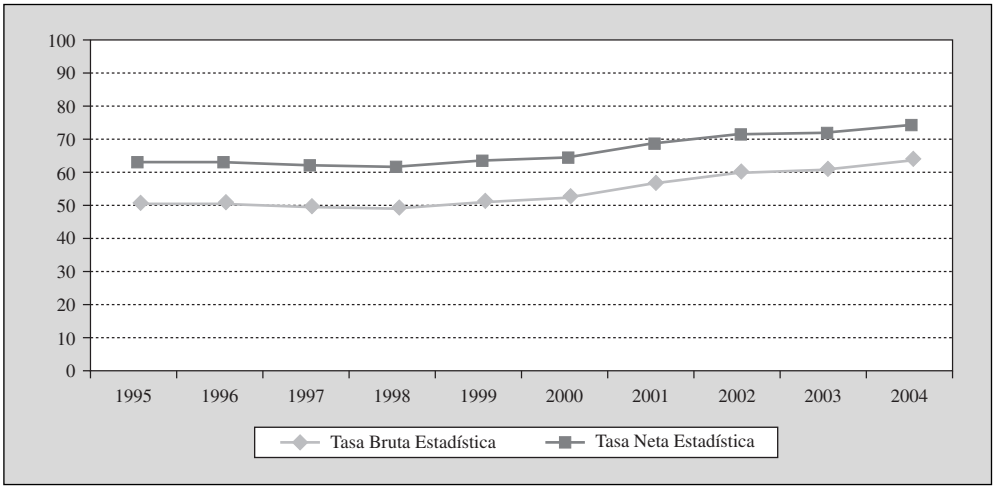
La cobertura de la protección por desempleo[153] en 2004 alcanzó un 63,7 por 100 de tasa bruta, y un 74,5 por 100 de tasa neta, porcentajes ambos que suponen incrementos en torno a los tres puntos respecto a la cobertura que se observó en el año 2003 (gráfico III-36).

Nivel contributivo

El número de beneficiarios de prestaciones contributivas por desempleo en 2004 ascendió a 663.000, en torno a un 5 por 100 más que en el ejercicio anterior. Los hombres representaron un 54,4 por 100 de los beneficiarios, de los que, en su mayor parte (en torno al 70 por 100) eran trabajadores desempleados con edad comprendida entre los 25 y los 54 años. En el tramo alto de edades, de 55 y más

[153] La tasa bruta corresponde al número de beneficiarios de prestaciones (excluidos los de desempleo parcial y los del subsidio especial del REASS) por 100, dividido por paro registrado. La tasa neta, por su parte, atiende al número de beneficiarios de prestaciones (excluidos los de desempleo parcial, los del subsidio especial del REASS y agrícolas fijos) por 100, dividido por paro registrado en industria, construcción y servicios.

GRÁFICO III-36
TASAS DE COBERTURA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO



Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales,* febrero de 2005.

años, el porcentaje de hombres, 19,5 por 100, duplicó el peso que representan estas edades respecto al número total de mujeres perceptoras de estas prestaciones.

El análisis de las causas de acceso a estas prestaciones permite apreciar, nuevamente, los efectos de la Reforma de la protección por desempleo, a través de la Ley 45/2002, y, particularmente, de la previsión del carácter automático del despido como causa de desempleo. Así, como ya se observó en la Memoria de 2003, vuelve a descender el peso de los despidos reconocidos en acta de conciliación, un 47,4 por 100 menos, o en sentencia del Juzgado de lo Social, una disminución del 25 por 100, con relación al año 2003. Por el contrario, se incrementó notablemente el epígrafe de «otras causas» en el cese por despido, en el que estadísticamente se integran situaciones como el despido objetivo o la no superación del periodo de prueba, así como el número de prestaciones originadas por la finalización del contrato, que alcanza cifras similares a las registradas con anterioridad a 1997.

La cuantía media diaria bruta[154] reconocida en 2004 a los beneficiarios de prestaciones de nivel contributivo ascendió a 22,70 euros,

[154] Esta cuantía incluye la cuota a la Seguridad Social a cargo del trabajador.

lo que representaba un incremento del 3 por 100 con relación a la cuantía reconocida en el año anterior. En todo caso, a los hombres les fue reconocida una mayor cuantía, 24,9 euros, casi 5 euros diarios más que a las mujeres. Esta diferencia se acentúa por tramos de edad, ya que los beneficiarios mayores de 55 años cobraron una media de 27 euros, que en el caso de las mujeres apenas superó los 20 euros diarios.

El periodo medio de derecho reconocido al cobro de estas prestaciones alcanzó los 15,4 meses en el año 2004 (15,1 en 2003), manteniéndose la tendencia ligeramente ascendente que se venía observando en los últimos ejercicios. El periodo reconocido a los trabajadores de más edad, en línea con sus mayores carreras de cotización, fue superior a la media. Las prestaciones de desempleo reconocidas a los hombres superaron en más de un mes a las de las mujeres, a excepción del tramo de edad entre 30 y 34 años, en que se invierte dicha situación (cuadro III-36). No obstante, en los periodos medios consumidos apenas se observan diferencias entre uno y otro sexo, situándose, para ambos, en 6,9 meses el promedio de prestación por desempleo agotada.

Nivel asistencial

Los desempleados inscritos perceptores del subsidio por desempleo alcanzaron la cifra de 362.700, con un incremento de un 1,4 por 100 respecto a 2003. Es particularmente significativo el porcentaje

CUADRO III-36

PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS POR DESEMPLEO. PERIODO DE DERECHO RECONOCIDO, 2004

(Distribución por edad y sexo. Periodo en meses)

Edad	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
16-19	5,7	5,8	5,4
20-24	9,3	9,5	9,0
25-29	12,9	12,8	12,9
30-34	15,4	14,9	15,7
35-39	15,8	15,7	15,8
40-44	15,8	16,3	15,1
45-49	16,1	16,6	15,4
50-54	17,8	18,4	17,0
55-59	19,7	20,3	18,2
60 y más	21,2	21,5	20,2
Total	**15,4**	**15,9**	**14,8**

Fuente: MTAS, Subdirección General de Servicios Técnicos del Servicio Público de Empleo Estatal.

mayoritario de mujeres en este nivel, alcanzando un 52,3 por 100. En coherencia con las carreras profesionales de uno y otro sexo (de mayor tiempo en activo los hombres y menores periodos cotizados para las mujeres), se observa que el mayor porcentaje de beneficiarias del subsidio por desempleo, un 67,2 por 100, se registró en el tramo de aquéllas que tenían entre 25 y 54 años, mientras que en el caso de los hombres correspondió, con un 52 por 100, a desempleados mayores de 55 años.

Casi las tres cuartas partes de los subsidios abonados se destinaron a los mayores de 52 años, un 43 por 100, y entre aquéllos que habían agotado las prestaciones contributivas a las que inicialmente tuvieron derecho, un 31 por 100. Asimismo, se incrementó el epígrafe de «otras causas» del derecho a la percepción del subsidio, triplicando la cifra registrada en 2003, y en el que tienen cabida, entre otros, los beneficiarios de la renta agraria.

El periodo medio consumido en este nivel de prestaciones se situó en el año 2004 en los 18,5 meses, siendo seis meses superior la media de subsidios abonados a los hombres (21,5) que a las mujeres (15,5).

Subsidio del régimen especial agrario de la Seguridad Social (REASS)

Como se viene apreciando, particularmente desde la reforma de la protección por desempleo en 2002, en el año 2004 se registró un nuevo descenso en el número de trabajadores eventuales que percibieron el subsidio de desempleo del régimen agrario, que ascendieron a algo más de 197.000, esto es, un 2,5 por 100 menos que en el año 2003. Las mujeres representaron casi el 60 por 100 del total de prestaciones abonadas. En torno a las dos terceras partes correspondieron a desempleados agrícolas de entre 25 y 54 años, mientras que un 30,7 por 100 se abonó a beneficiarios mayores de 55 años.

Renta activa de inserción

En 2004 el número de participantes admitidos en el Programa de Renta Activa de Inserción ascendió a 56.422, casi un 56 por 100 más que en 2003, año en el que se registraron 36.230 admitidos[155]. Por colectivos, un número importante de los beneficiarios (45.481) eran desempleados de larga duración, lo que supone un incremento de un 60 por 100 frente al año anterior.

[155] Referencia del Consejo de Ministros de 25 de febrero de 2005. Datos aportados en la aprobación del Real Decreto 205/2005, de 25 de febrero, por el que se regula el Programa de Renta Activa de Inserción 2005.

Se registró un incremento en el número de mujeres víctimas de violencia de género, que ascendió a 5.533 en 2004, cifra que duplicaba la de 2003, en el que se admitieron 2.030 mujeres en este Programa[156]. Las personas con discapacidad acogidas al mismo en 2004 fueron 5.021, prácticamente un 50 por 100 más que en 2003. Hay que señalar, también, que se desconoce la incidencia de esta medida en el colectivo de emigrantes retornados.

Gasto público en desempleo

El presupuesto de gastos del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) para prestaciones a los desempleados en el año 2004 ascendió a 12.378,2 millones de euros, lo que supuso un importante incremento respecto a 2003, de un 7,9 por 100, distribuidos en los epígrafes que se indican en el cuadro III-37.

A 31 de diciembre de 2004, se había ejecutado un 98,5 por 100 del presupuesto, siendo los epígrafes relativos a prestaciones contri-

CUADRO III-37
GASTO TOTAL EN DESEMPLEO, 2004
(Liquidación provisional del presupuesto de gastos del SPEE. Prestaciones a los desempleados —Programa 312 A—. Miles de euros)

Clasificación gasto (1)	Presupuesto			Gasto		Ejecución	
	Inicial	Modificación	Actualizado	Compromiso	% Ppto.	Obligaciones reconocidas	% Ppto.
Prestaciones contributivas	5.527,4	949,0	6.476,4	6.429,7	99,3	6.429,7	99,3
Subsidio	1.635,7	11,0	1.646,7	1.644,5	99,9	1.644,5	99,9
Subsidio REASS	868,1	29,0	897,1	885,5	98,7	885,5	98,7
Cuotas beneficiarios prestac. contributivas	2.266,6	493,0	2.759,6	2.739,1	99,3	2.739,1	99,3
Cuotas beneficiarios subsidio	308,8	18,0	326,8	325,4	99,5	325,4	99,5
Renta activa inserción	300,5	–29,0	271,5	163,4	60,2	163,4	60,2
Total	**10.907,2**	**1.471,0**	**12.378,2**	**12.187,6**	**98,5**	**12.187,6**	**98,5**

(1) Las distintas partidas incluyen obligaciones de ejercicios anteriores.

Fuente: MTAS, Subdirección General de Servicios Técnicos del Servicio Público de Empleo Estatal. Datos a 31 de diciembre de 2003.

[156] La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género establece que las víctimas de esta violencia generarán derecho a la situación legal de desempleo cuando resuelvan o suspendan voluntariamente su contrato de trabajo. Además, en este último caso, el tiempo de suspensión se considerará como periodo de cotización efectiva a efectos de las prestaciones de la Seguridad Social y de desempleo.

butivas por desempleo y cuotas de beneficiarios de estas prestaciones los que justificaron mayores modificaciones y niveles de gasto. Sin embargo, a dicha fecha, sólo se había ejecutado un 60 por 100 del presupuesto destinado al Programa de Renta Activa de Inserción, algo que llama la atención, dado el incremento del número de beneficiarios de este Programa registrado en 2004. Por esta misma razón, es significativa la reducción de casi un 30 por 100 del presupuesto inicialmente asignado a esta renta.

Novedades del sistema: la vinculación del desempleo al SMI y al IPREM

El Real Decreto-Ley 3/2004, de 25 de junio, para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional (SMI) y para el incremento de su cuantía, ha recuperado su carácter estrictamente laboral, desvinculándolo de otros efectos o finalidades distintas, para los que se ha creado un indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM). Se ha optado así por una estrategia orientada a dignificar su cuantía y su objetivo, como garantía salarial mínima de los trabajadores, a la vez que, para no desvirtuar esta finalidad esencial, se establece otra referencia para la determinación de ciertas prestaciones o el acceso a algunos beneficios. Además, la fijación de una nueva cuantía para el SMI se acompaña del establecimiento de nuevas bases de cotización en los diferentes regímenes de la Seguridad Social.

Esta regulación ha implicado que, desde el 1 de julio de 2004, determinados aspectos del sistema continúen vinculados al SMI, mientras que otros han pasado a ser referenciados al IPREM. En particular, se mantiene la vinculación con el SMI en la determinación del cumplimiento de los requisitos de renta, y en su caso, responsabilidades familiares, para el acceso y mantenimiento de las siguientes prestaciones: prestación por desempleo de nivel contributivo[157], subsidio por desempleo, renta activa de inserción, subsidio por desempleo a favor de los trabajadores eventuales agrarios incluidos en el REASS, y renta agraria. De otra parte, se entenderán referidos al IPREM los porcentajes establecidos para la determinación de las cuantías, máxima y mínima, de las prestaciones anteriormente señaladas, conforme se recoge en el recuadro III-10.

[157] En lo que atañe a la consideración de existencia de hijos a cargo, o la estimación de responsabilidades familiares en determinados supuestos.

RECUADRO III-10
CUANTÍAS DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO

	Porcentaje sobre el IPREM*
Prestación por desempleo del nivel contributivo	Cuantía máxima: 175 por 100 (200 o 225 por 100, por hijo/s a cargo).
	Cuantía mínima: 80 por 100 (107 por 100, por hijo/s a cargo).
Subsidio por desempleo	Cuantía básica: 80 por 100
	Cuantía mayores 45 años: 80, 107 o 133 por 100, cuando tenga uno, dos o más familiares a cargo.
Renta activa de inserción	80 por 100
Subsidio Trabajadores Eventuales REASS	80 por 100
Renta agraria	De 80 a 107 por 100, en función del número de jornadas reales

(*) Con carácter general, el porcentaje referido se aplica sobre el IPREM mensual vigente en cada momento, a excepción de las prestaciones por desempleo del nivel contributivo, en cuyo caso se tendrá en cuenta «el IPREM mensual, incrementado en una sexta parte, vigente en el momento del nacimiento del derecho».

3.4. PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

En el plano europeo existe un amplio consenso acerca de la necesidad de impulsar mecanismos que complementen, sobre una base voluntaria, la protección social que dispensan los sistemas públicos obligatorios. En España, el Informe sobre la renovación del Pacto de Toledo, de 2 de octubre de 2003, también apuntó la necesidad de incrementar el grado de desarrollo de la previsión social complementaria. En consonancia con todo ello, Gobierno y agentes sociales, en la Declaración para el Diálogo Social 2004, han expresado que consideran conveniente «potenciar los sistemas de previsión social complementaria y analizar los problemas que dificultan el desarrollo de los específicamente derivados de la negociación colectiva», así como «incentivar estos importantes instrumentos de ahorro y previsión a largo plazo». En definitiva, esta declaración lleva a las Mesas de Diálogo Social el objetivo de alcanzar un consenso en el modelo de previsión social complementaria en las empresas.

Seguros colectivos

Se estima que en el año 2003 fueron en torno a 160.000 las empresas tomadoras que instrumentaron compromisos por pensiones mediante seguros colectivos, con un incremento respecto al ejercicio anterior de un 20,9 por 100. El número total de contratos, más de 191.000 suscripciones, incrementó en un 30 por 100 los registra-

dos en el año 2002. El número de trabajadores asegurados en seguros colectivos a finales de 2003 ascendía a casi 4,8 millones, lo que representaba un incremento cercano al 24 por 100, con relación al año 2002.

La mayor parte de aquellos contratos recogieron la cobertura de las contingencias de fallecimiento o incapacidad, mediante pólizas anuales renovables. Por lo que respecta a las primas totales canalizadas por estos seguros colectivos, ascendieron a 3.689 millones de euros, lo que representa un 20 por 100 del total de primas del ramo de vida durante el ejercicio 2003. Sin embargo, el volumen de primas disminuyó de manera sensible con relación a 2002, año en el que se registró una importante suscripción de seguros colectivos por las empresas a causa de la finalización del proceso de exteriorización de los compromisos por pensiones con los trabajadores.

Fondos de pensiones

El número de fondos de pensiones registrados mantiene una línea ascendente desde 1997. El incremento porcentual de estos fondos en 2003 supuso casi un 15 por 100 respecto a 2002, lo que representa una subida del 108,3 por 100 en el conjunto del periodo comprendido entre 1997 y el 31 de diciembre de 2003 (cuadro III-38). De los fondos de pensiones inscritos durante 2003, 17 fueron fondos de empleo con planes integrados, conforme establece el Real Decreto-Ley 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones, cuyo contenido fue objeto de análisis en la anterior edición de esta Memoria.

Por lo que atañe a los promotores de los fondos, destacan, especialmente, las entidades aseguradoras, tanto en su promoción (28,1

CUADRO III-38
FONDOS DE PENSIONES REGISTRADOS
(Años 2002-2003)

	Número de fondos de pensiones	
	2002	**2003**
A 31 de diciembre	802	917
Inscripciones durante el año	116	143
Bajas durante el año	1	6
Total	**917**	**1.054**

Fuente: Ministerio de Economía. Dirección General de Seguros: Seguros y Fondos de Pensiones. *Informe 2003.*

CUADRO III-39
AHORRO FINANCIERO DE LAS FAMILIAS
(Año 2003)

Activos financieros	% sobre total del ahorro	% incremento 2002/2003
Depósitos bancarios	39,8	3,9
Instituciones Inversión Colectiva	14,3	17,9
Seguros	8,6	11,7
Fondos de Pensiones	5,4	9,8
Inversión directa	26,7	16,4
Entidades de previsión social	1,5	4,1
Créditos	2,3	12,3
Otros	1,4	5,7
Total	**100**	**10,2**

Fuente: Ministerio de Economía. Dirección General de Seguros: Seguros y Fondos de Pensiones. *Informe 2003.*

por 100), como por el papel que representan en la administración de los fondos (55 por 100). En suma, el patrimonio acumulado de los fondos de pensiones ascendió en 2003 a más de 56.000 millones de euros, confirmando la clara tendencia ascendente que registran estos instrumentos de previsión social en los últimos años.

En último término, tomando como referencia las diferentes magnitudes que componen el ahorro financiero de las familias (cuadro III-39), los fondos de pensiones han incrementado su peso específico, registrando una variación de un 9,8 por 100 respecto a 2002.

Planes de pensiones

A 31 de diciembre de 2003, el número de planes de pensiones ascendía a 2.948, un 6,2 por 100 más que en el mismo periodo de 2002. Respecto a su evolución, y atendiendo a los sujetos constituyentes, los planes de empleo representaron un 60 por 100 del total de planes inscritos en el registro administrativo correspondiente durante 2003 (cuadro III-40). No obstante, la modalidad de planes que registró un mayor crecimiento en 2003 fue la correspondiente al

CUADRO III-40
PLANES DE PENSIONES INSCRITOS DURANTE 2003

	Empleo	Asociados	Individuales	Total
A 31.12.2002	1.683	240	852	2.775
Inscripciones durante 2003	125	11	103	239
Bajas durante 2003	21	8	37	66
A 31.12.2003	1.787	243	918	2.948

Fuente: Ministerio de Economía. Dirección General de Seguros: Seguros y Fondos de Pensiones. *Informe 2003.*

sistema individual, con un incremento de un 7,7 por 100 respecto a 2002. Los planes de empleo y asociados experimentaron un aumento de un 6,2 y un 1,2 por 100, respectivamente, con relación al ejercicio anterior.

Por lo que se refiere a sus promotores (cuadro III-41), en el caso de los planes de empleo destacaron las empresas encuadradas en el sector servicios; las asociaciones, federaciones y gremios, respecto a los planes asociados; y las entidades aseguradoras, bancos y cajas de ahorro, con relación a los planes individuales.

La aportación a los diferentes planes de pensiones ascendió a más de 6.400 millones de euros, lo que elevaba la cuenta de posición agregada, según datos estimados, a más de 56.000 millones de euros (cuadro III-42). En términos de aportación, en 2003 fue muy superior la registrada en los planes individuales (un 77,8 por 100), produciéndose la anunciada variación de las aportaciones a planes de empleo, tan sólo un tercio de las realizadas en 2002, derivado de la finalización durante ese ejercicio del proceso de exteriorización de pensiones. No obstante, debe matizarse dicho peso en términos de cuenta de posición, pues un 55,6 por 100 de dicha cuenta correspondió a planes individuales y un 42,9 por 100 a planes de empleo.

CUADRO III-41
CLASIFICACIÓN DE PLANES DE PENSIONES

Promotor		**2002**	**2003**
Planes de empleo	Sector primario	23	24
	Sector industrial	370	393
	Sector servicios	1.290	1.370
Planes asociados	Asociaciones, federaciones y gremios	123	125
	Colegios profesionales	76	77
	Mutualidades y montepíos	28	28
	Sindicatos	10	10
	Fundaciones laborales	3	3
Planes individuales	Entidades aseguradoras	247	266
	Bancos	228	246
	Cajas de ahorro	238	256
	Cooperativa de crédito	10	11
	Otros	129	139
Total		**2.775**	**2.948**

Fuente: Ministerio de Economía. Dirección General de Seguros: Seguros y Fondos de Pensiones. *Informe 2003.*

CUADRO III-42
DITRIBUCIÓN DE PLANES DE PENSIONES
(Según número de partícipes y cuentas de posición)

	Número de partícipes	Aportaciones (1)	Cuenta de posición (1)
Planes de empleo	721.542	1.358	24.329,0
Planes asociados	113.314	73	812,6
Planes individuales	6.422.179	5.013	31.555,4
Total	**7.257.035**	**6.444**	**56.697,0**

(1) Millones de euros. Datos estimados.

Fuente: Ministerio de Economía. Dirección General de Seguros: Seguros y Fondos de Pensiones. *Informe 2003.*

El número de partícipes superó los 7,2 millones, lo que representa un incremento del 11,7 por 100 respecto a 2002, manteniéndose la evolución claramente ascendente que se observa en los últimos 15 años[158]. Casi un 90 por 100 de los partícipes se registró en planes individuales.

Finalmente, atendiendo al desglose de prestaciones (cuadro III-43), se estima que su importe total ascendió a 1.679,67 millones de euros en 2003, un 8,6 por 100 más que en 2002. En su mayor parte, un 82,3 por 100, correspondieron a prestaciones de jubilación, y, en menor medida, a fallecimiento e incapacidad. Respecto a la forma de pago, en un 62,3 por 100 del total de prestaciones, los beneficiarios optaron por su cobro en forma de capital.

CUADRO III-43
PRESTACIONES CONCEDIDAS
(Porcentaje sobre el total pagado durante 2003)

Contingencia	Importe		Número de beneficiarios	
	2002	2003	2002	2003
Jubilación	82,3	82,3	77,3	76,6
Incapacidad	8,7	9,5	19,6	11,4
Fallecimiento	9,0	8,2	12,1	12,0
Viudedad	5,2	4,2	6,5	5,9
Orfandad	1,2	0,9	2,1	2,2
Otros herederos	2,6	3,1	3,5	3,9

Fuente: Ministerio de Economía. Dirección General de Seguros: Seguros y Fondos de Pensiones. *Informe 2003.*

[158] Desde un punto de vista estadístico, existe la posibilidad de duplicidades, esto es, que una misma persona pueda ser partícipe de varios planes y, por lo tanto, haber sido contabilizada en diversas ocasiones.

Desarrollos normativos de relevancia para los planes y fondos de pensiones

En el año 2004 ha habido diversas iniciativas normativas con plena incidencia en este sector, destacando, en primer término, el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de planes y fondos de pensiones. Se han aprobado, también, otras dos normas que aplazan la puesta en funcionamiento de determinados aspectos de los planes y fondos de pensiones, como es el caso del Real Decreto-Ley 10/2004, de 23 de diciembre, por el que se amplía el plazo de adaptación de las comisiones de control de los planes de pensiones de empleo, o de la Ley 4/2004, de 29 de diciembre, de modificación de tasas y beneficios fiscales de acontecimientos de interés público, con relación a los premios de jubilación.

El Reglamento de planes y fondos de pensiones ha venido a desarrollar las previsiones del Real Decreto Legislativo 1/2002, cuyo principal contenido fue analizado en la Memoria de 2003. De esta manera, de acuerdo con la evolución legislativa compilada en aquel Texto Refundido, este Reglamento actualiza, sistematiza y completa la adaptación de la normativa reglamentaria en materia de planes y fondos de pensiones, siendo destacable, por un lado, que el Real Decreto 1589/1999, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre la instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores y beneficiarios, mantiene expresamente su vigencia, y que, por otro, se incorpora al ordenamiento español la Directiva 2003/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de junio de 2003, relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo.

Por otra parte, debe recordarse que la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, modificó la normativa reguladora de los planes y fondos de pensiones (Ley 8/1997), a fin de establecer, con carácter general, el sistema de representación paritaria en dichas comisiones de control, así como ciertos requisitos para la adopción de acuerdos en su seno. Pues bien, si en un principio estaba previsto que el plazo de adaptación, a esta nueva regulación, de los planes de pensiones formalizados antes del 1 de enero de 2002 finalizara el 31 de diciembre de 2004, el Real Decreto-Ley 10/2004[159] ha ampliado hasta el 31 de diciembre de 2005 dicho plazo, con el objeto de que sea la ne-

[159] Convalidado por Acuerdo del Congreso de los Diputados, de 28 de diciembre de 2004.

gociación colectiva, y no mediante la aplicación directa de la referida normativa, la que establezca, a través de acuerdos expresos, la composición, condiciones de representación y mayorías para la adopción de acuerdos en las comisiones de control de los planes de empleo.

Se ha acordado una nueva prórroga para que las empresas que concedan premios de jubilación a sus empleados puedan aplazar la exteriorización de su gestión hasta el próximo 31 de diciembre de 2005. La Ley 4/2004, de 29 de diciembre, de Modificación de tasas y beneficios fiscales de acontecimientos de interés público, a través de su disposición adicional tercera, incorporada vía enmienda en su tramitación parlamentaria, ha previsto ampliar también un año más, hasta el 31 de diciembre de 2005, el plazo establecido en la disposición adicional decimoquinta de la Ley 44/2002, de Medidas de reforma del sistema financiero, para la integración en planes de pensiones de empleo de promoción conjunta de aquellos compromisos, establecidos en convenio colectivo de ámbito supraempresarial, vinculados a la permanencia del trabajador en la empresa o sector hasta la jubilación, que, bajo la denominación «premios de jubilación» u otras similares, consistan en una prestación pagadera por una sola vez en el momento del cese por jubilación.

3.5. Servicios sociales e inclusión social

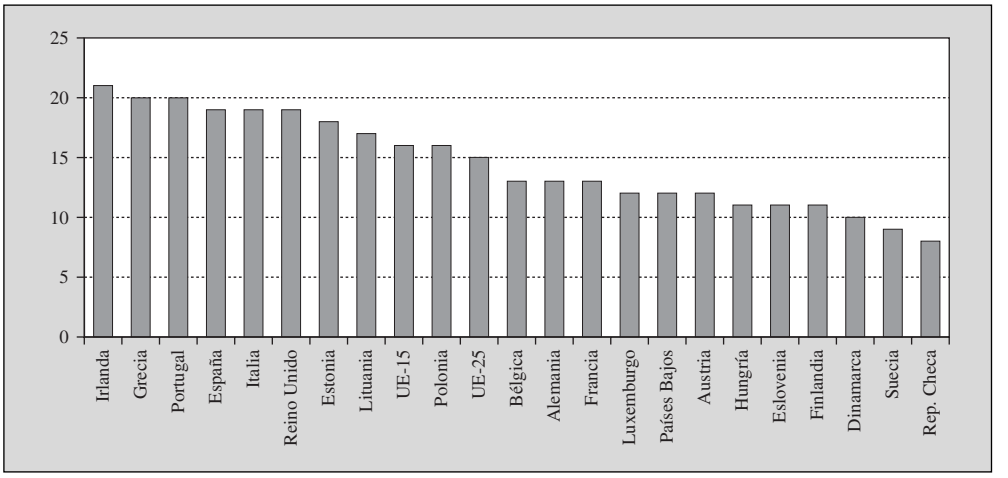
En su compromiso de avanzar en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, la Unión Europea acordó en el Consejo de Lisboa, con la mirada puesta en el horizonte de 2010, y en aplicación del Método Abierto de Coordinación a la política de inclusión, un nuevo programa que constituye el marco de acción comunitario para el periodo 2002-2006[160] en esa materia. Combinando la actuación de los Estados miembros con la llevada a cabo por la Comisión Europea, en 2003 se puso en marcha la segunda ronda de Planes Nacionales de Acción para la Inclusión, que han sido objeto de análisis en el Informe conjunto del Consejo y la Comisión sobre la inclusión social en 2004.

[160] Decisión núm. 50/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de diciembre de 2001, por la que se prueba el programa de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social.

A pesar de los progresos realizados en la mejora de las condiciones de vida y en la reducción de la pobreza en Europa, la inclusión social continúa siendo un importantísimo reto. No en vano, el 16 por 100 de la población de la UE-15 se encuentra en riesgo de caer en la pobreza (después de transferencias sociales), y más de la mitad de este sector percibe ingresos bajos de forma persistente[161] (gráfico III-37). La cifra promedio esconde, sin embargo, importantes diferencias entre unos y otros Estados; así, por ejemplo, la proporción de personas que viven en hogares en riesgo de pobreza en Suecia apenas alcanza el 9 por 100, mientras que en Irlanda supera el 20 por 100 de la población. Con un 19 por 100, España se encuentra entre los países con mayor exposición al riesgo, siendo superada solamente por Grecia, Portugal e Irlanda.

La existencia de sectores de la población que viven con bajos ingresos durante periodos de tiempo prolongados viene siendo un

GRÁFICO III-37
RIESGO DE POBREZA DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS SOCIALES EN LA UE-25, 2001



Nota: Sin datos de Chipre, Letonia y Eslovaquia.

Fuente: Eurostat, *Indicadores estructurales.*

[161] El concepto de pobreza alude a una realidad relativa, cuyo umbral se establece de forma convencional. En el caso de la Unión Europea dicho umbral queda situado en el 60 por 100 de la renta media equivalente en cada país. Los hogares que perciben ingresos inferiores se encuentran, pues, en situación de pobreza.

asunto de especial preocupación política, por lo que su medida se ha incluido en el conjunto de indicadores principales sobre la exclusión social en Europa[162]. Los valores adoptados por este indicador ponen de manifiesto un mayor riesgo de afectación de pobreza prolongada (periodos superiores a cuatro años) en los países meridionales, en los que se hace patente una mayor desigualdad en el acceso de los ciudadanos a los beneficios de la prosperidad de sus países. Así, las poblaciones más alejadas de la media europea, que se sitúa en el 9 por 100, son las de Portugal (15 por 100), Grecia (14 por 100) e Italia (13 por 100), a las que hay que sumar Irlanda, que exhibe una proporción muy similar a la italiana. España, con un 10 por 100, se sitúa en el mismo nivel que Reino Unido y un punto por encima del valor medio de la Unión Europea.

En grupos como los desempleados, las familias monoparentales (en especial las que tienen como sustentador principal a una mujer), las personas de edad avanzada que viven solas y las familias numerosas, el riesgo de padecer situaciones de pobreza es superior al del conjunto de la población.

Los jóvenes con competencias insuficientes para una completa integración en el mercado laboral conforman también uno de los grupos de más acusado riesgo de sufrir pobreza y exclusión. Según los datos de 2002, el 19 por 100 de aquellos que contaban entre 18 y 24 años de edad habían abandonado prematuramente el sistema educativo y no seguían ningún programa de formación, quedando situados en una débil posición para su incorporación al mercado de trabajo y, por tanto, con mayor riesgo de caer en situaciones de exclusión. En este sentido, cabe recordar el objeto del Pacto Europeo para la Juventud recogido en el documento de las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, consistente en la mejora de la educación, la formación, la movilidad, la inserción profesional y la inclusión social de los jóvenes europeos. Para ello, el Consejo invita a los Estados miembros y a la Unión, en el marco de la Estrategia europea de empleo y de la Estrategia para la inclusión social a profundizar en la mejora de los ámbitos del empleo, la edu-

[162] En el Consejo Europeo de Laeken, en diciembre de 2001, se aprobó el primer conjunto de 18 indicadores comunes en el área de la inclusión social, con el fin de hacer posible el seguimiento, de forma comparable, de los progresos de los Estados miembros en el cumplimiento de los objetivos comunitarios.

cación y la conciliación de la vida profesional y la vida personal y familiar.

La situación en los nuevos Estados miembros

Los nuevos Estados miembros habrán de presentar también, a partir de 2005, sus Planes Nacionales de Acción para la Inclusión. No obstante, en su interpretación, ha de tenerse presente la incompleta comparabilidad de los datos aportados, debido a la ausencia de una fuente común. Salvando los obstáculos metodológicos, la situación en ese conjunto de países es muy similar a la presentada por los Estados miembros de la UE-15[163]. Siguiendo el mismo indicador para la aproximación a la exposición al riesgo de pobreza, el valor medio arrojado es muy próximo al 15 por 100 del conjunto de la población, si bien se han registrado casos extremos, como Eslovaquia (21 por 100), Turquía (23 por 100) y, en el otro lado del espectro, la República Checa, cuyos datos arrojan una media del 8 por 100 de la población en riesgo.

Los grupos más vulnerables a la pobreza son los niños menores de 15 años, cuyo riesgo supera en 1,4 veces al de la población total, los jóvenes con edades comprendidas entre los 16 y los 24 años (1,2 veces superior al conjunto), los parados (2,6) y las familias numerosas. Esta tendencia es compartida por el conjunto de los nuevos Estados miembros con las excepciones de Chipre, Malta y Eslovenia, donde el riesgo de pobreza aumenta con la edad (en el caso de Chipre, las personas de más edad se hallan expuestas 3,5 veces más que el resto de la población).

Prioridades para los próximos años en la lucha contra la exclusión

La persistencia de importantes déficit de integración en la Unión Europea y la necesidad de seguir avanzando en la modernización de la economía al tiempo que se realizan mayores esfuerzos para reducir la pobreza y la exclusión, han estado presentes en la segunda generación de Planes Nacionales, con interesantes evoluciones estratégicas con respecto a la primera ronda. Sin embargo, la Comisión reconoce la necesidad de avanzar aún en algunas cuestiones, como la fijación de objetivos más específicos y el aseguramiento de que esos objetivos se tengan en cuenta en el establecimiento de las prioridades de gasto en las distintas instituciones implicadas en la lucha contra la exclusión. Pese a ello, el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social para el periodo 2003-2005, habiendo mejorado con

[163] Eurostat, *La pauvreté monetaire dans les nouveaux États membres et les pays candidats.* Statistics en Bref, 12/2004.

respecto al anterior en cuanto a la concreción de los objetivos, sigue adoleciendo de una gran generalidad en su planteamiento y de un elevado grado de indefinición en la redacción de muchas de las medidas propuestas. Tal como sugirió el CES en su Informe sobre dicho Plan[164], hubiera sido deseable una identificación más clara sobre las acciones directamente relacionadas con la lucha contra la pobreza y la exclusión y una concreción de los presupuestos vinculados a ellas, reflejándose en el capítulo dedicado al esfuerzo presupuestario.

En este contexto, los servicios sociales están llamados a constituir uno de los pilares fundamentales de la acción protectora del

RECUADRO III-11

PRINCIPALES CONCLUSIONES RECOGIDAS EN EL INFORME CONJUNTO SOBRE LA INCLUSIÓN SOCIAL

Esfuerzos necesarios para los próximos años

— Un enfoque verdaderamente pluridimensional obligará a prestar mayor atención a cuestiones como la vivienda, el aprendizaje permanente, la cultura, la integración electrónica (e-inclusión) y el transporte.
— La fijación de objetivos debe mejorarse de modo que éstos sean más específicos, cuantificados y ambiciosos.
— Debe hacerse mayor hincapié en conseguir y controlar la eficacia y la calidad de las medidas para tratar de resolver el problema de la pobreza y la exclusión social.
— Los progresos realizados en la integración de la inclusión social mediante el refuerzo de las disposiciones institucionales deben profundizarse, en particular, para asegurar que los objetivos en materia de inclusión social se tengan en cuenta al establecer las prioridades generales de gasto.
— El aumento de la participación de la sociedad civil debe extenderse más allá de la preparación de los Planes de acción, a su aplicación y su seguimiento.
— Deben realizarse mayores esfuerzos para garantizar la sinergia de las políticas económicas, sociales y de empleo.

Principales prioridades para los próximos dos años

— Promover la inversión en medidas activas de mercado de trabajo y adaptarlas para responder a las necesidades de las personas con mayores dificultades para acceder al empleo.
— Garantizar que los sistemas de protección social sean suficientes y accesibles para todos y que proporcionen incentivos de trabajo efectivos para las personas que pueden trabajar.
— Aumentar el acceso de las personas más vulnerables y con mayor riesgo de exclusión social a una vivienda adecuada, una salud de calidad y oportunidades de aprendizaje permanente.
— Realizar esfuerzos concertados para prevenir el abandono escolar prematuro y promover una transición sin problemas de la escuela al mundo laboral.
— Desarrollar el objetivo de erradicación de la pobreza infantil.
— Impulsar la reducción de la pobreza y la exclusión social de los inmigrantes y las minorías étnicas.

[164] Informe del CES 1/2003, sobre el *Proyecto del Plan Nacional de Inclusión Social para el periodo 2003-2005.*

Estado, como no puede ser de otro modo, dado el mandato constitucional de garantizar la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad. Tratándose de un sistema de implantación relativamente reciente, en los últimos años está viviendo una etapa de cierto desarrollo, merced al incesante crecimiento de la demanda, que deriva del envejecimiento y de los cambios en las formas de familia y convivencia. La reducción del tamaño de las familias, el crecimiento del número de hogares unipersonales y monoparentales y la asunción de nuevos roles sociales por parte de las mujeres, que devienen en crisis de los tradicionales cuidados informales, parecen dar nuevo impulso a su desarrollo, que cuenta, además, con la participación cada vez más intensa de la iniciativa privada, tanto lucrativa como no lucrativa.

Sin embargo, hasta hace muy poco tiempo los servicios sociales han tenido escaso protagonismo en la protección de algunos colectivos en España, como las personas dependientes, hecho que pone de manifiesto, entre otros síntomas, el bajo gasto público que se les ha venido dedicando y que aún hoy es sensiblemente inferior al realizado en la mayoría de los países de la Unión Europea. En comparación con la tradicional forma de atención, canalizada casi exclusivamente a través del sistema de pensiones, los servicios sociales apenas han contribuido al bienestar de la población en general y de los colectivos excluidos o con riesgo de exclusión, en particular. Aunque sea incuestionable la importancia de la cobertura de las necesidades económicas, se ha constatado la insuficiencia del sistema de pensiones a la hora de atender a las necesidades de los distintos colectivos, razón por la cual los servicios sociales habrán de incorporarse al conjunto de prioridades del sistema de protección social en España.

Otro reto al que aún es necesario hacer frente es la coordinación de servicios en todos los niveles: entre recursos sanitarios y sociales, entre los distintos niveles de la Administración e incluso entre las organizaciones prestadoras con distinta titularidad. En efecto, las prestaciones sociales adolecen de falta de integración, constituyendo en la actualidad una red dispersa que dificulta la garantía de una provisión óptima. Uno de los efectos de esa carencia desde un punto de vista funcional es la falta de fluidez en el recorrido a través de los servicios que se revelan necesarios en los procesos de exclusión. Así, cada servicio ofrece sus cuidados sin conexión con el resto, produciendo, por un lado, discontinuidades en la atención requerida en

cada fase del proceso y, por otro, duplicidades en la prestación de servicios, multiplicando los costes. En los ámbitos administrativos, la deficiente coordinación entre la Administración central, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales ocasiona fuertes heterogeneidades institucionales y desequilibrios territoriales, producidas por la variedad de políticas desarrolladas por cada Administración autonómica y por el Estado.

Aun estando destinados a cubrir las necesidades de sectores de la población heterogéneos, y que se diversifican con la aparición de nuevos problemas de alcance social, la mayor parte de los recursos se dedican a dos colectivos: las personas mayores y los discapacitados. Pero el surgimiento de nuevas formas de exclusión social y pobreza, como la de las mujeres solas con cargas familiares, las personas enfermas de sida, o el aumento de una población inmigrante con demandas de atención diversas dependiendo de su procedencia, sus recursos formativos y su edad, entre otros, revelan la necesidad de avanzar en el desarrollo del sistema, tanto en su vertiente comunitaria o básica, como en la especializada.

3.5.1. **Los ámbitos de acción social**

Las cambiantes necesidades sociales plantean nuevos retos en el ámbito de la protección social y particularmente en los servicios sociales, que desde su concreción han de dar respuesta a la necesidad de superar las condiciones que provocan desigualdad y pobreza, utilizando para ello mecanismos de corrección de las fuentes de la marginación, en el empeño de promover el máximo bienestar social.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ofrece regularmente información acerca de las entidades que desarrollan su actividad en los servicios sociales, vinculadas a la Administración General del Estado, a la Seguridad Social y a la autonómica por la vía de registro, tutela o subvención, y sobre los centros y servicios que dependen de dichas Administraciones y las subvenciones concedidas por las Administraciones a las entidades. A pesar del esfuerzo recopilador, la información no permite realizar una evaluación exhaustiva de los servicios sociales, ya que la gran heterogeneidad de los programas implicados desde varios niveles administrativos, unida al todavía

escaso desarrollo en algunas Comunidades Autónomas de las fuentes de información estadística, que sólo muy recientemente han comenzado a funcionar, dificulta el examen conjunto de los servicios sociales como sistema.

De cualquier modo, la información suministrada por el MTAS puede facilitar una aproximación al panorama del conjunto del sector desde el punto de vista de los colectivos atendidos por los servicios sociales. Si en los últimos años de la década anterior los servicios sociales habían experimentado un notable desarrollo desde el punto de vista de la implantación de centros y servicios, llegando a aumentar en más de tres mil unidades entre 1997 y 2000, los datos facilitados sobre 2001 y 2002 ponen de manifiesto cuando menos una tendencia al estancamiento.

El progresivo envejecimiento de la población, del que se da cuenta en la introducción del capítulo, asociado al alargamiento de la esperanza de vida y unido a los cambios en los patrones de atención familiar a los dependientes como consecuencia de la incorporación de las mujeres al mercado laboral, convierten a los cuidados de las personas mayores en prioritarios en este ámbito. Así, la atención a las necesidades de las personas de edad avanzada se configura como la actividad con mayor desarrollo dentro del heterogéneo sector, siendo la que más ha visto incrementar el número de prestaciones, a pesar de lo cual los últimos datos disponibles reflejan una disminución del número de centros entre 2001 y 2002. También se constata en esos años una reducción, del 7 por 100, en los flujos de transferencias por la Administración General del Estado a las entidades que operan en este sector, a favor de otros sectores de la población (cuadro III-44).

El sector de las personas con discapacidad es el otro gran beneficiario de los servicios sociales, si bien, en los últimos años ha visto también disminuir el número de centros dedicados, al tiempo que disminuían las cantidades de dinero destinadas por la Administración General del Estado.

Los servicios sociales destinados al colectivo de inmigrantes, por su parte, han experimentado un notable aumento en los últimos años, merced al incremento del volumen del colectivo, que presenta en muchos casos necesidades de integración en todas las esferas de la

CUADRO III-44

NÚMERO DE ENTIDADES Y SERVICIOS SEGÚN LOS COLECTIVOS DESTINATARIOS

	2000	2001	2002
Total	**15.797**	**17.909**	**15.839**
Conjunto de la población	3.298	3.702	3.067
Familia	551	289	195
Infancia	609	813	873
Juventud	252	426	334
Mujer	1.240	1.372	1.429
Personas mayores	5.721	6.723	6.044
Personas con discapacidad	2.249	2.592	2.050
Presos y ex reclusos	61	46	53
Minorías étnicas	225	212	127
Marginados	260	326	218
Toxicómanos	264	367	292
Refugiados y asilados	55	76	27
Emigrantes	107	186	164
Victimas de catástrofes	51	46	32
Otros grupos	822	710	925
No consta	32	23	9

Nota: Sin datos de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura y Navarra. En 2002, además, no se dispone de la información de la Comunidad Valenciana.

Fuente: MTAS, *Anuario de Estadísticas Laborales*, 2003.

CUADRO III-45

SUBVENCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO SEGÚN LOS COLECTIVOS ATENDIDOS

	Subvenciones		Importe (miles de euros)	
	2001	2002	2001	2002
Total	**1.180**	**1.032**	**112.517,4**	**103.980,6**
Conjunto de la población	108	105	7.337,8	7.561,9
Familia	20	13	1.240,6	765,0
Infancia	107	119	9.288,6	10.606,8
Juventud	163	160	11.657,5	12.394,7
Mujer	186	186	9.747,2	9.688,2
Personas mayores	121	78	21.012,3	19.586,4
Personas con discapacidad	119	58	20.410,3	15.219,4
Presos y ex reclusos	33	37	2.686,5	2.661,8
Minorías étnicas	47	46	2.938,9	3.029,3
Marginados	30	40	4.886,2	5.916,1
Toxicómanos	83	80	5.821,0	4.664,0
Refugiados y asilados	68	—	8.708,7	—
Emigrantes	51	62	3.993,7	9.218,9
Víctimas de catástrofes	—	—	—	—
Otros grupos	44	48	2.788,2	2.668,1

Fuente: MTAS, *Anuario de Estadísticas Laborales*, 2003.

vida social. Si a finales de la década de los noventa el sector experimentó sus mayores incrementos, tanto desde la perspectiva del número de entidades con actividad en este ámbito, como desde el punto de vista de las dotaciones dinerarias, el balance para 2002 continúa siendo de crecimiento, lo que ha supuesto, entre otras cosas, que la cantidad de recursos aportados por el Estado casi se triplique en sólo un año.

Los servicios específicos para mujeres, se han incrementado también en los últimos años en cierta medida, aunque las subvenciones dedicadas por el MTAS han ido disminuyendo después del fuerte incremento del año 2000, hasta situarse en 2002 en cantidades parecidas a las del año 1999.

3.5.2. **Prestaciones básicas**

El Plan Concertado de Prestaciones Básicas en Corporaciones Locales ha sido, desde su puesta en marcha a finales de los años ochenta, un importante elemento de desarrollo de los servicios sociales, tratando de suplir la falta de una Ley básica de servicios sociales[165], que habría de garantizar el cumplimiento de los objetivos de tales servicios: el desarrollo pleno y libre de los derechos de las personas y los grupos, garantizando su igualdad en la sociedad; la garantía en la cobertura de las necesidades sociales, adecuándola en su caso, a los procesos de cambio de la realidad social; y la prevención de las circunstancias que originan la marginación, así como la promoción de la plena inserción de las personas y los grupos en la vida comunitaria. A tal fin comenzó la implantación de la red de equipamientos de servicios básicos o comunitarios, constituida por los centros de servicios sociales, los albergues y los centros de acogida, con sus respectivas funciones.

Los Convenios-Programa con las Comunidades Autónomas establecieron en su día el cuádruple compromiso de cofinanciación, gestión, información y asistencia técnica. En lo concerniente a la primera, la Administración central se comprometía a destinar una

[165] En el proceso de asunción de competencias de las Comunidades Autónomas, la creación de un sistema público de Servicios Sociales ha quedado condicionado primero, por los Estatutos de Autonomía, asumiendo tal competencia y después por la promulgación de las distintas leyes autonómicas de servicios sociales.

consignación específica en los Presupuestos del Estado para el Plan, las Comunidades asumían el aporte de una cantidad como mínimo igual a la del Estado, mientras que las Corporaciones Locales habrían de definir sus aportaciones en función de sus propias circunstancias y de lo establecido por las Administraciones autonómicas. La materialización de este compromiso se hace visible en la prestación de los servicios por parte de los municipios, que son, además, los que paulatinamente han ido asumiendo la mayor parte de los gastos.

La cobertura del plan concertado

A lo largo de los catorce años de gestión del Plan se ha avanzado de manera significativa en su cobertura. Partiendo de una cifra inicial de algo más de 2.800 municipios concertantes, es decir, el 36 por 100 del total, en 2002 se han alcanzado los 6.586, lo que supone ya un 86 por 100 de los que corresponden a las Comunidades que asumieron el compromiso. Sin embargo, estas cifras se mantienen sin apenas variaciones desde el año 2000.

En cuanto a la cobertura poblacional, los datos muestran una proporción del 97,7 por 100 sobre la población de referencia, que se había alcanzado en 1998 y que supone indudablemente un importante avance sobre lo conseguido en los primeros años noventa. No obstante, no todas las Comunidades han logrado los mismos niveles de cobertura. La implantación del Plan Concertado se ha hecho efectiva en todos los municipios de Andalucía, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid, La Rioja, Ceuta y Melilla, en tanto que en otros casos se alcanzan niveles inferiores. Valencia, con un 68 por 100 de los municipios y 92 por 100 de la población, se sitúa entre las últimas, si bien entre 2001 y 2002 su cobertura municipal se ha incrementado en un 12 por 100.

Descendiendo a la esfera de los proyectos financiados por el Plan[166], se advierte una disminución en el promedio de éstos con respecto al número de municipios, alcanzando un 5,5 en 2002.

Aportaciones económicas de los entes locales, las CCAA y la Administración central

Durante los años de vigencia del Plan Concertado han sido las Corporaciones Locales las que han hecho los mayores esfuerzos de financiación, con importantes incrementos anuales. Cabe destacar en este sentido el importante aumento de las aportaciones realizadas por

[166] Debe entenderse por tales proyectos los equipamientos comunitarios establecidos dentro de la red básica de atención primaria.

CUADRO III-46
COBERTURA DEL PLAN CONCERTADO, 1988-2002

Año	Municipios		Población de referencia	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
1988	2.825	36	16.270.009	45
1990	6.339	81	30.103.483	83
1992	6.053	80	30.195.269	83
1994	6.118	81	33.813.155	94
1996	6.166	81	34.036.430	94
1998	6.507	86	35.924.837	97
2000	6.536	86	36.252.599	97
2001	6.552	86	36.614.605	97
2002	6.568	86	37.565.584	97

Fuente: MTAS, *Memoria del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales.*

los municipios en 1995; si en el ejercicio anterior su participación era del 54 por 100 del total financiado, en ese año se logró un 61 por 100, muy por delante del Ministerio de Asuntos Sociales y del conjunto de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, parece que en esa ocasión la estructura de la financiación alcanzó un punto de inflexión, ya que desde aquel año la participación de los ayuntamientos no ha dejado de reducirse proporcionalmente, situándose en 2002 en un 56 por 100 del total, aunque sigue siendo la más cuantiosa. Las Administraciones autonómicas, con 166.052.164 euros, aportan un 28 por 100 del total, en tanto que el Estado reduce la suya a un 15 por 100, habiendo disminuido paulatinamente su participación económica en el proyecto.

Se observan algunas desviaciones nada despreciables, que responden a la distinta implicación de las Administraciones. En cuatro Comunidades Autónomas las aportaciones municipales sobrepasaron el 65 por 100, es decir, superaron en 9 puntos la aportación media. Al mismo tiempo, el MTAS participó con más de un 25 por 100 en otras cuatro Comunidades, lo que supuso un 10 por 100 más que lo registrado como valor medio.

El gasto en Prestaciones básicas

El gasto total realizado para el conjunto de los proyectos que se financiaron a través del Plan en 2002 fue algo superior a los 582 millones de euros, lo que supuso, en términos reales, un incremento del 6 por 100 sobre el que se hiciera en el ejercicio precedente. Pero

CUADRO III-47
APORTACIONES DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS AL PLAN CONCERTADO, 1988-2002
(Millones de euros)

Año	Corporaciones Locales		Comunidades Autónomas		MTAS	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
1988	14,5	41	11,5	33	9,0	26
1990	52,4	41	42,5	33	33,1	26
1992	89,1	44	65,0	32	49,3	24
1994	150,6	54	78,6	28	51,5	18
1996	227,3	59	93,1	24	63,2	16
1998	238,1	56	113,7	27	72,1	17
2000	281,7	57	130,8	26	84,0	17
2002	326,7	56	166,1	28	90,8	16

Fuente: MTAS, *Memoria del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales.*

esta cantidad esconde notables diferencias entre las Comunidades Autónomas, diferencias que se aprecian con mayor nitidez cuando se toma como referencia el gasto por habitante. Asturias, Murcia, Castilla-La Mancha y Castilla y León recabaron los mayores gastos, con una media por habitante superior a los 19 euros; en el extremo opuesto, Madrid y Valencia contaron únicamente con un intervalo de entre 7 y 9,9 euros por cada habitante. Todo ello con un reparto entre partidas que implica las mayores cuantías en las prestaciones, con el 54 por 100 del gasto total; un 40 por 100 en personal; un 4 por 100 en mantenimiento y un modesto 1,5 por 100 en inversiones, que han visto descender su participación en el gasto total en los últimos años.

CUADRO III-48
GASTO DEL PLAN CONCERTADO, 2002
(Euros)

Partidas	Centros de servicios		Albergues		Centros de acogida		Total	
	Gastos	%	Gastos	%	Gastos	%	Gastos	%
Personal	228.555.098	39,8	2.434.568	56,4	2.436.562	58,4	233.426.228	40,1
Mantenimiento	21.667.643	3,8	952.946	22,1	1.131.889	27,1	23.752.478	4,1
Prestaciones	315.025.461	54,9	911.774	21,1	75.159	1,8	316.012.394	54,2
Inversiones	8.501.563	1,5	17.438	0,4	529.934	12,7	9.048.935	1,5
Total	**573.749.765**	**100**	**4.316.727**	**100**	**4.173.544**	**100**	**582.240.037**	**100**

Fuente: MTAS, *Memoria del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales.*

Los usuarios y los equipamientos

Un total de 3.738.600 personas recibieron en 2002 algún servicio de carácter básico en el ámbito del Plan Concertado, lo que supuso un aumento de más de 180.000 sobre el anterior ejercicio. Sin embargo, esta cifra debe tomarse como una estimación, ya que en el año 2001 comenzó a implantarse el nuevo sistema de trasvase de datos al registro informatizado (SIUSS) tratando de alcanzar una mayor homogeneidad en la información procedente de todo el territorio del Estado, lo que ha ocasionado ciertas distorsiones[167]. Tomando todas las cautelas interpretativas, la cifra de usuarios arrojada supone como término medio un 9,9 por 100 de usuarios sobre el total de la población, con notables diferencias entre las distintas Comunidades Autónomas. Así, Aragón, Asturias, Madrid y Murcia habrían contado con las menores coberturas, con índices situados entre el 3 y el 6 por 100, en tanto que Extremadura y Castilla-La Mancha recogerían proporciones superiores al 15 por 100 de la población.

En lo referente a los equipamientos, sobre la situación de relativo estancamiento en la que se encuentran desde hace algunos años, y ello contando con la firma del Acuerdo de flexibilización de las prestaciones básicas de la Comisión de Seguimiento de 1994, por el que se añadían con carácter complementario a los equipamientos básicos las oficinas de información, los comedores sociales, los centros de estancia diurna, las minirresidencias y los pisos tutelados.

En concreto, los servicios de alojamiento alternativo, que incluyen los albergues y los centros de acogida, cuentan con 27 centros en toda España, sumando 1.162 plazas de dormitorio, sin variaciones sobre el ejercicio precedente y muy escasas sobre años anteriores. Los niveles de ocupación, por su parte, difieren entre unos centros y otros; los albergues, con más de 26.000 usuarios y algo más de 131.000 estancias, tuvieron en 2002 un índice de ocupación del 55 por 100, mientras que los centros de acogida, con 5.500 usuarios y 113.000 estancias, estuvieron ocupados al 60 por 100. En ambos casos los índices de ocupación experimentaron descensos con respecto al año anterior, que registró para cada uno 5 puntos más.

[167] El sistema sólo ha sido implantado en todos los proyectos en dos Comunidades.

ÍNDICES

ÍNDICE DE CUADROS

CAPÍTULO I

I-1. Comercio y producción mundial, 1995-2005 16
I-2. Indicadores socioeconómicos internacionales, 1996-2005 22
I-3. Aspectos económicos del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa 29
I-4. Principales indicadores macroeconómicos de los Estados miembros y candidatos, 2003-2005 39
I-5. La candidatura de Turquía 42
I-6. Ejes del programa renovado de acción para la Estrategia de Lisboa 46
I-7. Índice de Precios de Consumo Armonizado por grupos en 2004 48
I-8. Balance de cinco años de política monetaria única 50
I-9. Financiación del sector público 56
I-10. Propuesta de marco financiero de la Unión Europea, 2007-2013 60
I-11. Estructura de los recursos propios de la Unión, 1996-2005 62
I-12. Objetivos e instrumentos de cohesión, 2000-2006 y 2007-2013 64
I-13. Asignaciones de los fondos de la política de cohesión en la UE-15 según la propuesta de la Comisión 67
I-14. Cuadro macroeconómico, 2001-2004 71
I-15. Productividad laboral por sectores en 2004 73
I-16. Plan de Dinamización de la Economía. Principales medidas de reforma en los mercados de bienes y servicios (Industrias de red) 76
I-17. Plan de Dinamización de la Economía. Principales medidas de reforma en los mercados de bienes y servicios (Otros mercados) 77
I-18. Previsiones económicas para España y la zona euro en 2005 79
I-19. Actividad económica por sectores, 2003-2004 80
I-20. El regreso de SEAT a Martorell 96
I-21. Balanzas por cuenta corriente y de capital, 2003-2004 121
I-22. Comercio exterior, 2000-2004 125
I-23. Comercio de mercancías de España con la Unión Europea, 1995-2004. 126
I-24. Balanza financiera, 2003-2004 132

I-25. Cuenta de asignación funcional de la renta, 2003-2004 133
I-26. Remuneración de asalariados por sectores en 2004 134
I-27. Remuneración por asalariado, productividad y coste laboral unitario por sectores en 2004 135
I-28. Coste laboral medio por trabajador y mes en 2004, por componentes .. 136
I-29. Resultados de las empresas no financieras, 2003-2004 138
I-30. Crecimiento regional por sectores en 2004 142
I-31. PIB per cápita de las regiones españolas, 2000-2002 144
I-32. Componentes del IPC en 2004 150
I-33. Cuentas no financieras de las Administraciones Públicas, 2003-2004 .. 159
I-34. Déficit (–) o superávit (+) público en términos de contabilidad nacional, 2005-2008 162
I-35. PGE 2005: presupuesto consolidado de ingresos y gastos no financieros 164
I-36. PGE 2004: presupuesto consolidado de gastos: clasificación funcional 166
I-37. Rasgos generales del Plan de Prevención del Fraude Fiscal 169

CAPÍTULO II

II-1. Población en el mercado de trabajo en España, 1996-2004 200
II-2. Previsiones sobre el empleo y el paro, España y UE 2003-2005 203
II-3. Evolución del empleo por sectores, 2002-2004 205
II-4. Presencia de extranjeros en el empleo y en el paro, por sexo y grandes grupos de edad, 2001-2004 216
II-5. Ocupados por situación profesional y sexo, 2003-2004 218
II-6. Afiliados por régimen de afiliación y nacionalidad, 2000-2004 220
II-7. Asalariados por sexo y tipo de contrato, 1998-2004 221
II-8. Varones en la construcción: temporalidad e inmigración, 1998-2004 ... 223
II-9. Ocupados y asalariados a tiempo parcial por sexo, 1998-2004 230
II-10. Trabajo a tiempo parcial en España y en Europa, por sexo, 2003-2004. 231
II-11. Ocupados por ramas según jornada y sexo, España/UE-25, 2003 232
II-12. Ocupados y asalariados a tiempo parcial por sexo y motivo, 2004 234
II-13. Ocupados a tiempo parcial por sexo y motivo en España y en la Unión Europea, 2003 235
II-14. Tasas de empleo y paro por Comunidades Autónomas, 2001-2004 239
II-15. Contratos registrados, 2001-2004 241
II-16. Contratos temporales en jornada completa: principales modalidades por duración, 2003-2004 244
II-17. Contratos temporales en jornada parcial por duración, 2002-2004 245

II-18. Contratos indefinidos por sexo y edad, 2003-2004 246
II-19. Contratos indefinidos registrados: total y acogidos a medidas de fomento, por modalidad. Datos acumulados 1997-2004 247
II-20. Parados hace menos de un año por causas, 2001-2004 249
II-21. Despidos por fuentes, 1998-2004 251
II-22. Indicadores de la Estrategia Europea de Empleo en España y en la Unión Europea, 2000-2004 260
II-23. Resultados relativos en la UE-15 266
II-24. Formación no reglada, por sexo, estudios y edad, 2003 284
II-25. Parados y ocupados que han recibido algún curso de enseñanza no reglada por sexo, grupos de edad y número de cursos, 2003 286
II-26. Métodos de aprendizaje, por sexo, método y edad, 2003 287
II-27. Indicadores de formación realizada, 1993-2001 289
II-28. Indicadores de volumen y económicos certificados, 1993-2001 289
II-29. Alumnos parados formados y colocados, por sexo, edad y nivel académico, 2003-2004 291
II-30. Alumnos parados formados y colocados por familia profesional, 2003-2004 294
II-31. Principales resultados del diálogo sectorial, 2004 314
II-32. Convenios colectivos, 1997-2004 331
II-33. Total de convenios colectivos registrados, 1997-2004 331
II-34. Evolución de la negociación colectiva 332
II-35. Evolución de los trabajadores por empresa según tipo de convenio 334
II-36. Convenios colectivos por sectores de actividad, 2004 334
II-37. Distribución de los convenios colectivos por Comunidades Autónomas 336
II-38. Porcentaje de trabajadores afectados según ámbito funcional del convenio, por Comunidades Autónomas, 2004 337
II-39. Convenios colectivos según ámbito de aplicación temporal, 2004 337
II-40. Convenios firmados según su vigencia, 1998-2004 338
II-41. Nuevas unidades de negociación por tipo de convenio, 2004 339
II-42. Composición de las Mesas Negociadoras, 2004 340
II-43. Trabajadores según tipo y sector de convenio y cláusula de salvaguarda 342
II-44. Trabajadores según cláusula de salvaguarda y umbral de la misma 343
II-45. Incrementos salariales según la vigencia del convenio 343
II-46. Incrementos salariales según el ámbito funcional del convenio 344
II-47. Incremento salarial en convenios de empresa por tamaño de empresa .. 345
II-48. Incremento salarial pactado en convenio, por sectores, 2004 345
II-49. Evolución de la jornada pactada por tipo de convenio, 1995-2004 349
II-50. Jornada pactada por tipo de convenio y vigencia, 2004 350

II-51. Convenios, empresas, trabajadores afectados y jornada según tramos de jornada pactada, 2004 351
II-52. Jornada media efectiva por trabajador según tipo de jornada, 1999-2004 .. 351
II-53. Evolución de las cláusulas relativas al empleo 354
II-54. Evolución de las cláusulas relativas a la contratación 357
II-55. Organización del trabajo 361
II-56. Evolución de los contenidos de la negociación colectiva 362
II-57. Principales indicadores de huelga, 1995-2004 364
II-58. Conciliaciones terminadas por tipo de solución 367
II-59. Conflictos tramitados en el SIMA, 1998-2004 369
II-60. Actividad del SIMA en 2004 372
II-61. Actividad desarrollada por los órganos autónomos de solución de conflictos laborales de las Comunidades Autónomas, año 2004 374
II-62. Resultados de las conciliaciones-mediaciones ante los órganos autónomos de solución extrajudicial de conflictos, año 2004 375
II-63. Exposición a riesgo de accidentes por sector y tipo de riesgo 387
II-64. Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en jornada de trabajo con baja, 2000-2004 389
II-65. Accidentes de trabajo con baja, según sector de actividad, 1994-2004 .. 390
II-66. Accidentes de trabajo con baja, por Comunidades Autónomas, 2000-2004 391

CAPÍTULO III

III-1. Proyecciones de población en la Unión Europea 418
III-2. Principales variables del cambio demográfico 420
III-3. Indicadores de educación en la Unión Europea 428
III-4. Gasto en educación en la Unión Europea, 2001 431
III-5. Alumnado matriculado por nivel de enseñanza, 1999-2004 435
III-6. Rendimiento del alumnado de 15 años en las principales áreas instrumentales, 2003 440
III-7. Rendimiento del alumnado de 15 años en matemáticas, 2003 441
III-8. Evolución del gasto público en educación no universitaria por alumno y Comunidades Autónomas administración, 2000-2002 442
III-9. Alumnado universitario, por ramas de enseñanza y ciclos, 1999-2004 .. 443
III-10. Indicadores comparados de salud y sistema sanitario en la UE-15, 2000-2001 452
III-11. Indicadores comparados de gasto sanitario en la UE-15 454
III-12. Evolución del gasto farmacéutico por servicios de salud 460
III-13. Indicadores básicos de salud y servicios sanitarios 471

III-14. Condiciones de las viviendas y calidad del entorno en la UE-15 y España 475
III-15. Indicadores de vivienda en las Comunidades Autónomas 482
III-16. Actuaciones del Plan de Vivienda 2002-2005: programa 2004 por Comunidades Autónomas 488
III-17. Formas de convivencia de la población mayor, por grupos de edad, 1998 493
III-18. Tamaño de las viviendas: población de todas las edades y mayores según edad, sexo, hábitat, formas de convivencia y tamaño del hogar, 2001 .. 494
III-19. Antigüedad del edificio e instalaciones/equipamientos del mismo, de la vivienda o del hogar, 2001 497
III-20. Indicadores medioambientales en la UE-25 503
III-21. Asignación de derechos de emisión de GEI por sectores 519
III-22. Motivos de las consultas y reclamaciones, 1999-2003 524
III-23. Evolución de las consultas y reclamaciones atendidas según sectores económicos, 1999-2003 525
III-24. Estructura del gasto en consumo en los hogares en la Unión Europea, 2001 531
III-25. Percepciones sobre la situación económica, 2003-2004 534
III-26. Independencia residencial y económica según el sexo y la edad 537
III-27. Autonomía en el gasto según diversas circunstancias 538
III-28. Deseo de consumo no cumplido por falta de recursos económicos 539
III-29. Indicadores de las tecnologías de información y comunicación en la UE-25, 2004 545
III-30. Esfuerzo en protección social en la Unión Europea, 1992-2002 566
III-31. Intensidad de la protección social en la Unión Europea, 1994-2002 567
III-32. Los objetivos de Barcelona y Estocolmo en 2003 573
III-33. Edad media de salida del mercado de trabajo en la Unión Europea, 2001-2003 575
III-34. Financiación de los complementos a mínimos de pensiones, 2000-2005 .. 582
III-35. Tasas de variación anual del gasto en prestaciones económicas de la Seguridad Social, 1999-2003 583
III-36. Prestaciones contributivas por desempleo. Periodo de derecho reconocido, 2004 594
III-37. Gasto total en desempleo, 2004 596
III-38. Fondos de pensiones registrados 599
III-39. Ahorro financiero de las familias 600
III-40. Planes de pensiones inscritos durante 2003 600
III-41. Clasificación de planes de pensiones 601
III-42. Distribución de planes de pensiones 602
III-43. Prestaciones concedidas 602

III-44. Número de entidades y servicios según los colectivos destinatarios..... 612
III-45. Subvenciones de la Administración General del Estado según los colectivos atendidos 612
III-46. Cobertura del Plan Concertado, 1988-2002..... 615
III-47. Aportaciones de las distintas Administraciones Públicas al Plan Concertado, 1988-2002..... 616
III-48. Gasto del Plan Concertado, 2002..... 616

ÍNDICE DE GRÁFICOS

CAPÍTULO I

I.1. Crecimiento del PIB y el empleo en la Unión Europea y Estados Unidos, 2000-2006 44
I.2. Nivel de vida y productividad laboral en la Unión Europea y Estados Unidos, 2000-2006 45
I.3. Política monetaria del Banco Central Europeo, 2003-2004 51
I.4. Cotización del euro frente al dólar, al yen y a la libra esterlina, 2003-2004 53
I.5. Política de cohesión 2007-2013: reparto de fondos por objetivos 65
I.6. Resultados sectoriales, 2004 81
I.7. VAB del sector primario, 1996-2004 82
I.8. Evolución de la renta agraria real, 1990-2004 83
I.9. VAB de la industria, 1996-2004 93
I.10. VAB de la energía, 1996-2004 99
I.11. VAB de la construcción, 1996-2004 104
I.12. VAB de los servicios, 1996-2004 106
I.13. Demanda interna, 1996-2004 116
I.14. Demanda exterior, 1996-2004 122
I.15. Cuota real de mercado mundial de las exportaciones españolas, 1990-2003 124
I.16. Balanza turística, 1988-2004 129
I.17. PIB por Comunidades Autónomas en 2004 140
I.18. Inflación general y subyacente, 2001-2004 147
I.19. IPC por sectores, 2002-2004 149
I.20. Inflación en las Comunidades Autónomas en 2004 151
I.21. Déficit y gasto público, 2000-2006 157
I.22. Intensidad de gasto I+D en la UE-25, 1998-2003 171
I.23. Índice sintético de innovación en 2004 175
I.24. Cambio no tecnológico (% Pymes) 176

CAPÍTULO II

II.1. Impacto del cambio en la EPA sobre la población de 16 y más años respecto de la actividad laboral, 1996-2004 197
II.2. Evolución económica y del empleo en España, 1998-2004 201
II.3. Evolución del desempleo en España, 1998-2004 202
II.4. Impacto del cambio en la EPA sobre la estructura sectorial del empleo, 1996-2004..... 206
II.5. Estructura sectorial del empleo en España y en la UE-15, 1965-2003 . 207
II.6. Tasas de empleo y paro por sexo, 1996-2004..... 209
II.7. Tasas de empleo por sexo y grupos de edad, 1998-2004 210
II.8. Ocupados entre 25 y 54 años de edad: crecimiento anual por sexo y nacionalidad, 1999-2004 211
II.9. Tasas y frecuencia del paro por sexo y edad, 2001 y 2004 213
II.10. Parados entre 25 y 54 años de edad: crecimiento anual por sexo y nacionalidad, 2002-2004 214
II.11. Asalariados por sexo y sector institucional, 1998-2004 219
II.12. Impacto del cambio en la EPA sobre la temporalidad, por sexo, 1998-2004 222
II.13. Tasas de temporalidad por sexo y grupos de edad, 2004 225
II.14. Tasas de temporalidad por edad y sector institucional, 1998-2004..... 227
II.15. Asalariados con contrato temporal por tipo de jornada y sexo, 2001-2004 233
II.16. Impacto del cambio en la EPA sobre las tasas de empleo por Comunidades Autónomas, 2004 236
II.17. Tasas de empleo por Comunidades Autónomas, 1996 y 2004 237
II.18. Resultados del diálogo social, 1997-2004, por tipos de instrumento 303
II.19. Empresas según recursos preventivos implantados, 1999 y 2003 384
II.20. Actividades preventivas desarrolladas en la construcción, 1999 y 2003.. 385
II.21. Índice de accidentes de trabajo graves en la Unión Europea, 2002 (1998=100) 388

CAPÍTULO III

III.1. Estructura de la población por nacionalidad y edades..... 422
III.2. Proporción de alumnado en FP sobre el total en secundaria, 1999-2000.. 447
III.3. Desplazamientos entre Comunidades Autónomas 467
III.4. Gasto sanitario autonómico por habitante 468
III.5. Variación interanual del precio de la vivienda y del IPC, 1998-2004... 480
III.6. Vivienda adquirible y vivienda a precio de mercado, 1998-2004 481
III.7. Viviendas de protección oficial en el total de viviendas, 1979-2004 481

III.8. Línea de costa degradada en Europa por países, 2001 505
III.9. Vertido incontrolado y recogida selectiva de RSU en España, 1990-2002 508
III.10. Abastecimiento público de agua y pérdida en la red de distribución, 1996-2002 508
III.11. Evolución del gasto total en protección ambiental por Comunidades Autónomas, 1995-2001 509
III.12. Evolución del gasto de las empresas en protección ambiental por Comunidades Autónomas, 2000-2002 509
III.13. Estimación de pérdida de esperanza de vida atribuida a la contaminación por partículas 513
III.14. Estimación de la mortalidad prematura atribuida a la contaminación por ozono 513
III.15. Morbilidad atribuible a la contaminación ambiental, 1995-2002 515
III.16. Total de emisiones de gases efecto invernadero, 1992-2002 517
III.17. Emisiones de gases con efecto invernadero por sectores 2002, UE-15/UE-25 517
III.18. Evolución del gasto en consumo de los hogares, 2000-2004 533
III.19. Ratio de endeudamiento de los hogares 535
III.20. Indicadores TIC en la UE-15 y países del centro y este de Europa, 2003 543
III.21. Indicadores de contraste UE-25, UE-15 y España, 2004 547
III.22. *Ranking* de países de la UE-25 en la Sociedad de la Información, 2004. 547
III.23. Viviendas con ordenador y acceso a Internet, 2003 549
III.24. Usuarios de Internet en el último mes por Comunidades Autónomas, 1998-2004 549
III.25. Tasa de penetración de banda ancha en Europa, 2004 555
III.26. Uso de e-Administración en España por sector y tamaño de empresa, 2003 558
III.27. Interacción con las Administraciones Públicas para búsqueda de información por Comunidades Autónomas, 2003 558
III.28. Uso de las TIC entre niños de 10-14 años, 2004 559
III.29. Intensidad de la protección social en la Unión Europea, 1994-2002 569
III.30. Gasto en protección social por funciones en España y en la Unión Europea, 2002 571
III.31. Ingresos de protección social por fuentes en España y en la Unión Europea, 2002 572
III.32. Relación entre número de afiliados y número de pensionistas, 1998-2004 581
III.33. Pensiones contributivas de la Seguridad Social, 1995-2004 587

III.34. Beneficiarios de prestaciones no contributivas, 1995-2004..... 587
III.35. Beneficiarios de prestaciones por desempleo 591
III.36. Tasas de cobertura de protección por desempleo..... 593
III.37. Riesgo de pobreza después de transferencias sociales en la UE-25, 2001 605

ÍNDICE DE RECUADROS

CAPÍTULO II

II.1. Causas de la alta temporalidad en España 226
II.2. Desequilibrios territoriales y políticas activas 238
II.3. Necesidad de evaluar las políticas activas 248
II.4. La Estrategia de Lisboa en la Declaración para el Diálogo Social 255
II.5. Informe Kok 2004: balance y recomendaciones sobre mercado de trabajo 256
II.6. Directrices de empleo, 2003-2005 268
II.7. Directrices integradas para el crecimiento y el empleo, 2005-2008 269
II.8. Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo 274
II.9. Principales acciones del PNAE 2004 275
II.10. Declaración sobre el Sistema de Información «SISPE» 298
II.11. Objetivos y compromisos recogidos en la Declaración para el Diálogo Social 317
II.12. Desarrollo normativo del deber de coordinación 380

CAPÍTULO III

III.1. Calidad de vida y protección social en el Tratado Constitucional Europeo 415
III.2. Niveles de referencia de rendimiento medio en educación y formación para 2010 426
III.3. Plan Estratégico de Política Farmacéutica para el Sistema Nacional de Salud Español 462
III.4. Objetivos de la Estrategia europea en materia de protección de los consumidores 522
III.5. Disposiciones legislativas relacionadas con la trazabilidad 527
III.6. Principales novedades recogidas en el Real Decreto 1801/2003, sobre Seguridad general de los productos 528

III.7. Restricción máxima permitida en la libertad de horarios comerciales por parte de las Comunidades Autónomas 529
III.8. Resultados de los índices TIC sintéticos extraídos de informes internacionales 550
III.9. Algunos elementos de las estrategias nacionales de banda ancha en países de la UE-15 552
III.10. Cuantías de las prestaciones por desempleo 598
III.11. Principales conclusiones recogidas en el Informe Conjunto sobre la Inclusión Social 608