

**ECONOMÍA,
TRABAJO
Y SOCIEDAD**

ESPAÑA 2006
MEMORIA
SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones
NICES: 502-2007

Colección Memorias
Número 14

La reproducción de esta Memoria está
permitida citando su procedencia.

Primera edición, junio de 2007

© Para esta edición: Consejo Económico y Social. España. 2007
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: 978-84-8188-272-8
Depósito legal: M. 29.983-2007

Diseño de cubierta: Pedro Arjona

Preimpresión: Marasán
José Romero, 2 - 28039 Madrid

Imprime: Imprenta FARESO, S.A.
Paseo de la Dirección, 5
28039 Madrid

MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL DE ESPAÑA EN 2006

Aprobada en la sesión ordinaria del Pleno
del Consejo Económico y Social
celebrada el 31 de mayo de 2007

CES
CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

PRESENTACIÓN

El 31 de mayo de 2007 el Pleno del Consejo Económico y Social aprobó la Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2006. Esta es la primera vez que me corresponde presentar como Presidente del CES esta Memoria, y quiero que mis primeras palabras estén dedicadas a Jaime Montalvo, anterior Presidente del CES, para expresarle mi afecto personal y mi agradecimiento institucional por su actuación en estos pasados años.

Por su Ley de Creación, el CES es el órgano consultivo del Gobierno de la Nación en materia socioeconómica y laboral. Lógicamente, estas materias en las que actúa el CES marcan su composición. Los protagonistas del CES son las organizaciones sindicales mas representativas, las organizaciones empresariales de mayor capacidad representativa, los representantes de sectores como el agrario, el marítimo-pesquero, los consumidores y usuarios y la economía social, a los que se unen expertos de especial preparación y experiencia en el ámbito socioeconómico y laboral.

El CES es así un ejemplo muy significativo de lo que se ha venido llamando democracia participativa, un término que expresa la idea de profundizar en la democracia a través de una mayor implicación de la sociedad civil en la vida política. El CES cumple con su actividad con el mandato constitucional de promoción de la participación de los ciudadanos, a través de organizaciones o asociaciones, en la vida económica y social. También se habla para expresar estas ideas de democracia deliberativa, y probablemente este sea un término que expresa mejor las tareas del CES. En estas tareas, la deliberación, el uso de la palabra como instrumento de trabajo para intentar convencer, para buscar un consenso entre quienes representan intereses diversos dentro de la sociedad, es una seña de identidad, y también es el valor añadido que mejor puede aportar el CES.

En este sentido, el CES constituye un ámbito de lo que podríamos llamar reflexión social, y la Memoria es un buen ejemplo de ello, porque supone un análisis que

va más allá de la pura descripción, al incluir valoraciones que orientan sobre líneas de actuación.

Específicamente, el artículo 7.1.5 de la Ley de Creación del CES encomienda a este órgano la tarea de elaborar y elevar anualmente al Gobierno, dentro de los cinco primeros meses de cada año, una Memoria en la que se expongan sus consideraciones sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación. Así lo ha venido haciendo el CES desde sus orígenes, y así se ha hecho este año, elaborando la Memoria correspondiente a 2006, que es ya la número 14 de las hasta ahora elaboradas. La elaboración de la Memoria es un buen ejemplo de cómo se desarrollan los trabajos del CES y la importancia que en ellos tiene esta Memoria.

Para empezar, de entre las distintas Comisiones de Trabajo en las que se distribuye la actividad del CES, existe una específica para la elaboración de la Memoria, presidida por Fernando Valdés, Consejero del CES en su condición, por todos reconocida, de experto en las materias sociales. Ya en diciembre del año pasado, comenzó sus tareas esta Comisión, elaborando un índice de los temas a tratar en la Memoria y designando los ponentes encargados de cada uno de los tres capítulos, los Consejeros, señores Aragón, Cruz y Suárez.

A partir de ahí, se desarrolló una intensa dinámica de trabajo de la Comisión, con el importante apoyo técnico del Área de Estudios y Análisis del CES. La elaboración de la Memoria parte de los trabajos del Área Técnica del CES, que van suministrando a los Consejeros los datos y la información sobre la situación socioeconómica que en su tarea de análisis han ido recopilando a lo largo del año. A ello se añaden las comparecencias de representantes de la Administración y técnicos cualificados, que van enriqueciendo la información de base. A partir de esta actividad, se van formando y concertando los criterios de los Consejeros, quienes, además de la información procedente de sus respectivas organizaciones, aportan la valoración de esta información, propia de su papel de representantes de los distintos intereses económicos y sociales.

El recordar ahora a los participantes en la elaboración de la Memoria, lleva forzosamente al agradecimiento por su labor, por su trabajo técnico y por la capacidad y la voluntad de establecer diagnósticos comunes.

Es esta una tarea laboriosa y compleja, para empezar, por el volumen del trabajo desarrollado, pues se han contabilizado 28 reuniones de la Comisión y los correspondientes Grupos de Trabajo. Un claro factor de esta complejidad es, al mismo tiempo, un indicador de uno de los principales elementos positivos y singularizadores de la Memoria. Me refiero al carácter general y global de los contenidos de la Memoria.

La Memoria incluye, en primer lugar, la descripción del panorama económico, situándolo en el contexto internacional y en el de la Unión Europea, con tratamiento específico de la evolución de la demanda interna y externa, de la actividad productiva, de la distribución funcional de la renta, de la evolución de los precios, de la situación de la I+D+i, y de los resultados en términos de comparación entre economías regionales. Esta descripción nos dice que tenemos una situación económica buena. Una situación económica que arranca también del buen comportamiento de la economía europea y que se expresa en un porcentaje de crecimiento del PIB del 3,9 por 100, que es el más importante desde 2000, con un patrón de crecimiento más equilibrado entre sectores y también entre la demanda interna y la externa, aunque apoyado fuertemente en la primera, y con un crecimiento del IPC del 2,7 por 100.

Esto nos lleva a reflexionar sobre un modelo que, por este fuerte consumo ha creado un alto endeudamiento de los hogares españoles. También subraya la Memoria los diagnósticos de la Comisión Europea y de la OCDE sobre la necesidad de resolver las que califica como debilidades de la economía española, como la persistencia del diferencial de inflación respecto a la media comunitaria, si bien es cierto que éste se va acortando.

La Memoria hace notar que en 2006 ha continuado la tendencia a la reducción del peso de la remuneración de los asalariados en el PIB, y esto puede reflejar la concentración de los nuevos empleos en ocupaciones con niveles salariales y de cualificación relativamente bajos. Aquí, como en otros supuestos habrá que tener en cuenta la nueva composición de la oferta de trabajo, con presencia creciente de mujeres y de inmigrantes.

En segundo lugar, la Memoria analiza los resultados de esta situación económica en un factor clave desde la perspectiva del Consejo, como es el trabajo. En su capítulo segundo se analiza la evolución del mercado de trabajo, las políticas de empleo, con especial consideración de su dimensión territorial, y también la evolución del diálogo social, de la negociación colectiva y, en general del clima de las relaciones laborales.

Las cifras apuntan que la situación del empleo puede calificarse de buena. Se ha dado un incremento del empleo de 774.000 personas en 2006, que aunque menor que el de 2005, es superior a los registrados de 2001 a 2004. Con estos resultados, el empleo se ha incrementado en un 4,1 por 100, situándose la tasa de empleo en el 53,4 por 100 y la tasa de desempleo en el 8,5 por 100. En la última década el empleo subió en cinco millones de personas y —este dato me parece importante— tres de esos cinco millones son mujeres. Sin embargo, el estudio alerta sobre el hecho de que

los jóvenes y la mujer sigan siendo los que más sufren la situación de paro (tres de cada cinco parados son mujeres). Podríamos decir que, todavía, desgraciadamente, el paro tiene nombre de mujer.

Al mismo tiempo, en la Memoria se hace notar que en 2006 se incrementó la temporalidad considerablemente en el sector público, mientras que en el privado aumenta el empleo indefinido. En conjunto había en España 5,5 millones de trabajadores temporales, 348.000 más que en el año anterior, situándose la tasa de temporalidad en el 34 por 100. Este repunte de la temporalidad tiene alguna relación con la inmigración. Hay que tener en cuenta que del total del crecimiento del empleo en 2006, 195.200 eran varones inmigrantes y 169.000 mujeres. La temporalidad es más alta en jóvenes, inmigrantes y, otra vez, mujeres.

La Memoria subraya la importancia del Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo y de la subsiguiente reforma normativa, como un elemento corrector de esta situación, y los primeros datos tras la entrada en vigor de la nueva regulación así lo parecen indicar.

En cuanto a la formación, se destaca el incremento de un 23 por 100 de los participantes en acciones formativas, aunque también hay que advertir que casi la mitad de los que acudieron a estos planes eran trabajadores cualificados, así como una incidencia en las mujeres menor de lo que su participación en el mercado de trabajo parece demandar.

La negociación colectiva se ha desarrollado en un entorno económico favorable y en un buen clima de las relaciones laborales, fruto, en gran medida, de los acuerdos de concertación social y, en particular, del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva. Así, las jornadas perdidas por huelgas disminuyeron un 10 por 100.

Los incrementos salariales finales del 3,56 por 100, inferiores a los del año anterior, muestran la continuidad en la tendencia a la moderación salarial. Esta misma continuidad se expresa en el mantenimiento de la jornada pactada. La Memoria ha destacado en este año la importante presencia de cláusulas referidas al empleo y a la igualdad, y es sin duda una buena noticia esta sensibilidad de los negociadores hacia temas cuya importancia hemos venido resaltando.

En la siniestralidad laboral, se observa un incremento en las cifras absolutas de accidentes con baja, aunque el paralelo incremento del empleo lleva a que se aprecie una discreta reducción (1,3 por 100) del índice general de siniestralidad, y otras más considerables de los de graves (13,2 por 100) y mortales (4,5 por 100).

La Memoria también se ocupa del creciente proceso de descentralización territorial de las políticas de empleo, y lo ve como una oportunidad para modular estas políticas conforme a las diferentes situaciones territoriales del empleo, pero también advertimos de los problemas de falta de coordinación entre las Administraciones del Estado y de las comunidades autónomas.

En su capítulo tercero la Memoria analiza temas que, a la vez, están derivados de los anteriores y relacionados con ellos, como son los relativos a calidad de vida y protección social: educación, sociedad de la información, vivienda, desarrollo sostenible, asistencia sanitaria, consumo, seguridad social, servicios sociales, inclusión social y no discriminación.

En este capítulo hay un elemento preocupante. España es uno de los países europeos que más esfuerzos tiene que hacer para acercarse a los objetivos de Lisboa en educación. Detectamos que en nuestro país existen unas elevadísimas cuotas de abandono escolar, y un incremento de los jóvenes que no tienen ni el conocimiento mínimo de lectura.

Los indicadores de tecnologías de información y comunicación muestran un moderado avance en relación con los europeos, pero aún existen diferencias considerables. La Memoria destaca el papel del Plan Avanza en el acortamiento de estas distancias.

La situación financiera de la Seguridad Social es saneada, pero no olvidemos que todavía no hemos alcanzado la media europea de gasto en protección social. El incremento en más de seiscientas mil personas de los afiliados es sin duda un factor clave de esta buena situación financiera, aunque hay que apuntar el dato de que un alto número de nuevos afiliados lo son de cotizaciones muy bajas. Al analizar la evolución de las jubilaciones se observa un incremento, que se puede calificar de preocupante, de las jubilaciones parciales, y este calificativo estaría justificado en la medida en que se estuviese produciendo un cierto trasvase desde las jubilaciones anticipadas a esta fórmula.

Para finalizar este capítulo el CES destaca el importante cambio en las políticas públicas que se expresa con las Leyes de Dependencia y de Igualdad y con el Plan de integración social de los inmigrantes.

Como pueden ver, los contenidos de la Memoria son amplios y abarcan todas las facetas que nos permiten obtener una radiografía económico-social de España. Sin duda que la amplia representación de intereses que encontramos en el CES es un elemento decisivo para poder llegar a esta amplia visión de la realidad española.

Quienes nos dicen cuál es la situación y cuáles son los problemas de la sociedad española son los sujetos que día a día la viven y la protagonizan, como trabajadores, como empresarios, como ciudadanos organizados. Por ello, es razonable decir que estamos ante una visión de las auténticas preocupaciones de los ciudadanos que participan en los procesos económicos y sociales que vertebran nuestra sociedad.

El gran valor de esta visión del CES es su carácter compartido por el conjunto de los protagonistas de la vida social y económica. Antes dijimos que la palabra era la herramienta de trabajo del CES, y el consenso su técnica de trabajo. Esto se aplica en la Memoria, y por eso la especificidad, el valor añadido de esta Memoria es lo que tiene de diagnóstico compartido.

Con este resumen de los principales datos y criterios, y con la lectura detallada de la Memoria, que les recomiendo, tenemos este panorama general de la situación socioeconómica al que se orienta la Memoria. Cada cual sacará sus conclusiones, pero en todo caso me gustaría que se intentase un ejercicio de lectura e interpretación conjunta de esta gran variedad de datos o indicadores. Precisamente la amplitud y transversalidad de la Memoria facilitan esta tarea, en la que pueden aparecer criterios o datos como el carácter central del trabajo dentro de estos análisis, con una consideración del capital humano como factor estratégico de un modelo de crecimiento económico que permite compatibilizar eficiencia económica y competitividad con cohesión social, o la visión de una realidad socioeconómica resultado de una diversidad de factores de distinta naturaleza, pero con una interconexión de todos estos factores, que exige coherencia en las actuaciones sobre ellos. También podremos ver la valoración de la emigración como un factor decisivo en la evolución del empleo, así como la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, como un elemento del empleo, y también como un desafío para alcanzar la igualdad efectiva.

La Memoria nos presenta un diagnóstico positivo, pero no complaciente, de la situación socioeconómica de España, porque también aparecen realidades que deben ser corregidas o mejoradas. Por eso, la Memoria puede servir para que quienes la han realizado, desde la sociedad, y quienes son sus destinatarios, en el ámbito de los poderes públicos, actúen en la dirección correcta.

MARCOS PEÑA PINTO
Presidente del Consejo Económico y Social

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN 1

CAPÍTULO I. **PANORAMA ECONÓMICO** 55

1. CONTEXTO INTERNACIONAL 59

1.1. Economía internacional 60
1.2. Comercio mundial 65

2. UNIÓN EUROPEA 70

2.1. Panorama institucional 70

2.1.1. Balance de las presidencias del Consejo 71
2.1.2. El futuro de la ampliación de la Unión Europea 79

2.2. Situación económica y previsiones 82
2.3. Política económica 87

2.3.1. Política monetaria 88
2.3.2. Avances en la Estrategia de Lisboa revisada 98
2.3.3. Hacia una política energética común 109

3. ECONOMÍA ESPAÑOLA 123

3.1. Situación económica y perspectivas 124
3.2. Actividad productiva 132

3.2.1. Sector primario 132
3.2.2. Industria y energía 143
3.2.3. Construcción 156
3.2.4. Servicios 161

3.3. Agregados de la demanda 169

3.3.1. Demanda interna 169
3.3.2. Sector exterior 174

3.4. Distribución funcional de la renta 186

3.4.1. Evolución de la remuneración media por asalariado en 2006 190
3.4.2. Evolución de los beneficios empresariales en 2006 192

3.5. Inflación y mercados financieros 194

3.5.1. Evolución de la inflación 195
3.5.2. Mercados financieros 202

3.6. Sector público 206

3.6.1. Debilidades del sistema de información contable y estadística del sector público español 210
3.6.2. Las cuentas públicas en 2006 214
3.6.3. Los Presupuestos públicos para 2007 216
3.6.4. Reformas institucionales 230
3.6.5. Reformas tributarias 231

3.7. Investigación, desarrollo tecnológico e innovación 237

3.7.1. La situación del sistema de I+D+i 238
3.7.2. Las políticas de I+D+i 241

3.8. Economía regional 247

3.8.1. Situación económica de las comunidades autónomas 248
3.8.2. El nuevo diseño de la política regional comunitaria para el periodo 2007-2013 257

CAPÍTULO II. **MERCADO DE TRABAJO, POLÍTICAS DE EMPLEO Y RELACIONES LABORALES** 263

1. MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICAS DE EMPLEO 268

1.1. Perspectiva europea: evolución, objetivos y debates 268

1.1.1. Balance de la Estrategia Europea de Empleo 270
1.1.2. Primer año de los Programas Nacionales de Reformas 274
1.1.3. El debate sobre la flexibilidad y la seguridad en la Unión Europea... 281
1.1.4. Escasa movilidad en Europa 286

1.2. Mercado de trabajo y políticas de empleo en España 290

1.2.1. Panorama general del empleo en España 2006 290
1.2.2. Objetivo: mejorar la calidad 317
1.2.3. Instrumentos de las políticas activas de empleo: evolución y resultados 324
1.2.4. Esfuerzo en políticas de empleo: análisis del gasto 337

1.3. Políticas de empleo en las comunidades autónomas 345

1.3.1. El territorio en la EEE 346
1.3.2. Planes y servicios públicos de empleo 354

2. Diálogo social y relaciones laborales 366

2.1. Diálogo social 366

2.1.1. Diálogo social en la Unión Europea 367
2.1.2. Diálogo social en España 377

2.2. Negociación colectiva 392

2.2.1. Contexto y planteamiento de la negociación 392
2.2.2. Evolución, estructura y ámbitos de aplicación 395
2.2.3. Contenidos de la negociación 401
2.2.4. La igualdad de trato y de oportunidades 416

2.3. Conflictividad laboral 427

2.3.1. Huelgas 428
2.3.2. Procedimientos extrajudiciales de solución de conflictos laborales: principales resultados 430
2.3.3. Conciliaciones y mediaciones administrativas 434
2.3.4. Asuntos judiciales sociales 436

2.4. Novedades en el marco normativo de las relaciones laborales 436

2.4.1. Igualdad de trato y de oportunidades 437
2.4.2. Nuevos instrumentos en el ámbito de la subcontratación 442
2.4.3. Derechos de implicación de los trabajadores 447
2.4.4. Otras novedades de ámbito estatal 451
2.4.5. Reformas estatutarias 455

2.5. Prevención de riesgos laborales 456

2.5.1. Reforma de los servicios de prevención 458
2.5.2. Un nuevo marco para las enfermedades profesionales 460
2.5.3. Siniestralidad laboral 464
2.5.4. Actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de seguridad y salud laboral 469

Capítulo III. **Calidad de vida y protección social** 475

1. Protección social y calidad de vida en un contexto europeo 477

2. Educación 482

2.1. El proceso de convergencia en educación y formación 486

2.2. El sistema educativo: evolución y reformas 491

2.2.1. Evolución del alumnado 496
2.2.2. Participación de grupos específicos: alumnado extranjero y alumnado con discapacidades 499

2.3. Convivencia en las aulas 505

3. Sociedad de la información 509

3.1. Panorama europeo 509
3.2. La situación española 520

4. Vivienda 527

4.1. La situación de los precios y accesibilidad a la vivienda en España 528
4.2. Principales novedades en la política de vivienda y cambios legislativos 535
4.3. Calidad del entorno urbano 540

5. Desarrollo sostenible 544

5.1. Panorama internacional 544

5.1.1. Iniciativas de sostenibilidad ambiental 544
5.1.2. Evolución de los indicadores de sostenibilidad 549

5.2. Situación en España 553
5.3. La lucha contra el cambio climático en España 555

6. Salud y asistencia sanitaria 567

6.1. Indicadores de salud y estilos de vida 571

6.1.1. Utilización de servicios sanitarios 573
6.1.2. Gasto y sostenibilidad del sistema sanitario 579

6.2. Iniciativas en el ámbito del Sistema Nacional de Salud 585

7. Consumo y protección de los consumidores y usuarios 589

7.1. Indicadores de consumo 592
7.2. Protección de los derechos de los consumidores y usuarios 596

8. Protección social y Seguridad social 600

8.1. Contexto europeo y principales tendencias en protección social 601
8.2. Seguridad Social 608

8.2.1. Avances en el desarrollo del Pacto de Toledo 609
8.2.2. Principales magnitudes del sistema de Seguridad Social 621
8.2.3. Sistema de pensiones 630

8.3. Previsión social complementaria 638

9. SERVICIOS SOCIALES Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA 641

9.1. La situación de los servicios sociales 642
9.2. Nueva Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia 647

10. INCLUSIÓN SOCIAL Y NO DISCRIMINACIÓN 652

10.1. Pobreza e inclusión social 653

10.1.1. Las políticas de inclusión social 653
10.1.2. Riesgo de pobreza y desigualdad en España 657

10.2. Diversidad e igualdad de oportunidades 660

10.2.1. Igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres 661
10.2.2. Inmigración e integración social 669
10.2.3. Inclusión en la vida colectiva de las personas con discapacidad 674

ÍNDICES 677

ÍNDICE DE CUADROS 679
ÍNDICE DE RECUADROS 685
ÍNDICE DE GRÁFICOS 687

RESUMEN

CAPÍTULO I: PANORAMA ECONÓMICO

1. Contexto internacional

La economía española se desenvolvió en 2006 en un entorno económico internacional más favorable que el año anterior. En efecto, la economía mundial, a pesar de la persistencia de los desequilibrios que manifiesta, registró el mejor resultado, en términos de crecimiento, de la última década, mientras que el comercio mundial, por su parte, dio muestras también de un notable dinamismo.

Economía internacional

En esta ocasión, la recuperación en la Unión Europea y la fortaleza sostenida de las economías emergentes consiguieron compensar el resultado ligeramente peor de lo esperado de la economía estadounidense. En Estados Unidos, la expansión perdió ímpetu pero la aportación de su sector exterior al crecimiento fue positiva. Gracias a ello, su elevado déficit corriente pasó a un segundo plano entre los desequilibrios que pueden poner en riesgo la continuación de la expansión de la economía estadounidense. No obstante, en 2006 surgió un nuevo elemento de riesgo para dicha continuación: la fuerte corrección en la actividad inmobiliaria, y su posible traslación, dentro de la economía estadounidense a otros sectores y al consumo privado, y al resto de las economías mundiales. La economía china, que representa ya el 15,1 por 100 del PIB mundial, aunque también mostró ciertos signos de desequilibrio, volvió a crecer a un fuerte ritmo. La Unión Europea, por su parte, obtuvo unos resultados mejores de

lo esperado, al crecer al ritmo más elevado desde el año 2000, y pudo contribuir en esta ocasión, tras unos años de cierta atonía, a la expansión del crecimiento mundial.

Comercio mundial

Al hilo de este mayor incremento del producto mundial los intercambios comerciales mundiales experimentaron también un fuerte crecimiento, y ello a pesar de la suspensión de las negociaciones multilaterales en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el consiguiente fuerte incremento de los acuerdos comerciales regionales.

2. Unión Europea

La mencionada recuperación de la economía de la Unión Europea en 2006 contrastó con la debilidad manifestada en el ámbito institucional. El crecimiento económico experimentado fue más equilibrado que el observado en años anteriores, destacando en la demanda interna el mayor peso de la inversión frente al consumo, que tuvo un crecimiento más moderado. Por su parte, el sector exterior, se vio favorecido por el crecimiento económico y comercial mundial, a pesar de la apreciación del euro a lo largo del año.

Situación económica

Todos los Estados miembros registraron crecimientos positivos, que oscilaron desde los próximos al 6,0 por 100 de Irlanda y Finlandia a los menores al 2,0 por 100 de Francia, Italia y Portugal, lo que refleja la disparidad de los ritmos de crecimiento existente. Asimismo, cabe destacar la recuperación de la economía alemana, con una tasa de crecimiento del 2,7 por 100 del PIB, lo que supone casi dos puntos porcentuales más que en 2005. Por su parte, los Estados miembros incorporados a la Unión Europea desde 2004 mantuvieron la senda de rápido crecimiento observada en los años anteriores, creciendo, en general, por encima de la media comunitaria e incluso en algunos de ellos con cifras de dos dígitos. Las previsiones para 2007 reflejan cierta moderación en el crecimiento, derivada de la incertidumbre existente en relación a la evolución de la economía mundial.

La evolución de la actividad tuvo su impacto positivo en el mercado laboral, donde se crearon tres millones y medio de nuevos empleos, reduciéndose la tasa de paro hasta el 7,9 por 100, lo que supone casi un punto menos que el año anterior. Al mismo tiempo, las finanzas públi-

cas también se vieron favorecidas por el mayor crecimiento del PIB, reduciéndose el déficit público en siete décimas, desde el 2,4 por 100 de 2005. En ambos casos las perspectivas para 2007 son favorables.

Continuando con la tendencia iniciada en 2005 de aumento de los precios del petróleo, éstos comenzaron a reducirse desde septiembre, lo que contribuyó a que la inflación se situase en diciembre en el 2,2 para la UE-25 y en el 1,9 para la Eurozona. Para 2007, se espera alcanzar el objetivo de estabilidad de precios del Banco Central Europeo (BCE), debido a la reducción de la inflación motivada por la caída de los precios del petróleo y la escasa influencia que están teniendo las reformas impositivas de algunos Estados miembros.

Los riesgos para la estabilidad de precios, derivados del incremento de los precios del petróleo en el primer semestre, la sólida recuperación de la economía europea y la holgada liquidez de la zona euro hicieron que la política monetaria adoptase un sesgo más contractivo, con subidas consecutivas de los tipos de interés hasta situarse a finales de año en el 3,5 por 100.

Panorama institucional

La positiva evolución alcanzada en el ámbito económico contrasta con cierta debilidad institucional a lo largo de 2006, no habiendo conseguido ninguna de las dos presidencias, austriaca y finlandesa, alcanzar acuerdos importantes en algunos de los temas relevantes para el futuro de la Unión. Además, se constata una ralentización en el avance de la Unión Europea a consecuencia de los obstáculos que supone el proceso de toma de decisiones por unanimidad en una Europa ampliada de 27 miembros.

El 1 de noviembre de 2006 estaba prevista la entrada en vigor del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa. Con el rechazo de Francia y Holanda al proyecto constitucional en 2005, el proceso se estancó, iniciándose desde entonces un periodo de reflexión cuyas conclusiones se trasladaron a la presidencia alemana de la Unión Europea durante el primer semestre de 2007, la cual debe presentar un informe sobre la cuestión planteando las alternativas posibles.

Las últimas ampliaciones de la Unión Europea, en 2004 con la incorporación de diez nuevos Estados miembros, y de Bulgaria y Rumanía en 2007, están generando un desafío para el funcionamiento de la Unión, que parece no ha asimilado todavía la amplia-

ción de 2004. En este sentido, el Consejo Europeo de diciembre de 2006 señaló que la estrategia de ampliación basada en la consolidación de los compromisos, el cumplimiento de condiciones y la comunicación, combinada con la capacidad de la Unión Europea de admitir a nuevos miembros, sentaba las bases de un consenso renovado sobre el futuro de la ampliación. Además, de cara al futuro, el ritmo del proceso de ampliación de la Unión Europea dependería a su vez del ritmo de las reformas de cada país candidato, garantizando la Unión que podría mantener y avanzar en su propio desarrollo mientras proseguía con su agenda de ampliación.

En el ámbito normativo, cabe destacar la aprobación de la Directiva de servicios, cuyo objetivo es constituir un marco jurídico que suprima los obstáculos a la libertad de establecimiento de empresas y profesionales en los Estados miembros y facilitar la libre circulación de los servicios en la Unión Europea, manteniendo un elevado nivel de calidad de los mismos.

Por lo que se refiere a la Estrategia renovada de Lisboa, a lo largo del año, los distintos Estados miembros, entre ellos España, continuaron con la aplicación de sus respectivos Programas Nacionales de Reforma y elaboraron los informes de progreso, que presentaron a la Comisión para su valoración en otoño de 2006.

Hacia una política energética común

Los acontecimientos vividos en los últimos años en los mercados energéticos, cuya consecuencia más llamativa fue la subida del precio del petróleo, junto a la creciente concienciación respecto a la preservación del medio ambiente provocaron que, en 2006, surgiera con fuerza, en las instancias comunitarias, la necesidad de favorecer el aprovisionamiento de la Unión Europea con una energía sostenible, competitiva y segura, dados su bajo nivel de autoabastecimiento y su elevada dependencia energética. El debate culminó en enero de 2007 con la aprobación por parte de la Comisión de un paquete global de medidas con los objetivos de luchar contra el cambio climático, impulsar la seguridad de aprovisionamiento dada la dependencia creciente de las importaciones de energía, muy concentradas geográficamente, e impulsar la competitividad de los sectores y mercados de la energía ante unos precios elevados y crecientes.

Cualquier estrategia energética comunitaria requerirá un elevado compromiso político entre los Estados miembros que facilite la reso-

lución de los posibles conflictos de competencias que pudieran surgir a la luz de la elevada heterogeneidad de las regulaciones nacionales, de la notable concentración de la mayoría de los mercados de los Estados miembros o del escaso desarrollo de las interconexiones. Además, una actuación unánime frente a países terceros resultaría esencial para resolver los retos que se plantean respecto a la seguridad en el suministro y al cambio climático. Desde la perspectiva española, se prevé una actuación coherente con la estrategia comunitaria pero diferenciada dadas las peculiaridades españolas en este ámbito, haciendo especial hincapié en el desarrollo de las interconexiones que garantizarían la integración de España en un futuro mercado único europeo.

3. Economía española

Demanda interna y externa

El crecimiento de la economía española, que alcanzó un 3,9 por 100, fue el mayor desde el ejercicio 2000. Además, frente al ejercicio anterior, en 2006, el patrón de crecimiento fue más equilibrado entre la demanda interna y la externa. No obstante, como en años anteriores, el crecimiento de la economía española siguió apoyándose en la demanda interna. Lo más destacable del comportamiento de la demanda interna fue la ligera desaceleración del consumo privado, el mantenimiento en un nivel superior al esperado de la inversión en construcción y la fuerte aceleración de la inversión en bienes de equipo. Dado que el consumo privado siguió dando muestras de fortaleza, la tasa de ahorro de las economías domésticas volvió a caer, alcanzando el endeudamiento de las familias un nivel muy elevado. La formación bruta de capital, concretamente la realizada en bienes de equipo, estuvo alentada por unas expectativas empresariales optimistas; frente a lo esperado, la inversión en construcción no mostró signos de debilitamiento durante el ejercicio.

A la favorable aportación al crecimiento de la demanda interna, se sumaron unos resultados del sector exterior mejores de lo esperado gracias a la recuperación de los principales socios comerciales de España. No obstante, la necesidad de financiación de la economía española, medida por el saldo agregado de las cuentas corriente y de capital, aunque redujo su ritmo de aumento, situó la misma en el entorno del 8,0 por 100 del PIB.

Actividad productiva

Desde una perspectiva sectorial, el ejercicio 2006 se podría considerar que supuso el inicio de la tendencia hacia un cierto reequilibrio

sectorial, con una mayor participación de la industria en el avance del PIB en contraposición al protagonismo de la actividad constructora manifestado en años anteriores. La recuperación industrial, que ganó ímpetu a medida que avanzaba el ejercicio, afectó tanto a las industrias extractivas tomadas en conjunto como a las manufactureras. Sirvan de ejemplo la ligera recuperación de la industria del automóvil, respondiendo igualmente a un aumento de las ventas al exterior, o la relativa calma alrededor del sector textil tras la dureza del ajuste del ejercicio 2005. La producción de la rama energética se contrajo por la menor demanda de energía como consecuencia de una meteorología benigna en los primeros meses del invierno. A pesar de todo y aunque moderó su crecimiento, la construcción fue nuevamente el sector más dinámico de 2006, gracias a que la moderación en la demanda de vivienda fue más suave de lo que se podría esperar en un marco de empeoramiento en el grado de accesibilidad y por la mejora de las expectativas empresariales que favoreció la edificación no residencial.

Por su parte, el sector primario cerró el ejercicio con un aumento de la producción, tras los adversos resultados de 2005. Concretamente, la renta agraria avanzó respecto a 2006, pero su resultado estuvo determinado por la sequía durante la primera mitad del año. El sector pesquero, preocupado por el desarrollo de unas pesquerías sostenibles, fue objeto durante 2006 de una revisión completa de su marco normativo ya que durante el ejercicio se aprobó el Fondo Europeo para la Pesca, que entraría en vigor en 2007 y supondría una modificación sustancial de la política pesquera.

El sector servicios fue en 2006 el más dinámico tras la construcción. El comercio mostró un crecimiento claramente superior al del año anterior, con una considerable recuperación de las ventas en alimentación, concretamente de las realizadas en el establecimiento especializado. El sector de las telecomunicaciones, que registró igualmente un notable avance, reveló un comportamiento muy dispar entre sus dos principales servicios, el de telefonía móvil que mostró un claro dinamismo y el de telefonía fija que pareció haber llegado a su madurez.

La actividad económica se desarrolló en el marco de unas políticas de demanda con cierto sesgo restrictivo y de profundización en determinadas reformas estructurales. Las cuentas públicas españolas cerraron el ejercicio con superávit fiscal y la estrategia monetaria del BCE fue algo más contractiva que en los ejercicios precedentes, res-

pondiendo a las necesidades generales de la Eurozona. Aun así, los tipos de interés reales continuaron todavía en niveles bajos para la economía española, favoreciendo la comentada fortaleza de la demanda interna.

Las actuaciones estructurales se enmarcaron, en 2006, dentro el Programa Nacional de Reformas (PNR), y trataron de incidir sobre aspectos como la necesidad de aumentar la competencia en el sector eléctrico y en el comercio minorista. Además, el Programa recogía las prioridades comunitarias de desarrollar una estrategia energética europea, el fomento del potencial empresarial, sobre todo de las pymes, el aumento de las oportunidades de empleo de determinadas categorías de trabajadores y el fomento de la inversión en conocimiento e innovación.

A pesar de las reformas en las previsiones de los principales organismos internacionales para 2007 se reitera la necesidad de resolver determinadas debilidades de la economía española, concretamente la persistencia del diferencial de inflación respecto a la media comunitaria que continuará deteriorando la competitividad frente al exterior. Asimismo estiman que, más allá de la posición cíclica de la economía española, existen razones estructurales que subyacen tras este diferencial, destacando la escasa competencia en determinados sectores protegidos o la mayor dependencia energética y la vulnerabilidad de la economía española a los precios del petróleo.

Aún así, las previsiones para 2007 de estos organismos internacionales no difieren sustancialmente de las presentadas por el Gobierno que considera que se producirá una moderación en el crecimiento del PIB, especialmente en la segunda mitad del año, como consecuencia de la desaceleración del consumo privado y de la inversión, sobre todo residencial, respondiendo a los mayores tipos de interés. Aún así, el consumo privado continuará siendo el principal impulsor de la demanda interna en su papel de motor del crecimiento económico. Con relación al sector exterior, se espera una mejora en su contribución al crecimiento de la economía, confiando en la buena evolución de los principales mercados de exportación. La amortiguación en el crecimiento del PIB se trasladará al mercado laboral, de modo que el Gobierno prevé una moderación en la creación de empleo durante el ejercicio 2007, que a su vez podría afectar al consumo privado.

Distribución funcional de la renta

En lo que atañe a la distribución factorial de la renta, en 2006 continuó la tendencia, iniciada en 2000, hacia la reducción del peso de la remuneración de asalariados sobre el PIB y al aumento de la participación del excedente bruto de explotación y las rentas mixtas. La pérdida de significación económica de la remuneración de asalariados se produce a pesar del incremento de la tasa de asalarización y debido a que los moderados incrementos de la remuneración media por asalariado son sistemáticamente inferiores a la productividad por ocupado. Esta tendencia podría ser un reflejo de la concentración de los nuevos empleos en ocupaciones con niveles salariales y de cualificación relativamente bajos y en actividades, como la construcción y algunos servicios de mercado, con elevada proporción de empleo temporal, donde es notable la incorporación de inmigrantes, mujeres y jóvenes. Por su parte, los beneficios empresariales volvieron a registrar en 2006 incrementos muy significativos, entre otras razones como consecuencia de la favorable evolución de la actividad y de los moderados incrementos de los gastos de personal.

Inflación y mercados financieros

En lo relativo a la inflación y a los mercados financieros, la evolución del precio del petróleo, que durante el primer semestre de 2006 alcanzó máximos históricos, marcó la tendencia alcista de la inflación durante esos meses, que desde entonces inició una desaceleración progresiva, a la que también contribuyó la ligera moderación de la demanda interna por el menor consumo de los hogares en un entorno de tipos de interés crecientes. De este modo, los precios registraron en el mes de diciembre un crecimiento interanual del 2,7 por 100, un punto porcentual menos que en el año anterior, lo que permitió la reducción del diferencial de inflación con la media de la Eurozona.

Por su parte, el año 2006 fue un año muy positivo para los mercados de valores, destacando el comportamiento de las bolsas españolas entre el conjunto de bolsas europeas y mostrando datos muy favorables no sólo en términos de rentabilidad sino también de volúmenes negociados.

Sector público

En cuanto al sector público, destaca la persistencia de determinadas carencias en relación con la información contable y estadística, a pesar de los esfuerzos realizados en materia de transparencia en los últimos años, en particular en relación con la falta de correspondencia entre la contabilidad nacional y la presupuestaria, y con la insuficiencia y retraso de la información relativa a las administraciones

territoriales y al sector público excluido del ámbito de las Administraciones públicas.

El superávit de las cuentas públicas alcanzó en 2006 el 1,8 por 100 del PIB y el peso de la deuda pública sobre el PIB se redujo hasta el 39,7 por 100, lo que se explica, no ya por la moderación del crecimiento del gasto público, que creció un 8,4 por 100, con un notable impulso de los gastos de capital, sino por el más que notable incremento de los ingresos no financieros, del 10,3 por 100, que responde al importante crecimiento del empleo, a la favorable evolución de los beneficios empresariales, de las rentas del trabajo y del capital, así como a la fortaleza del consumo y de las importaciones, sin olvidar el efecto de la inflación.

En cuanto a los presupuestos para 2007, siguen enmarcándose en un contexto económico muy favorable, previéndose igualmente la obtención de superávit, equivalente al 1 por 100 del PIB, gracias nuevamente al positivo diferencial de incremento de los ingresos respecto a los gastos no financieros, que se produce a pesar de la rebaja impositiva derivada de la reforma de los impuestos directos. La estructura funcional de gasto indica que las asignaciones de la mayor parte de las políticas se incrementan por encima del PIB, y que los incrementos mayores se registran en las partidas vinculadas con la productividad económica, como infraestructuras, I+D+i y educación, y en las asociadas a la provisión de algunos bienes públicos, como seguridad ciudadana, instituciones penitenciarias y política exterior. Por su parte, el gasto social registra aumentos más moderados, si bien continúa concentrando más de la mitad del gasto total.

En 2006 se produjeron dos reformas legales de gran calado en el ámbito de la hacienda pública. De un lado, la reforma de la legislación de estabilidad presupuestaria modifica el concepto de estabilidad, sustituyendo el equilibrio anual por equilibrio a lo largo del ciclo económico, permite un déficit adicional para inversiones, refuerza la participación de los gobiernos territoriales e introduce medidas para reforzar la transparencia del proceso de fijación y supervisión de objetivos presupuestarios. De otro lado, la reforma de la imposición directa que ha entrado en vigor en 2007 y que fue dictaminada por este Consejo en fase de Anteproyecto, entraña un coste recaudatorio conjunto estimado de 3.612 millones de euros e introduce modificaciones sustanciales tanto en el IRPF, donde destaca la

consolidación de la imposición dual de las rentas del trabajo y del capital, como en el Impuesto sobre Sociedades, donde los tipos de gravamen se reducen cinco puntos en dos años y se eliminan gradualmente la mayoría de las deducciones.

Investigación, desarrollo tecnológico e innovación

En el terreno de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación, a pesar de que la evolución en los últimos años es bastante positiva, el sistema español de I+D+i sigue presentando un importante retraso en relación con los países de nuestro entorno, atendiendo a los indicadores tanto de recursos como de resultados asociados al sistema de ciencia y tecnología. La inversión y el fortalecimiento del sistema español de ciencia y tecnología constituye una de las principales prioridades de la política económica con vistas a fortalecer la competitividad estructural de la economía española y el Programa Nacional de Reformas orienta esta política hacia un triple objetivo: lograr un nivel de gasto en I+D equivalente al 2 por 100 del PIB, situar la contribución del sector privado a la financiación en el 55 por 100, e incrementar la participación del sector de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) hasta el 7 por 100.

Con estas metas, en 2006 se pusieron en marcha los tres planes estratégicos integrados en el programa Ingenio 2010, CENIT, CONSOLIDER y AVANZA, y comenzó a funcionar el Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación, una herramienta diseñada por el Gobierno para el control de la gestión de los programas públicos de ayudas a las actividades de I+D+i. Por otro lado, se han producido varios desarrollos que pretenden propiciar la transferencia tecnológica al sector privado y la eliminación de trabas burocráticas, como son la Ley de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, el Reglamento general de subvenciones, el Proyecto de Ley de Contratos del sector público y la reforma de la Ley Orgánica de Universidades. Asimismo, se efectuó una modificación del sistema de incentivos a la I+D+i empresarial tendente a sustituir los incentivos fiscales del impuesto de sociedades por la bonificación de las cotizaciones sociales por la contratación de personal investigador.

Economía regional

Finalmente, por lo que se refiere a la evolución de las distintas comunidades autónomas, a lo largo de los últimos años, y como se confirmó en 2006, el grado de convergencia alcanzado en tasas de crecimiento en torno a la tasa de crecimiento media española ha sido

cada vez mayor, lo que, a su vez, ha permitido lograr una convergencia económica con el resto de economías y regiones europeas, que, en gran medida, se ha visto favorecida por la disponibilidad y buen aprovechamiento de los Fondos Estructurales recibidos.

En este sentido, y una vez aprobadas las perspectivas financieras para el periodo 2007-2013, en el Consejo Europeo de diciembre de 2005, durante el año 2006 las autoridades nacionales y autonómicas concentraron sus esfuerzos en la definición y articulación del nuevo Marco Estratégico Nacional de Referencia para este periodo, a través del cual se distribuirán los Fondos Estructurales (FEDER y FSE) y el Fondo de Cohesión de la Unión Europea entre las distintas regiones españolas, y que debe perseguir mantener y reforzar el nivel de convergencia alcanzado.

CAPÍTULO II: MERCADO DE TRABAJO, POLÍTICAS DE EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

1. Mercado de trabajo y políticas de empleo

Perspectiva europea: evolución, objetivos y debates

El mayor crecimiento del PIB de la Unión Europea en 2006 ha permitido que el empleo total creciera más que en 2005, con más de tres millones y medio de nuevos ocupados. En este contexto, se ha avanzado en el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europea de Empleo (EEE), aunque todavía a ritmo más lento del deseado. Todos los países han acelerado su ritmo de creación de empleo, manteniéndose España entre los de mayor crecimiento. Por su parte, la tasa de paro de la Unión Europea se situó en el 7,9 por 100, casi un punto inferior a la del año anterior, aunque con grandes diferencias entre Estados miembros. España se situó ligeramente por encima de la media comunitaria con un descenso de más de medio punto.

El primer año de los Programas Nacionales de Reformas (PNR) ofrece un balance positivo, aunque todavía insuficiente. En España, la evolución del empleo ha permitido seguir reduciendo los diferenciales frente a la UE-25 y continuar los progresos en el cumplimiento de los objetivos de la EEE, a pesar de que el ritmo de convergencia de la tasa de empleo femenina y de la de mayores de 55 años con la media comunitaria ha sido menor que el del año anterior.

La Comisión Europea resaltó, entre los puntos fuertes del PNR español, el progreso hacia el objetivo relativo al empleo femenino. Entre sus puntos débiles destacó los escasos avances en educación y formación. Es especialmente preocupante el elevado nivel de abandono escolar temprano entre los jóvenes de 18-24 años, así como la baja proporción de jóvenes de 20-24 años que han terminado la educación secundaria, por lo que recomienda revertir estas tendencias y aumentar los niveles de cualificación con el fin de impulsar la productividad del mercado laboral español.

Para los interlocutores sociales, y en relación al empleo, la actualización del PNR merece una valoración general positiva, si bien con distintos matices. Señalan como preocupación la evolución de la productividad del trabajo, insisten en la necesidad de impulsar la educación y la formación, y reiteran que ha sido escasa su participación en la revisión, seguimiento y actualización del PNR.

Atraer a más personas al mercado de trabajo y que los empleos creados sean de calidad y permitan mejorar la productividad de la economía europea para competir mejor en el mercado mundial sigue siendo el hilo conductor del debate europeo sobre el empleo. En 2006, este debate se ha centrado especialmente en cómo combinar flexibilidad y seguridad, así como en el papel de la movilidad en la consecución de aquellos fines.

La discusión sobre el papel de las normas y las políticas laborales y su incidencia en los mercados de trabajo se ha centrado en el Libro Verde sobre la modernización del derecho del trabajo presentado por la Comisión, que se pretende dé lugar a una nueva comunicación comunitaria a mediados de 2007. Pero el debate sobre la mejor combinación de políticas que permitan aunar flexibilidad y seguridad no está cerrado por la complejidad y polémica que entrañan estas cuestiones, así como por su trascendencia más allá del ámbito del mercado de trabajo.

En cuanto a la movilidad laboral en la Unión Europea, tema central del año 2006 al haber sido declarado «Año Europeo de la movilidad de los trabajadores», siguen existiendo considerables barreras a pesar del teórico apoyo que la posibilidad de moverse en busca de mejores oportunidades de formación y empleo suscita entre los europeos. Por ello, la movilidad geográfica para mejorar la empleabilidad y adaptabilidad de la mano de obra en la Unión, en línea con la EEE,

sigue siendo un importante desafío que requiere eliminar las barreras legales y administrativas todavía existentes, así como combinar una serie de medidas que afectan tanto a las políticas de empleo, como a las de educación y formación, y a las de vivienda e integración social.

Panorama general del empleo en España

En 2006 trabajaron en promedio 19,8 millones de personas, 774.000 más que en el año anterior, lo que ha permitido un crecimiento del 4,1 por 100 en el volumen de ocupación laboral, y de 1,3 puntos porcentuales en la tasa de empleo. El aumento es menor que el de 2005, aunque sigue superando de manera apreciable los obtenidos desde 2001.

A su vez, el número medio de desempleados en 2006 fue de 1,8 millones, 75.000 menos que en 2005. Este descenso, de 0,6 puntos porcentuales en la tasa de paro, fue también claramente más bajo que el del año anterior, tanto por el ligero menor ritmo recogido en la creación de empleo como por el mayor aumento de la población activa.

De nuevo la población inmigrante, definida como la de nacionalidad extranjera procedente de países fuera del ámbito de la UE-25, aportó un impulso considerable a la creación de empleo. Trabajaron 195.200 varones inmigrantes más que en 2005; ello supone que aportaron un 55,2 por 100 al crecimiento del empleo masculino. Entre las mujeres, ese mismo cálculo arroja un 40,3 por 100, con 169.600 ocupadas inmigrantes más que en el año anterior. Esto no impide subrayar la favorable evolución del mercado de trabajo para las españolas. Entre 1996 y 2006, el empleo ha crecido en más de cinco millones de personas; casi tres millones de ellas, mujeres; y en un 75 por 100 de los casos, mujeres españolas.

El paro se redujo casi lo mismo en cada sexo en 2006, de manera que en este año no prosiguió el acortamiento de la diferencia favorable a los varones. La diferencia por sexos sigue siendo muy amplia tanto en las edades jóvenes, que siguen soportando tasas de paro mucho más elevadas, como en las intermedias. Así, no es exagerado afirmar que el problema del paro en España tiene carácter femenino. Incluso en número de personas lo es, pese a que obviamente en estos términos las diferencias son menores: tres de cada cinco parados en 2006 eran mujeres.

La mayor parte del aumento del empleo en 2006 corresponde al de carácter asalariado en el sector privado, cuyo número de ocupa-

dos se incrementó en cerca de 690.000 personas, un 5,4 por 100, respecto del año anterior. El empleo asalariado en el sector público aumentó muy poco, 18.000 personas (un 0,6 por 100). Por otro lado, es muy destacable el crecimiento de la situación profesional que la Encuesta de Población Activa (EPA) denomina «empleadores». Su número fue, en media anual, un 10,3 por 100 mayor que en el año anterior: 100.000 personas más.

Atendiendo al tipo de jornada, en 2006 se recogió un ligero descenso, del 12,4 al 12 por 100, en la proporción de jornada a tiempo parcial sobre el total del empleo. Entre las mujeres, el porcentaje se redujo un punto, hasta el 23,2 por 100. Los datos de 2006 permiten insistir en que el trabajo a tiempo parcial en España no está necesariamente relacionado con estrategias familiares de conciliación de vida laboral y familiar. Mejorar la utilización del trabajo a tiempo parcial requeriría explorar las posibilidades para desarrollarlo en sectores y ocupaciones donde todavía es poco frecuente, indagar los motivos que subyacen a su temporalidad más elevada y, finalmente, explorar las ofertas que tienen potencial de atraer a población hoy inactiva que estaría dispuesta a trabajar a tiempo parcial.

Dentro del empleo asalariado, el de carácter temporal se situó, en media anual, por encima de 5,5 millones de personas, casi 348.000 más que en 2005. La tasa de temporalidad creció 0,7 puntos, hasta el 34 por 100. Es evidente que el comportamiento en el sector privado de la economía siguió siendo, en este aspecto, menos desfavorable que en el sector público. En 2006, la temporalidad en el primero creció 0,5 puntos, y en el segundo 1,2 puntos. Por otro lado, el empleo indefinido creció sólo en el sector privado, mientras que se redujo en el público.

Los perfiles personales de la temporalidad en 2006 no presentan cambios sustanciales con respecto a los que se vienen exponiendo en las últimas ediciones de esta Memoria: su frecuencia es altísima en los jóvenes de ambos sexos, y significativamente mayor en las mujeres que en los varones a partir de los 30-39 años de edad. La temporalidad es también mucho más alta entre los inmigrantes, con un 62 por 100 en el sector privado frente a un 30,9 por 100 entre los españoles. Los datos muestran, además, que la temporalidad se habría reducido en 2006 entre las personas de nacionalidad española, aunque ligeramente (0,2 puntos menos, en promedio, que en el año

2005), mientras que habría crecido casi un punto entre los nacionales de países fuera del ámbito de la UE-25. Un cálculo simple muestra que estos últimos habrían aportado un 67 por 100 al aumento del empleo temporal en el sector privado en 2006. Ello avala la afirmación que se incluyó en la anterior edición de esta Memoria acerca de la estrecha asociación entre el repunte de la temporalidad y el aumento de la población inmigrante en el mercado de trabajo español.

Objetivo: mejorar la calidad

Precisamente en este panorama de repunte de la temporalidad, tras un dilatado proceso de diálogo social se firmó en mayo de 2006 el Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo (AMCE), uno de cuyos objetivos centrales es alcanzar una mayor estabilidad en el empleo. Para tal fin, pueden distinguirse dos grandes bloques de medidas en la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, principal plasmación normativa del AMCE. El primer bloque se dirige a impulsar la contratación indefinida, inicial y por conversión de empleos temporales, y no modifica en lo sustancial las líneas básicas de la política de fomento de la estabilidad en el empleo vigentes desde 1997. Lo que hace es intensificarlas, tanto al revisar el límite temporal para las conversiones de contratos temporales en indefinidos, como al extender los incentivos a algunos colectivos y al ampliar la duración de las bonificaciones. El segundo bloque es, en cambio, novedoso, con medidas para limitar la utilización sucesiva de contratos temporales incluyendo el refuerzo a tales fines de los recursos de la Inspección de Trabajo y la participación de los interlocutores sociales en la definición de los objetivos y programas de ésta.

Con este nuevo esquema, los resultados del segundo semestre de 2006 muestran un impacto muy positivo en la contratación indefinida, sobre todo en lo que atañe a las conversiones. Pero sería prematuro avanzar un balance, ni siquiera a corto plazo, del efecto de todas las medidas incorporadas en la Ley para el aumento de la estabilidad en el empleo. En los próximos ejercicios debe consolidarse el cambio de tendencia en el empleo temporal del sector privado y es previsible que mejore más la trayectoria del empleo indefinido. Cabe advertir además que, de seguir su tendencia actual, el sector público actuaría de freno en este proceso, aunque es previsible un cambio en este panorama a medida que las últimas iniciativas vayan desplegando todos sus efectos y más tras la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público. De igual forma, será preciso tener en cuenta en las futuras evaluaciones del proceso que, a diferencia de

los resultados del periodo 1997-2000, la evolución actual puede ser sensiblemente más lenta si prosigue el ritmo actual de incorporación de personas extranjeras al mercado de trabajo español.

Instrumentos de las políticas de empleo: evolución y resultados

Es preciso insistir en que el objetivo del AMCE es mejorar la calidad del empleo, la productividad y la competitividad de la economía, y la cohesión social y territorial. Por esta razón, el Acuerdo recogió la necesidad de reforzar aún más los Servicios Públicos de Empleo (SPE) para mejorar su eficacia e incrementar la tasa de intermediación de los mismos, y orientar, en mayor medida, el conjunto de sus actuaciones hacia la atención personalizada y preventiva de la situación de desempleo. Sin embargo, lo recogido en el AMCE era sin duda más ambicioso que lo plasmado en la normativa posterior, al haber desaparecido en el trámite parlamentario de la Ley 43/2006 el objetivo de que el esperado Plan Global de Modernización del Servicio Público de Empleo Estatal mejore la coordinación con los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos. Así, la tan necesaria modernización de los Servicios Públicos de Empleo parece haberse circunscrito, de momento, a medidas de racionalización interna, material y de personal del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), que, aunque necesarias, tienen un alcance menor del inicialmente esperado.

Durante 2006 se ha avanzado en la elaboración de la normativa necesaria para poner en marcha el nuevo sistema de formación para el empleo acordado entre los interlocutores sociales a primeros de año, tras la firma del IV Acuerdo Nacional de Formación y del Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo. Así, el subsistema de formación profesional para el empleo ha quedado regulado por el RD 395/2007, al igual que se ha seguido completando el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales con el fin de identificar mejor las cualificaciones y las competencias que deben cubrir los programas de formación.

En cuanto a la participación en las actuaciones de formación profesional ocupacional y los niveles de inserción laboral, los datos provisionales del SPEE muestran que en el año 2005 el número de demandantes de empleo formados ascendió a 270.095, de los cuales, el 71,4 por 100 encontró empleo durante el año 2006. La tasa de inserción de los hombres se mantiene casi cinco puntos por encima de la de las mujeres; mientras, por grupos de edad, las mayores tasas de inserción se registran en los tramos de 18-24 y de 25-29 años,

decreciendo para los tramos más altos. Por sector de actividad, la construcción sigue arrojando las tasas más altas de inserción, seguidas de la industria y, en menor medida, de los servicios.

Por lo que se refiere al sistema de formación profesional continua, las acciones formativas siguieron aumentando durante el año 2006, con un incremento del número de participantes formados del 23 por 100. El número de empresas formadoras creció un 44 por 100, siendo en su mayoría empresas de menos de 50 trabajadores. El perfil sociodemográfico de los participantes formados en el año 2006 no se ha visto significativamente alterado, de forma que el 70 por 100 de los participantes se mantiene en el grupo de edad de 26 a 45 años, es mayoritariamente masculino, un tercio tiene educación secundaria, y un 41 por 100 son trabajadores cualificados. Se observa, sin embargo, una ligera progresión del peso de las mujeres aunque sólo representan el 42 por 100 del total. En cuanto al tamaño de la empresa, la mayoría de los participantes provienen de empresas de más de 1.000 trabajadores, aunque por segundo año consecutivo, su peso va disminuyendo en favor de las pymes. Por sectores de actividad, el mayor número de participantes se ha concentrado en el sector servicios, seguido del comercio y de la industria de manera que estos tres sectores agrupan el 75 por 100 del total de participantes formados.

Las modificaciones normativas más significativas del año en materia de protección por desempleo se derivan de la reforma laboral y han sido recogidas en la Ley 43/2006, de 29 de diciembre. Se mejora así la protección por desempleo para determinados colectivos, entre los que se encuentra el personal fijo discontinuo y los mayores de 45 años sin responsabilidades familiares, y se posibilita la prestación, hasta ahora inexistente, para los socios trabajadores de cooperativas cuando finalice el vínculo societario de duración determinada. Igualmente se han producido cambios normativos en relación a la protección al desempleo de los trabajadores agrarios, así como se ha introducido un marco estable para la renta activa de inserción, al haberse incorporado, con carácter permanente, el Programa de Renta Activa de Inserción al sistema de protección por desempleo, rompiéndose la vigencia anual que, desde el año 2000, tenía dicho Programa.

El presupuesto destinado a prestaciones por desempleo en 2006 se situó en 14.005,6 millones de euros, un 7,2 por 100 superior al de

2005, encontrándose ejecutado a finales de año el 99,6 por 100 del mismo. Las partidas que han registrado un mayor incremento son las relativas a las prestaciones contributivas y las de la renta activa de inserción, mientras que el presupuesto destinado al subsidio del REASS vuelve a reducirse.

El número de beneficiarios de estas prestaciones se ha situado en 1.330.400 personas, habiéndose producido un incremento tanto de los perceptores de la prestación contributiva como de los del subsidio y de la renta activa de inserción, incremento que ha compensado la nueva caída de los trabajadores eventuales agrarios. En este contexto, las tasas de cobertura, bruta y neta, han acelerado su ritmo de crecimiento a lo largo del año, debido a la desaceleración del paro registrado. Por sectores de actividad, el mayor número de prestaciones se ha seguido concentrando en el sector servicios, y la distribución territorial de los beneficiarios no se ha alterado respecto a lo que se viene observando en los últimos años: el mayor número de prestaciones sigue concentrándose en Andalucía, Cataluña, Madrid y la Comunidad Valenciana, aunque a menor ritmo que el año anterior.

El territorio en la EEE: planes y servicios públicos de empleo de las CCAA

En los últimos cinco años el avance en el empleo ha sido bastante parejo en todas las comunidades autónomas, habiendose incluso producido cierta convergencia. Pero los puntos de partida eran tan diferentes que el progresivo acercamiento a los objetivos cuantitativos básicos para el empleo fijados en la EEE y en el PNR no pueden hacer olvidar que persisten importantes diferencias territoriales tanto globales como por grupos poblacionales.

No es cuestionable que los resultados por empleo de los mercados de trabajo regionales apuntan a las mismas líneas generales para las políticas activas, pero con acentos diferentes en cada caso. Desde esta consideración, la reciente descentralización de esas políticas puede ser una buena oportunidad para explotar el margen existente para una mejor adecuación, siempre que se mantenga la coordinación en el diseño general y en la aplicación de las acciones, y siempre que fluya información suficiente a todo el conjunto para incrementar su eficiencia y dotarlo de la necesaria coherencia.

Un breve repaso de los acuerdos autonómicos vigentes en la actualidad pone de manifiesto un alto grado de homogeneidad en cuanto a los objetivos de los mismos. Sus contenidos pueden agru-

parse en torno a tres grandes grupos de medidas: las de fomento de la contratación, en sus diferentes modalidades y por colectivos; las generales, que intentan fomentar la creación de empleo (donde se incluyen las iniciativas locales de empleo, los agentes de empleo y desarrollo local y la promoción del autoempleo, entre otras); y las orientadas a desarrollar las políticas activas de empleo y reforzar el papel de los SPE (intermediación, formación y orientación).

En cuanto a este último tipo de medidas, todos los acuerdos incluyen acciones relativas a la formación profesional, tanto ocupacional como continua, atendiendo a las necesidades de la oferta y al sistema productivo específicos de cada región, así como medidas orientadas a reforzar y mejorar el funcionamiento de los SPE, aumentando la calidad del servicio, su rapidez y su visibilidad. Sin embargo, la mayoría de los SPE autonómicos no ofrece estadísticas referentes al esfuerzo presupuestario por usuario de los servicios prestados ni sobre cualquier otra medida de carácter cuantitativo, más allá del número de oficinas y su distribución.

Si bien se ha avanzado en las mejoras de intercambio de información, sigue siendo en general una ardua tarea conocer de forma detallada los tipos de actuaciones gestionadas por los SPE autonómicos, distintas de las gestionadas por el SPEE, así como el coste de cada una de las actuaciones de las comunidades autónomas con el desglose del presupuesto proveniente de los fondos presupuestarios de las propias comunidades autónomas, del Estado y de los Fondos europeos, falta de transparencia que dificulta la valoración de la eficiencia global de las mismas.

La información ofrecida por las consejerías de empleo y por los SPE autonómicos sigue siendo desigual, difícilmente comparable e incompleta. A la falta de información ordenada de los distintos programas y actuaciones que gestiona cada comunidad autónoma hay que añadir la ausencia de evaluaciones sistemáticas, no existiendo evaluaciones reseñables posteriores a la realizada en el año 2004. Por ello, sigue siendo necesario plantear la promoción de mecanismos y sistemas de evaluación para valorar mejor la ejecución de las políticas de empleo a nivel territorial, lo que permitiría reorientarlas y readaptarlas a las nuevas realidades de los mercados de trabajo.

En definitiva, el repaso de las políticas de empleo, tanto en el ámbito nacional como en su vertiente territorial, muestra sobre todo las dificultades para allegar información suficiente y sistemática sobre los esfuerzos aplicados en este campo y, desde luego, para conocer su rendimiento. Así, ese repaso se muestra limitado, pero asienta una conclusión: la pertinencia de haber incluido entre los objetivos del AMCE la revisión e impulso de las políticas activas. Al margen de la discusión sobre el modelo a adoptar, es indudable que la reforma de las políticas activas de empleo requiere delimitar las funciones y roles de los distintos actores involucrados en dichas políticas, así como una intensa labor de coordinación de los mismos.

2. Diálogo social y relaciones laborales

Diálogo social

El diálogo social, de carácter bipartito entre las organizaciones de empresarios y de trabajadores, o tripartito, con participación de los gobiernos, continuó desplegándose a lo largo de 2006 mediante la negociación y, en algunos casos, firma de nuevos acuerdos, tanto en el plano europeo comunitario como en España.

Más ampliamente, en el contexto de las nuevas realidades económicas, financieras y productivas mundiales, tuvo lugar en 2006 la creación de la Confederación Sindical Internacional (CSI), en la que han convergido las principales centrales sindicales existentes a nivel mundial, CIOSL y CMT, con un programa de promoción del trabajo decente, de derechos laborales básicos y de desarrollo social, económico y ambiental sostenible, entre otros.

Diálogo social en la Unión Europea

En el ámbito comunitario, tras el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa, las organizaciones CES, UNICE, UEAPME y CEEP aprobaron el Programa de Trabajo conjunto 2006-2008, que parte del consenso básico de los interlocutores sociales en relación a dicha Estrategia. El desarrollo de las iniciativas programadas, en ámbitos clave, marcará la contribución de las organizaciones sindicales y empresariales europeas a los objetivos estratégicos de crecimiento y empleo de la Unión.

En los últimos años se ha asistido a un auge importante del diálogo bipartito, traducido en la adopción de múltiples instrumentos de diversa naturaleza jurídica, entre los cuales se cuentan diversos

acuerdos negociados con base en el artículo 139 del Tratado CE. En 2006 las organizaciones CES, UNICE, UEAPME y CEEP negociaron un Acuerdo Marco sobre acoso y violencia en el trabajo, en desarrollo del nuevo Programa de Trabajo conjunto. El nuevo Acuerdo, firmado en abril de 2007, contiene una descripción del acoso y la violencia en el trabajo, aspectos relacionados con la prevención, la identificación y el tratamiento de los mismos, así como el procedimiento para su seguimiento y aplicación.

Asimismo, dichas organizaciones presentaron el primer Informe de evaluación conjunta del Acuerdo Marco sobre el teletrabajo de julio de 2002, en el que se da cuenta de las actividades e instrumentos adoptados en el ámbito de los Estados miembros, principalmente desde la autonomía colectiva, para su aplicación. El Informe refleja que se ha producido una heterogénea actividad de difusión y de aplicación del Acuerdo en los distintos Estados miembros, mediante una variedad de instrumentos. Asimismo, se han mantenido principios básicos como la voluntariedad del teletrabajo o la igualdad de derechos de los teletrabajadores con el resto de la plantilla, al tiempo que se han concretado o ampliado otros aspectos contenidos en el Acuerdo. No es posible, sin embargo, como resalta el Informe, valorar en qué medida la implantación del teletrabajo se ha extendido en estos años de vigencia del Acuerdo, al carecer de información actualizada al respecto.

A su vez, en el marco del artículo 138 del Tratado CE, la Comisión Europea inició en octubre de 2006 la primera etapa de una consulta a las organizaciones de los interlocutores sociales sobre la eventual necesidad de una acción a nivel comunitario en el ámbito de la conciliación de la vida profesional, privada y familiar.

El diálogo social europeo sectorial ha mostrado un importante dinamismo en los últimos años. En 2006 se firmó, por vez primera, un gran Acuerdo multisectorial sobre protección de la seguridad y la salud de los trabajadores frente a los riesgos derivados del polvo de silicio cristalino, que tiene por finalidad mejorar la protección de más de dos millones de trabajadores en las industrias extractivas, del vidrio, cemento y cerámica, entre otras. Por otro lado, las federaciones de rama y de industria de las organizaciones sindicales y empresariales europeas han consensuado, en el transcurso de los últimos años, un amplio número de documentos e iniciativas conjuntas, entre

ellos varios acuerdos con base en el artículo 139 del Tratado CE, sobre temas clave como la formación permanente y la mejora y el reconocimiento de las cualificaciones, el desarrollo de la seguridad y salud en el trabajo o la promoción de la igualdad de oportunidades y la lucha contra las discriminaciones en el lugar de trabajo, entre otros.

Diálogo social en España

Tras los acuerdos alcanzados en años precedentes, con la firma del Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo (AMCE) y del Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social, principalmente, culminó, en su mayor parte, el contenido material de la Declaración para el Diálogo Social 2004. Dichos Acuerdos fueron los de mayor complejidad y extensión en cuanto a las materias y las medidas negociadas, y, por ende, los que necesitaron de negociaciones más dilatadas y laboriosas. Sus objetivos así lo justifican, pues están orientados a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, actuando sobre sus principales desequilibrios como la baja tasa de empleo y el alto nivel de temporalidad, y a mejorar la protección social reforzando la equidad, la adecuación y las perspectivas de equilibrio del sistema de Seguridad Social.

El Gobierno, las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME firmaron, el 9 de mayo de 2006, el Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo (AMCE), incorporado, en su mayor parte, primero, al Real Decreto-Ley 5/2006 y, tras su tramitación parlamentaria, a la Ley 43/2006 para la mejora del crecimiento y del empleo. Con este pacto, los interlocutores sociales y el Gobierno retomaron la senda del consenso como instrumento para adoptar medidas en materia de mercado de trabajo.

El AMCE abordó un variado conjunto de medidas internamente coherentes de cara al cumplimiento de los objetivos de mantenimiento de la creación de empleo y de reducción de la temporalidad. Al mismo tiempo, incorporó medidas que atendían a la creciente realidad de descentralización productiva y externalización de actividades, procurando que las nuevas formas de organización de la producción no vayan en detrimento de derechos de los representantes de los trabajadores. Por otro lado, dio pasos en el refuerzo de mecanismos de solidaridad mediante la mejora de la protección por desempleo de determinados colectivos y de la dispensada por el FOGASA.

Más allá de las medidas concretas y de sus posibles resultados, que deberán ser evaluados por la Comisión de seguimiento creada en el marco de la Declaración para el Diálogo Social, el Acuerdo representa una importante señal de confianza en el proceso mismo de diálogo como herramienta para impulsar, de manera equilibrada, medidas de mejora del funcionamiento del mercado de trabajo, la competitividad de las empresas y la cohesión social.

Otro avance importante fue la firma, por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas y el Gobierno, del Acuerdo de formación profesional para el empleo, en febrero de 2006, junto con el IV Acuerdo de formación profesional, firmado por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en esas mismas fechas.

En el terreno de la seguridad y salud en el trabajo, ámbito en el que se ha desplegado una intensa actividad de diálogo y negociación en los últimos años, se alcanzó otra serie de acuerdos importantes orientados a mejorar tanto la actividad preventiva en las empresas como la detección, la calificación y el conocimiento de las enfermedades profesionales, una de las asignaturas pendientes de la seguridad y la salud laboral en España.

Por otro lado, el Gobierno y las organizaciones sindicales CCOO y UGT acordaron las medidas laborales y de Seguridad Social del anteproyecto de Ley Orgánica para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres. El CES emitió dictamen sobre este anteproyecto normativo en el que valoró las disposiciones proyectadas en diversos ámbitos, acogiendo favorablemente el propósito de hacer efectivo el principio de igualdad de trato y de oportunidades desde un planteamiento integral que implica a los poderes públicos y a la sociedad en su conjunto, haciéndoles partícipes del objetivo de prevenir, eliminar y subsanar todas las formas de discriminación por razón de sexo.

A lo largo de 2006 se llevaron a cabo, asimismo, procesos de consultas del Gobierno con los interlocutores sociales sobre otros temas centrados en el empleo y las relaciones laborales, como la regulación del trabajo autónomo mediante un Estatuto propio y la adaptación de los derechos de información y consulta de los representantes de los trabajadores en las empresas al Derecho comunitario. Sobre este últi-

mo tema, el CES emitió un dictamen sobre el correspondiente anteproyecto de ley en el que valoraba como correcta, en términos generales, la transposición de las Directivas comunitarias.

En el ámbito de las Administraciones públicas, el resultado más importante del diálogo entre Gobierno y sindicatos fue la firma, en junio de 2006, del Acuerdo en torno al proyecto de Estatuto Básico del Empleado Público. La elaboración de una Ley básica en esta materia era una necesidad apuntada en sucesivas legislaturas, desde la previsión constitucional de la misma, en un contexto caracterizado por la transformación de las Administraciones, la descentralización y el desarrollo de los servicios públicos.

Negociación colectiva

Las organizaciones CCOO, UGT, CEOE y CEPYME acordaron la prórroga para el año 2006 del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva (ANC) 2005, apostando un año más por un tipo de acuerdos que ha contribuido a mantener el crecimiento de la economía española, a mejorar el poder adquisitivo de los salarios en un contexto de moderacion y a mantener y crear empleo. Posteriormente, en febrero de 2007, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas suscribieron el nuevo Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2007.

La negociación colectiva se desarrolló en un contexto económico favorable, caracterizado por la continuidad del crecimiento de la economía española (3,9 por 100) por encima de las economías centrales de la Unión Europea, una evolución positiva del empleo (4,1 por 100) y una nueva reducción del paro (situándose en una tasa del 8,5 por 100).

No obstante, el contexto de la negociación también se caracterizó por la continuidad de determinados desequilibrios en la economía y el mercado de trabajo, como la persistencia de una inflación elevada en términos relativos (2,7 por 100 en comparación interanual), la continuidad de un déficit comercial y la lenta evolución de la productividad de la economía, relacionada, entre otros procesos, con una creciente concentración del empleo en categorías de baja cualificación que podría acentuar la dualidad del mercado de trabajo. Asimismo, una elevada tasa de temporalidad (34 por 100 de media en 2006), con un comportamiento más desfavorable del sector público, pese a un importante incremento de la contratación indefinida en la segunda mitad de 2006, en buena parte consecuencia del AMCE.

En el terreno de los desarrollos institucionales, se reforzaron las competencias de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (CCNCC), recogiendo un compromiso de la Declaración para el Diálogo Social. La Ley 43/2006 asignó a la CCNCC funciones de observatorio de la negociación colectiva, que abarcan la información, el estudio, la documentación y la difusión de la misma, al tiempo que se prevé la adaptación de su marco jurídico institucional por el Gobierno.

Evolución, estructura y ámbitos

El número de convenios registrados y de las empresas y trabajadores afectados ha venido incrementándose, casi constantemente, en paralelo al crecimiento económico y a la importante creación de empleo de los últimos años. En 2006, los datos provisionales señalan una cifra similar a la de 2005 en comparación interanual al mismo mes de registro, lo que permite pensar que la cifra final mantendrá esta evolución al alza. En este último periodo, el número de empresas y, sobre todo, de trabajadores afectados muestran también una tendencia de crecimiento, superando a las correspondientes cifras de 2005 en comparación interanual sobre el mismo mes de registro.

Observada en el periodo de los últimos diez años, la estructura de la negociación colectiva ha experimentado determinadas tendencias en paralelo a la propia evolución del empleo en los distintos sectores y ramas de actividad que también responden, probablemente, a transformaciones de la organización productiva y determinados cambios institucionales: dicha evolución refleja, en términos de trabajadores afectados por los distintos tipos de convenios, un contraste entre la relativa pérdida de peso de los convenios empresariales y los convenios de sector estatal y el incremento, por el contrario, de la negociación de sector de ámbito provincial y autonómico, esta última compuesta, en su mayor parte, por convenios uniprovinciales.

El 30,8 por 100 de los convenios con efectos económicos en 2006 fueron firmados en ese año, correspondiendo el resto a revisiones de convenios firmados en años anteriores. De entre los convenios firmados, en 2006 aumentó el porcentaje de convenios colectivos pactados con una vigencia anual, así como el porcentaje de trabajadores afectados por los mismos.

La representación en las mesas negociadoras se mantuvo sin apenas alteraciones, con un similar protagonismo de las dos centrales sindica-

les más representativas de ámbito estatal, CCOO y UGT. Cada uno de los dos sindicatos mayoritarios participó en la negociación de dos tercios de los convenios colectivos de 2006, que afectaron a la práctica totalidad de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva.

Salario y tiempo de trabajo

En relación a los salarios, en los últimos años, la negociación colectiva ha seguido una senda de incrementos salariales moderados, en gran medida desde las recomendaciones planteadas en los sucesivos ANC. Los datos de 2006 indican una sustancial continuidad de esta pauta, habiendo registrado los convenios de ese año un incremento salarial inicial del 3,25 por 100, algo por encima del registrado por los convenios en igual periodo de 2005 (3,17 por 100). Dicho aumento, no obstante, se elevó hasta el 3,56 por 100 por aplicación de las cláusulas de revisión salarial. Este tipo de cláusulas estuvieron presentes en el 54,2 por 100 de los convenios y afectaron al 76,1 por 100 de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva.

El incremento salarial finalmente pactado en los convenios de 2006, por efecto de estas cláusulas, quedó sensiblemente por debajo del correspondiente a 2005, con una diferencia de casi 6 décimas entre ambos, resultado que, como ha sido la pauta, se corresponde con una desaceleración del IPC como la que tuvo lugar en 2006. No obstante, el resultado final sobre la ganancia de poder adquisitivo de los salarios fue en 2006 más positivo que en 2005, con 9 décimas de diferencia entre el aumento salarial revisado y el IPC.

Por sectores, el mayor incremento se dio en la agricultura, seguida en esta ocasión de la industria, tras haberse producido una desaceleración más acusada del crecimiento salarial en la construcción con respecto a 2005. Por ramas de producción, atendiendo a las que concentran mayor volumen de empleo, los mayores incrementos se dieron en la industria de fabricación de productos metálicos (3,99 por 100), papel y artes gráficas (3,87 por 100), actividades sanitarias (3,87 por 100), madera y corcho (3,86 por 100), actividades asociativas (3,72 por 100), comercio al por mayor (3,70 por 100). Por el contrario, las ramas en que se pactaron incrementos salariales menores, dentro de las que tienen mayor empleo, fueron Administración Pública (2,73 por 100), instituciones financieras y seguros (2,97 por 100) y actividades anexas a transportes y comunicaciones (3,02 por 100). En general, las diferencias de aumento salarial por ramas fueron menos acusadas que en 2005.

En materia de duración del tiempo de trabajo, los datos provisionales indican que en 2006 aumentó en casi cinco horas la jornada media pactada en los convenios, en contraste con años anteriores, si bien debe recordarse el carácter provisional de tales datos. En 2006 la jornada media pactada fue de 1.755,8 horas anuales, equivalente a 38,4 horas de trabajo a la semana. Dicha jornada fue mayor en la negociación de ámbito supraempresarial, con 1.763 horas, que en los convenios de empresa, donde se situó en 1.698,3 horas, si bien el mayor aumento se produjo en estos últimos.

Estos resultados globales encierran un diferente comportamiento por sectores que continúa la pauta de anteriores años. Así, mientras que la agricultura, la industria y la construcción han venido experimentando reducciones de la jornada pactada, el sector servicios ha seguido una pauta de aumento que se eleva a más de 7 horas desde 1996.

En contraste con la jornada media pactada en los convenios colectivos, la jornada efectiva por trabajador, medida por la Encuesta de Coyuntura Laboral, experimentó en 2006 una nueva reducción, de 9,7 horas, disminución que fue mayor entre los trabajadores con jornada parcial.

Cláusulas de empleo y de igualdad y no discriminación

Cabe destacar, asimismo, otros contenidos de la negociación colectiva, como los relativos al empleo y la igualdad de trato y la no discriminación. Los convenios de 2006 reflejan la consolidación de la incorporación de cláusulas de empleo y, de nuevo, un aumento de las mismas en términos globales. En 2006, el 46,3 por 100 de los convenios, que afectan al 60,8 por 100 de los trabajadores, incluyeron previsiones de empleo de diferente naturaleza, acumulando los convenios de ámbito empresarial un mayor crecimiento, en términos porcentuales, de estos contenidos desde 2002.

Por otro lado, la Ley 14/2005, de 1 de julio, recuperó el papel de los convenios colectivos en el establecimiento de cláusulas de jubilación obligatoria formulando de manera más precisa los objetivos de empleo que la pueden justificar. Los convenios colectivos de 2006 están recogiendo estas cláusulas en una proporción similar a la situación anterior a la Ley 14/2005, con ligeros aumentos del porcentaje de convenios y de trabajadores afectados. El estudio cualitativo de los convenios de 2006 indica que presentan bastante uniformidad en cuanto a la garantía de los derechos de jubilación del

trabajador afectado junto a diferencias relevantes, principalmente, en la definición de los objetivos de empleo.

El fomento de la igualdad de trato y de oportunidades, y la lucha contra la discriminación de los trabajadores, figuran entre los objetivos prioritarios en el diálogo de las organizaciones sindicales y empresariales, como se refleja en los ANC. La evolución de la negociación colectiva en este terreno muestra una tendencia de incorporación creciente en los convenios de cláusulas de igualdad y no discriminación entre sexos, especialmente en los últimos años, tanto en porcentaje de convenios como, sobre todo, de trabajadores afectados, habiendo pasado estos últimos del 33 al 54 por 100 en los cinco últimos años.

Por sectores, la incorporación de claúsulas de promoción de la igualdad y de no discriminación entre hombres y mujeres fue más amplia en los convenios del sector servicios, donde alcanzaron en 2006 al 22,1 por 100 del total, y en los de la agricultura, con un 20,5 por 100. En términos de trabajadores afectados, sin embargo, el mayor porcentaje se dio en la industria (64,2 por 100) y en servicios (58,4 por 100), seguidos de agricultura (44,8 por 100). El sector de la construcción, por su parte, mostró una presencia de este tipo de cláusulas relativamente baja.

El estudio cualitativo de la negociación de 2006, sobre una muestra de 100 convenios pertenecientes a actividades con importante presencia de empleo femenino, permite observar algunas características relevantes de este tratamiento:

– La gran mayoría de convenios estudiados abordan, en alguna medida, aspectos vinculados a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, tratamiento que, sin embargo, es muy dispar en cuanto a la extensión de los temas tratados y en cuanto al tipo de previsiones que recogen.

– Predominan las cláusulas declarativas del derecho a la no discriminación y a la igualdad de trato, por determinadas circunstancias, en el ámbito laboral. Junto a ello, tienen una presencia cada vez mayor, cuantitativa y cualitativamente, las medidas concretas para impulsar la conciliación de la vida laboral y familiar. Al mismo tiempo, se abren paso intensamente aspectos como el tratamiento del acoso sexual y, en menor grado, la aplicación de las medidas laborales para facilitar la

protección contra la violencia de género. A más distancia, pero también con una importancia creciente, la creación de comisiones paritarias especializadas para el tratamiento de la igualdad. También se detectan bastantes convenios que dejan patente la preocupación de las partes por aspectos como la utilización de un lenguaje no sexista.

– Los convenios de sector estatales analizados contienen un tratamiento más completo de las diferentes medidas de lucha contra la discriminación y de promoción de la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres, asimismo en ámbitos específicos como las retribuciones, el empleo y la promoción profesional. Estos, junto con los convenios de grandes empresas, son los que más se ocupan de los derechos de conciliación y de medidas para facilitar la protección integral contra la violencia de género. Y, de nuevo, los convenios de sector estatales junto con los provinciales son los que, en mayor medida, contemplan la creación de comisiones paritarias y de cláusulas para favorecer el empleo de las personas con discapacidad.

– Prácticamente no aparecen en los convenios analizados otro tipo de medidas, como la referencia a medidas de acción positiva o planes de igualdad, entre otras. La negociación colectiva de 2007 y años sucesivos representará el marco adecuado para analizar este tipo de instrumentos, regulados en la reciente Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, cuya aplicación analizarán las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en la comisión de seguimiento del ANC 2007.

Conflictividad laboral

La conflictividad laboral siguió evolucionando dentro de unas pautas de paulatina disminución de las huelgas y de crecimiento, también progresivo, de la conflictividad que se canaliza a través de órganos y procedimientos de solución extrajudicial de conflictos, en el Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA) o en los correspondientes órganos de las comunidades autónomas. En paralelo a estas pautas, continuó la tendencia de aumento también paulatino de los conflictos colectivos planteados ante la Jurisdicción social y de disminución de la conflictividad tramitada en sede administrativa.

En 2006 se desarrollaron 664 huelgas, disminuyendo en cinco con respecto al año anterior, si bien el número de participantes se incrementó en más de un 30 por 100. Pese a esto último, disminuyó el volumen de jornadas no trabajadas en torno a un 10 por 100, como

consecuencia de la disminución de los conflictos de larga duración. Por sectores, servicios agrupó el 40 por 100 de los participantes y el 50 por 100 de las jornadas no trabajadas. A la industria pertenecían una cuarta parte de los participantes en huelgas, que concentraron el 27 por 100 de las jornadas no trabajadas. Es destacable, además, la práctica ausencia de conflictividad en el sector agrario y el importante incremento de la repercusión de las huelgas en la construcción.

Novedades en el marco normativo de las relaciones laborales

Tras importantes debates, se aprobó la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, con la que, entre otras finalidades, se incorporan al ordenamiento español las directivas comunitarias de igualdad de trato entre hombres y mujeres. La Ley descansa tanto en la prevención de conductas discriminatorias como en la previsión de políticas activas para hacer efectivo el principio de igualdad, entendido en su dimensión transversal y, en consecuencia, proyectado sobre los diversos ámbitos de la realidad social, cultural y política. Un aspecto significativo en su articulación es el principio de composición equilibrada. Asimismo, un ámbito específico al que presta especial atención es el de los derechos y las relaciones laborales, debiendo destacarse la inclusión de la mejora de la formación y la empleabilidad de las mujeres y de su permanencia en el mercado de trabajo como objetivos prioritarios de la política de empleo.

En 2006 se aprobaron, asimismo, nuevos instrumentos normativos en el ámbito de la subcontratación y la cesión de trabajadores. Por una parte, la Ley 43/2006 reformó, entre otros, los artículos 42 (subcontratación de obras y servicios), 43 (cesión de trabajadores) y 81 (locales y tablón de anuncios) del Estatuto de los Trabajadores. La reforma se ha centrado en la búsqueda de una mayor transparencia de la información sobre los procesos de subcontratación y en el aumento de las posibilidades de actuación de los representantes de los trabajadores de todas las empresas intervinientes.

A su vez, la subcontratación también fue objeto de regulación en la Ley 32/2006, de 18 de octubre, norma sectorial dedicada en exclusiva a la regulación de la subcontratación en la construcción. Dicha Ley instaura una triple garantía: exigencia del cumplimiento de determinadas condiciones en el régimen de subcontrataciones; requerimientos de calidad y solvencia a las empresas que vayan a actuar en este sector; y, en último término, regulación de nuevos mecanismos de transparencia en las obras de construcción.

Asimismo, en el plano de los derechos colectivos, se reguló la implicación de los trabajadores en la sociedad anónima y en la sociedad cooperativa europea, dando transposición a sendas directivas comunitarias, mediante la Ley 31/2006, de 18 de octubre. Dicha Ley ha introducido nuevos instrumentos que tratan de dotar a los representantes de los trabajadores de mecanismos y procedimientos para la defensa de intereses sociolaborales que pueden verse afectados por decisiones empresariales de las nuevas sociedades anónimas europeas, en un contexto de dinámicas societarias derivadas de la competitividad en el mercado único europeo y de la economía global.

Además, vio la luz el desarrollo de dos relaciones laborales de carácter especial: la de residencia para la formación de especialistas en ciencias de la salud y la de los abogados que prestan servicios en despachos de abogados, individuales o colectivos. Junto a ello, también se aprobaron otras normas reguladoras del estatuto jurídico de diversos colectivos, como el del personal investigador en formación y el de los cooperantes.

Por último, en 2006 se aprobaron las reformas del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y, en los primeros meses de 2007, las reformas del Estatuto de Autonomía de Baleares, así como de los Estatutos de Autonomía para Andalucía y de Aragón. Dichas reformas incorporan novedades en una pluralidad de materias, entre ellas en el ámbito sociolaboral.

Prevención de riesgos laborales

En el marco de la Unión Europea, el balance de la Estrategia comunitaria 2002-2006 ha puesto de manifiesto que los Estados miembros han alcanzado verdaderos progresos en lo que respecta a la elaboración de estrategias y de programas de acción más selectivos. Entre los años 2000 a 2004, la tasa de accidentes de trabajo mortales en la UE-15 disminuyó en un 17 por 100, y los accidentes de trabajo que provocaron una ausencia superior a tres días disminuyeron en un 20 por 100. No obstante, la Comisión Europea también ha apuntado que la reducción de los riesgos profesionales no ha sido homogénea entre categorías de trabajadores y tipos de empresas. La Estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo, para el periodo 2007-2012, ha propuesto, como objetivo global, la disminución de un 25 por 100 de la incidencia de los accidentes de trabajo en la UE-27.

En España, los interlocutores sociales alcanzaron en 2006 importantes acuerdos en materia de salud laboral y han proseguido los tra-

bajos preparatorios de la Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo para los próximos años. Asimismo, se produjeron nuevos e importantes avances normativos e institucionales en el ámbito de la prevención de riesgos laborales, fruto del diálogo entre las organizaciones empresariales y sindicales y la Administración, tales como la reforma del Reglamento de los servicios de prevención y la nueva lista de enfermedades profesionales, así como la reforma del procedimiento para su notificación y tramitación.

Las cifras de 2006 arrojan un aumento del número de accidentes, pero también una disminución de la incidencia y gravedad de la siniestralidad laboral en España. En ese año se produjeron 1,7 millones de accidentes de trabajo, un 3,3 por 100 más que el año anterior, incremento que es inferior al registrado en la población afiliada, que aumentó un 4,6 por 100, superando los 15,5 millones de afiliados. Así, el índice de incidencia de los accidentes disminuyó un 1,3 por 100 en total, reducción que fue especialmente importante en los graves, un 13,2 por 100 menos, y en los mortales, que disminuyó un 4,5 por 100 respecto al año 2005.

Por sectores, cabe destacar el descenso del índice de incidencia en los sectores de construcción y servicios. En el primero, el índice total descendió un 3,6 por 100, siendo importante el descenso en los accidentes graves y mortales. En servicios, el índice total se redujo en un 2,3 por 100, apreciándose un notable descenso de la incidencia de los accidentes graves y una ligera reducción del índice de accidentes mortales. Por el contrario, los sectores de agricultura e industria aumentaron sus índices totales de incidencia en un 1,2 por 100 respecto al año 2005. No obstante, el primero vio reducida la incidencia de los accidentes graves y mortales. En la industria, si bien disminuyó el índice de los accidentes graves aumentó ligeramente la incidencia de los accidentes mortales.

CAPÍTULO III: CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

1. PROTECCIÓN SOCIAL Y CALIDAD DE VIDA EN UN CONTEXTO EUROPEO

Tras el estancamiento del proceso de ratificación de la Constitución europea, las instituciones europeas han tomado conciencia de la necesidad de buscar argumentos que refuercen la legitimidad y la

identidad del proyecto europeo. Así pueden entenderse los esfuerzos en reivindicar la existencia de «valores europeos» o la necesidad de «promover el modo de vida europeo en un mundo globalizado». Ello contrasta con la diversidad de situaciones *entre* los países que integran la Unión y *dentro* de los propios países, con una composición cada vez más multicultural de la población y unos niveles de bienestar o calidad de vida todavía muy diferentes, lo que suscita la necesidad de revisar los parámetros bajo los que habitualmente se realizan las comparaciones internacionales en el ámbito de la protección y las condiciones de vida.

En este nuevo contexto, la Comisión Europea ha puesto en marcha en 2006 un ambicioso proceso de consulta pública, que durará todo el año 2007, para evaluar las principales tendencias sociales de las sociedades europeas. El punto de partida es la constatación de los importantes cambios registrados en las sociedades europeas, en la naturaleza del trabajo, la vida de la familia moderna, la posición de las mujeres y la movilidad social. Junto a los logros alcanzados en términos de desarrollo económico y bienestar social se asiste al surgimiento de nuevos modelos de pobreza y desigualdad y a la aparición de problemas propios de las sociedades opulentas, como la obesidad o los factores asociados a la salud mental, al envejecimiento y a la mayor longevidad. El tránsito de una sociedad eminentemente industrial a una sociedad basada en el conocimiento y orientada a los servicios requiere importantes esfuerzos en la enseñanza y la formación. La Comisión afirma, por una parte, que la Estrategia renovada de Lisboa para el crecimiento y el empleo no sólo se centra en resultados económicos y competitividad, sino también en la creación de una mayor cohesión social y la dimensión social de la sostenibilidad. Por otro lado, reconoce que la situación social y los desafíos sociales se entienden y se analizan menos que los económicos. Y sobre todo, constata que no se comparte ningún diagnóstico sobre esos desafíos sociales y la manera de resolverlos.

2. Educación

Los progresos europeos más recientes en materia de educación y formación en la perspectiva de la Estrategia de Lisboa han sido apreciables. Los avances más destacados se han producido en educación permanente y sociedad del conocimiento. A pesar de ello, hay algu-

nos objetivos que han tenido un desarrollo limitado, especialmente los aspectos más directamente relacionados con la calidad de los resultados. Así, la tasa de abandono escolar prematuro ha descendido pero de forma limitada, la comprensión lectora de los jóvenes apenas ha mejorado, y el porcentaje de población joven que completa la enseñanza secundaria superior sigue estando aún lejos de los objetivos fijados para el año 2010.

A tenor de los resultados, el principal mensaje político del informe conjunto del Consejo y la Comisión en 2006, recogido también por el Consejo Europeo de primavera de 23 y 24 de marzo de 2006, es que es necesario acelerar el ritmo de las reformas, mejorando tanto la eficiencia como la equidad de los sistemas europeos de educación, sin establecer una disyuntiva entre la función social y económica de la educación.

España es uno de los países que más esfuerzos debe realizar para alcanzar los objetivos de Lisboa en materia de educación y formación, pues registra una de las más elevadas tasas de abandono escolar temprano, un elevado porcentaje de jóvenes que no supera los conocimientos mínimos de lectura, y uno de los más bajos niveles de población joven que culmina la educación secundaria superior. Es el resultado de una negativa evolución en los últimos años, con retrocesos importantes en el porcentaje de población joven que finaliza la educación secundaria superior (descendió en casi cinco puntos porcentuales), y en el porcentaje de jóvenes no supera los conocimientos mínimos de lectura (aumentó en cerca de cinco puntos porcentuales). España debería hacer esfuerzos importantes por mejorar estos datos, que la sitúan incluso por debajo de países de reciente incorporación (como Eslovenia, Estonia, Polonia, y las repúblicas checa y eslovaca).

Los mayores avances de nuestro país se han registrado en la participación media de adultos en formación continua, y en la de estudiantes en carreras científicas y tecnológicas. Así, el porcentaje de población entre 25 y 64 años que participa en programas de educación y formación ha superado ya el nivel previsto para 2010, y el de los graduados en ciencia y tecnología está muy cerca de conseguirlo.

En materia normativa, la novedad más importante ha sido la aprobación, y posterior desarrollo legislativo, de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) que ha permitido clarificar y reducir

la complejidad del panorama legislativo vigente hasta entonces. El año 2006, sin embargo, se cerró dejando pendiente la reforma de la Ley Orgánica de Universidades (LOU), que se ha completado en 2007.

3. Sociedad de la información

En la Unión Europea se constata una mayor confianza en la capacidad para desarrollar y convertir aplicaciones TIC. Aunque la inversión en investigación orientada a las nuevas tecnologías es todavía insuficiente, se observan indicios de convergencia digital, para cuyo pleno desarrollo la Iniciativa i2010-«Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo» propone impulsar cuatro aspectos: riqueza, diversificación y carácter multilingüe de los contenidos; velocidad de transmisión; interoperabilidad y seguridad; e inclusión digital.

Los indicadores TIC comparados para la UE-25 ponen de manifiesto esa línea de convergencia, con valores medios que han experimentado mejoras generalizadas en el año 2006, aunque son moderadas y resultan, en muchos casos, del mayor esfuerzo por parte de los países incorporados en la última ampliación de la Unión Europea. El crecimiento ha sido especialmente significativo en el acceso a banda ancha desde los hogares (que alcanzó en 2006 un 32 por 100) y empresas europeas (75 por 100), lo que se ha traducido en un aumento de más de cuatro puntos porcentuales en la tasa de penetración en Europa. Aún así, el acceso continúa siendo limitado para las regiones más apartadas, debido a los elevados costes asociados a factores como la lejanía y baja densidad de población, lo que justifica la necesidad de impulsar la accesibilidad a los servicios ofrecidos a través de banda ancha, fundamental en el objetivo de atraer la actividad empresarial hacia áreas locales, posibilitando accesos a servicios como el teletrabajo, la teleasistencia sanitaria, o la educación a distancia.

En España, la puesta en marcha del Plan 2006-2010 para el desarrollo de la sociedad de la información y de convergencia con Europa y entre comunidades autónomas, conocido como Plan Avanza, ha supuesto un impulso en la utilización de las nuevas tecnologías por parte de usuarios particulares y empresas, especialmente pymes. Destacan en este sentido actuaciones relacionadas con la difusión de las TIC, algunas de las que se dirigen a la dinamización de polígonos

industriales, el impulso a la identidad digital o a la generación de confianza y seguridad para potenciar los usos de Internet.

Al tiempo, existe un compromiso por parte de la Administración pública para incrementar la disponibilidad de servicios públicos en red, que en la actualidad suponen el 55 por 100 del total y cuya situación está pasando progresivamente desde la descarga de formularios por parte del usuario hacia la interacción bilateral.

En 2006 se han abordado diversas medidas orientadas a agilizar el proceso de convergencia digital con Europa, como las destinadas a dinamizar la tramitación administrativa en los ámbitos de justicia, sanidad, o industria, a impulsar el uso de las TIC en los campus universitarios, o a acelerar la extensión de banda ancha en zonas rurales.

4. Vivienda

Durante 2006, se confirmó la tendencia de desaceleración de los precios de la vivienda, tanto nueva como usada, que se viene produciendo desde finales de 2004 y que confirmaría que el ajuste de los precios de la vivienda se estaría produciendo de manera gradual. Aun a pesar de ese menor crecimiento de los precios, continuaron deteriorándose las posibilidades de acceso a una vivienda y aumentó considerablemente el endeudamiento de los hogares. De hecho, el precio de la vivienda moderó su avance gracias tanto al aumento continuado de la oferta como, sobre todo, a la menor presión de la demanda, ya que la vivienda atenuó su atractivo como inversión alternativa a los mercados de valores y porque acceder a ella estuvo condicionado en 2006 por la subida de los tipos de interés.

Ante esta situación, destacaron los avances producidos en la ejecución del programa 2006 del Plan Estatal de Vivienda que, además, permitieron consolidar la trayectoria alcista, iniciada en 2002, de construcción de vivienda protegida. Resultan reseñables, asimismo, los debates surgidos alrededor de dos normas que afectan directamente a la accesibilidad como son la Ley del Suelo y la reforma de la Ley Hipotecaria.

En cuanto a la calidad del entorno urbano, algunos datos de percepción subjetiva de los ciudadanos ponen de manifiesto que existen

diferencias importantes entre los países europeos. A excepción de Italia y Grecia, el porcentaje de ciudadanos de UE-15 que se declara insatisfecho con el acceso a infraestructuras, seguridad ciudadana y elementos medioambientales como el ruido, polución, calidad del agua y zonas verdes, es bajo. Los ciudadanos de los países recién incorporados y, en especial, los de los países candidatos, sin embargo, muestran un grado de insatisfacción mucho mayor. El mayor grado de descontento de los ciudadanos europeos se refiere a la accesibilidad a las infraestructuras (servicios médicos, y de seguridad), y el menor, a los elementos medioambientales. En España, esos datos muestran que el grado de insatisfacción de los ciudadanos es ligeramente superior a la media de la UE-15, aunque está todavía muy por encima del correspondiente a los países nórdicos, Alemania o Austria. La aprobación en 2006 del Código Técnico de la Edificación abre nuevas expectativas en la construcción de edificios con superiores exigencias básicas de calidad, seguridad y habitabilidad.

5. Desarrollo sostenible

Durante 2006 las instituciones europeas han dinamizado la orientación de las políticas medioambientales en el contexto del desarrollo sostenible, especialmente en algunos ámbitos intensamente abordados como la eficiencia energética y uso de energías renovables, o la revisión del Protocolo de Kioto, dirigidos a mitigar los efectos provocados por el cambio climático y reducir las emisiones que lo causan.

Los indicadores comparados reflejan una situación internacional manifiestamente mejorable en aspectos como la sobreexplotación de recursos naturales, el crecimiento de la generación de residuos, el aumento de la emisión de gases con efecto invernadero, o el cambio de ocupación de los suelos europeos, motivado por la creciente expansión de desarrollos urbanos, y con fuerte incidencia sobre las frágiles franjas costeras, que justifican la necesidad de trabajar en la búsqueda de una visión holística, integradora de la totalidad de factores ambientales que afectan a las políticas sociales y económicas de estas regiones.

Durante 2006 se ha acentuado la atención a la situación de las emisiones de gases con efecto invernadero, incluyéndose entre las

iniciativas abordadas en el año en este ámbito la actualización del Plan nacional de asignación de derechos de emisión (PNADE), y la elaboración de un Plan de adaptación al cambio climático. Las emisiones de GEI correspondientes a 2005 se situaron un 37 por 100 por encima del compromiso adquirido en el Protocolo de Kioto —que establece un incremento máximo de emisiones para el periodo 2008-2012 del 15 por 100 respecto a las de 1990—. El nuevo PNADE se propone estabilizar el crecimiento de las emisiones globales en un 37 por 100 respecto a 1990, de donde el 15 por 100 corresponderá al incremento de las emisiones, y el 22 por 100 restante se repartirá entre un 2 por 100 de absorción por sumideros, y un 20 por 100 destinado a la adquisición de créditos de carbono procedentes de mecanismos de flexibilidad, como el comercio de derechos de emisión o la realización de proyectos que generen ahorro de emisiones en terceros países.

El sector eléctrico, menos expuesto al comercio internacional y con mayor capacidad para internalizar costes, deberá realizar según el PNADE un mayor esfuerzo de reducción, mientras a los sectores industriales se les ha asignado un mayor volumen de emisión anual, aplicando un factor de intensidad de emisiones por unidad de producción, y teniendo en cuenta el potencial de reducción de cada subsector.

6. Salud y asistencia sanitaria

En 2006 se cumplieron veinte años desde la aprobación de la Ley General de Sanidad, que supuso el cambio de un modelo sanitario fundamentalmente contributivo, financiado con cargo a cotizaciones sociales, a la creación del Sistema Nacional de Salud (SNS) caracterizado por su naturaleza universal y financiación a cargo de impuestos. Desde aquel año, el sistema ha experimentado transformaciones de gran calado, destacando entre ellas el proceso de transferencia de competencias a las comunidades autónomas que culminó en 2002. La Ley de Cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud de 2003, estableció el marco para reforzar las acciones de coordinación y cooperación de las administraciones sanitarias, con el objetivo de garantizar la equidad, la calidad y la participación social en el SNS, ámbitos necesitados todavía de avances considerables.

Estado de salud, valoración y utilización del sistema sanitario

El sistema es, en general, bien valorado por los ciudadanos, aunque en los últimos años parece estar emergiendo una actitud más crítica, visible sobre todo en las valoraciones de aspectos concretos de la atención especializada y en la comparación de los circuitos público y privado, que indica un acortamiento de la distancia entre ambos, cuando hace solo unos años la sanidad pública era la opción preferente de la mayoría de los españoles.

En el capítulo de los indicadores básicos de salud en el contexto europeo, España destaca nuevamente por sus buenos resultados en algunos de ellos, por ejemplo en la baja incidencia de la mortalidad por suicidio en la población joven, la causada por tumores malignos entre los 45 y 65 años (diez puntos por debajo de la media europea) o las enfermedades del sistema circulatorio entre los 65 y los 84.

En lo concerniente a los servicios sanitarios, los datos sobre la atención primaria, que este año han sido recopilados por primera vez a través del Sistema de Información de Atención Primaria, indican algunas mejoras en los promedios de habitantes asignados a cada médico de familia, aunque revelan también diferencias significativas entre las distintas comunidades autónomas en los promedios de habitantes por médico, pediatra y servicio de enfermería. Por su parte, la atención especializada registró un notable aumento en la actividad quirúrgica, lo que puede explicarse, entre otras causas, por el incremento de la cirugía mayor ambulatoria, cuya práctica se ha triplicado en diez años, pasando del 7 por 100 en 1995 al 22,6 por 100 de los actos quirúrgicos en 2004. Las listas de espera para intervenciones quirúrgicas se redujeron en siete puntos entre 2004 y 2005, aunque continúan siendo el aspecto que más inquieta a los ciudadanos.

Gasto y sostenibilidad del sistema sanitario

El gasto sanitario total (incluyendo público y privado) en España en el año 2004 era equivalente al 8,1 por 100 del PIB, algo menos de un punto por debajo de la media de los países de la OCDE (8,9 por 100), y por debajo de lo que gastan la mayoría de los países europeos. Sin embargo, entre 1990 y 2004 el gasto sanitario ha crecido en España en términos reales a un ritmo del 5,6 por año en promedio, por encima del ritmo medio de los países de la OCDE (5,2 por año). El crecimiento registrado en el último año de ese periodo ha sido muy superior a ese promedio: entre 2004 y 2003 el gasto sanitario público se incrementó el 11,54 por 100 con respecto a 2003, alcanzando un total de 46.004 millones de euros. Por otro lado, aunque el gasto sanitario español sea inferior al de

otros países, su elevado ritmo de crecimiento y el desigual peso de las distintas funciones obligan a prestar atención a su evolución y posibilidades de racionalización. Así, características del sistema español en el periodo observado han sido la preponderancia en aumento del gasto de la atención especializada y el elevado crecimiento del gasto vinculado a la prestación farmacéutica, junto con el práctico estancamiento del esfuerzo relativo dedicado a la atención primaria (que en 2004 presenta un descenso del 0,6 con respecto al año anterior, situándose en niveles semejantes a 2002) y la salud pública. El reforzamiento de estos niveles de atención se hace cada vez más necesario en el contexto actual de incremento de la demanda, donde la innovación científica, el crecimiento del número de personas protegidas y el envejecimiento de la población ponen a prueba la capacidad de respuesta del sistema.

Iniciativas abordadas en el ámbito del Sistema Nacional de Salud

En 2006 destacaron varias iniciativas en el ámbito del SNS, que responden en gran medida al desarrollo de la Ley de Cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. La actualización de la cartera de servicios, que si bien no incorpora novedades reseñables, tiene como principal valor el consenso alcanzado en seno del Consejo Interterritorial sobre el conjunto de técnicas y procedimientos en los distintos niveles de atención garantizados en todo el territorio nacional. Otras iniciativas reseñables han sido la aprobación del Plan de calidad del SNS, así como la aprobación por el Consejo Interterritorial del SNS del Documento de Estrategias de Mejora en la Atención Primaria del Siglo XXI. Por último, en un contexto de clara contención del gasto farmacéutico, la aprobación de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios establece un nuevo marco regulador de estos productos, sus garantías y la promoción de su uso racional a los cambios derivados del desarrollo tecnológico. La Ley incluye cambios sustanciales en el sistema vigente de precios de referencia, al que está sometido el 16,7 por 100 del mercado de medicamentos, que también ha sido objeto de desarrollo reglamentario en 2006.

La referida evolución de algunos indicadores, como el desplazamiento de las preferencias hacia la sanidad privada en algunos niveles de atención, la creciente proporción del gasto privado en el conjunto, la desigual distribución de los recursos materiales y personales del sistema, así como las disparidades en el gasto por habitante en las distintas comunidades autónomas, son expresivos de la necesidad de reforzar la coordinación interterritorial y los objetivos de cohesión social en el SNS.

7. Consumo

En 2006 vio la luz una nueva y esperada norma para la protección de los consumidores y usuarios en España. Esta norma aborda temas de gran interés para los ciudadanos, como las condiciones para darse de baja en ciertos servicios, entre ellos, los operadores de telefonía, el redondeo al alza, o la protección en la compra de vivienda, así como la regulación de las asociaciones de consumidores.

El año estuvo marcado, además, por la polémica suscitada en torno a las empresas de bienes tangibles, que desplazaron la atención hacia la situación de miles de consumidores pendientes del estado de sus inversiones, tras el inicio de las acciones judiciales que siguieron a la denuncia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que apreció varios delitos en dos importantes empresas del sector. Esta circunstancia ha propiciado la presentación de un importante volumen de reclamaciones por parte de los consumidores a lo largo de 2006 y los primeros meses de 2007. Sin embargo, en 2005 la actividad de asesoramiento de las asociaciones de consumo tuvo en la vivienda su principal foco de atención, con un 17 por 100 del 1.138.098 de consultas y reclamaciones tramitadas. Siguieron a este sector el de los servicios relacionados con la comunicación (telefonía, Internet) con un 11 por 100 del total y el de los servicios financieros con el 10 por 100.

En los últimos años las tasas de crecimiento del crédito a los hogares en España han sido superiores a las correspondientes a su renta bruta disponible, lo que inevitablemente se ha traducido en un incremento de su ratio de endeudamiento. De hecho, en los años noventa el nivel era bastante inferior al nivel medio de la Unión Europea, pero en tan sólo un decenio ha sido superado, aunque sin alcanzar las ratios de endeudamiento de otros países desarrollados, como Reino Unido. En 2006 el endeudamiento de los hogares en España continuó aumentando hasta situarlos en su mayor nivel de endeudamiento, alcanzando el 125 por 100 de su renta bruta disponible, lo que supone haber mantenido el mismo ritmo de crecimiento de años anteriores, en torno a un 12 por 100 anual.

8. Protección social y seguridad social

La protección social constituye un componente importante de la ejecución de la Estrategia renovada de Lisboa, que contempla la

necesidad de ofrecer los sistemas sociales necesarios para afrontar los retos de la globalización, junto al desarrollo de un programa de políticas para modernizar la economía europea. Se reconoce cada vez más que la exclusión social genera costes, no solo para el individuo, sino para el conjunto de la sociedad. De la revisión de la ejecución de la estrategia parece desprenderse que hay un reconocimiento más claro de que, en el proceso de modernización de la protección y la inclusión social, son indisociables la adecuación de la protección y su viabilidad financiera. En este contexto, revisten particular importancia las reformas emprendidas en los sistemas de Seguridad Social, especialmente las que inciden en el ámbito de las pensiones.

En el año 2006 se han producido algunos avances en el cumplimiento de la Agenda social; el comienzo en la aplicación de la nueva fase del «método abierto de coordinación» (MAC) ya ha dado como resultado la aprobación del primer informe conjunto sobre protección social e inclusión social conforme al nuevo planteamiento integrado. Se han examinado las estrategias nacionales, en un intento de simplificar los procedimientos y fijarse nuevos objetivos comunes estructurados en tres grandes áreas: pobreza y exclusión social; pensiones; y atención sanitaria y cuidados de larga duración. En 2006 se aprobó un nuevo instrumento financiero para las políticas sociales, el programa PROGRESS, con vigencia entre 2007 y 2013, dirigido a apoyar financieramente la ejecución de los objetivos de la Unión Europea en materia de empleo, protección e inclusión social, condiciones de trabajo, no discriminación y diversidad, e igualdad de género.

Tendencias de gasto en protección social en la Unión Europea

La situación respecto al esfuerzo público medido a través del gasto en protección social en la UE-25 es un buen reflejo de la diversidad de situaciones en los distintos países a que se ha hecho referencia al inicio de este capítulo. Pese a las diferencias en la configuración de los sistemas nacionales, su nivel de desarrollo y cobertura, es posible advertir algunas tendencias comunes en los últimos años, en particular, en lo relativo a la ligera disminución de la participación de la protección social en el conjunto del gasto público en la Unión Europea.

En este contexto, el esfuerzo que se dedicaba en España a la protección social en 2004 —último año del que se dispone de información comparada— seguía siendo muy inferior a la media de la UE-15 y de la UE-25, pese al ligero ascenso observado en los últimos años.

En 2004, España dedicaba a la protección social una cantidad equivalente al 20 por 100 del PIB, mientras la media de la UE-15 se situaba en 27,6 por 100 y la media de la UE-25 se encontraba en 27,3 por 100 del PIB. Atendiendo a los principales focos a los que se destina el esfuerzo en protección social en la Unión Europea, la mayor proporción de gasto es ya en estos momentos la destinada a tercera edad y supervivencia, mientras la función que más aumenta anualmente en promedio es la de «enfermedad/asistencia sanitaria» frente a la de «vivienda/exclusión social» que es la que menos crece.

Comparando el esfuerzo medido en porcentaje del PIB en 2004, España se encuentra por debajo de la media en todas las funciones salvo en desempleo (2,5 por 100 en España y 1,7 por 100 en la UE-25). El gasto en la función vejez suponía ya en 2004 el 7,9 por 100 del PIB (el 10,8 por 100 en la UE-25) y la enfermedad que comprende atención sanitaria e incapacidad temporal y suponía el 6 por 100 del PIB, el 7,4 por 100 en la UE-25. Las distancias son más acusadas en cuanto al menor peso del esfuerzo español en la función «familia/niños», que supone una tercera parte de lo que representa en la UE-25 (0,7 por 100 frente a 2,1 por 100), «vivienda» (0,5 por 100 en España y 0,2 por 100 en la UE-25) y exclusión social (0,2 por 100 en España y 0,2 por 100 en la UE-25).

También en cuanto a la distribución de los recursos para financiar la protección social en función de su origen, España sigue mostrando una estructura muy diferente de la media de la Unión Europea, de manera que más de la mitad de los ingresos (50,9 por 100 en 2004) proceden de las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios, proporción que en la media de la UE-25 se reduce al 38,6 por 100, mientras que las transferencias del Estado representan el 30,3 por 100 (33,7 por 100 en la UE-25) y las cotizaciones de las personas protegidas el 16,4 por 100 (20,9 por 100 en la UE-25).

Durante 2006 las instituciones europeas han insistido en la necesidad de reforzar las iniciativas de los Estados miembros para afrontar el reto del desafío demográfico al que se enfrenta la Unión Europea de forma constructiva, y teniendo en cuenta las múltiples y complejas dimensiones del elemento demográfico en todas y cada una de las políticas, tanto a escala nacional como comunitaria. Según la Comisión Europea, para la UE-25, las proyecciones muestran que los gastos públicos relacionados con la edad aumentarán entre 3 y 4

puntos del PIB entre 2004 y 2050, lo cual representaría un incremento del 10 por 100 de los gastos públicos, que afectarán a las pensiones, a la salud y a los servicios prestados a las personas de edad avanzada. Estas presiones al alza se notarán a partir de 2010 y serían particularmente fuertes entre 2020 y 2040, si bien se observan grandes diferencias de un país a otro, y se reconoce que todos los países han emprendido reformas que empiezan a surtir efecto.

Las sucesivas reformas adoptadas en España en la última década, en un proceso de adaptación permanente, han seguido el hilo conductor de las recomendaciones del Pacto de Toledo aprobado en 1995 y renovado en 2003. En lo esencial, existe un elevado nivel de coincidencia entre los objetivos planteados en el ámbito europeo, en particular en el contexto del MAC, y los principios orientadores del Pacto de Toledo: garantizar la sostenibilidad financiera, la adecuación o suficiencia de las prestaciones y la modernización o adaptación del sistema en atención a los cambios sociales. La primera Estrategia conjunta de protección social e inclusión social, aprobada por el Consejo de Ministros el 13 de octubre de 2006 y presentada por España en cumplimiento del MAC, recibió una valoración positiva por parte de las instituciones europeas, resaltando su carácter estratégico y la importancia de las medidas adoptadas en el año 2006 con vistas a la consecución de los objetivos en materia de Seguridad Social.

Acuerdo de medidas en materia de Seguridad Social

En el ámbito concreto de la Seguridad Social, con el trasfondo de la continuidad de una situación financiera saneada, se han gestado en 2006 diversos avances en el desarrollo del Pacto de Toledo. Si la novedad más importante en el campo de la protección social ha sido la creación del sistema de autonomía y atención a la dependencia, en el ámbito de la Seguridad Social en sentido estricto, la iniciativa más destacada se ha desarrollado en el contexto del diálogo social entre el gobierno y los interlocutores sociales que acabó plasmándose en el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social firmado el 13 de julio de 2006. El Acuerdo daba respuesta a una de las prioridades marcadas en el ámbito sociolaboral en la Declaración para el Diálogo Social de julio de 2004, que prestaba especial atención al sistema de Seguridad Social.

Las medidas que contempla se proyectan fundamentalmente sobre la adecuada relación entre ingresos y gastos del sistema, la

mejora de la acción protectora no contributiva, la acción protectora de las prestaciones contributivas, la edad de jubilación y prolongación de la vida laboral, así como la estructura del sistema de Seguridad Social. Entre sus principales novedades, el Acuerdo recoge la determinación del periodo mínimo de cotización para generar la pensión en 15 años efectivos, la extensión de la pensión de viudedad a las parejas de hecho y una serie de condiciones más rigurosas para acogerse a la jubilación parcial, en especial en los supuestos en que ésta se vincula a la celebración de un contrato de relevo.

El desarrollo del Acuerdo requiere numerosos cambios normativos, algunos de los cuales han comenzado a llevarse a cabo ya en 2006. Así, antes de finalizar el año vio la luz el Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro y se llevó a cabo la aprobación de la nueva tarifa de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales incorporada a la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007. Ya entrado 2007, se aprobó la integración en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario.

Sin embargo, el grueso de los compromisos contemplados por el Acuerdo se concretó en el Anteproyecto de Ley de Medidas de Seguridad Social, sobre el que el CES emitió su Dictamen 1/2007, por el que se incorporarán al Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social las medidas que afectan al régimen jurídico de la incapacidad temporal, incapacidad permanente, jubilación, jubilación parcial así como a la muerte y supervivencia. El CES valoró positivamente el contenido del Anteproyecto, entendiendo que éste se inscribe en el marco del proceso continuo y progresivo de adaptación del sistema de la Seguridad Social, en línea con las recomendaciones del Pacto de Toledo.

Cabe recordar que quedan pendientes de aprobación otras previsiones contempladas por el Acuerdo tales como, sin ánimo de exhaustividad, la modificación de la legislación del Fondo de Reserva, la integración del Régimen Especial Agrario de trabajadores por cuenta ajena en el Régimen General o el análisis de las posibilidades de convergencia del Régimen Especial de Hogar con el General.

Mejoras de la acción protectora

Junto a las medidas pactadas en el marco de este Acuerdo, hay que destacar las iniciativas abordada durante 2006 en el marco de la mejora de la acción protectora del sistema de Seguridad Social. En este ámbito, reviste particular importancia la subida de la cuantía de las pensiones mínimas por encima de dicha revalorización general, que se aplicó ya en los dos ejercicios anteriores y se vuelve a contemplar en 2006. La medida en sí, que afecta a más de dos millones de pensionistas, ha supuesto incrementos que, en lo que se refiere a las prestaciones de carácter contributivo, oscilan entre el 5 y el 6,5 por 100, según los casos. Por lo que respecta a las pensiones no contributivas, la subida alcanza el 3 por 100.

Igualmente, hay que mencionar la nueva subida del salario mínimo interprofesional aplicable en 2006, tanto para los trabajadores fijos como para los eventuales o temporeros, así como para el personal al servicio del hogar familiar. A efectos de Seguridad Social, las nuevas cuantías, que representan un incremento del 5,4 por 100 respecto a las vigentes en el año anterior, repercuten en un nuevo aumento de las bases mínimas de cotización y, por tanto, de las prestaciones que se generen a partir de la bases reguladoras menores.

Otras iniciativas abordadas en 2006 inciden en la equiparación de derechos para algunos colectivos y situaciones, entre las que es necesario destacar desde el punto de vista de sus derechos en materia de Seguridad Social, la de los españoles que residen en el extranjero, los trabajadores autónomos y las situaciones vinculadas a la maternidad. En los tres casos, el CES tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el correspondiente Anteproyecto de Ley, emitiendo su dictamen preceptivo.

Evolución de la afiliación

Las anteriores medidas se han adoptado en un contexto económico y demográfico favorable. En efecto, la Seguridad Social siguió mostrando en el año 2006 una situación financiera saneada, hasta el punto de haberse saldado con un superávit presupuestario del 1,2 por 100 del PIB, es decir, 11.900 millones de euros. El incremento de los ingresos siguió siendo atribuible al aumento del 3,28 por 100 de la afiliación, inferior al registrado en el año anterior (5,78 por 100) con el que, sin embargo, es difícilmente comparable debido al efecto de la normalización de extranjeros. Descontado el efecto de ésta última, el aumento registrado en 2006 sería ligeramente superior (apenas dos décimas) al registrado en el año anterior. La Seguridad Social cerró el ejercicio 2006 con un total de 18.915.407 afiliados en media

mensual de diciembre, lo que refleja un incremento de 601.025 afiliados con respecto a la media mensual del año anterior

Como viene ocurriendo desde hace varios años, la intensidad del crecimiento de la afiliación ha sido mayor en el caso de las mujeres (4,52 por 100 en variación interanual a 31 de diciembre) que en el de los hombres (2,45 por 100). Mantener y reforzar este ritmo de incorporación de mujeres a la afiliación y favorecer su continuidad en el tiempo constituye, en el caso de España, un aspecto clave para mejorar la sostenibilidad del sistema, coherente, además, con el objetivo de mejorar la tasa de actividad de las mujeres en el marco de la Estrategia revisada de Lisboa.

En cuanto a la composición y evolución de la afiliación, atendiendo a la nacionalidad de los afiliados, cabe señalar que finalizada la normalización de extranjeros, éstos se han seguido incorporando a buen ritmo al sistema de Seguridad Social en el año 2006. En torno al 22,5 por 100 de las nuevas afiliaciones corresponde a trabajadores no nacionales. Al finalizar el año 2006 había 1.823.974 extranjeros afiliados a la Seguridad Social, el 80,7 por 100 procedente de países extracomunitarios. Aun siendo preponderante el peso de los ciudadanos no comunitarios, es destacable el acelerado ritmo de incorporación de ciudadanos de la Unión Europea a la afiliación: en el último año aumentaron el 23,3 por 100, mientras los no europeos lo hicieron en un 5 por 100. Entre los diez nuevos países que entraron en la Unión Europea en 2004, sumaban 71.977 afiliados extranjeros en 2006, el 48,4 por 100 de ellos polacos. Previsiblemente, el ingreso de Bulgaria y Rumanía en la Unión Europea a partir del 1 de enero de 2007, acentuará la tendencia al crecimiento de la participación de ciudadanos comunitarios en la afiliación de la Seguridad Social, en especial cuando concluya la moratoria de dos años para la plena aplicación de la libre circulación de trabajadores y el acceso al empleo en igualdad de condiciones que los españoles.

Si se compara la distribución de los extranjeros y los españoles por grupos de cotización, también se observa una elevada concentración de los primeros, muy superior a la de los españoles, trabajando en las categorías profesionales caracterizadas por un bajo nivel de cualificación y bases de cotización inferiores. Estos datos responden a la «especialización productiva» de los extranjeros en el mercado de trabajo español así como al todavía fuerte peso de los recién llegados en relación con los ya plenamente establecidos, en coherencia con la todavía corta trayectoria de España como país receptor de inmigración.

Principales prestaciones, gasto y evolución de los beneficiarios

El principal impulsor del gasto en prestaciones de la Seguridad Social viene siendo el aumento registrado por la partida más importante, la de las pensiones contributivas, partida que en el presupuesto para 2006 ascendía a 80.098, 52 millones de euros, lo que representa el 7,72 por 100 del PIB. Según el avance de ejecución del presupuesto de gastos acumulado hasta el fin de diciembre, el gasto en pensiones contributivas creció un 6,9 por 100 con relación al mismo periodo del año anterior, siendo las pensiones contributivas de jubilación y viudedad el principal componente del gasto.

En conjunto, el número de pensiones contributivas en vigor ha crecido en 2006 menos que el año anterior, el 1,5 por 100, incremento que, en el caso de las de jubilación ha sido del 1,4 por 100. La razón de este crecimiento contenido en 2006 estriba en que el volumen de nuevas altas en jubilación en el año 2006 (235,1 miles) fue inferior al de 2005 (265,30), debido a que, tras el brusco repunte de 1940, la natalidad fue algo menor en 1941, año de nacimiento de las personas que alcanzaron los 65 años en 2006. También las bajas en jubilación (215,8 miles) fueron inferiores a las del año anterior (226,1 miles). Las cohortes nacidas a partir de 1942 comenzaron a ser progresivamente más abundantes, por lo que es previsible que a partir de 2007 se intensifique el crecimiento del número de nuevas altas en jubilación.

La evolución de la jubilación anticipada merece una atención especial por su conexión con los objetivos de mantenimiento en el empleo de los trabajadores de más edad y de facilitar una transición gradual y flexible a la jubilación. En el año 2006 se ha vuelto a registrar un importante aumento de jubilaciones anticipadas. De sus distintas modalidades, la jubilación parcial muestra una preocupante tendencia creciente: tan sólo en 2006 registró un 33 por 100 de aumento, representando ya el 28,3 por 100 del total de jubilaciones anticipadas y el 13 por 100 del total de altas en jubilación. Esta evolución parece estar relacionada con su utilización para renovar plantillas o para acceder a una situación semejante a la jubilación anticipada, pero sin la penalización de los coeficientes reductores. Por ello, el Acuerdo firmado por los agentes sociales aborda medidas para reconducir el uso de esta figura a su finalidad inicial de facilitar una permanencia en el empleo de los trabajadores de más edad, tal y como se lleva a cabo en el Proyecto de Ley de Medidas de Seguridad Social.

El apartado de pensiones no contributivas mantiene una evolución constante, habiendo crecido un 3,1 por 100 en conjunto, con un peso preponderante de las pensiones no contributivas de jubilación, seguidas de las prestaciones familiares (subsidio por hijo a cargo menor de 18 años con o sin minusvalía y asignaciones de pago único por nacimiento de tercer hijo y parto múltiple), y de las pensiones de invalidez. La cifra de perceptores de pensiones no contributivas de jubilación e invalidez está estabilizada en torno a los 475.000 pensionistas de la Seguridad Social.

En la vertiente no contributiva del sistema, es destacable la evolución creciente del número de pensiones en vigor que perciben complemento por mínimos, consecuencia del incremento de la cuantía de las pensiones mínimas por encima del IPC, con el consiguiente efecto en el importe del gasto asociado que, hay que recordar, sigue estando financiado en buena parte con cargo a cotizaciones sociales. Esta tendencia puede poner en cuestión la suficiencia de las aportaciones actuales del Estado para cumplir el compromiso de alcanzar la plena financiación de los complementos a mínimos en el plazo establecido. En julio de 2006 había 2.212.562 pensiones con complementos a mínimos, el 27 por 100 del total de pensiones en vigor, por no alcanzar la cuantía de la pensión mínima.

Situación del Fondo de Reserva

El resultado positivo del saldo entre ingresos y gastos del sistema se ha aplicado a la dotación del Fondo de Reserva, en cumplimiento de los compromisos asumidos en el Pacto de Toledo (Recomendación Segunda) y la revisión del mismo aprobada por el Congreso de los Diputados a finales de 2003, así como de los acuerdos en materia de protección social suscritos con los agentes sociales. El saldo del Fondo a 31 de diciembre de 2006 serviría para pagar siete meses de la nómina de pensiones, representando su importe el 3, 64 por 100 del PIB. Lógicamente, el Fondo de Reserva constituye un instrumento fundamental, aunque no el único, para garantizar la viabilidad del sistema. A este fin contribuyen también todas las medidas e iniciativas que se vienen adoptando en los últimos años en el proceso de adaptación permanente de la Seguridad Social española. El Acuerdo de medidas para la protección social contiene un compromiso de estudiar la modificación de la legislación reguladora del Fondo, con el fin de procurar una mayor rentabilidad para sus dotaciones, garantizando la seguridad en las inversiones.

Evolución de la previsión social complementaria

En el año 2006, la previsión social complementaria ha continuado aumentando, si bien a un ritmo inferior al de años anteriores, lo que contrasta con el notorio incremento de la población ocupada y la pauta general de envejecimiento de la población. Atendiendo a la modalidad de los planes de pensiones, parece que a medida que se va culminando el proceso de exteriorización de compromisos por pensiones, el sistema de planes individuales está creciendo por encima del sistema de empleo. Durante los próximos años habrá que prestar atención a los efectos de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ha modificado el tratamiento fiscal de las aportaciones y prestaciones de los sistemas de previsión social complementaria, introduciendo una nueva modalidad de seguro colectivo, denominada «planes de previsión social empresarial», que podrá cubrir los riesgos de jubilación, incapacidad permanente, fallecimiento y dependencia severa o gran dependencia.

Otro aspecto a cuya evolución también habrá que prestar atención es el relativo a las aportaciones medias de los partícipes de los planes que, en el año 2006, no superaban los 900 euros anuales en casi el 80 por 100 de los casos.

9. Servicios sociales y atención a la dependencia

En España el sector de los servicios sociales está menos desarrollado que en la mayoría de los países más avanzados de su entorno, pero en la actualidad se encuentra en un momento decisivo tras la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Aunque los servicios sociales desarrollan su actividad de acuerdo con una gran variedad de objetivos, es preponderante la atención que dedican a las personas de edad avanzada y a las personas con discapacidad, principales colectivos beneficiarios del derecho a la atención en situaciones de dependencia. La demanda social articulada en torno al fenómeno del envejecimiento de la población y la necesidad de atención de las personas en situación de dependencia, ya derive ésta del propio envejecimiento, ya de las situaciones de discapacidad, está materializándose en los últimos años, según los datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en un incremento de número y la proporción de servicios destinados a satisfacer las necesidad de esas personas. Además, de acuerdo con las previsiones de la nueva norma, el sistema para la autonomía y atención a la dependen-

cia (SAAD) constituye un instrumento fundamental para mejorar la situación de los servicios sociales en España.

Por otro lado, se espera que el nuevo sistema traiga importantes beneficios desde el punto de vista laboral. Así, con el horizonte de expansión abierto gracias a su implantación, que en términos de empleo, según las últimas estimaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se sitúan cerca de los trescientos mil puestos de trabajo directos, se abre también la oportunidad de mejorar la posición de colectivos con especiales dificultades de integración laboral, como las mujeres, los trabajadores con baja cualificación, los desempleados de larga duración, los jóvenes que buscan su primer empleo y los trabajadores mayores de cuarenta y cinco años. El SAAD ofrece la oportunidad, no sólo de creación de nuevos empleos, sino tanbién de consolidación de empleos ya existentes en los próximos años.

En lo referente a la evolución del Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en corporaciones locales, a lo largo de los dieciocho años que lleva en funcionamiento, la red básica que integra ha experimentado un notable desarrollo, si bien, como ya se puso de manifiesto en la anterior edición de esta Memoria, en la actualidad se encuentra en una fase de relativo estancamiento, que no debiera sorprender dado que su mayor impulso se dio en los años siguientes a la puesta en marcha del Plan.

10. Inclusión social y no discriminación

La reducción de las desigualdades y el fomento de la igualdad de trato y de oportunidades forman parte de los objetivos básicos de la modernización del modelo social europeo. La acción protectora de la Seguridad Social, la expansión de la sanidad y la educación, el desarrollo de los servicios sociales y las políticas activas de empleo, entre otros aspectos que han sido tratados en anteriores apartados de esta Memoria, contribuyen decisivamente al objetivo de garantizar un nivel adecuado de cohesión social, completándose las iniciativas desplegadas en estos ámbitos con las políticas específicamente dirigidas a lograr sociedades más cohesionadas. En este marco se encuadran tanto las políticas de inclusión social, orientadas fundamentalmente a la prevención y superación de situaciones de privación material, como las iniciativas en materia

de igualdad de trato y oportunidades que, con el respaldo de una legislación antidiscriminación cada vez más reforzada, actúan sobre un sustrato de difícil aprehensión y con hondas raíces culturales.

El año 2006 se ha elaborado el IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, 2006-2008, incorporado a la Estrategia española en materia de protección social, inclusión social, asistencia sanitaria presentada en ejecución del método abierto de coordinación. De las características de la población potencialmente destinataria del Plan en nuestro país da cuenta la segunda edición de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, referida a 2005, que constataba la persistencia de perfiles personales ya conocidos de la población en riesgo de pobreza, como su edad avanzada, junto a otras tendencias presentes también en el conjunto de los países de nuestro entorno, como la feminización de la pobreza, el incremento de trabajadores en riesgo de pobreza o el aumento del riesgo de pobreza infantil.

Igualdad de oportunidades

El año 2006, en España, ha sido un año de avances significativos en políticas y en iniciativas normativas que afectan de modo directo a la igualdad de oportunidades, impulsados fundamentalmente por el cumplimiento de las Directivas comunitarias en la materia. Los ámbitos más destacados de intervención durante el año han sido el de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y el de la integración social de los inmigrantes. En el primero de ellos, hay que destacar el desarrollo de la Ley Orgánica Integral de medidas contra la violencia de género y, en especial, el impulso dado a la aprobación de la Ley de Igualdad entre hombres y mujeres, a cuyo seguimiento habrá que prestar atención en los próximos años. El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, sometido a un proceso de consulta pública durante el año 2006, aspira a convertirse en un elemento impulsor del proceso de integración social de los inmigrantes, orientando la acción de los poderes públicos y dinamizando a la sociedad en esa dirección creando un marco adecuado para la integración de los inmigrantes como ciudadanos en España con plenitud de derechos humanos, sociales, económicos, culturales y políticos. En el ámbito de la discapacidad, se han producido algunos avances parciales en el desarrollo de la Ley de Igualdad de oportunidades y no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (LIONDAU), si bien la principal expectativa de mejora de la situación de una parte importante de este colectivo vino marcada en el año 2006 por la inminente aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

CAPÍTULO I

PANORAMA ECONÓMICO

Este primer capítulo, de los tres en que se divide tradicionalmente la Memoria, se ocupa de analizar y reflejar lo acontecido en 2006 en el ámbito de la economía. Su contenido temático se estructura, como en años anteriores, en tres grandes epígrafes: contexto internacional, Unión Europea y economía española.

En el contexto del favorable escenario económico internacional del año 2006 destaca la recuperación de la Unión Europea, la fortaleza sostenida de las economías emergentes, con China nuevamente a la cabeza, y el resultado algo peor de lo esperado de Estados Unidos. En este epígrafe, además de reflejar la situación de la economía mundial en el año transcurrido, se hace como siempre un ejercicio de prospectiva y, en esta ocasión, se exponen los factores de incertidumbre, materializados en los desequilibrios de las economías estadounidense y china, que pueden poner en riesgo la continuación de la expansión de la economía mundial. Otro aspecto también de particular inquietud para las perspectivas de una expansión mundial sostenida es el de la suspensión, en el ámbito del comercio internacional, de las negociaciones sobre liberalización multilateral del comercio, la consiguiente intensificación en la creación de acuerdos comerciales regionales y, lo que sería más preocupante, un resurgimiento del proteccionismo.

En el segundo epígrafe, dedicado al ámbito estrictamente europeo, aunque con evidentes influencias sobre la economía y la sociedad española, se constata la consolidación de la recupera-

ción económica iniciada el año anterior, que tuvo un impacto positivo sobre la creación de empleo, y, por el contrario, se observa un cierto parón en el ámbito institucional debido a las dificultades para tomar decisiones por unanimidad en una Unión Europea de 27 miembros. Por Estados miembros, cabe destacar la recuperación de la economía alemana y, por su importancia a la hora de implementar políticas macroeconómicas coordinadas, la disparidad en los ritmos de crecimiento de las economías europeas. Un tema de especial interés y que ha dado lugar a un amplio tratamiento este año en el capítulo económico es el relativo a la necesidad de favorecer el aprovisionamiento energético de la Unión Europea con una energía sostenible, competitiva y segura, dados su bajo nivel de autoabastecimiento y su elevada dependencia energética.

El tercer epígrafe, el dedicado a la evolución en el año de la economía española, es el más sustancial. En él, se señala no sólo el fuerte crecimiento registrado en 2006, el mayor desde el año 2000, sino también que éste ha sido más equilibrado, dado que, aunque ha dependido nuevamente del dinamismo de la demanda interna, el sector exterior ha detraído al PIB menos que en 2005. Por el lado de la oferta, también se ha producido un cierto reequilibrio sectorial, con un menor protagonismo de la actividad constructora y una mayor participación del sector primario, la industria y los servicios. Las previsiones para 2007, tanto del Gobierno como de instituciones y organismos internacionales, son coincidentes en prever una moderación en el crecimiento del PIB, debido a una esperada desaceleración del consumo privado y de la inversión en respuesta a los mayores tipos de interés. La inflación y en concreto su persistente diferencial respecto a la media comunitaria, lo que constituye un freno a la competitividad exterior de la economía española, tiene su espacio habitual en el capítulo. Asimismo, en lo que atañe a la distribución factorial de la renta, en 2006, continuó la tendencia hacia la reducción del peso de la remuneración de los asalariados sobre el PIB y al aumento de la participación del excedente bruto de explotación y las rentas mixtas. En cuanto al sector público, este año se ha querido poner de manifiesto, a pesar de los esfuerzos realizados en materia de transparencia en los últimos años, las debilidades del sistema de información contable y estadística del sector público español. Se detallan también los avances en el terreno de la inves-

tigación, el desarrollo tecnológico y la innovación, aún constatando el importante retraso en este ámbito respecto al nivel alcanzado por el resto de las economías avanzadas. En un último apartado, se presta especial atención a los aspectos regionales de mayor interés.

1. CONTEXTO INTERNACIONAL

El entorno económico internacional en el que se desenvolvió la economía española en 2006 fue más favorable que el año anterior (cuadro I-1). La economía mundial registró el mejor resultado, en términos de crecimiento, de la última década, con favorables perspectivas para que la fase expansiva se prolongue en 2007 a pesar de la persistencia de los desequilibrios que manifiesta. El comercio mundial, por su parte, dio muestras también de un notable dinamismo, y ello en un año en el que se decidió suspender las negociaciones multilaterales en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

CUADRO I-1
PRODUCCIÓN Y COMERCIO MUNDIAL, 1997-2007
(Tasas de variación interanual en volumen)

Conceptos	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (p)
Producción mundial	**4,2**	**2,8**	**3,7**	**4,8**	**2,6**	**3,1**	**4,1**	**5,3**	**4,9**	**5,4**	**4,9**
Países avanzados *	3,4	2,6	3,4	3,9	1,2	1,6	2,0	3,3	2,5	3,1	2,5
Países en desarrollo	5,3	3,1	4,1	6,1	4,4	5,1	6,7	7,6	7,5	7,9	7,5
Comercio mundial	**10,5**	**4,6**	**5,8**	**12,3**	**0,2**	**3,4**	**5,4**	**10,6**	**7,4**	**9,2**	**7,0**
Importación											
Países avanzados *	9,4	6,0	8,0	11,7	-0,6	2,6	4,1	9,1	6,1	7,4	4,7
Países en desarrollo	11,8	-0,1	0,8	13,9	3,2	6,3	10,3	16,4	12,1	15,0	12,5
Exportación											
Países avanzados *	10,5	4,3	5,6	11,8	-0,6	2,3	3,3	8,9	5,6	8,4	5,5
Países en desarrollo	12,8	5,5	3,7	14,7	2,6	6,9	10,8	14,6	11,2	10,6	10,4

(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 2007.

1.1. Economía internacional

La economía mundial experimentó en 2006 un fuerte crecimiento, del 5,4 por 100, medio punto más que el año anterior y que lo previsto por el Fondo Monetario Internacional (FMI). El continuo aumento de los precios del petróleo desde el año 2002 se vio interrumpido a partir de agosto de 2006, lo que constituyó un elemento favorable para la mejoría de la coyuntura internacional. La recuperación en la Unión Europea y la fortaleza sostenida de las economías emergentes consiguieron compensar el resultado ligeramente peor de lo esperado de la economía estadounidense (cuadro I-2).

Estados Unidos: crisis en el mercado inmobiliario

En efecto, en Estados Unidos, la expansión perdió ímpetu, para acabar creciendo un 3,3 por 100, una décima más que el año anterior. En esta ocasión, aunque su déficit comercial siguió aumentando, la aportación del sector exterior al crecimiento fue positiva dado el considerable mayor incremento de las exportaciones que el de las importaciones. Gracias a ello, su elevado déficit corriente pasó a un segundo plano entre los desequilibrios que pueden poner en riesgo la continuación de la expansión de la economía estadounidense. Pero, en 2006, surgió un nuevo elemento de riesgo para dicha continuación: la fuerte corrección en la actividad inmobiliaria, tanto por la caída en las ventas como por la menor construcción. Además, en 2006, la Reserva Federal siguió endureciendo la política monetaria lo que, dado el elevado nivel de endeudamiento de las economías domésticas, podría repercutir negativamente en el consumo privado. No obstante, dicho endeudamiento es fruto principalmente de deuda hipotecaria y, en Estados Unidos, la gran mayoría de las hipotecas están constituidas a tipo de interés fijo, lo que no implica un incremento de los pagos si los tipos de interés suben. Una circunstancia más adversa sería la intensificación de la actual desaceleración del precio real de la vivienda que parece estarse produciendo y que sí que afectaría al gasto en consumo privado vía reducción del crédito al consumo privado apoyado en el valor de la vivienda. Un aspecto positivo que ejerce de contrapeso a la posibilidad de una caída brusca del consumo privado es la favorable evolución del mercado laboral, con un aumento del empleo y una caída de la tasa de paro en cinco décimas hasta situarse en el 4,6 por 100 de la población activa, el nivel más bajo de los últimos cinco años. Para 2007 se prevé por lo tanto un menor crecimiento de la economía estadounidense al hilo de la desaceleración experimentada en el sector de la vivienda.

Este menor crecimiento de Estados Unidos, que representa el 19,7 por 100 del PIB mundial, se espera que tenga una limitada repercusión en el crecimiento mundial, dado que el sector de la vivienda tiene un componente de importaciones relativamente bajo.

Japón, por su parte, creció tres décimas más que el año anterior, apoyándose en una fuerte demanda de inversión, no así de consumo privado que se mantuvo débil, y en una notable aportación de la demanda externa gracias a la fuerte recuperación de las exportaciones y el menor crecimiento de las importaciones. Los precios de consumo subieron tan sólo dos décimas en 2006, y volvieron a caer en los primeros meses de 2007, lo que refleja los problemas de la economía japonesa para superar el proceso deflacionista iniciado en 1999 y que está dificultando la consolidación de su recuperación económica.

Desequilibrios en la economía china

En 2006, otras economías con un peso cada vez mayor en el producto mundial, China e India, que representan ya respectivamente el 15,1 por 100 y el 6,3 por 100, volvieron a crecer a ritmos del entorno del 10,0 por 100. No obstante, la economía china muestra también ciertos signos de desequilibrio. En efecto, su modelo de desarrollo, basado sobre todo en el sector exterior y también en la inversión, tanto interna como la proveniente de las elevadas corrientes de inversiones extranjeras que recibe, implica la existencia de un sector exportador dinámico y un sector tradicional atrasado que suministra mano de obra al primero. Ello se traduce en una gran diferencia de renta entre los distintos grupos sociales, en especial entre la población urbana y la rural. Además, la proporción del consumo privado sobre el PIB, debido al elevado ahorro por motivo precaución, dada la precariedad de la asistencia sanitaria, la educación y la vivienda, no alcanza el 50 por 100, cifra inferior a la habitual de las economías desarrolladas que se sitúa en torno al 60 por 100.

Unión Europea: mejor de lo esperado

La Unión Europea[1], por su parte, obtuvo en 2006 unos resultados mejores de lo esperado, al crecer, según el FMI, un 3,2 por 100, la tasa más elevada desde el año 2000, y pudo contribuir en esta ocasión, tras unos años de cierta atonía, a la expansión del crecimiento mundial. La implementación de una política monetaria

[1] Véase el capítulo I.2.2 de esta Memoria.

menos expansiva en la zona euro consiguió reducir la inflación en esta área hasta el 1,9 por 100 a finales de año, 2,1 por 100 también en diciembre en la Unión Europea, lo que no impidió la mencionada aceleración de la actividad. Tanto la demanda interna como la externa contribuyeron al crecimiento agregado. En la demanda interna el impulso vino más por la inversión que por el consumo, mientras que en la externa las exportaciones en términos reales crecieron más que las importaciones. Estos resultados se tradujeron en un avance del empleo y en una reducción de la tasa de paro hasta situarse en el 7,7 por 100 en la zona euro y el 7,9 por 100 en la Unión Europea. Para 2007 se prevé una ligera desaceleración de la economía europea debido al mencionado menor crecimiento esperado de la economía estadounidense y al efecto del incremento en tres puntos, del 16 por 100 al 19 por 100, en el IVA de Alemania, aunque esto último, a tenor de los resultados conocidos de los primeros meses de 2007, parece que vaya a tener un impacto menor de lo esperado.

Precisamente, de las dos mayores economías de la Unión Europea, Alemania y Francia, la primera fue la que registró el mayor crecimiento en 2006, según el FMI del 2,7 por 100 frente al 1,3 por 100 esperado un año antes. El principal impulso vino de la demanda externa, que aportó 1,4 puntos porcentuales al crecimiento del PIB, gracias a la fuerte recuperación de las exportaciones. En Francia, el crecimiento fue el esperado, del 2,0 por 100, y se sustentó, contrariamente a lo ocurrido en Alemania, en la demanda interna, que aportó al crecimiento 2,5 puntos, mientras que la externa sustrajo al mismo medio punto.

Iberoamérica: tres años seguidos de fuerte crecimiento

Iberoamérica experimentó, en general, una estabilidad en sus variables macroeconómicas, lo que constituye su mayor éxito, aunque persisten la pobreza y las grandes diferencias de renta entre la población. El conjunto de la región, que acumula ya tres años seguidos de fuerte dinamismo económico, creció un 5,5 por 100. Esta tasa de variación del PIB superó a la registrada por la economía mundial, contrariamente a lo que había venido ocurriendo en las últimas dos décadas en las que el crecimiento medio de Iberoamérica rondó el 3,0 por 100. Tanto la inflación como el déficit público se vieron reconducidos, produciéndose nuevamente un superávit corriente del 1,3 por 100 del PIB, que se añade a los excedentes del 1,4 por 100 y del 1,0 por 100 de los dos años anteriores, cuando hasta el año 2002

se registraban fuertes déficit, lo que está permitiendo un fuerte incremento de sus reservas de divisas y poder hacer frente a su deuda externa. Este buen comportamiento se ha sustentado en el favorable entorno de crecimiento de la economía mundial, en el elevado precio del petróleo y de las materias primas, en el gran aumento de las remesas de emigrantes y en el incremento de las relaciones con China, como exportadores a este país de materias primas, que vieron aumentar su precio considerablemente, y como destino de inversiones chinas.

África subsahariana: lejos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Finalmente, en África se registró también un crecimiento medio del 5,5 por 100, cifra como siempre sesgada por los resultados obtenidos por los países productores de petróleo de este continente. De hecho, lo dicho hasta aquí queda muy lejos de la realidad que siguen experimentando los países menos adelantados y en concreto los que forman parte del África subsahariana, en donde, según el programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD)[2], se ha registrado un aumento de la incidencia de la pobreza y en el número de pobres en términos absolutos. Las graves enfermedades infecciosas, como el sida y la malaria, siguen afectando especialmente a esta área, mientras que la reducción de la mortalidad infantil se produce a tasas cada vez más bajas. Por otro lado, según el PNUD, se está registrando un incremento muy lento en las tasas de alfabetización, aportando una escasa mejora en la calidad de vida futura. Estos factores, entre otros, han contribuido a que la esperanza de vida sea hoy más baja que hace tres décadas en el África subsahariana, observándose un deterioro en el Índice de Desarrollo Humano en gran parte de los países de esta región y un retroceso en la senda prevista en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Entre dichos objetivos con vistas al año 2015, y muy ligado al objetivo de erradicación de la pobreza y la lucha contra las enfermedades mencionadas, se encuentra el de superar la crisis de agua que actualmente sufren los países menos desarrollados, en donde aproximadamente 1.100 millones de personas carecen de acceso adecuado y unos 2.600 millones no disponen de servicios básicos de saneamiento, produciéndose además desigualdades de acceso en función de las diferencias de renta y por motivo de género.

[2] PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2006. Más allá de la escasez: poder, pobreza y crisis mundial del agua*.

CUADRO I-2

INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 1998-2007

(Tasas de variación interanual)

Indicadores	1989-98	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (p)
Crecimiento PIB											
Mundo	3,2	2,7	3,7	4,8	2,5	3,1	4,0	5,3	4,9	5,4	4,9
Países avanzados*	2,7	2,5	3,5	4,0	1,2	1,6	1,9	3,3	2,5	3,1	2,5
Estados Unidos	3,0	4,2	4,4	3,7	0,8	1,6	2,5	3,9	3,2	3,3	2,2
Japón	2,0	–2,0	–0,1	2,9	0,2	0,3	1,4	2,7	1,9	2,2	2,3
Canadá	2,1	4,1	5,5	5,2	1,8	2,9	1,8	3,3	2,9	2,7	2,4
Unión Europea	2,0	2,9	3,0	3,9	2,1	1,4	1,5	2,6	1,9	3,2	2,8
Alemania	2,5	2,0	1,9	3,1	1,2	0,0	–0,2	1,2	0,9	2,7	1,8
Francia	1,8	3,3	3,0	4,0	1,8	1,1	1,1	2,0	1,2	2,0	2,0
Italia	1,6	1,4	1,9	3,6	1,8	0,3	0,0	1,2	0,1	1,9	1,8
Reino Unido	2,0	3,3	3,0	3,8	2,4	2,1	2,7	3,3	1,9	2,7	2,9
España	2,8	4,5	4,7	5,0	3,6	2,7	3,0	3,2	3,5	3,9	3,6
Zona euro	—	2,8	3,0	3,9	1,9	0,9	0,8	2,0	1,4	2,6	2,3
Países en desarrollo	3,8	3,0	4,1	6,0	4,3	5,0	6,7	7,7	7,5	7,9	7,5
África	2,2	2,9	2,7	3,1	4,4	3,7	4,7	5,8	5,6	5,5	6,2
Asia	7,3	4,3	6,4	7,0	6,0	7,0	8,4	8,7	9,2	9,4	8,8
China	9,6	7,8	7,6	8,4	8,3	9,1	10,0	10,1	10,4	10,7	10,0
Iberoamérica	3,1	2,3	0,3	3,9	0,5	0,3	2,4	6,0	4,6	5,5	4,9
Europa central y oriental	1,1	2,8	0,5	4,9	0,2	4,5	4,8	6,6	5,5	6,0	5,5
Rusia	—	–5,3	6,4	10,0	5,1	4,7	7,3	7,2	6,4	6,7	6,4
Inflación (IPC)											
Países avanzados*	3,5	1,5	1,4	2,2	2,1	1,5	1,8	2,0	2,3	2,3	1,8
Estados Unidos	3,3	1,5	2,2	3,4	2,8	1,6	2,3	2,7	3,4	3,2	1,9
Japón	1,5	0,7	–0,3	–0,4	–0,8	–0,9	–0,2	0,0	–0,6	0,2	0,3
Canadá	2,5	1,0	1,7	2,7	2,5	2,3	2,7	1,8	2,2	2,0	1,7
Unión Europea	11,5	2,9	2,2	3,1	3,0	2,5	2,2	2,3	2,3	2,3	2,2
Alemania	2,6	0,6	0,6	1,4	1,9	1,4	1,0	1,8	1,9	1,8	2,0
Francia	2,5	0,7	0,6	1,8	1,8	1,9	2,2	2,3	1,9	1,9	1,7
Italia	4,5	2,0	1,7	2,6	2,3	2,6	2,8	2,3	2,2	2,2	2,1
Reino Unido	3,7	1,6	1,3	0,9	1,2	1,3	1,4	1,3	2,0	2,3	2,3
España	4,8	1,8	2,2	3,5	2,8	3,6	3,1	3,1	3,4	3,6	2,6
Zona euro	—	1,1	1,1	2,1	2,4	2,3	2,1	2,1	2,2	2,2	2,0
Países en desarrollo	50,3	11,2	10,3	7,1	6,7	5,8	5,8	5,6	5,4	5,3	5,4
África	28,2	9,2	11,8	13,5	12,5	9,7	10,6	7,9	8,4	9,5	10,7
Asia	9,7	7,8	2,5	1,8	2,7	2,0	2,5	4,1	3,6	4,0	3,9
China	9,4	–0,8	–1,4	0,4	0,7	–0,8	1,2	3,9	1,8	1,5	2,2
Iberoamérica	134,2	9,0	8,3	7,6	6,1	8,9	10,6	6,5	6,3	5,4	5,2
Europa central y oriental	63,5	33,7	23,7	23,1	19,7	14,9	8,3	6,1	4,8	5,0	4,8
Rusia	–19,0	27,7	85,7	20,8	21,5	15,8	13,7	10,9	12,7	9,7	8,1
Paro (tasa)											
Países avanzados*	6,7	6,6	6,3	5,7	5,8	6,3	6,5	6,3	6,0	5,5	5,4
Estados Unidos	5,9	4,5	4,2	4,0	4,7	5,8	6,0	5,5	5,1	4,6	4,8
Japón	2,8	4,1	4,7	4,7	5,0	5,4	5,3	4,7	4,4	4,1	4,0
Canadá	9,6	8,3	7,6	6,8	7,2	7,6	7,6	7,2	6,8	6,3	6,2
Unión Europea**	—	—	—	8,6	8,4	8,8	9,0	9,0	8,7	7,9	7,2
Alemania	7,0	8,1	7,5	6,9	6,9	7,7	8,8	9,2	9,1	8,1	7,8
Francia	10,6	11,1	10,5	9,1	8,4	8,7	9,4	9,6	9,7	9,0	8,3
Italia	10,1	11,4	10,9	10,1	9,1	8,6	8,4	8,0	7,7	6,8	6,8
Reino Unido	8,3	6,3	6,0	5,5	5,1	5,2	5,0	4,8	4,8	5,4	5,3
España	19,9	18,6	15,6	13,9	10,6	11,5	11,5	11,0	9,2	8,5	7,8
Zona euro	—	10,0	9,0	8,1	7,8	8,2	8,7	8,8	8,6	7,7	7,3

(p) Previsión.
Las cifras del Fondo Monetario Internacional no siempre coinciden con las oficiales de cada país.
* 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.
** Datos de las *Previsiones económicas de primavera de 2006* de la Comisión Europea.
Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial,* abril de 2007.

1.2. Comercio mundial

Al hilo del mencionado mayor incremento del producto mundial registrado en 2006, en particular por la recuperación de la Unión Europea y Japón y el mantenimiento de la pujanza de China e India, los intercambios comerciales mundiales experimentaron según el FMI también un fuerte crecimiento, del 9,2 por 100 en términos reales, superior en casi cuatro puntos porcentuales al del PIB mundial. No obstante, conviene recordar que el tradicional mayor ritmo de crecimiento del comercio que de la producción esconde una doble contabilización de las transacciones, al medir las estadísticas el paso de las mercancías por las fronteras y no su valor añadido. Según la OMC, que no ofrece datos en términos reales del comercio de servicios, el volumen del comercio de mercancías experimentó un crecimiento del 8,0 por 100, una de las cifras más altas de la última década.

Por regiones, en esta ocasión hubo una mayor dispersión entre las tasas de crecimiento real. Así, el protagonismo en cuanto a las mayores tasas de crecimiento de las exportaciones volvió a corresponder a Asia, con un 13,5 por 100 de incremento, atribuible a la expansión de las exportaciones chinas, que aumentaron un 22,0 por 100, tres puntos porcentuales menos que el año anterior, y a la fuerte recuperación de las exportaciones de Japón y de Corea del Sur, con aumentos respectivamente del 10,0 por 100 y del 15,0 por 100. En cuanto a las importaciones en esta área, China las incrementó, un 16,5 por 100, mientras que las de Japón experimentaron el mismo escaso crecimiento del 2,0 por 100 del año anterior.

Las exportaciones reales de mercancías de Estados Unidos aumentaron un 10,5 por 100, la cifra más elevada desde el año 1997, mientras que el incremento de sus importaciones fue algo menor que el de 2005 y se cifró en el 5,5 por 100. No obstante, dado que sus importaciones nominales siguen prácticamente doblando sus exportaciones, su elevado déficit comercial no pudo reducirse.

Fuerte incremento del comercio exterior de Alemania

En la Unión Europea, la tasa de aumento real de sus exportaciones alcanzó el 7,5 por 100, tres puntos y medio más que el año anterior, y aunque creció ligeramente por debajo de la expansión mundial del comercio fue la más elevada desde el año 2000. Las importaciones, por su parte, crecieron un 7,0 por 100, tres puntos

más que el año anterior. Por Estados miembros, lo más destacable fue el fuerte incremento de las exportaciones y las importaciones de Alemania. En términos nominales, la balanza comercial de la Unión Europea con terceros países registró, según datos provisionales de Eurostat, un déficit de 192,7 miles de millones de euros frente a un déficit de 126,7 miles de millones de euros en 2005. En la zona euro, su habitual superávit se tornó en esta ocasión en un ligero déficit, como consecuencia del impacto de la apreciación del euro en las exportaciones. El excedente comercial de la UE-27 con Estados Unidos volvió a incrementarse, mientras que el déficit con China, Rusia y Japón aumentó. Por lo que respecta al comercio de los Estados miembros, el mayor excedente comercial correspondió a Alemania y el mayor déficit a Reino Unido seguido de España, destacando el fuerte incremento del déficit comercial de Italia, que hasta el año 2003 tenía superávit, y que de entre los doce nuevos Estados miembros el único con saldo positivo en su balanza comercial es la República Checa.

Finalmente, en Iberoamérica y África, el volumen de exportaciones apenas aumentó, mientras que las importaciones, aunque se desaceleraron, mantuvieron un ritmo similar al del comercio mundial. Sin embargo, en valores nominales, la expansión del comercio mundial fue más favorable en conjunto para los países en desarrollo. La razón de esto último se halla en la evolución de los precios de los productos. Así, según el FMI, frente a la moderación de los precios de los productos manufacturados, los precios mundiales de exportación de los minerales y metales no ferrosos aumentaron un 56 por 100, los de los combustibles un 20 por 100, y los de los productos alimenticios y materias primas agrícolas un 10 por 100. Por ello, los incrementos anuales más elevados de las exportaciones en términos nominales se produjeron en las regiones cuyas exportaciones incluyen la mayor proporción de combustibles y otros productos de la minería, como es el caso de Oriente Medio, África, la Comunidad de Estados Independientes e Iberoamérica.

Incremento de los acuerdos comerciales regionales

En el ámbito del sistema multilateral de comercio, tal y como cabía esperar, ante las dificultades y retrasos para concluir con éxito la Ronda de Doha, durante 2006 se incrementaron en gran número los acuerdos comerciales regionales que, a finales de dicho año, superaban los 200. Las economías desarrolladas establecieron acuerdos comerciales con países en desarrollo, destacando los estableci-

dos por Estados Unidos con países de Iberoamérica como Chile y Perú, y, sobre todo, el incremento de los acuerdos comerciales preferenciales Sur-Sur. En efecto, las grandes economías en desarrollo como Brasil, China e India lideraron numerosos acuerdos comerciales regionales. De estos últimos, destaca como novedoso el hecho de que crecientemente se producen acuerdos comerciales interregionales entre países alejados geográficamente. Por otro lado, en el marco de los acuerdos de integración regional, cabe destacar que Venezuela, tras abandonar la Comunidad Andina, se adhirió al Mercosur, constituyéndose en el quinto miembro de este bloque comercial.

Tradicionalmente, los acuerdos comerciales regionales se constituyen entre países próximos geográficamente, lo que, en principio, dada la mayor coincidencia de intereses y valores comunes existente, permite alcanzar acuerdos más fácilmente en temas en los que no existe consenso en el marco de la OMC. Los acuerdos comerciales regionales también permiten, dado el menor número de participantes, llegar a concluirse más rápidamente. Asimismo, estos acuerdos sirven en ocasiones para que los países menos adelantados adquieran una experiencia que contribuya a reforzar sus instituciones comerciales y a alcanzar una mayor estabilidad política. Estos países, en sus acuerdos con países desarrollados, pretenden no sólo obtener beneficios preferenciales exclusivos, sino también otras ventajas no comerciales como una mayor asistencia al desarrollo.

No obstante, las desventajas de los acuerdos de integración comercial regional, en número e importancia, parecen ser mayores. En principio, para los países pequeños en desarrollo que, para firmar un acuerdo comercial regional con un país desarrollado, se encuentran en una posición de negociación más débil que en el ámbito de las negociaciones multilaterales en el seno de la OMC. Además, puede ocurrir que la firma de un acuerdo comercial preferencial con un país desarrollado conlleve la exigencia de apoyo a los intereses y la posición política del país desarrollado en determinados foros como la OMC. Sin embargo, las desventajas más evidentes de los acuerdos comerciales regionales son la desviación de comercio que suponen en contra de las exportaciones mundiales más eficientes y el entorno discriminatorio que se crea para los países que no forman parte de ellos, con lo que se contradice uno de los pilares de la OMC que es el del necesario cumplimiento del principio de no discriminación. Por esta última razón tiende a producirse un efecto acumulati-

vo, en el que los países que están fuera del acuerdo se sienten discriminados y pugnan por concluir algún acuerdo con países que sí forman parte de la integración inicial, con lo que las ventajas preferenciales iniciales resultan efímeras. Por otro lado, dada la proliferación de acuerdos comerciales regionales y que muchos países forman parte a la vez de varios de ellos, el entorno comercial empresarial puede verse dificultado ante la necesidad del cumplimiento de diferentes normas de origen específicas y de la adaptación de los productos a distintos mercados preferenciales.

La OMC permite a sus miembros concertar acuerdos comerciales regionales pero considera que constituyen excepciones al principio multilateral y que las partes de un acuerdo comercial regional deben comunicarlo previamente y demostrar su compatibilidad con las normas de la OMC. De hecho, suelen comunicarse oficialmente mucho después de la aplicación del trato preferencial y además el proceso de examen por parte de los órganos competentes de la OMC suele verse impedido por la aplicación de la norma del consenso que se requiere en el proceso de toma de decisiones de la OMC. Y, una vez que se ha constituido un acuerdo comercial preferencial, la eliminación de las preferencias en el marco multilateral resulta más dificultosa dada la presión que ejercen en el ámbito nacional los grupos de interés más beneficiados por las preferencias.

Suspensión de las negociaciones de la Ronda de Doha

El hecho es que en julio de 2006, tras las fallidas negociaciones entre Australia, Brasil, Estados Unidos, India, Japón y la Unión Europea, el Director General de la OMC decidió suspender las negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha. Dada la mencionada proliferación de acuerdos comerciales regionales, cabe preguntarse si las ofertas presentadas por las partes durante las negociaciones no eran de mínimos para encontrarse en mejor posición negociadora en los distintos acuerdos comerciales regionales. Los plazos fijados para alcanzar un acuerdo han desaparecido: la Ronda de Doha, iniciada en esta ciudad durante la cuarta conferencia Ministerial en 2001 debería, tras anteriores aplazamientos, haber concluido antes de finalizar 2006. Aunque ya no hay fechas fijas, la próxima para intentar alcanzar un acuerdo de reanudación de las negociaciones se apunta para la primavera de 2007. No obstante, los objetivos, los obstáculos y las discrepancias sobre los mecanismos para reiniciar las negociaciones se mantienen los mismos. A comienzos de 2007 la reanudación formal de las negociaciones multi-

laterales se sigue posponiendo, mientras que se está intensificando el proceso de consultas bilaterales, aunque las posturas parecen seguir encontradas. Sin embargo, en distintos foros económicos internacionales, se vuelve a detectar un empeño renovado por reanudar plenamente el proceso multilateral y conseguir una conclusión satisfactoria de la Ronda.

De no ser así, los logros alcanzados hasta ahora en las negociaciones[3] desaparecerían, dado que la OMC establece que, en cada Ronda, todos los países tienen que alcanzar un acuerdo único e indivisible en todos los ámbitos, no sólo en agricultura y en el acceso a los mercados de los productos no agrícolas.

El CES considera[4] que la OMC puede ser un organismo que facilita el buen funcionamiento del comercio internacional en un marco de reglas pactadas, transparentes y estables, útiles ahora más que nunca en el actual proceso de mundialización en donde las cuestiones económicas de cada país afectan y se ven afectadas por las del resto de los países. La OMC es por lo tanto un instrumento que sirve para encauzar la mundialización, dado que las fuerzas del mercado por sí solas no son suficientes para hacer llegar a todos los beneficios de la mundialización. En este sentido, el propósito declarado de la Ronda actual de negociaciones es reequilibrar el sistema mundial de comercio, corregir a favor de los países en desarrollo los desequilibrios que aún existen en las normas que regulan el comercio internacional y conseguir que la apertura de los mercados redunde en beneficios para la población de los países en desarrollo.

En septiembre de 2006 se cumplieron 20 años del inicio de la Ronda Uruguay, que acabó en 1993. Sus objetivos eran reducir el proteccionismo y eliminar las distorsiones del comercio para lograr el crecimiento de la economía mundial. En dicha Ronda se tiende a considerar que fueron los intereses exportadores de los países industrializados los que lograron la mayoría de sus objetivos. De ahí surge la mencionada voluntad de la Ronda de Doha de convertirse en una Ronda del Desarrollo. El objetivo ya no es únicamente la liberalización comercial multilateral. La propia OMC considera que la apertura comercial de los países menos desarrollados puede afectar nega-

[3] Véase Memoria CES 2005, págs. 58 y 59.
[4] Véase Memoria CES 1999, pág. 16.

tivamente a sectores amplios de su población, dado que en muchos pequeños países en desarrollo la producción y los productos de exportación están concentrados en pocas actividades económicas, en cuyo caso la apertura de su mercado puede suponer la contracción de los sectores que compiten con las importaciones y provocar consecuencias sociales negativas. Estos países tienden cada vez más, en el marco de las negociaciones multilaterales, a formar parte de algún grupo colectivo, que defienda mejor sus intereses al tener mayor capacidad de negociación.

En definitiva, ante el mencionado estancamiento de las negociaciones de la Ronda de Doha y el auge de los acuerdos comerciales regionales, sería necesario seguir fomentando el enfoque multilateral, como mejor garante del desarrollo de las relaciones comerciales internacionales.

2. UNIÓN EUROPEA

El año 2006 se caracterizó por una evolución favorable y sostenida de la economía europea, en la que la mejora del ritmo de crecimiento y de generación de empleo respecto al año anterior contrastaron con cierta debilidad institucional, lo que dificultó un avance importante de la Unión. Las perspectivas de cara a 2007 siguen siendo favorables, aunque las previsiones reflejan en el ámbito económico un crecimiento ligeramente menor de la actividad y el empleo, que se prevé sea más acusado en 2008, mientras que en el ámbito institucional, la presidencia alemana en el primer semestre de 2007 está liderando los esfuerzos para que Europa recupere su papel en el contexto mundial.

2.1. Panorama institucional

El ritmo de crecimiento expansivo que experimentó la Unión Europea durante 2006, con tasas de crecimiento cercanas a su nivel potencial, contrastó con la débil actividad institucional, no habiéndose logrado avanzar en algunos de los temas más relevantes que concentran actualmente los esfuerzos e intereses de los Estados miembros como la búsqueda de una solución al Tratado Constitucional, el diseño de una política energética europea o el de una política de inmigración común. Tan sólo a final de año se puede desta-

car el compromiso alcanzado por la Unión Europea en relación con la ampliación a nuevos países y, en el ámbito normativo, la aprobación de la controvertida Directiva de servicios.

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

A lo largo del año 2006, la presidencia de la Unión Europea recayó sobre Austria en el primer semestre y Finlandia durante el segundo, para dar paso a Alemania como Estado miembro que preside la Unión Europea en el primer semestre de 2007.

Tras el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa, los Consejos Europeos celebrados en Bruselas los días 23 y 24 de marzo y 15 y 16 de junio de 2006, bajo la presidencia austriaca, centraron sus prioridades, por un lado, en intensificar los esfuerzos dirigidos a la consecución de los objetivos de crecimiento y empleo establecidos en la Estrategia de Lisboa, mediante la definición de políticas compatibles con el desarrollo sostenible, y, por otro, en la necesidad de intensificar el proceso de comunicación para un mejor conocimiento del funcionamiento de las instituciones comunitarias con el fin de devolver la confianza a los ciudadanos en el proyecto europeo.

Concretamente, el Consejo Europeo de marzo, en el marco de la renovación de la asociación para el crecimiento y el empleo, definió determinados ámbitos específicos de actuación prioritaria, con intención de continuidad en las siguientes presidencias del Consejo. Estos ámbitos deberían ser considerados por los Estados miembros en sus Programas Nacionales de Reforma (recuadro I-1).

Necesidad de una política energética para Europa

El otro aspecto fundamental sobre el que se alcanzó un acuerdo en el Consejo Europeo de primavera fue la necesidad de definir una política energética para Europa. Se expresó la preocupación por la situación actual del mercado, tanto desde el punto de vista de la demanda como de la oferta, la consecuente volatilidad de precios y la dependencia de las importaciones. Para ello, se definieron tres objetivos cruciales que deben regir esta política: seguridad del suministro, fomentando el diálogo y la solidaridad; competitividad y transparencia de las economías europeas, completando la apertura del mercado interior en 2007; y sostenibilidad del medio ambiente, adoptando un Plan de acción sobre eficiencia energética.

RECUADRO I-1

ÁMBITOS DE ACTUACIÓN PRIORITARIA DEL CONSEJO EUROPEO DEFINIDOS DURANTE LA PRESIDENCIA AUSTRIACA

1. Promover la inversión en conocimientos e innovación, fomentando también la I+D en el sector privado y mejorando la cooperación y transferencia de tecnología entre los sectores público y privado, creando así una Europa innovadora con un mercado laboral único y un entorno empresarial dinámico.
2. Conveniencia de que la educación y la formación, aspectos clave para la competitividad de la Unión Europea, ocupen un lugar prioritario en la Estrategia Renovada de Lisboa, destacando el papel del Instituto Europeo de Tecnología.
3. Deseo de potenciar el tejido empresarial, alcanzando un nivel próximo al potencial, y destacando la importancia de las pymes en el objetivo de crecimiento y empleo, así como la necesidad de abordar la internacionalización y el cambio estructural desde una dimensión social.
4. Aumento del empleo como uno de los grandes objetivos de la presidencia austriaca, con especial dedicación hacia los jóvenes, las mujeres (aprobando el Pacto Europeo por la Igualdad de Género), los trabajadores de más edad, los discapacitados, los inmigrantes legales y las minorías.

Las líneas de actuación propuestas pasan por un incremento de la participación en el mercado laboral, aumento de la oferta de mano de obra y modernización de los sistemas de protección social.

Fuente: Consejo Europeo de Bruselas, *«Conclusiones de la Presidencia»,* 23-24 de marzo de 2006.

El Consejo también manifestó su inquietud por el futuro político de la Unión Europea, subrayando la importancia de dar un nuevo empuje al Tratado Constitucional, tanto en la presidencia austriaca como en las siguientes. Además, se realizó una primera evaluación de la política de comunicación y transparencia puesta en marcha el año anterior, y se inició un periodo de reflexión en torno al futuro de Europa[5]. El Consejo Europeo de junio valoró positivamente estas actuaciones y acordó que en el primer semestre de 2007 y tras el trabajo realizado por la presidencia finlandesa con relación al futuro de la Constitución europea se procedería a determinar la estrategia a seguir.

Durante la presidencia finlandesa de la Unión Europea en el segundo semestre de 2006, se celebró los días 14 y 15 de diciembre el Consejo Europeo que cerraba esta presidencia. Las principales conclusiones alcanzadas se centraron en continuar con el legado de la presidencia austriaca referido al crecimiento y al empleo en el marco de la Estrategia de Lisboa, la necesidad de una política energética en el marco de un desarrollo sostenible y el compromiso de seguir desarrollando el espacio común de libertad, seguridad y justicia (recuadro I-2).

[5] Se realizaron determinadas actividades con este espíritu, en particular, la conferencia «El sonido de Europa», en enero de 2006 y la reunión parlamentaria conjunta sobre el «Futuro de Europa» en mayo de 2006.

RECUADRO I-2

ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

Objetivo	Actuaciones definidas por el Consejo para 2007	
Fomento de una política global de migración	*a)*	Reforzar y profundizar la cooperación y el diálogo internacionales con terceros países de origen y tránsito.
	b)	Reforzar la cooperación entre Estados miembros en la lucha contra la inmigración ilegal.
	c)	Mejorar la gestión de la frontera exterior de la Unión Europea potenciando el papel de la Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (Frontex).
	d)	Elaborar políticas de migración bien gestionadas.
	e)	Promover la integración y el diálogo intercultural.
	f)	Realizar antes de 2010 el sistema europeo común de asilo.
	g)	Dotar de recursos suficientes a los instrumentos ya existentes para conseguir una aplicación efectiva de la política global de migración.

Fuente: Consejo Europeo de Bruselas, *«Conclusiones de la Presidencia»,* 14-15 de diciembre de 2006.

Además, el Consejo Europeo que cerró la presidencia finlandesa se centró en otras dos cuestiones relevantes para el futuro de la Unión Europea, el Tratado Constitucional y las nuevas ampliaciones, una vez que el 1 de enero de 2007 Bulgaria y Rumanía pasaban a formar parte de la Unión Europea.

Búsqueda de una salida al Tratado Constitucional

El 1 de noviembre de 2006 estaba prevista la entrada en vigor del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, siempre que fuese ratificado por todos los Estados miembros. Con el rechazo de Francia y Holanda en 2005 al proyecto constitucional, el proceso se estancó, iniciándose entonces un periodo de reflexión. Hasta ahora, dieciocho Estados miembros han ratificado el Tratado Constitucional, siendo Finlandia, Bulgaria y Rumanía los últimos en hacerlo (recuadro I-3). Durante la presidencia finlandesa, se realizó una serie de consultas a los Estados miembros con relación al Tratado Constitucional, cuyo resultado se trasladó a Alemania, que preside la Unión Europea durante el primer semestre de 2007. Este Estado, a su vez, debe presentar un informe sobre la cuestión, probablemente en el Consejo Europeo de junio.

El planteamiento de la presidencia alemana con relación al Tratado Constitucional pasa por diseñar una «*hoja de ruta*», que permita salvar los elementos esenciales del actual Tratado, de forma que una versión reducida de éste pudiera entrar en vigor coincidiendo con las elecciones europeas de 2009. Con el fin de apoyar y asistir a la presidencia, el 26 de enero de 2007, los gobiernos español y luxemburgués

tomaron la iniciativa convocando una reunión con los dieciocho países que habían ratificado la Constitución, además de Portugal e Irlanda como observadores. Bajo el lema «Amigos del Tratado Constitucional: por una Europa mejor», más de dos tercios de los Estados de la Unión Europea dejaron constancia del compromiso a favor del contenido de fondo del Tratado, con el objetivo de buscar un acuerdo aceptable para todos, en el que el mayor esfuerzo debe ser cubierto por aquellos que son minoría y no al contrario[6].

RECUADRO I-3

RATIFICACIÓN DEL TRATADO SOBRE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA: EL ESTADO DE LA CUESTIÓN (Situación a 1 de enero de 2007)

Estados miembros de la Unión Europea		Procedimiento	Fecha
Estados miembros que han ratificado la Constitución europea	Alemania	Aprobación parlamentaria (dos Cámaras).	Mayo 2005.
	Austria	Aprobación parlamentaria (dos Cámaras).	Mayo 2005.
	Bélgica	Aprobación parlamentaria (Senado y asambleas regionales).	Julio 2005. Aprobación por la asamblea regional flamenca en febrero 2006.
	Bulgaria	Acta de adhesión a la Unión Europea.	Mayo 2005.
	Chipre	Aprobación parlamentaria.	Junio 2005.
	Eslovaquia	Aprobación parlamentaria.	Mayo 2005.
	Eslovenia	Aprobación parlamentaria.	Febrero 2005.
	España	Aprobación parlamentaria (dos Cámaras) y referéndum.	Referéndum en febrero 2005 y aprobación por las dos Cámaras en abril y mayo 2005.
	Estonia	Aprobación parlamentaria.	Mayo 2006.
	Finlandia	Aprobación parlamentaria.	Diciembre 2006.
	Grecia	Aprobación parlamentaria.	Abril 2005.
	Hungría	Aprobación parlamentaria.	Diciembre 2004
	Italia	Aprobación parlamentaria (dos Cámaras).	Enero y abril 2005.
	Letonia	Aprobación parlamentaria.	Junio 2005.
	Lituania	Aprobación parlamentaria.	Noviembre 2005
	Luxemburgo	Aprobación parlamentaria (dos vueltas) y referéndum.	Aprobado por el Parlamento en junio y octubre 2005. Referéndum en julio 2005.
	Malta	Aprobación parlamentaria.	Julio 2005.
	Rumanía	Acta de adhesión a la Unión Europea.	Mayo 2005.
Estados miembros que han rechazado la Constitución europea	Francia	Aprobación parlamentaria y referéndum consultivo.	Mayo 2005.
	Holanda	Aprobación parlamentaria y referéndum cons.	Referéndum en junio 2005.
Estados miembros pendientes de ratificarla	Dinamarca	Referéndum.	Postpuesto sin fecha.
	Irlanda	Aprobación parlamentaria y referéndum.	Postpuesto sin fecha.
	Polonia	Aprobación parlamentaria y referéndum.	Postpuesto sin fecha.
	Portugal	Referéndum.	Postpuesto sin fecha.
	República Checa	Referéndum (aunque no hay decisión final al respecto).	Postpuesto sin fecha.
	Reino Unido	Aprobación parlamentaria y referéndum.	Postpuesto sin fecha.
	Suecia	Aprobación parlamentaria.	Postpuesto sin fecha.

Fuente: Comisión Europea.

[6] Ministerio de Asuntos Exteriores: *Reunión ministerial de los Amigos de la Constitución: «Por una Europa mejor»*, 26 de enero de 2007.

Coincidiendo con la conmemoración del 50.º Aniversario de los Tratados de Roma, Alemania presentó en marzo de 2007 la Declaración de Berlín[7], que pretendía ser una declaración de intenciones similar a la Declaración de Mesina precursora de los Tratados de Roma. Se esperaba que esta celebración fuese un impulso al proceso de integración europea y que la Declaración de Berlín sirviese para reafirmar los valores comunitarios y alcanzar el consenso de los Estados miembros sobre los objetivos y metas de la Unión Europea para los próximos 50 años, sirviendo de base para solventar los problemas y dificultades que surjiesen, de los cuales el más inmediato es la necesidad de buscar una solución al proyecto de Tratado Constitucional. En la práctica, da la impresión de que se ha quedado en una simple declaración de intenciones cuyos resultados deben plasmarse en actuaciones concretas.

En relación con el futuro de la ampliación, y ante la adhesión de Bulgaria y Rumanía el 1 de enero de 2007, el Consejo Europeo de diciembre de 2006 realizó un profundo debate sobre esta cuestión apoyándose en la comunicación de la Comisión sobre la estrategia de ampliación y su informe específico[8].

---

[7] La Declaración de Berlín se estructura en tres ideas. La primera, señala los logros alcanzados en estos 50 años en términos de paz y estabilidad política, en un espacio de libertad y democracia, de igualdad de derechos y de convivencia solidaria, reconociendo que el eje central de todos los esfuerzos de la Unión debe apoyarse en la consecución de «la paz, la libertad, la democracia y el Estado de Derecho, el respeto mutuo y la responsabilidad recíproca, el bienestar y la seguridad, la tolerancia y la participación, la justicia y la solidaridad». En segundo lugar, se concretan los principales problemas y desafíos a los que se está enfrentando actualmente la Unión, en los que se constata el firme propósito de la Unión Europea de estar a la cabeza de los grandes retos mundiales como la lucha contra el terrorismo y los conflictos armados, la reducción del hambre y la pobreza, el deseo de una política energética sostenible y la lucha contra el cambio climático. Por último, se recogen los retos futuros y la forma de abordarlos, señalando la voluntad de consolidar su apertura hacia el exterior y reactivar el desarrollo interno de la Unión. En este último aspecto, aunque sin señalarlo de forma explícita, se perciben los dos problemas actuales que concentran el debate institucional de la Unión Europea; por un lado, el propósito de dar un nuevo empuje al Tratado Constitucional en el horizonte temporal de las elecciones al Parlamento Europeo de 2009 y, por otro, las dudas acerca de cómo asimilar el proceso de integración, no sólo por las recientes incorporaciones de Bulgaria y Rumanía, sino también de la anterior adhesión de diez miembros y la viabilidad de los nuevos candidatos, con especial mención a Turquía.

[8] Comisión de las Comunidades Europeas, *Estrategia de ampliación y principales retos 2006-2007,* COM (2006) 649 final, 8 de noviembre de 2006.

El Consejo Europeo también incluyó en su debate la importancia de la innovación, determinante para que Europa sea capaz de reaccionar con eficacia ante los problemas y ventajas de la mundialización, y el desarrollo de una política energética para Europa, tal y como se concluyó en la reunión informal de Jefes de Estado y de Gobierno en Lathi en noviembre de 2006, así como el desafío del cambio climático como problema mundial que requiere de soluciones conjuntas entre todos los países.

Los esfuerzos realizados por Austria y Finlandia durante la presidencia semestral no se materializaron en acuerdos en los temas relevantes para el futuro de la Unión. Además, se constata una ralentización en el avance de la Unión Europea a consecuencia de los obstáculos que supone el proceso de toma de decisiones por unanimidad en una Europa ampliada de 27 miembros.

De hecho, se ha planteado desde las instituciones comunitarias la necesidad de reformar el mecanismo de toma de decisiones, modernizándolo y simplificándolo para hacerlo más operativo. Una buena integración necesita que las instituciones funcionen de modo eficaz y que las políticas sigan desarrollándose y financiándose de modo sostenible. Con la ampliación de los diez nuevos países en 2004, se ha puesto de manifiesto que el mecanismo de toma de decisiones por unanimidad está ralentizando y frenando algunas políticas o actuaciones importantes al ser vetadas, en ocasiones, por un solo país.

Aprobada la Directiva de servicios

En el ámbito normativo, cabe destacar en diciembre de 2006 la aprobación de la Directiva de servicios[9], cuyo objetivo es constituir un marco jurídico que suprima los obstáculos a la libertad de establecimiento de empresas y profesionales en los Estados miembros y facilitar la libre circulación de los servicios en la Unión Europea, manteniendo un elevado nivel de calidad de los mismos. El sector europeo de servicios representa aproximadamente el 70,0 por 100 del PIB y del empleo comunitario, lo que da idea de la importancia y necesidad de un programa de reformas económicas en este ámbito (recuadro I-4). Esta Directiva era una de las cuestiones pendientes más controvertidas, pero a la vez más necesaria para avanzar en el logro de un mercado interior en 2010.

[9] Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

RECUADRO I-4
DIRECTIVA DE SERVICIOS

Finalidad	Marco jurídico general basado en un enfoque dinámico y selectivo, consistente en suprimir las barreras que se puedan eliminar rápidamente e iniciar un proceso de evaluación y consulta sobre cuestiones específicas para no descuidar las peculiaridades de cada actividad.	
Objetivos generales	1. Favorecer el crecimiento económico y el empleo en la Unión Europea.	
	2. Eliminar los obstáculos jurídicos y administrativos al desarrollo de las actividades de de servicios.	Creación de ventanillas únicas.
		Realización de procedimientos vía electrónica.
		Respeto a los regímenes de autorización de actividades de servicios.
		Prohibición de determinados requisitos jurídicos que persisten en algunas legislaciones.
		Evaluar la compatibilidad de otros requisitos jurídicos con las condiciones de la Directiva.
	3. Reforzar los derechos de los consumidores como usuarios de servicios.	Derecho de los destinatarios a utilizar servicios de otros Estados miembros.
		Establecimiento de mecanismos de asistencia al destinatario que proporcione información general y apoyo práctico.
		Prever disposiciones para garantizar la calidad de los servicios.
	4. Establecer la confianza mutua necesaria para una cooperación administrativa eficaz entre los Estados miembros.	Reforzar la asistencia mutua entre las autoridades nacionales para garantizar un control eficaz de las actividades de servicios.
		Medidas para fomentar la calidad de los servicios.
		Fomentar la elaboración de códigos de conducta.

Fuente: Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

El proyecto inicial presentado por el comisario F. Bolkestein en 2004 fue objeto de polémica tanto en las instituciones comunitarias como en los Estados miembros. El origen del rechazo a esta propuesta era doble. Por una parte, el ámbito de la misma, que inicialmente abarcaba todos los servicios excluyendo únicamente los servicios financieros, de comunicaciones electrónicas, los transportes y la fiscalidad, y dejaba de lado la consideración de que algunos servicios de interés social deberían estar al margen de la Directiva, o sujetos a excepciones parciales. Por otra, la aplicación del principio del país de origen, tanto en la legislación laboral y social de referencia a utilizar como en la regulación de la prestación de servicios, que se consideraba podía afectar a los derechos de los trabajadores.

La Directiva finalmente aprobada en diciembre de 2006, mediante el procedimiento de codecisión entre el Parlamento y el Consejo Europeo y, tras una compleja tramitación legislativa, incluyó numerosas enmiendas al texto original tratando de ofrecer un texto de consenso, que se hiciera eco de las principales inquietudes expresadas desde diversos ámbitos. En este sentido, se ha excluido del ámbito de

aplicación un amplio conjunto de servicios entre los que se encuentran, además de los ya recogidos anteriormente, los servicios de empresas de trabajo temporal, los servicios sanitarios, los servicios audiovisuales, los servicios de juego, los servicios sociales, los servicios de seguridad privada, los servicios jurídicos y aquéllos prestados por notarios y agentes judiciales. Además, también se excluyen las relaciones contractuales entre el prestador y el cliente, y entre el empleador y empleado, que deben regularse de conformidad con las normas del derecho internacional privado.

En relación con la libre circulación de servicios, el principio del país de origen ha sido eliminado, siendo sustituido por el principio de libertad de prestación de servicio, por el cual los Estados miembros deben asegurar la libertad de acceso y el libre ejercicio de la actividad de servicios dentro de su territorio, permitiendo a los países de destino introducir requisitos adicionales por razones de orden, seguridad o salud pública o de protección del medio ambiente, así como, de conformidad con el derecho comunitario, aplicar su normativa laboral, incluidos los convenios colectivos. En cualquier caso, el texto final aprobado muestra cierta ambigüedad e incertidumbre respecto a cuál vaya a ser la aplicación efectiva de la Directiva en los distintos Estados miembros.

La aprobación de la Directiva de servicios y la exclusión del ámbito de la misma de los servicios sociales, supone un paso más en el reconocimiento de las particularidades de este tipo de servicios y la necesidad de dar una respuesta comunitaria a su marco regulatorio, con el objetivo de preservar el modelo social europeo. La Comisión está realizando un Informe sobre esta cuestión, cuyos resultados serán presentados a mediados de 2007.

En enero de 2007, se inició la segunda mitad de la legislatura en el Parlamento Europeo, caracterizada por la elección de un nuevo presidente, el alemán Hans-Gert Pöttering en sustitución de Josep Borrell, tras la instauración de un sistema de alternancia de la presidencia en cada legislatura, la elección de las vicepresidencias y la incorporación de parlamentarios de los dos nuevos Estados miembros, Bulgaria y Rumanía.

A su vez, la presidencia de la Unión Europea durante el primer semestre de 2007 le corresponde a Alemania, que ha diseñado un programa muy ambicioso en el que entre otros objetivos destacan la

necesidad de trabajar para alcanzar un consenso que reactive la Constitución y el lanzamiento de una estrategia europea para la energía.

2.1.2. **El futuro de la ampliación de la Unión Europea**

La ampliación de la Unión Europea en 2004 con la incorporación de diez nuevos Estados miembros, y de Bulgaria y Rumanía en 2007, está suponiendo un desafío enorme para el funcionamiento de la Unión[10]. De hecho, parece que la Unión Europea no ha asimiliado totalmente la ampliación de 2004. El proceso de toma de decisiones se está viendo ralentizado por la dificultad de alcanzar un consenso entre 27 países, de entre los cuales algunas economías tienen un peso importante como Polonia, la República Checa o Hungría.

En este mismo sentido, el fracaso en el acuerdo sobre el Tratado Constitucional refleja los problemas del funcionamiento interno de la Unión, planteándose la necesidad de una reforma institucional con el fin de diseñar instrumentos que mejoren la eficacia del proceso de toma de decisiones e impedir el bloqueo por parte de uno o varios países de una actuación con el visto bueno mayoritario de la Unión Europea.

Los problemas en el marco institucional, los desequilibrios macroeconómicos que reflejan algunos de los nuevos Estados miembros, además de Bulgaria y Rumanía, así como la inquietud que refleja el débil avance de algunos de los países candidatos como Turquía, están en el origen de un informe realizado por la Comisión sobre «Estrategia de ampliación y principales retos 2006-2007», que sirvió de base para el debate en el Consejo Europeo de diciembre de 2006, y en el que se delimitan los problemas derivados de la ampliación y la necesidad de asumir cada una de las fases en las que se desarrolla ésta.

En este sentido, el Consejo Europeo señaló que la estrategia de ampliación basada en la consolidación de los compromisos, el cum-

[10] Los efectos positivos de la adhesión de 2004 para los nuevos Estados miembros son evidentes, pero como ya señalaba el CES en aquel momento, la ampliación debía suponer un fortalecimiento de la construcción europea, del mercado interior y del mantenimiento de la vigencia del principio de cohesión, aspectos en los que el avance está siendo limitado. Véase Informe CES 1/2004, *Efectos de la próxima ampliación de la Unión Europea sobre la economía española*.

plimiento de condiciones y la comunicación, combinada con la capacidad de la Unión Europea de admitir a nuevos miembros, sentaba las bases de un consenso renovado sobre el futuro de la ampliación. Además, de cara al futuro, el ritmo del proceso de ampliación de la Unión Europea dependería del ritmo de las reformas de cada país candidato, garantizando la Unión que podría mantener y avanzar en su propio desarrollo mientras proseguía con su agenda de ampliación.

Adhesión de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea

El 1 de enero de 2007 la Unión Europea concluyó la sexta ampliación tras la adhesión de Bulgaria y Rumanía. Tras la solicitud de adhesión a la Unión Europea en 1995 y el comienzo de las negociaciones en febrero de 2000, el Consejo Europeo de diciembre de 2002 anunció su objetivo de incorporar estos dos nuevos países en 2007, condicionado al cumplimiento de los criterios de adhesión. Las negociaciones concluyeron en diciembre de 2004, firmándose el Tratado de Adhesión en abril de 2005, en el que se establecía el 1 de enero de 2007 como fecha esperada para la adhesión de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea. Finalmente, en el Consejo Europeo del 14 y 15 de diciembre de 2006, y teniendo en cuenta la valoración positiva del informe de la Comisión en septiembre del mismo año[11], se dio la bienvenida a los dos nuevos Estados miembros.

En dicho informe se recogían los avances de Bulgaria y Rumanía para adaptar sus legislaciones y administraciones a la normativa comunitaria, aunque también se señalaban algunas lagunas pendientes, entre las que la Comisión destacaba la necesidad de avances en materia de lucha contra la corrupción y reforma del sistema judicial, el blanqueo de capitales y la delincuencia organizada.

En el ámbito económico, se señalaba que ambos países estaban en una senda positiva hacia la consecución de economías de mercado y su integración en el mercado europeo. Sin embargo, la Comisión indicaba en su informe que sería deseable mantener la estabilidad macroeconómica, continuar con el proceso de privatización y flexibilizar el mercado laboral. Asimismo, la Comisión consideraba necesario progresar en la mejora de la gestión y distribución de los

[11] Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe de seguimiento sobre el nivel de preparación de Bulgaria y Rumanía con vistas a su adhesión a la UE,* COM (2006) 549 final, 26 de septiembre de 2006.

fondos agrícolas y estructurales de la Unión Europea o la aceleración del proceso de creación y modernización de la infraestructura necesaria para la eliminación de los residuos animales, de forma que se garantizase la seguridad alimentaria en la Unión Europea.

Distinta situación respecto a los países candidatos

Por lo que respecta a los países candidatos, la situación es distinta. Las negociaciones de adhesión con Croacia continúan por buen camino gracias a los progresos importantes que realizó a lo largo de 2006. Los retos más destacados a los que se sigue enfrentando son la reforma judicial y de la administración pública, la lucha contra la corrupción, el incremento del ritmo de aplicación de la legislación en materia de derechos humanos y la protección de las minorías, así como en la corrección de los desequilibrios de la balanza comercial y por cuenta corriente y avanzar hacia la libre circulación de trabajadores y bienes y servicios.

En cambio, con relación a Turquía[12], la Comisión destaca que, a pesar del avance en las reformas de los diferentes aspectos de la negociación, todavía existe un amplio margen para el progreso en numerosos aspectos. Actualmente, y a pesar de que Turquía ha conseguido algunos logros en el cumplimiento de los criterios políticos de Copenhague, son necesarios esfuerzos adicionales en materia de libertad de expresión, derechos humanos, derechos de las mujeres, libertad sindical, lucha contra la corrupción, independencia del poder judicial y control civil de los militares. Por lo que se refiere a los criterios económicos, el informe de la Comisión señala que, aunque Turquía puede considerarse una economía de mercado viable, necesita seguir progresando en la consecución de la estabilidad macroeconómica para no perder la confianza de los inversores y continuar atrayendo capital extranjero. Se señala también que los avances referidos a la libre circulación de mercancías, trabajadores y capital han sido escasos.

[12] El proceso de preadhesión de Turquía a la Unión Europea ha pasado por distintas fases, que se iniciaron en 1963 con la firma del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad y Turquía, conocido como Acuerdo de Ankara, y la firma en 1970 de un Protocolo Adicional a éste. El objetivo de estos acuerdos era fijar los objetivos de la asociación, así como el refuerzo continuo y equilibrado de las relaciones comerciales y económicas y la instauración de una Unión Aduanera. En julio de 2005, Turquía firmó el denominado Protocolo de Ankara, que extendía el acuerdo aduanero con la Unión Europea a los diez nuevos Estados miembros que se incorporaron en 2004, incluido Chipre, con quien mantiene un conflicto permanente que está en el origen del incumplimiento del Protocolo por parte de Turquía.

Sobre la base de esta insuficiencia del proceso de reformas y del no cumplimiento del Protocolo de Ankara de 2005, motivado por el reconocimiento de Chipre como Estado miembro, el Consejo decidió suspender las negociaciones con Turquía, destacando los aspectos referidos a ocho capítulos muy vinculados a las relaciones con Chipre: libre circulación de mercancías, derecho de establecimiento y libertad de prestación de servicios, servicios financieros, agricultura y desarrollo rural, pesca, política de transporte, uniones aduaneras y relaciones exteriores.

Las negociaciones con el tercer país candidato, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, se encuentran más retrasadas debido al lento progreso del país en los diferentes ámbitos de reforma. Hay que señalar también que los países de los Balcanes occidentales continúan avanzando en el cumplimiento de su perspectiva europea y en la cooperación regional.

Por último, y en relación con la Eurozona, cabe destacar que el 1 de enero de 2007 se produjo la entrada de Eslovenia en la zona euro, tras la decisión del Consejo de 11 de julio de 2006 en el que se ratificaba el total cumplimiento por parte de Eslovenia de las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única. El tipo de cambio quedó fijado en 239,640 tólares por euro, el mismo con el que el tólar entró en el Mecanismo Europeo de Tipos de Cambio (ERMII) y en el que se ha mantenido, con escasas variaciones, en los últimos dos años. Tras un periodo de doble circulación que finalizó el 14 de febrero, el euro permanecerá como única moneda de curso legal en Eslovenia.

2.2. Situación económica y previsiones

Crecimiento sostenido de la economía europea

A lo largo del año 2006 se confirmó la recuperación de la economía europea iniciada a mediados de 2005, alcanzando un mayor ritmo de crecimiento gracias al tirón de la demanda interna, especialmente de la inversión, y en un contexto de crecimiento mundial sostenido. A finales de año, el mejor comportamiento del sector exterior también contribuyó de forma importante al crecimiento. Asimismo, las reformas estructurales adoptadas en el marco de la estrategia de crecimiento y empleo pueden haber contribuido a esta favorable situación de forma adicional a la evolución cíclica de la economía.

De esta forma, según la Comisión Europea, durante 2006 se alcanzó un crecimiento del PIB del 3,0 por 100 en la Unión Europea, lo que supone el mayor crecimiento desde el año 2000. Además, el crecimiento ha sido más equilibrado, aún siendo la demanda interna el motor principal de la evolución de la economía europea. Las previsiones realizadas el año anterior se confirmaron[13], viéndose estimulada la inversión por el aumento de la utilización de la capacidad productiva, la mejora de los resultados empresariales y la existencia de unas condiciones financieras favorables, a la vez que el consumo mostró un crecimiento más moderado. Por su parte, las exportaciones se vieron favorecidas por el crecimiento de la economía y del comercio mundial, a pesar de que durante el año el euro se apreció considerablemente. La economía europea ha sido capaz de superar satisfactoriamente los tres retos a que se enfrentaba desde principios de año y que podían suponer riesgos para el crecimiento a medio plazo; en concreto, unas condiciones monetarias más restrictivas, debidas a las continuas subidas de tipos de interés por parte del Banco Central Europeo (BCE); la influencia que los elevados precios del petróleo pudiesen tener en la inflación; y las consecuencias en el ámbito mundial de una desaceleración de la economía norteamericana.

El crecimiento continuo de los indicadores de confianza de los agentes económicos, unido a la buena situación del mercado laboral y a las mejores perspectivas de inflación, refleja cierto optimismo, lo cual favorece unas mayores expectativas de consumo e inversión.

Las previsiones de primavera de la Comisión Europea[14] cifran, como ya se ha manifestado, la tasa de crecimiento del PIB en 2006 para la UE-27 en el 3,0 por 100, 1,3 puntos porcentuales más que el dato observado el año anterior y dos décimas más respecto a las anteriores previsiones realizadas en otoño por la Comisión (cuadro I-3). La tasa de crecimiento de la UE-15 fue del 2,8 por 100, destacando que todos los Estados miembros aceleraron su ritmo de crecimiento respecto al año anterior. En este sentido, las mayores tasas de crecimiento, superiores al 3,5 por 100, se registraron en

[13] Véase Memoria CES 2005, capítulo I.2.2.

[14] Comisión Europea: Previsiones económicas de primavera 2007-2008, *European Economy,* núm. 2, (2007).

Eslovenia, España, Finlandia, Grecia e Irlanda, mientras que los menores, por debajo del 2,0 por 100, se observaron en Italia y Portugal. En Alemania se confirmó la recuperación de su economía al registrar una tasa de crecimiento en 2006 del 2,7 por 100, lo que supone 1,8 puntos porcentuales más que el año anterior, mientras que Francia creció a un ritmo del 2,0 por 100. De cara a 2007, las previsiones de la Comisión auguran una ligera moderación en el crecimiento como consecuencia de los riesgos anteriormente señalados, aunque esta moderación será menor que la inicialmente avanzada[15], siendo en 2008 cuando se prevé cierta ralentización en el crecimiento.

Aumenta la creación de empleo y se reduce la tasa de paro

El crecimiento económico tuvo un efecto positivo en la creación de empleo, que se estima haya crecido en torno a un 1,5 por 100 en 2006 en la Unión Europea y una décima menos en la zona euro, lo que supone seis décimas más que el año anterior. Esto supone la creación de tres millones y medio de nuevos empleos. Estos resultados tan favorables son consecuencia también de la puesta en marcha de las reformas del mercado laboral adoptadas por los Estados miembros e incluidas en sus PNR[16]. Así, la la tasa de desempleo se redujo hasta el 7,9 por 100 a final de año en la Unión Europea y en la zona euro, lo que supone casi un punto menos que el año anterior. Este dato es más positivo que el previsto inicialmente, manteniéndose optimistas las previsiones para los dos próximos años. La evolución del mercado laboral se ha traducido en creación de empleo en todos los Estados miembros, aunque la intensidad del crecimiento va desde los niveles más elevados, superiores al 3,0 por 100 de Irlanda y España, hasta los inferiores al 0,7 por 100 de las economías alemana, portuguesa y austriaca. Destacan por su evolución respecto al año anterior, Italia y Holanda, que se estima que han pasado de destruir empleo a crearlo en más de un 1,0 por 100 en 2006. De cara a 2007, se espera que se mantenga el mismo ritmo de creación de empleo en la zona euro y se reduzca una décima en la Unión Europea, situándose la tasa de desempleo en el 7,2 y 7,3 por 100 respectivamente.

---

[15] Las previsiones de otoño realizadas por la Comisión Europea en noviembre de 2006 se mostraban menos optimistas respecto a la evolución de la economía en 2007 y 2008.

[16] Así lo señala el Informe conjunto sobre empleo 2006/2007 de la Comisión, publicado el 23 de febrero de 2007. Consejo de la Unión Europea, 6706/07, *Informe conjunto sobre el empleo 2006/2007*.

Los precios del petróleo condicionaron de forma importante la evolución de la inflación

El incremento de los precios del petróleo y de los productos energéticos provocó que en los primeros meses de 2006 se mantuviese la tendencia de elevada inflación del año anterior. No obstante, como ya se ha señalado, la resistencia de la economía europea a estos factores desestabilizadores, la política monetaria más restrictiva adoptada por el BCE con subidas consecutivas de los tipos de interés y la reducción de los precios del petróleo desde agosto llevaron a la inflación a alcanzar niveles más reducidos a final de año. De esta forma, la inflación se situó en diciembre en el 2,2 por 100 para la UE-25, 1,9 para la Eurozona, por debajo de las previsiones de la Comisión. Para 2007, las previsiones apuntan al mantenimiento e incluso ligera reducción de la inflación, alcanzando el objetivo de estabilidad de precios del BCE (2,0 por 100), ante la disminución de los precios del petróleo y la escasa influencia que, en contra de lo esperado, están teniendo las reformas impositivas de algunos Estados miembros como Alemania e Italia.

Buen comportamiento de las finanzas públicas

Las finanzas públicas del conjunto de la Unión tuvieron un comportamiento mejor de lo esperado en 2006, alcanzando el déficit presupuestario el 1,7 por 100 del PIB en la Unión Europea y el 1,6 por 100 en la zona euro, lo que supone siete y nueve décimas menos respectivamente que el año anterior. No obstante, el comportamiento de las finanzas públicas en los distintos Estados miembros fue bastante variado, desde el superávit de España, Finlandia e Irlanda hasta los déficit de en torno al 4,0 por 100 de Italia y Portugal, que supone el incumplimiento del nivel de referencia establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Frente a lo previsto inicialmente, cabe destacar el esfuerzo de ajuste presupuestario realizado en 2006 por Alemania y Grecia, que redujeron su déficit a la mitad. Las previsiones para 2007 se mantienen favorables, con una reducción mayor del déficit público, que se situará en torno al 1,6 por 100 del PIB, manteniendo únicamente Portugal un «déficit excesivo» dentro de la zona euro.

Elevado crecimiento en los países de la adhesión

Por lo que respecta a los Estados miembros que se incorporaron a la Unión Europea en 2004, cabe destacar que, junto al elevado ritmo de crecimiento del PIB, se han reducido también los principales desequilibrios macroeconómicos, lo que les ha permitido avanzar en la convergencia nominal con el resto de la Unión Europea. El mercado de trabajo se vio beneficiado por esta situación, siendo en la mayor parte de estos países el crecimiento de empleo superior a la

media comunitaria. En ambos casos, las previsiones de la Comisión para 2007 reflejan un crecimiento más moderado. Por lo que se refiere a la inflación, a excepción de Polonia, en 2006 se observó un repunte en todos estos países, que se mantendrá en 2007. El intenso ritmo de crecimiento de estas economías estuvo acompañado de políticas procíclicas, que derivaron en un aumento del déficit público en algunos de estos países, aunque tan sólo tres de ellos superaron en 2006 el 3,0 por 100 del PIB, destacando por encima de los demás el déficit público del 10,1 por 100 de Hungría. Para 2007, las previsiones reflejan un comportamiento de las finanzas públicas muy similar al de este año.

Desequilibrios importantes en los dos nuevos miembros

En los dos nuevos Estados miembros, Bulgaria y Rumanía, la perspectiva y cercanía de su incorporación a la Unión Europea en enero de 2007 supuso un estímulo adicional al crecimiento de la actividad económica en 2006 respecto al año anterior, especialmente en el caso de Rumanía. La tasa de crecimiento del PIB se situó en el 6,1 y 7,7 por 100 respectivamente, más de 2,5 puntos porcentuales que el año anterior en el caso de Rumanía. Por su parte, la inflación se mantuvo todavía muy elevada en ambos países, más del doble de la media comunitaria, aunque se espera una mejora sustancial en 2007 hasta el 4,2 por 100 en Bulgaria y del 4,6 por 100 en Rumanía.

En cuanto al mercado laboral de los dos nuevos miembros, cabe destacar que las tasas de paro se situaron en torno a la media de la UE-25 (9,0 por 100 en Bulgaria y 7,4 por 100 en Rumanía), al igual que el crecimiento del empleo (2,4 y 1,2 por 100 respectivamente). En el caso de Rumanía, según las previsiones de la Comisión, la creación esperada de empleo va a seguir estando limitada por la destrucción de empleo tras el proceso de reconversión industrial y de reorganización de las empresas públicas. Además, en ambos países, el envejecimiento de la población, unido al intenso proceso migratorio sufrido en los últimos años[17], está produciendo una progresiva escasez de mano de obra en determinados sectores demandantes de trabajo poco cualificado. Los elevados déficit públicos y por cuenta corriente de ambos países, por encima del 10,0 por 100 del PIB, se configuran como los principales desequilibrios económicos a corto y medio plazo.

[17] La Comisión estima que alrededor de dos millones de rumanos y 800.000 búlgaros han emigrado en los últimos años.

CUADRO I-3

PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y CANDIDATOS, 2005-2007 (En porcentaje)

Estados miembros	Crecimiento del PIB			Aumento del empleo			Tasa de inflación[1]			Déficit público[2]		
	2005	2006 (e)	2007 (p)	2005	2006 (e)	2007 (p)	2005	2006 (e)	2007 (p)	2005	2006 (e)	2007 (p)
Alemania	0,9	2,7	2,5	–0,6	0,3	0,7	1,9	1,8	1,9	–3,2	–1,7	–0,6
Austria	2,0	3,1	2,9	1,3	1,1	1,2	2,1	1,7	1,8	–1,6	–1,1	–0,9
Bélgica	1,1	3,1	2,3	1,0	1,1	1,1	2,5	2,3	1,8	–2,3	0,2	–0,1
España	**3,5**	**3,9**	**3,7**	**3,1**	**3,1**	**2,8**	**3,4**	**3,6**	**2,4**	**1,1**	**1,8**	**1,4**
Eslovenia	4,0	5,2	4,3	0,3	1,2	0,7	2,5	2,5	2,6	–1,5	–1,4	–1,5
Finlandia	2,9	5,5	3,1	1,4	1,4	1,0	0,8	1,3	1,5	2,7	3,9	3,7
Francia	1,2	2,0	2,4	0,2	0,8	0,9	1,9	1,9	1,5	–3,0	–2,5	–2,4
Grecia	3,7	4,3	3,7	1,3	1,5	1,4	3,5	3,3	3,2	–5,5	–2,6	–2,4
Holanda	1,5	2,9	2,8	–0,3	1,0	1,1	1,5	1,7	1,5	–0,3	0,6	–0,7
Irlanda	5,5	6,0	5,0	4,6	4,4	3,4	2,2	2,7	2,6	1,0	2,9	1,5
Italia	0,0	1,9	1,9	–0,2	1,6	0,9	2,2	2,2	1,9	–4,2	–4,4	–2,1
Luxemburgo	4,0	6,2	5,0	2,9	3,7	3,6	3,8	3,0	2,4	–0,3	0,1	0,4
Portugal	0,5	1,3	1,8	0,0	0,7	0,7	2,1	3,0	2,3	–6,1	–3,9	–3,7
Zona euro	**1,4**	**2,7**	**2,6**	**0,8**	**1,4**	**1,4**	**2,2**	**2,2**	**1,9**	**–2,5**	**–1,6**	**–1,0**
Dinamarca	3,1	3,1	2,3	0,7	1,9	0,4	1,7	1,9	1,9	4,7	4,2	3,7
Reino Unido	1,9	2,8	2,8	0,9	0,8	0,8	2,1	2,3	2,3	–3,1	–2,8	–2,6
Suecia	2,9	4,4	3,8	0,4	2,0	2,1	0,8	1,5	1,2	2,1	2,2	2,2
UE-15	**1,5**	**2,8**	**2,7**	**0,8**	**1,3**	**1,3**	**2,1**	**2,2**	**1,9**	**–2,3**	**1,6**	**–1,1**
Chipre	3,9	3,8	3,8	3,6	1,5	1,5	2,0	2,2	1,3	–2,3	–1,5	–1,4
Eslovaquia	6,0	8,3	8,5	1,4	2,3	1,7	2,8	4,3	1,7	–2,8	–3,4	–2,9
Estonia	10,5	11,4	8,7	1,8	5,6	1,2	4,1	4,4	5,1	2,3	3,8	3,7
Hungría	4,2	3,9	2,4	0,4	0,9	–0,3	3,5	4,0	7,5	–7,8	–9,2	–6,8
Letonia	10,6	11,9	9,6	1,7	4,6	1,4	6,9	6,6	7,2	–0,2	0,4	0,2
Lituania	7,6	7,5	7,3	2,5	1,7	0,7	2,7	3,8	4,7	–0,5	–0,3	–0,4
Malta	3,0	2,9	3,0	1,8	0,9	0,9	2,5	2,6	1,4	–3,1	–2,6	–2,1
Polonia	3,5	6,1	6,1	2,3	3,4	2,4	2,2	1,3	2,0	–4,3	–3,9	–3,4
Rep. Checa	6,1	6,1	4,9	1,6	1,3	1,0	1,6	2,1	2,4	–3,5	–2,9	–3,9
UE-25	**1,7**	**2,9**	**2,4**	**0,9**	**1,5**	**1,4**	**2,2**	**2,2**	**2,2**	**–2,4**	**–1,7**	**–1,6**
Bulgaria	6,2	6,1	6,1	2,7	2,4	1,4	6,0	7,4	4,2	–10,8	–15,1	–15,6
Rumanía	4,1	7,7	6,7	2,8	1,2	0,2	9,1	6,6	4,6	nd	–10,3	–11,2
UE-27	**1,7**	**3,0**	**2,9**	**0,9**	**1,5**	**1,4**	**2,3**	**2,3**	**2,2**	**–2,4**	**–1,7**	**–1,2**
Croacia	4,3	4,8	4,8	0,8	2,0	1,8	3,3	3,2	2,3	–3,8	–2,2	–2,4
Rep. Macedonia	3,8	3,1	4,3	4,3	3,9	3,3	0,5	3,2	2,0	0,2	–0,6	–1,2
Turquía	7,4	6,1	4,9	1,4	1,2	1,3	8,1	9,3	8,2	–0,3	–0,6	–2,2

(e) Estimaciones; (p) Previsiones.
1) Índice de precios al consumo armonizado (2005=100) o IPC nacional cuando el primero no está disponible.
2) Capacidad (+) necesidad (-) de financiación de las Administraciones públicas en porcentaje del PIB.
Fuente: Eurostat y Comisión Europea. *Previsiones económicas de primavera 2007-2008*, mayo 2007.

2.3. Política económica

La actividad económica de la Unión Europea se enmarca en el desarrollo de una política monetaria con un sesgo algo más restrictivo y la continuación con el proceso de reformas que se apoya en la Estrategia de Lisboa revisada. Así, el BCE endureció el tono de la política monetaria a lo largo del año con cinco subidas continuadas

de los tipos de interés. Por otro lado, los gobiernos de los distintos Estados miembros presentaron a la Comisión para su evaluación los informes de progreso de los respectivos PNR. Además, en el marco de la política económica y dada la importancia de la energía para el crecimiento y el desarrollo económico, se ha planteado la necesidad de que la Unión Europea avance en el diseño de una política energética común.

2.3.1. **Política monetaria**

Desde diciembre de 2005, y a lo largo de 2006, el BCE modificó el tono de su política monetaria, y le confirió un sesgo más contractivo. El BCE subió los tipos de interés de forma consecutiva a lo largo del año, con el fin de hacer frente a los riesgos que para la estabilidad de precios a medio plazo suponían la evolución al alza de los precios del petróleo, la sólida recuperación de la economía europea con niveles de crecimiento del PIB cercanos a su nivel potencial y la holgada liquidez de la zona euro.

El tipo de interés de las operaciones principales de financiación, referencia principal, se situó en el 3,50 por 100 tras la última subida en diciembre de 2006, siendo los tipos más altos desde 2001. Además, el diferencial con los tipos de interés de Estados Unidos se amplió, alcanzando los 2,5 puntos básicos durante el primer semestre y reduciéndose a 1,75 puntos básicos tras la última subida de diciembre, habiendo subido también los tipos en Estados Unidos a lo largo del año. Esta situación favoreció que continuase la depreciación del euro frente al dólar durante los primeros meses del año, mientras que a partir de mayo el euro empezó a recuperarse llegando a alcanzar en media anual un cambio de 1,26 dólares por euro.

Crecimiento sostenible de la zona euro y riesgos al alza sobre los precios

Las continuas decisiones del BCE de subir los tipos de interés a lo largo del año estuvieron fundamentadas en la necesidad de reajustar la orientación acomodaticia de la política monetaria, con el fin de garantizar que las expectativas de inflación se mantuviesen ancladas en unos niveles compatibles con la estabilidad de precios en el marco de los riesgos detectados a partir del análisis económico y monetario.

En relación con los indicadores económicos, la evolución de los datos de actividad mostró una notable aceleración del crecimiento

desde el año anterior, que se ralentizó, sin embargo, a mediados de 2006, situando el área euro en la zona de actividad cercana a su potencial. La evolución de los indicadores de opinión también reflejó esta favorable situación, a través principalmente tanto del indicador de clima económico, que alcanzó los 110 puntos siendo el más elevado desde 2001, como de la confianza empresarial.

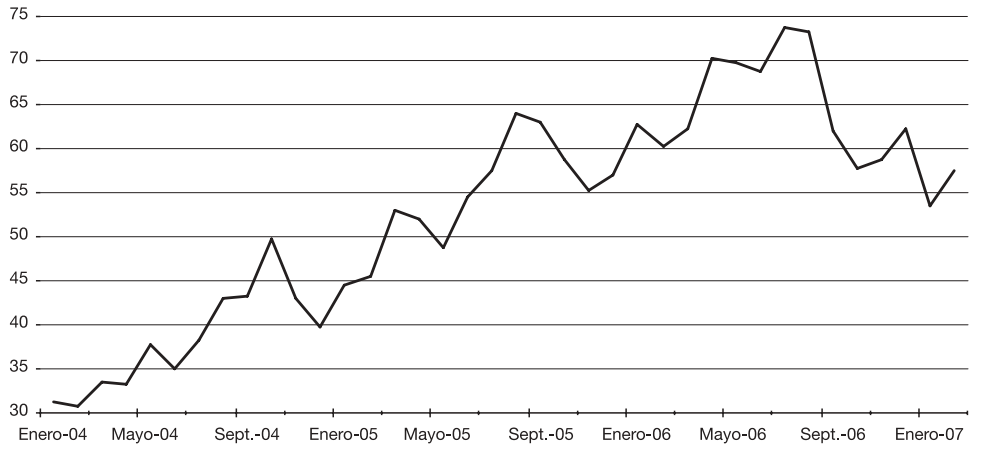
Por lo que se refiere a la evolución de la inflación en la zona euro, el Índice armonizado de precios al consumo (IAPC) se situó en el mes de diciembre en el 1,9 por 100. Sin embargo, a pesar de la reducción de la inflación en los últimos meses del año, la tasa de variación media anual se situó en el 2,2 por 100, diferencia que respondió en gran medida a la evolución de los precios del petróleo.

Los precios del petróleo alcanzaron máximos históricos

El aumento del precio del petróleo fue el principal responsable de la subida de los precios, principalmente a través del componente energético. De media en 2006, el precio del petróleo alcanzó los 65,2 dólares por barril, con un crecimiento del 19,6 por 100 respecto a la media de 2005. Además, en julio y agosto alcanzó máximos históricos, al situarse por encima de los 73,0 dólares por barril para, a partir de entonces, bajar hasta los 57,8 dólares en octubre de 2006 (gráfico I-1).

GRÁFICO I-1

EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DEL PETRÓLEO, 2004-2007 (Dólares por barril)



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

Consecuentemente, los grupos relacionados con el componente energético fueron los más inflacionistas, vivienda y transporte, que registraron en media del año variaciones interanuales del 4,7 y 3,2 por 100, respectivamente. En cambio, las comunicaciones fueron de nuevo el componente menos inflacionista, con tasas de variación negativas (cuadro I-4).

Descontando del índice general el componente energético, la inflación se aceleró cuatro décimas con relación a diciembre de 2005, hasta el 1,8 por 100, como consecuencia tanto del comportamiento más negativo de los alimentos, especialmente los no elaborados, como de los grupos que incluyen bienes con precios administrados en su cálculo, y que se vieron afectados por subidas de los impuestos indirectos, en particular por las consecuencias del efecto base del impuesto sobre el tabaco en Alemania a finales de 2005.

Por su parte, la inflación subyacente, que descuenta la evolución de los precios de la energía y de los alimentos no elaborados, se situó en el 1,6 por 100, dos décimas por encima de la de diciembre de 2005.

A excepción de Alemania, Austria y Finlandia, el resto de países que forman la Eurozona superaron en diciembre el índice general del área en su conjunto, destacando Grecia con un 3,2 por 100, seguido de España con un 2,7 por 100. En el lado opuesto, se situaron Finlandia y Alemania con un 1,2 y 1,4 por 100, respectivamente. Sin embargo, en términos de variación media anual, España alcanzó el mayor nivel de inflación, 3,6 por 100, seguido de Grecia con el 3,3 por 100, mientras que Finlandia continuó siendo el país con menor inflación del área registrando una variación media del 1,3 por 100.

En los primeros meses de 2007 existe incertidumbre sobre la evolución de los precios, consecuencia no sólo de la incierta evolución de los precios del petróleo, sino también del efecto que pueda tener en el conjunto de la economía europea la subida de tres puntos del IVA alemán, el ajuste fiscal en Italia y la desaceleración de la economía norteamericana.

Holgada liquidez en la zona euro e intenso crecimiento del crédito

Los indicadores monetarios, por su parte, pusieron de manifiesto la holgada liquidez del área[18], reflejada a través de un crecimiento

[18] Las estadísticas del Banco de España y del BCE reflejan una elevada presencia de billetes de 500 euros en España frente al resto de la UEM (26,6 por 100), que suponen el 64,6 por 100 del total del dinero en circulación en el país.

CUADRO I-4

ÍNDICE ARMONIZADO DE PRECIOS DE CONSUMO POR GRUPOS EN 2006 (Tasa de variación interanual en diciembre)

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	Índice subyacente
Alemania	2,5	2,1	0,3	2,5	0,4	1,0	0,7	–1,8	0,1	3,3	1,3	1,0	1,4	1,0
Austria	2,6	4,7	–0,3	5,1	0,7	0,3	1,2	–1,2	–1,1	6,2	1,7	2,5	1,6	1,5
Bélgica	4,3	3,4	0,6	4,0	1,3	1,1	0,7	–1,8	0,7	2,4	1,9	2,8	2,1	1,6
España	3,2	3,1	1,3	4,9	2,6	1,7	1,8	–1,5	–0,6	4,4	4,4	4,1	2,7	2,5
Finlandia	2,4	1,8	–2,3	2,9	0,6	0,1	–0,1	3,9	–0,3	1,6	2,4	2,8	1,2	1,0
Francia	1,8	2,0	0,7	3,9	1,2	3,8	1,6	–1,2	–2,0	3,6	2,5	2,9	1,7	1,5
Grecia	3,3	3,8	3,2	2,5	2,3	3,0	1,9	1,0	3,5	3,8	2,8	3,1	3,2	3,4
Holanda	2,1	5,2	1,5	5,0	0,5	4,0	0,6	–5,1	0,9	1,1	2,7	0,5	1,7	1,2
Irlanda	1,7	0,8	–2,0	6,5	–1,6	4,4	0,1	–0,3	2,4	4,9	4,1	3,0	2,4	2,4
Italia	2,7	0,9	1,5	4,9	1,6	–0,7	1,7	–4,8	1,9	2,4	2,6	2,6	2,1	1,9
Luxemburgo	3,3	1,2	0,4	4,3	1,9	3,3	0,9	–2,0	1,6	2,4	2,5	3,0	2,3	2,3
Portugal	3,0	–1,9	–1,0	3,2	0,8	5,5	2,3	–1,3	0,1	4,0	2,4	3,8	2,5	2,1
Eurozona	**2,6**	**2,2**	**1,0**	**3,6**	**1,1**	**1,7**	**1,3**	**–2,3**	**0,0**	**3,4**	**2,7**	**2,2**	**1,9**	**1,6**
Dinamarca	4,7	5,9	–1,6	2,8	1,0	1,1	1,4	–1,6	–0,3	5,0	2,8	1,2	1,7	1,3
Reino Unido	4,6	5,2	–4,1	11,4	0,6	3,9	2,1	0,5	–0,3	14,0	3,2	3,3	3,0	1,9
Suecia	1,7	0,7	1,4	5,0	–1,6	1,0	–0,5	–6,5	0,6	3,6	2,7	2,5	1,4	0,7
UE-15	**2,9**	**2,7**	**0,0**	**4,7**	**1,1**	**1,9**	**1,4**	**–1,9**	**–0,1**	**6,5**	**2,8**	**2,5**	**2,1**	**1,7**
Chipre	7,0	–1,4	–2,3	1,1	–0,1	3,4	–1,4	–2,3	0,5	5,7	0,0	2,4	1,5	0,5
Eslovaquia	3,4	2,2	0,1	8,9	0,2	10,6	–2,5	–4,6	2,0	3,6	2,7	3,9	3,7	2,5
Eslovenia	3,8	5,2	3,4	2,0	4,5	0,1	1,2	0,7	1,0	0,8	6,2	4,8	3,0	2,6
Estonia	6,4	3,9	3,0	15,0	3,1	3,8	2,0	–4,6	3,1	5,7	4,8	4,2	5,1	4,6
Hungría	13,0	2,0	1,1	13,3	0,0	4,1	2,5	–4,9	2,3	7,8	8,1	3,6	6,6	4,8
Letonia	9,6	7,6	1,7	14,0	3,6	6,0	2,0	–4,9	1,9	10,9	9,7	7,2	6,8	5,8
Lituania	8,1	5,9	–3,1	10,3	1,4	5,9	2,1	0,9	0,8	0,2	5,1	5,2	4,5	3,7
Malta	3,3	3,4	–5,9	4,1	1,6	3,1	–2,5	0,4	0,6	2,7	1,0	2,1	0,8	0,7
Polonia	1,9	1,6	–7,3	4,6	0,2	0,8	–1,4	0,5	–2,2	1,0	2,4	4,5	1,4	1,1
República Checa	1,3	–2,4	–4,8	4,5	–1,0	5,6	–0,8	2,1	–0,3	2,2	5,8	2,2	1,5	1,2
UE-25	**3,0**	**2,6**	**–0,2**	**4,9**	**1,0**	**2,0**	**1,3**	**–1,8**	**–0,1**	**6,0**	**2,9**	**2,6**	**2,1**	**1,7**

Fuente: Eurostat.

interanual del agregado monetario M_3 del 9,3 por 100 en noviembre de 2006, el más alto desde la introducción del euro, impulsado por sus componentes más líquidos que reflejaban todavía los bajos tipos de interés del área. Durante la mayor parte del año, la tasa de crecimiento se situó en niveles elevados, alcanzando de media el 8,4 por 100, lo que refleja un alejamiento de cuatro puntos básicos desde el valor de referencia del 4,5 por 100. Las continuas subidas de tipos de interés no frenaron el crecimiento monetario de M_3, provocando simplemente desplazamientos entre sus componentes, con preferencia de aquéllos que ofrecían rendimientos más elevados.

Entre las principales contrapartidas de M_3 cabe destacar el crecimiento registrado por los préstamos de las Instituciones Monetarias (IFM) al sector privado. En este sentido, y a diferencia del año anterior en que se observó un crecimiento continuo del crédito a las familias, tanto hipotecario como de consumo, la subida de los tipos de interés derivó en una caída del crédito hipotecario desde un crecimiento máximo del 12,2 por 100 en abril y mayo hasta un crecimiento del 10,2 por 100 en noviembre, además de una ralentización del crédito al consumo. En cambio, el crédito empresarial mostró un mayor dinamismo en lógica con el intenso ritmo de actividad y la confianza empresarial más favorable, alcanzando tasas de crecimiento cercanas al 13,0 por 100 desde abril. Como consecuencia de ello, el conjunto del crédito al sector privado creció por encima del 11,0 por 100 de media.

El BCE sube los tipos de interés cinco veces a lo largo del año

El análisis conjunto de los distintos indicadores señalados llevó, como ya se ha adelantado, al Consejo de Gobierno del BCE a elevar los tipos de interés en 2006 de forma sucesiva en cinco ocasiones. Los aumentos del tipo de interés en marzo, junio, agosto, octubre y diciembre fueron de 25 puntos básicos cada vez, situando el tipo de interés de las operaciones principales de financiación en el 3,50 por 100, el tipo de interés de la facilidad marginal de crédito en el 2,50 por 100 y el de la facilidad marginal de depósito en el 4,50 por 100)[19] (gráfico I-2).

[19] El tipo de interés de las operaciones principales de financiación es el tipo de referencia definido por el BCE correspondiente a las operaciones de mercado abierto más importantes; el tipo de interés de la facilidad marginal de crédito es el tipo al que los Bancos Centrales nacionales ponen a disposición de las entidades financieras liquidez a un día; el tipo de interés de la facilidad marginal de crédito es el tipo de interés que las entidades obtienen por realizar depósitos a un día en los Bancos Centrales nacionales.

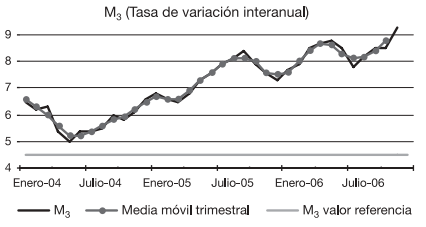
GRÁFICO I-2
POLÍTICA MONETARIA DEL BANCO CENTRAL EUROPEO, 2003-2006

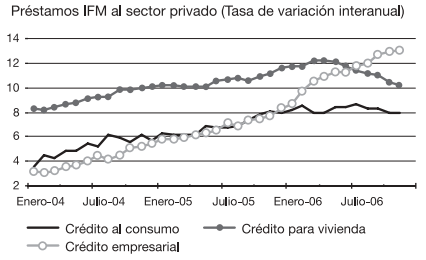
CRONOLOGÍA (Tipos de interés)

	OPF	FMC	FMD
2003			
6 de marzo	2,50%	3,50%	1,50%
5 de junio	2,00%	3,00%	1,00%
2004			
Se mantienen los tipos			
2005			
1 de diciembre	2,25%	3,25%	1,25%
2006			
2 de marzo	2,50%	3,50%	1,50%
8 de junio	2,75%	3,75%	1,75%
3 de agosto	3,00%	4,00%	2,00%
5 de octubre	3,25%	4,25%	2,25%
7 de diciembre	3,50%	4,50%	2,50%

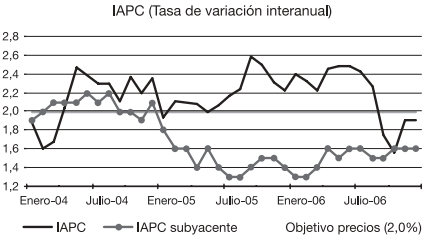
OPF: Operaciones principales de financiación
FMC: Facilidad marginal de crédito
FMD: Facilidad marginal de depósito

1.ER PILAR

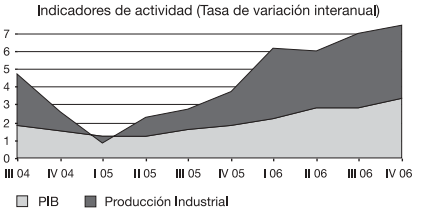


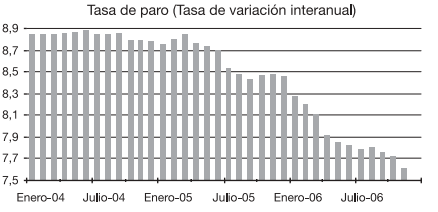


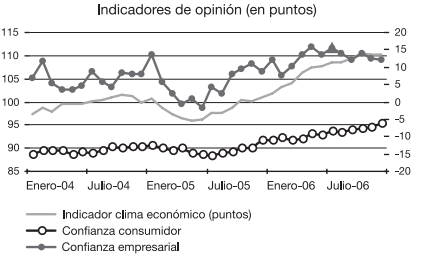
OBJETIVO: ESTABILIDAD DE PRECIOS



2.º PILAR*







* Se han elegido distintas magnitudes del amplio conjunto de indicadores económicos y financieros que sirven de base para evaluar los riesgos de inflación: PIB, IPI, tasa de paro, indicadores de clima económico, confianza empresarial y confianza del consumidor.

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

Las continuas subidas de tipos de interés por parte del BCE durante 2006 coincidieron con cuatro subidas del tipo de interés durante el primer semestre por parte de la Reserva Federal de Estados Unidos, hasta situar el tipo de interés de los fondos federales en el 5,25 por 100 en junio, un punto por encima del tipo vigente en 2005. Desde entonces, no se produjeron nuevos movimientos, a la espera de confirmar la desaceleración del producto y la actividad en Estados Unidos.

Sin embargo, a pesar del freno a las variaciones de los tipos de interés en Estados Unidos, el diferencial respecto a los tipos de la eurozona no se redujo, sino más bien al contrario, ampliándose y alcanzando un máximo de 2,5 puntos porcentuales en junio de 2006. A partir de entonces, el diferencial comenzó a disminuir como consecuencia tanto de la continuidad de los aumentos de tipos en la zona euro como de la ausencia de variaciones en Estados Unidos.

El endurecimiento del tono de la política monetaria tuvo sus consecuencias en el comportamiento de los mercados financieros. Los tipos de interés del mercado monetario reflejaron las expectativas de alza de los tipos de interés oficiales, alcanzando niveles máximos que se remontan a 2002. A lo largo de 2006 los tipos de interés en los plazos más cortos descontaron los sucesivos aumentos de los tipos de referencia señalando las expectativas por parte del mercado de sucesivas subidas.

De esta forma, los tipos de interés del mercado interbancario registraron un crecimiento continuo a todos los plazos. El euribor a un mes se situó de media en el 2,94 por 100, alcanzando en diciembre el 3,64 por 100 mientras que el tipo a tres meses alcanzó de media en 2006 el 3,08 por 100, casi un punto por encima del tipo medio de 2005, y una evolución a lo largo del año de más de un punto desde el 2,51 por 100 de enero al 3,68 por 100 de diciembre.

Conjuntamente, la evolución de los tipos de interés y el crecimiento de los precios se reflejaron en el comportamiento de los tipos de interés reales a corto plazo, que experimentaron un crecimiento continuo llegando a máximos en torno al 2,00 por 100 en octubre. En los últimos meses del año, los tipos de interés reales de la zona euro se estabilizaron como consecuencia tanto de la desaceleración de los precios como de la política monetaria más restrictiva.

Al plazo de un año, los tipos mantuvieron durante el primer semestre una tendencia alcista que se suavizó en los últimos meses del año, alcanzando en diciembre el 3,92 por 100. La pendiente de la curva de rendimientos, positiva durante el año, alcanzó el máximo de 0,62 puntos básicos en mayo y disminuyó de forma continuada desde septiembre. La disminución de la pendiente de la curva de rendimientos en diciembre revelaba unas expectativas de menor crecimiento de los tipos de interés en los meses siguientes alcanzando como máximo el 4,0 por 100.

Por su parte, el rendimiento de la deuda pública a diez años inició 2006 con un ligero crecimiento frente a la senda de reducción del año anterior, llegando a alcanzar de media el 3,86 por 100 y un máximo del 4,10 por 100 en julio. Este comportamiento reflejaba la incertidumbre existente sobre la desaceleración de la economía norteamericana y la influencia que sus mercados de deuda ejercen sobre los del resto del mundo.

Año positivo para las bolsas de valores

Por lo que se refiere al mercado de valores, el año 2006 fue un año muy positivo para las bolsas internacionales, caracterizado por tres factores[20]: un ascenso de las cotizaciones en todas las áreas geográficas, asociado a menores niveles de riesgo; una mayor movilidad de los recursos financieros plasmado en elevados volúmenes de negociación; y la realización de numerosas operaciones empresariales transnacionales. En este escenario, destacó como excepcional el comportamiento positivo de los mercados españoles, como se analiza en el apartado correspondiente[21].

La evolución de las cotizaciones estuvo condicionada por la tensión existente en los precios del petróleo y sus consecuencias sobre la inflación, así como por las expectativas de desaceleración de la economía norteamericana, resultando dos periodos con un distinto comportamiento. En el primero de ellos, hasta mayo, las bolsas registraron cierta inestabilidad para comenzar desde entonces una senda de fuerte crecimiento motivada por el comportamiento expansivo de los resultados empresariales y las buenas perspectivas mundiales para 2007. En Europa, el Índice Eurostoxx amplio se revalorizó en 2006 un 22,3 por 100, mien-

[20] Bolsas y Mercados Españoles: *Informe de Mercado 2006*.
[21] Véase el capítulo I.3.5 de esta Memoria.

tras que en Estados Unidos el Dow Jones creció un 9,0 por 100 frente al 2,0 por 100 del año anterior. Además del buen comportamiento de las bolsas españolas, donde el IBEX 35 se revalorizó un 31,8 por 100, en el ámbito europeo destacó la revalorización del Dax de la Bolsa de Francfort, que creció un 26,7 por 100, y del CAC 40 de la Bolsa de París, que creció un 20,0 por 100. En cambio, la Bolsa de Japón mostró un comportamiento más débil a final de año, alcanzando en diciembre un crecimiento del 7,0 por 100 respecto a 2005.

El comportamiento excepcional de las bolsas internacionales no sólo se produjo en términos de rentabilidad sino también en los volúmenes negociados, gracias a la proliferación de fórmulas financieras novedosas, el interés renovado de los inversores por la renta variable, la creciente movilidad del ahorro internacional o los movimientos corporativos multinacionales.

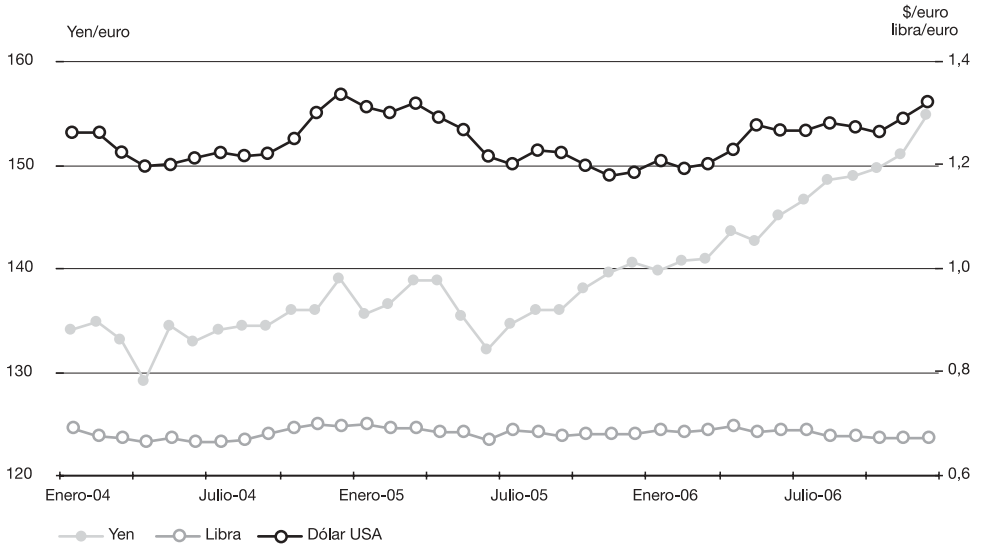
Tendencia a la apreciación del euro frente al dólar y el yen

En cuanto al mercado de divisas, la evolución del diferencial de tipos de interés unida al debilitamiento de la economía norteamericana se reflejó claramente en el comportamiento de los tipos de cambio. A lo largo del año 2006, el euro se apreció frente al dólar un 0,4 por 100, alcanzando de media un tipo de cambio de 1,26 dólares por euro (gráfico I-3). Esta apreciación del euro frente al dólar se inició en el segundo trimestre, después de que el año se iniciase con el dólar ligeramente revalorizado continuando con la senda de los últimos meses de 2005. En agosto y noviembre el tipo de cambio se situó en niveles superiores a 1,28 dólares por euro e incluso alcanzó en diciembre un cambio de 1,32 dólares por euro, manteniendo la tendencia de apreciación del euro y superando los niveles de finales de 2004.

Por su parte, el tipo de cambio frente a la libra esterlina en media anual se situó en 0,682 libras por euro, mismo cambio que en 2005, lo que muestra la falta de movimientos significativos entre ambas monedas en los dos últimos años. En cuanto a la moneda japonesa, la recuperación de la economía europea en el último año se reflejó en una apreciación significativa del euro frente al yen en 2006, un 6,7 por 100 frente al 1,8 por 100 del año anterior, alcanzando un tipo de cambio medio en 2006 de 146,06 yenes por euro.

GRÁFICO I-3

COTIZACIÓN DEL EURO FRENTE AL DÓLAR, YEN Y LIBRA ESTERLINA, 2004-2006



Fuente: BCE, *Boletín Mensual*.

La evolución del euro en los últimos años está reforzando el papel de la moneda europea como moneda de reserva frente a la hegemonía tradicional del dólar, generando incluso una ligera diversificación en las reservas de los bancos centrales[22]. El euro se ha convertido en una moneda atractiva no sólo como depósito de valor, sino también como medio de transacción, tal y como refleja el continuo aumento del comercio e inversiones de la Unión Europea con el resto del mundo, favoreciendo además la integración y el éxito de los mercados financieros europeos[23]. Se espera que la utilización del euro sea progresiva, incrementando su peso en el conjunto de divisas.

[22] Se observa un lento y gradual proceso de diversificación de las reservas de los Bancos Centrales desde dólares a otras monedas de reserva, en particular, el euro. Actualmente, el 60,0 por 100 de las reservas de divisas en el mundo están en dólares mientras que el 30,0 por 100 están en euros, frente al 70,0 y 22,0 por 100 respectivamente de hace cinco años.

[23] El mercado de deuda mundial está dominado por el euro en cuya moneda está denominada el 50,0 por 100 de la deuda negociada frente al 37, 0 por 100 que está en dólares.

Este comportamiento contribuye a fortalecer la economía europea y su posición con relación a la economía norteamericana, convirtiéndose en una alternativa importante para los inversores mundiales, al reducirse el coste del capital.

Por otro lado, en términos de la balanza por cuenta corriente, la apreciación del euro frente a las principales monedas internacionales, aunque tiene como efecto negativo inmediato el encarecimiento de las exportaciones europeas en los mercados internacionales, también tiene como efecto positivo el abaratamiento en términos relativos de los precios de los productos importados, especialmente del petróleo, que se valoran mayoritariamente en dólares. Así, la apreciación del euro aunque está contribuyendo a contener la inflación por la vía de unas importaciones más baratas, también exige un mayor esfuerzo de las autoridades, nacionales y comunitarias, en la adopción de las reformas estructurales necesarias que permitan a la economía europea mantener su competitividad.

2.3.2. **Avances en la Estrategia de Lisboa revisada**

Como ya se reflejó en la Memoria del CES 2005[24], el relanzamiento de la Estrategia renovada de Lisboa, dando una mayor prioridad al crecimiento sostenible y al empleo, se concretó a lo largo de 2005 mediante la puesta en marcha del Programa Comunitario de Lisboa (PCL) en julio y los Programas Nacionales de Reforma (PNR) de los distintos Estados miembros en octubre. Se buscaba, de esta forma, que la estrategia fuera una prioridad tanto para las instituciones comunitarias como para los Estados miembros, mediante el diseño de un programa de políticas para relanzar la economía europea y ofrecer los sistemas sociales necesarios que permitiesen enfrentarse a los retos de la globalización[25].

Además, la aprobación de las perspectivas financieras de la Unión Europea para el periodo 2007-2013 incluía cambios en la política de cohesión en línea con los objetivos señalados en la Estrategia renovada[26]. Así, el diseño de las actuaciones cofinanciadas por

[24] Véase Memoria CES 2005, capítulo I.2.4.

[25] Comisión de las Comunidades Europeas, «Acciones comunes para el crecimiento y el empleo: el programa comunitario sobre la Estrategia de Lisboa», COM (2005) 330 final, 20 de julio de 2005.

[26] Véase el capítulo I.3.8.2 de esta Memoria.

los Fondos Estructurales de la Unión Europea debía incluir la reserva de un mínimo del 60,0 por 100 de los recursos disponibles en las regiones menos desarrolladas y del 75,0 por 100 en el resto, para financiar actuaciones vinculadas a los PNR. Es lo que se ha denominado principio de afectación o *earmarking*[27].

En enero de 2006, la Comisión elaboró el primer Informe anual conjunto de progreso[28] de los PNR, en el que partiendo de una valoración positiva general señalaba algunas debilidades e instaba a su corrección por parte de los distintos Estados miembros[29]. También se señalaba la definición de cuatro ámbitos de actuación prioritarios que debían ser impulsados desde el más alto nivel político y cuya aplicación debería llevarse a cabo, antes de 2008, momento en que terminaría la primera fase de la Estrategia de Lisboa renovada. Estos ámbitos fueron asumidos por el Consejo Europeo de primavera[30], siendo incluidos desde entonces dentro de los PNR y del PCL (recuadro I-5).

Informe anual de progreso de la Comisión Europea

En octubre de 2006, la Comisión presentó los progresos alcanzados en el PCL, según el cual se habían adoptado el 75,0 por 100 de las acciones definidas hasta 2007[31], aunque también se señalaban algunas cuestiones pendientes, como las relativas a la transferibilidad de las pensiones, movilidad de trabajadores en el mercado interior o protección de derechos de propiedad intelectual, así como la necesidad de simplificar la toma de decisiones dentro de las instituciones comunitarias.

Por su parte, los Estados miembros presentaron en otoño de 2006 los progresos en sus PNR, que fueron objeto de valoración por la

[27] Los nuevos Estados miembros de la Unión Europea desde 2004 no tenían la obligación de cumplir este mínimo, pero se han adherido voluntariamente a este compromiso.

[28] Comisión de las Comunidades Europeas, «Ha llegado la hora de acelerar. La nueva asociación para el crecimiento y el empleo», COM (2006) 30 final, 25 de enero de 2006.

[29] Véase Memoria CES 2005, capítulo I.2.4.

[30] Consejo Europeo de Bruselas, *Conclusiones de la Presidencia*, 23 y 24 de marzo de 2006. Véase también el capítulo I.2.1.1 de esta Memoria.

[31] Entre ellas destacaba la aprobación de la Directiva de Servicios, los avances alcanzados en materia de servicios financieros, la adopción de un nuevo esquema de ayudas estatales e incentivos fiscales para la I+D y la innovación, la aprobación del VII Programa Marco de I+D o las ayudas a las pymes dentro del Programa a favor de la competitividad y la innovación.

RECUADRO I-5

ACTUACIONES DESTACADAS DE LA DIMENSIÓN COMUNITARIA EN LOS ÁMBITOS PRIORITARIOS

Mayor inversión en conocimiento e innovación

- Debate sobre el futuro del ámbito de investigación europeo.
- Presentación de la estrategia de innovación en septiembre de 2006: «Poner en práctica el conocimiento: una estrategia amplia de innovación para la UE»[1].
- Reunión informal de Lathi con acuerdo sobre un enfoque estratégico en materia de innovación[2].

Liberar el potencial empresarial, en particular pyme

- Mejora de la reglamentación para facilitar la creación, gestión y transferencia de una empresa dentro del mercado único, fijando como objetivo la reducción de cargas administrativas en un 25 por 100 para 2012.

Mayor adaptabilidad de los mercados laborales basada en la flexiseguridad

- Actuaciones pendientes a desarrollar en 2007: Comunicación de la Comisión sobre flexiseguridad, definición de principios comunes y vías para conseguirlos.

Energía y cambio climático

- Propuesta de la Comisión de dos iniciativas relativas al análisis estratégico de la política energética y a las medidas para luchar contra el cambio climático. Definición de una política energética para Europa[3].

[1] COM (2006) 502 final.
[2] Comisión de las Comunidades Europeas, «Una Europa abierta a la innovación y moderna», COM (2006) 589 final, 12 de octubre de 2006.
[3] Comisión de las Comunidades Europeas, «Una política energética para Europa», COM (2007) 1 final, 10 de enero de 2007.

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, «Ejecución de la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo: un año de resultados», COM (2006) 816 final, 12 de diciembre de 2006.

Comisión en el Informe anual de progreso conjunto publicado en diciembre y que se remitió para su valoración al Consejo Europeo de primavera de marzo de 2007[32].

La valoración de la Comisión respecto a los avances en 2006 señalaba, de forma general, que el proceso de reformas está dando sus frutos, debiéndose aprovechar la favorable situación en que se encuentra la economía europea para acelerar el ritmo de las reformas, puesto que los progresos son dispares y desiguales entre los distintos Estados miembros. En este sentido, el Informe invitaba al

[32] Comisión de las Comunidades Europeas, «Ejecución de la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo: un año de resultados», COM (2006) 816 final, 12 de diciembre de 2006.

Consejo Europeo a adoptar recomendaciones específicas que guíen a los Estados miembros en sus reformas, con el objetivo de que todos avancen al mismo ritmo y en la misma dirección. Además, algunos Estados miembros no fueron objeto de ninguna recomendación por considerar que están trabajando en la línea correcta y a un ritmo adecuado e incluso tres de ellos, Dinamarca, Estonia e Irlanda, se consideran buenos ejemplos para el resto de Estados miembros por el carácter completo e integrado de sus respectivos Programas, que facilita la ejecución, así como por su coherencia con la política de cohesión (cuadro I-5).

El Informe también señaló que hay una reorientación de las políticas hacia la investigación y la innovación, la utilización eficaz de los recursos naturales y la energía, la liberación del potencial de las pymes, la educación en el espíritu empresarial, la inversión en capital humano y la modernización de los mercados de trabajo[33]. No obstante, aunque los Estados miembros están realizando esfuerzos, se sigue señalando que existe un diferente ritmo, intensidad y grado de compromiso entre los países, siendo distintos los avances alcanzados en algunos aspectos de las políticas. En este sentido, se recomendaba adoptar medidas más enérgicas, sobre todo en relación con la sostenibilidad a largo plazo de la hacienda pública, la reforma del mercado laboral, la I+D, la innovación y la competencia, especialmente en el sector servicios, y las políticas en materia de clima y energía.

Programa Nacional de Reformas de España

Por lo que se refiere a España, el Gobierno presentó en octubre de 2005 el Programa Nacional de Reformas 2005-2008, que define dos objetivos prioritarios de cara a 2010: alcanzar la plena convergencia en renta per cápita con la UE-25 y aumentar la tasa de empleo hasta el 66 por 100, aproximándose al objetivo inicial de la Estrategia de Lisboa (70 por 100). El cumplimiento de estos dos objetivos reposa, además de en un aumento de la participación laboral, en un incremento de la productividad a un ritmo similar al europeo. El Programa se estructura en siete ejes de acción que responden a las 24 directrices integradas de la nueva Estrategia de Lisboa, habiendo establecido el Gobierno objetivos específicos para cada uno de ellos, así como la definición de un objetivo transversal para aumentar la eficiencia energética y reducir las emisiones de CO_2 del 40 al 24 por 100.

[33] Véase el capítulo II.1.1.2 de esta Memoria, donde se exponen con mayor detalle los avances conseguidos en materia de empleo.

CUADRO I-5

VALORACIÓN DE LOS PNRS EN 2006

Estados miembros de la UE-25	Valoración global del ritmo de progreso alcanzado	Utilización de la mano de obra	Flexibilidad y seguridad en el empleo	Innovación e I+D	Entorno empresarial (y reglas mercado interior)	Educación y formación continua	Sostenibilidad y calidad de las finanzas públicas	Sostenibilidad medioambiental	Competencia	Infraestructuras	Cohesión social	Mejoras en la Administración
Alemania	Adecuado	+/–					+/–		—			
Austria	Adecuado	—			+	—		+				
Bélgica	Adecuado	—		+	++		+		+		—	+
Chipre	Adecuado	+	—	+		—	+				—	
Dinamarca	Muy adecuado	++	++				++		+			
Eslovaquia	Adecuado	+/–		+/–	+	+/–						
Eslovenia	Adecuado	—	—		+		+		+		—	
España	**Adecuado**	**+**	**—**	**++**	**+**	**+/–**	**+**		**—**			
Estonia	Muy adecuado			+			+					
Finlandia	Muy adecuado	+			++	+	+					
Francia	Adecuado	+	—	+			+/–		—			
Grecia	Limitado	—	—	+	+	+/–	+/–					+/–
Holanda	Adecuado	—				+			+			+
Hungría	Limitado	+				—	+/–		+			—
Irlanda	Muy adecuado			++		++						
Italia	Adecuado	—		+	+	—	—		+/–		—	
Letonia	Lento	+		—	+	—	—				—	
Lituania	Adecuado	+	+	—		+/–			+	+	+	
Luxemburgo	Muy adecuado	+	+	+				+			+	
Malta	Adecuado	—		+	+	+			—			
Polonia	Limitado	—		—	+	—	+/–		—			+
Portugal	Adecuado			+	+	+/–	—				+	+/–
Reino Unido	Adecuado		—		+		+			+	+	
R. Checa	Lento		—	—	+	+	+/–					
Suecia	Muy adecuado	+		+	+				+			

+ Puntos fuertes (numerosas actuaciones desarrolladas en este ámbito).
++ Puntos fuertes destacados por la Comisión.
— Puntos débiles que son objeto de recomendaciones explícitas por parte de la Comisión.
+/- Desarrollo de algunas actuaciones, pero necesidad de profundizar con recomendaciones explícitas de la Comisión.
Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, «Ejecución de la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo: un año de resultados», COM (2006) 816 final, 12 de diciembre de 2006.

CUADRO I-6

INDICADORES ESTRUCTURALES DE SEGUIMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA RENOVADA, 2000-2006

Indicadores estructurales		UE-25		UE-15		UEM (12)		España	
		2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006
Panorama económico	PIB per cápita en PPA	100,0	100,0	109,6	107,8	110,4	105,8	92,1	97,6
	Productividad del trabajo (por persona empleada)	100,0	100,0	107,9	106,3	109,2	106,1	97,9	96,1
Empleo	Tasa de empleo	62,4	64,7	63,4	66,0	61,5	64,5	56,3	64,8
	Tasa de empleo mayores de 55 años	36,6	43,6	37,8	45,3	34,4	41,7	37,0	44,1
I+D	Gasto en I+D (% PIB)[1]	1,87	1,85	1,92	1,91	1,85	1,86	0,91	1,12
	Nivel educativo de los jóvenes [2]	76,6	77,7	73,7	74,8	72,9	73,7	66,0	61,6
Reformas económicas	Nivel de precios comparado[3]	100,0	100,0	104,0	103,8	99,9	102,9	85,0	91,9
	Inversión empresarial[4]	18,3	17,4	18,2	17,4	18,9	18,1	22,7	25,8
Cohesión social[1]	Tasa de riesgo de pobreza después de transferencias	16,0	16,0	15,0	16,0	15,0	16,0	18,0	20,0
	Dispersión regional de la tasa de empleo	13,4	11,9	13,4	10,9	12,9	10,5	10,7	8,3
	Tasa de paro de larga duración	3,9	3,6	3,4	3,1	3,9	3,6	4,6	1,9
Medio ambiente	Emisiones de gas de efecto invernadero[5]	90,7	92,7	96,8	99,1	99,2	102,2	132,8	147,9
	Intensidad energética de la economía[5]	208,8	204,9	190,5	187,5	188,6	184,7	227,0	222,5
	Volumen de fletes de transporte/PIB[1]	100,1	104,6	101,9	104,8	104,3	109,8	116,4	151,7

[1] Datos de 2005.
[2] Porcentaje de jóvenes (20-24 años) que han terminado al menos la educación secundaria.
[3] Precios comparados de consumo final por hogar incluyendo los impuestos indirectos (UE-25=100). Datos de 2005.
[4] Formación bruta de capital fijo del sector privado en porcentaje del PIB. Datos de 2005.
[5] Último dato disponible de 2004.
Fuente: Eurostat.

La participación de los interlocutores sociales en la elaboración del PNR, limitada a breves consultas previas, tuvo escasa incidencia en el documento final, estando entre las recomendaciones formuladas por la Comisión a los PNR de algunos Estados miembros, entre ellos España, el dar mayor participación a las organizaciones relevantes de cada economía, buscando el consenso en las actuaciones planteadas.

El PNR español fue valorado favorablemente por parte de la Comisión en enero de 2006[34], al considerar que era un plan ambicioso en el que la definición de un amplio conjunto de indicadores permitía realizar un seguimiento del grado de implementación de las medidas (cuadro I-6). Como principales puntos fuertes, se señalaba el esfuerzo por alcanzar la estabilidad presupuestaria, el establecimiento de un plan de I+D y la puesta en marcha del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT), mientras que entre las

[34] Oficina Económica del Presidente del Gobierno, *Programa Nacional de Reformas de España: Informe Anual de Progreso 2006*, octubre de 2006.

principales debilidades se encontraban la necesidad de reducir la segmentación del mercado laboral y aumentar el empleo femenino y la importancia de realizar esfuerzos adicionales en competencia, especialmente distribución comercial y energía.

Valoración de los logros del PNR español

En octubre de 2006, el Gobierno presentó el Informe anual de Progreso del PNR que pretendía realizar la primera actualización y seguimiento del PNR y dar respuesta a las principales debilidades identificadas en el informe anterior de la Comisión, así como abordar las prioridades definidas por el Consejo Europeo de primavera.

En relación con el Programa original y desde la perspectiva del Gobierno, la actualización reforzaba la participación de las comunidades autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y los interlocutores sociales. No obstante, y como ya habían manifestado éstos últimos el año anterior en relación a la elaboración del PNR, tampoco se había reforzado su participación en este informe de actualización, habiéndose mantenido escasos y breves encuentros, y tan sólo con un borrador muy definitivo habían tenido la posibilidad de realizar observaciones, cuya incidencia en el documento final fue escasa. Esta escasa participación de los interlocutores sociales en las distintas fases del PNR contrasta con los avances alcanzados en el diálogo social durante 2006[35], lo que puede ser indicativo del menor interés en alcanzar un compromiso político de consenso en relación al PNR.

No obstante, con la intención de reforzar el papel de los interlocutores sociales en esta cuestión, en septiembre de 2006 se acordó un protocolo de consulta, participación y seguimiento de éstos en la actualización y desarrollo del PNR, que supone un avance respecto a la dirección gubernamental que hasta ahora había caracterizado al PNR, y que deberá materializarse de cara al futuro.

Por lo que se refiere a las comunidades autónomas, el Gobierno apoya la creación de Programas Regionales de Reformas, así como la designación de coordinadores regionales de la Estrategia de Lisboa.

El primer año de puesta en marcha del PNR se concreta en que se ha aprobado el 52,4 por 100 de las medidas recogidas en el Progra-

[35] Véase el capítulo II.2.1 de esta Memoria.

ma, lo que supone un total de 164 iniciativas aprobadas, estando además en proceso de tramitación para su aprobación definitiva otras 117. Respecto a los dos grandes objetivos, en 2005 la renta per cápita relativa alcanzó el 98,8 por 100 de la UE-25, siete décimas más que en 2004, mientras que la tasa de empleo fue del 63,3 por 100 frente al 61,0 por 100 de 2004, poniendo de manifiesto el avance en la consecución de los objetivos establecidos para 2010. Por lo que se refiere a los objetivos específicos también se constata una evolución favorable, a excepción del objetivo transversal de reducción de emisiones de CO_2 (cuadro I-7).

CUADRO I-7

EJES DE ACTUACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA. OBJETIVOS Y LOGROS

Ejes de actuación y directrices comunitarias	Objetivos	España		UE–25	PNR	
		2004	2005	2005	2008	2010
	Principales					
	Convergencia en PIB per cápita (PPA, UE-25=100)	98,1	98,8	100,0	100,0	—
	Tasa de empleo del 66%	61,0	63,3	63,8		66,0
	Transversal				—	
	Reducir las emisiones de CO2 (Índice 1990=100) [a]	140,0	152,0	92,5	—	137,0
Eje 1: Estabilidad macroeconómica y presupuestaria (directrices 1 a 6)	Reducir la deuda pública al 34% del PIB	46,4	43,1	63,4	37,5	34,0
Eje 2: El Plan Estratégico de infraestructuras y transporte (PEIT) y el Programa AGUA (directriz 16)	Aumentar la dotación de vías férreas hasta los 35km/1.000 km^2 de superficie	28,3	29,4	48,3	32,0	35,0
	Reducir la tasa de accidentalidad en carreteras en un 40% [b]	15,9	13,4	10,9	11,0	9,5
Eje 3: Aumento y mejora del capital humano (directrices 23 y 24)	Reducir un 50% la tasa de abandono escolar prematuro [c]	31,7	30,8	15,2	20,1	15,0
Eje 4: La estrategia de investigación, desarrollo e innovación (INGENIO 2010) (directrices 7 a 9)	Duplicar la inversión en I+D [d]	1,1	1,1	2,0	1,6	2,0
	Converger con Europa en sociedad de la información (TIC/PIB)	5,2	5,5	6,4	6,3	7,0
Eje 5: Más competencia, mejor regulación, eficiencia de las AAPP y competitividad (directrices 7 a 15)	Converger con la media europea en los indicadores de competencia en que estemos por debajo	—	—	—	—	—
Eje 6: Mercado de trabajo y diálogo social (directrices 17 a 24)	Aumentar la tasa de empleo femenina	48,3	51,2	56,3	54,4	57,0
	Reducir la tasa de desempleo juvenil	22,1	19,7	18,7	19,3	18,6
	Reducir la siniestralidad laboral en un 15% [e]	3,9	2,0	—	—	15,0
Eje 7: Plan de fomento empresarial (directrices 14 y 15)	Aumentar la tasa de creación de empresas de más de un trabajador en un 25%	7,8	8,0	—	9,0	9,8

a) Objetivo promedio para el periodo 2008-2010.
b) Número de víctimas mortales por cada 1.000 millones de pasajeros por km. Datos para España de 2002 y 2004 y para la Unión Europea de 2002.
c) Porcentaje de jóvenes 18-24 años que han completado como máximo la primera etapa de educación secundaria y no siguen ningún estudio o formación.
d) Datos para 2003 y 2004.
e) Número de accidentes de trabajo con baja laboral por cada 100.000 trabajadores afiliados a la Seguridad Social.

Fuente: Convergencia y Empleo. Programa Nacional de Reformas de España.

La valoración de la actualización del PNR de España por parte de las organizaciones tanto sindicales como empresariales reflejaba que su participación había sido muy limitada, tanto en la elaboración del PNR en 2005 como durante su desarrollo y puesta en marcha, así como la evaluación de los resultados en 2006. A pesar de ello, se pronunciaron sobre el contenido del informe de forma previa a su remisión a Bruselas. En este sentido, las valoraciones generales del informe de actualización ponen de manifiesto que, al igual que se señaló respecto al diseño y definición del PNR en 2005[36], siguen sin atenderse correctamente los principales desequilibrios de la economía española, en particular los referidos al elevado diferencial de inflación frente a la zona euro y la consiguiente pérdida de competitividad de las empresas españolas, así como el débil crecimiento de la productividad (recuadro I-6).

Por su parte, la Comisión, respecto al informe de progreso de España, consideró que se está avanzando adecuadamente en la aplicación del Programa, habiéndose incorporado correctamente los ámbitos prioritarios acordados en el Consejo Europeo de primavera. Destacó igualmente los esfuerzos realizados en el saneamiento de las finanzas públicas, la aplicación del plan de I+D e innovación, la inclusión del espíritu emprendedor en el nivel educativo y los avances en los objetivos cuantitativos, especialmente, empleo femenino, aunque también señalaba la necesidad de realizar mayores esfuerzos en la mejora de la competencia, en particular, en el ámbito de la energía, desarrollar medidas en el marco del mercado de trabajo que reduzcan la segmentación laboral y modernicen la protección del empleo estimulando la combinación de flexibilidad y seguridad, y la aplicación efectiva de las reformas educativas, tanto en el ámbito estatal como regional. Estas recomendaciones van dirigidas a lograr una mayor productividad, que actualmente se considera es el mayor reto de la economía española.

[36] Véase a este respecto las principales observaciones presentadas al PNR por los interlocutores sociales en Memoria CES 2005, capítulo I.2.4.

RECUADRO I-6

PRINCIPALES OBSERVACIONES PRESENTADAS AL INFORME DE ACTUALIZACIÓN DEL PNR POR LOS INTERLOCUTORES SOCIALES

Observaciones	CEOE/CEPYME	CCOO	UGT
Situación económica	Intenso ritmo de crecimiento. Diferencial de inflación persistente. Crecimiento débil productividad del trabajo. Déficit exterior creciente.	Desajuste entre diagnósticos de situación y objetivos y medidas del PNR. Insuficiente atención a las debilidades expresadas por la Comisión. Mejor significación de los problemas y retos pendientes.	Desacuerdo respecto a los objetivos prioritarios del PNR (convergencia en renta pc con UE-25 y tasa de empleo del 66% en 2010).
Eje 1. Refuerzo de la estabilidad macroeconómica y presupuestaria	Papel contracíclico de los PGE. Valoración positiva de la reforma del I. Sociedades.	Principales desequilibrios de la economía española: diferencial sostenido de precios, intenso endeudamiento, déficit exterior, menor inversión en factores de competencia frente a UE, menor productividad del trabajo y deficiente calidad del empleo. La estabilidad presupuestaria y el crecimiento económico no se están aprovechando para corregir los síntomas de debilidad en la estructura productiva Reforma fiscal innecesaria, inoportuna en el tiempo e injusta en la distribución de beneficios.	Sesgo hacia la elección de instrumentos fiscales para asegurar la estabilidad presupuestaria. Esto supone el abandono de otros instrumentos para corregir los principales desequilibrios de la economía española: competitividad e inflación con especial preocupación en el creciente endeudamiento de las familias.
Eje 2. Infraestructuras	Actuaciones pendientes en base a inversiones del sector público y colaboración de iniciativa privada.	Estado de los proyectos vinculados a planes sectoriales comprometidos en el PEIT y prioridad compartida del Programa AGUA y actuaciones en el Arco Mediterráneo.	Valoración positiva del PEIT.
Eje 3. Aumento y mejora del capital humano	Potenciar las actuaciones para favorecer la formación del capital humano (educación y formación).	Necesidad de aumentar las inversiones de la Administración para mejorar la calidad de la enseñanza pública. Insuficiencia en provisión de plazas de guardería para niños 0-3 años.	Valoración positiva de los esfuerzos para ordenar el sistema educativo. Se mantiene la incertidumbre respecto a su dotación presupuestaria e incidencia en la cohesión social. Falta información sobre reparto de plazas guardería 0-3 años por comunidades autónomas.
Eje 4. I+D+i	Mayor participación del sector privado en la ejecución del gasto de I+D+i. Reducir desequilibrios tecnológicos regionales.	Coordinación y participación del sector privado y las comunidades autónomas en materia de I+D para incrementar la convergencia tecnológica.	Valoración positiva de los esfuerzos presupuestarios para asegurar los incrementos en inversión civil en I+D+i. Coordinación entre I+D+i y medidas de política industrial.

RECUADRO I-6 *(continuación)*

PRINCIPALES OBSERVACIONES PRESENTADAS AL INFORME DE ACTUALIZACIÓN DEL PNR POR LOS INTERLOCUTORES SOCIALES

Observaciones	CEOE/CEPYME	CCOO	UGT
Eje 5. Más competencia, mejor regulación, eficiencia en las Administraciones Públicas y competitividad.	Simplificación legislativa. Compromisos medioambientales vinculados a competitividad. Garantizar el suministro de energía y potenciar la eficiencia energética.	Mayor voluntad de coordinación por parte del Gobierno en políticas de competencia autónomica: educativa, inmigración, sanitaria, sectorial, servicios sociales y vivienda. Falta de una apuesta clara para asegurar el abastecimiento y la calidad del servicio.	No mención de la nueva Política Industrial que sí se señalaba en el PNR inicial. Definición de un mapa industrial español y de los sectores estratégicos para el desarrollo industrial y económico español.
Eje 6. Mercado de trabajo y diálogo social.	Valoración positiva del Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo, que sin embargo no se denomina adecuadamente, aunque también iniciativas no compartidas en algunos aspectos como la Ley de Igualdad. Gestión de los flujos migratorios e integración en el sistema productivo. Coordinación territorial para fomentar la movilidad geográfica interna.	Persistente desigual situación del empleo de las mujeres. Valoración positiva del Acuerdo para el crecimiento y el empleo. Necesidad de cambio en la composición y calidad del empleo. Mayores recursos de la política de inmigración para que funcionen los instrumentos legales de regulación de los flujos.	Valoración positiva de la separación entre la normalización del colectivo de trabajadores inmigrantes de la política de gestión de flujos. Insuficiente mención a mejoras de prestaciones. Aprobación y explicación pormenorizada de los acuerdos relativos al mercado de trabajo, al sistema de Seguridad Social, al Estatuto del Trabajador Autónomo y a la Ley de Dependencia. Ausencia de medidas destinadas a paliar la segmentación del empleo.
Eje 7. Plan de fomento empresarial.	Valoración positiva de las actuaciones de promoción y fomento empresarial.		

Fuente: Valoración de CEOE y CEPYME al «Programa Nacional de Reformas (PNR) de España. Informe de Actualización 2006», Valoración de CCOO al Informe de Actualización 2006 del Programa Nacional de Reformas para España, 2005-2008 y Valoración de UGT de la Actualización del PNR.

2.3.3. **Hacia una política energética común**

El papel primordial que representa la energía en el crecimiento y desarrollo económico mundial subraya la necesidad de resolver los principales desafíos que afectan a los mercados energéticos internacionales. La creciente demanda de energía tiene ante sí una oferta afectada de graves deficiencias como la escasez y los elevados precios de los hidrocarburos, su importante concentración geográfica, el escaso desarrollo de las energías renovables y el alto poder contaminante de la mayor parte de las actuales fuentes primarias de energía, causantes, en gran medida, de los gases de efecto invernadero que se encuentran en el origen del cambio climático.

A medida que se van estudiando las consecuencias medioambientales, económicas y sociales del cambio climático la necesidad de atajarlo resulta más urgente. Estudios recientes, como el Informe Stern[37], ponen de manifiesto que los costes en los que se incurriría para tratar de invertir la tendencia son muy inferiores a los costes económicos que se producirán si no se actúa. De hecho, el cambio climático constituye uno de los mayores, si no el mayor, fallo de mercado al que se ha enfrentado la economía mundial, circunstancia que justifica y recomienda, independientemente de su forma, la intervención pública, principalmente en los países desarrollados.

Las previsiones disponibles presentadas por la Agencia Internacional de la Energía[38] permiten afirmar que los mayores desafíos a los que se enfrenta el panorama energético mundial son las presiones que sobre la demanda energética ejercen los países en desarrollo más dinámicos y la insostenibilidad de los patrones de consumo energético de los países industrializados y desarrollados (cuadro I-8). Desde la perspectiva de estos últimos, se puede concluir que cualquier moderación de su consumo energético debe partir de una revisión o del diseño de políticas energéticas que contemplen en primera instancia la contención del consumo de combustibles fósiles, así como una adecuada promoción de energías alternativas que permitan combinar la seguridad en el suministro con la adecuada protección medioambiental.

[37] *Stern Review Report on the Economics of Climate Change* (Informe Stern). 2006.

[38] De las que se hace eco la Comisión Europea en su «Annex to the Green Paper A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy What is at stake», Background document, SEC (2006) 317/2.

CUADRO I-8

CONSUMO DE PETRÓLEO EN DETERMINADAS ÁREAS GEOGRÁFICAS MUNDIALES

Consumo de petróleo per cápita
(Barriles per cápita al año)

Países	2002	2030	2002-2030	
			Diferencia	Variación (%)
EEUU/Canadá	22,8	23,8	1,0	4
UE-25	10,4	11,6	1,1	11
Japón/Corea	15,0	16,9	1,9	13
China	1,4	3,2	1,8	128
India	0,8	1,4	0,5	64
Arabia Saudí	26,0	29,6	3,5	14

Consumo total de petróleo
(Millones de barriles al día)

Países	2002	2030	2002-2030	
			Diferencia	Variación (%)
EEUU/Canadá	19,7	26,3	6,6	34
UE-25	13,0	14,9	1,9	15
Japón/Corea	7,1	7,9	0,8	11
China	4,9	12,7	7,8	157
India	2,4	5,3	3,0	124
Arabia Saudí	1,6	3,2	1,6	98

Fuente: Agencia Internacional de la Energía.

En general, cualquier intervención en este ámbito con el objetivo de atajar los problemas señalados se enfrenta a la dificultad política de incurrir en elevados costes económicos a corto plazo cuando los resultados positivos, derivados de una producción y un uso más eficiente y sostenible de la energía, no serán visibles más que a largo o muy largo plazo.

Dada la necesidad de mantener una perspectiva de largo plazo, cualquier actuación supranacional, independiente de los ciclos políticos, que desemboque en compromisos concretos para los diferentes miembros sería beneficiosa. Tal y como se recogía en la Estrategia de Lisboa, el sector energético condiciona los avances hacia la consecución de una economía basada en el conocimiento, dinámica y competitiva, puesto que la dependencia energética de la Unión Europea es muy elevada, agravada por un consumo en alza, y porque los recursos energéticos utilizados actualmente provocan un deterioro medioambiental considerable. En definitiva, la Unión Europea se enfrenta en el ámbito energético a la necesidad de conjugar tres objetivos: la seguridad en el suministro, la competitividad y la sostenibilidad medioambiental. De hecho, respecto a este último aspecto, desde instancias comunitarias se ha insistido en que para mitigar el cambio climático se requerirá una transformación sustancial de los sistemas de energía y de transporte[39].

[39] En las conclusiones de la presidencia presentadas en el Consejo Europeo de Bruselas celebrado los días 14 y 15 de diciembre se expresaba la necesidad de que la Unión Europea estableciera una política energética segura, respetuosa del medio ambiente y competitiva, demostrando el liderazgo de la Unión Europea a la hora de integrar los objetivos relativos al cambio climático en otras políticas y medidas sectoriales.

Evolución de la política energética de la Unión Europea

Los sucesivos intentos por parte de la Comisión Europea de introducir la energía como política común en los Tratados no han dado su fruto hasta ahora. Sólo en 1974, tras la primera crisis del petróleo, se estableció algo parecido a una política energética común[40], ya que los Estados miembros acordaron de manera voluntaria y unánime la convergencia de sus políticas energéticas nacionales hacia unos objetivos comunes cuantificados para el horizonte de 1985, entre los que destacaban: la reducción de la intensidad energética, la rebaja de la participación del petróleo en el consumo energético total, la promoción del uso del carbón y la energía nuclear en la generación de electricidad, el fomento de las energías renovables o la diversificación de los suministros. Asimismo, dos Directivas de 1975[41] limitaban el uso del petróleo y del gas para la generación de electricidad, norma que afectaba a la elección de la estructura de abastecimiento o *mix* energético.

El cambio de situación en el panorama energético mundial a mediados de los ochenta, con el descenso de los precios del petróleo o la puesta en cuestión de la seguridad de las instalaciones nucleares, dejó obsoleta la iniciativa energética establecida diez años antes.

El resultado es que, en la actualidad, la Unión Europea no cuenta con una política energética común; es más, en los Tratados se entiende que los aspectos relacionados con las condiciones de explotación de los recursos naturales, la elección de fuentes de suministro y la estructura general de abastecimiento *(mix* energético) son competencia exclusiva de cada Estado miembro. En consecuencia, las actuaciones comunitarias más recientes relativas a la energía se han enmarcado necesariamente en el ámbito de otras políticas —mercado interior, investigación o protección del medio ambiente— siendo esta última la más prolífica pues recoge acuerdos sobre temas relacionados con las energías renovables, la eficiencia y el ahorro energético.

---

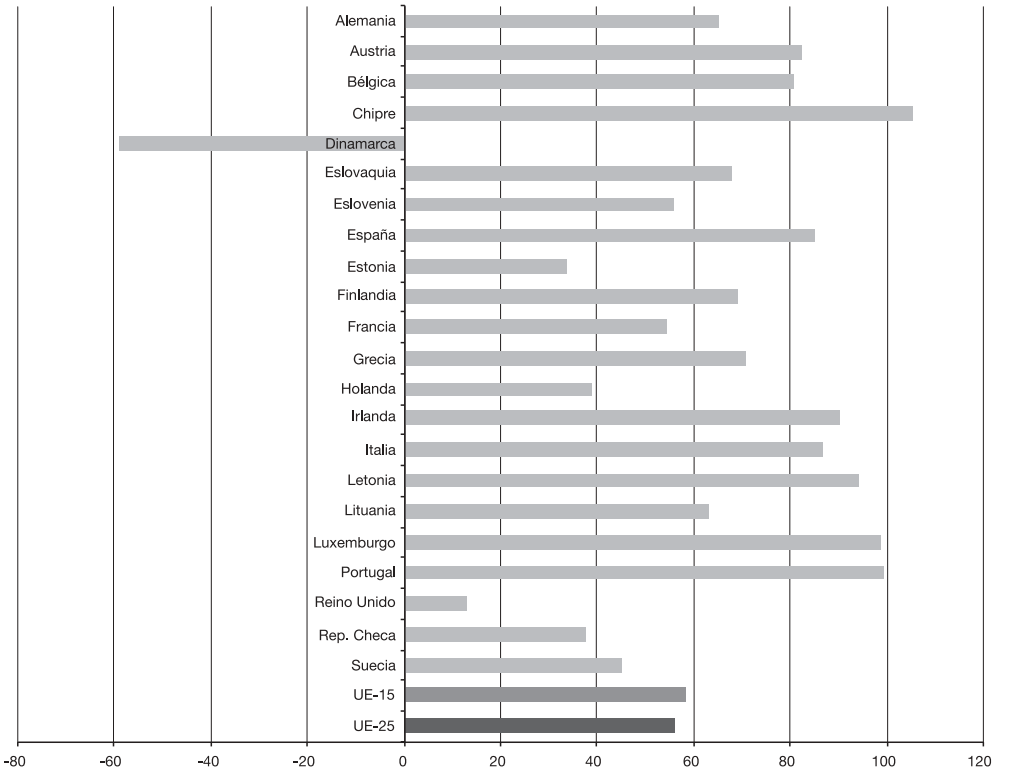
[40] Resolución del Consejo, de 17 de diciembre de 1974, relativa a los objetivos comunitarios de política energética para 1985. DO C 153, de 9-7-1975. Resolución del Consejo, de 9 de junio de 1980, relativa a los objetivos de política energética de la Comunidad para 1990 y la convergencia de las políticas de los Estados miembros. DO C 149, de 18-6-1980. Resolución del Consejo, de 16 septiembre de 1986, relativa a los nuevos objetivos de política energética de la comunidad para 1995 y la convergencia de las políticas de los Estados miembros. DO C241, de 25-9-1986.

[41] Directiva 75/405/CEE del Consejo, de 14 de abril de 1975, relativa a la limitación del uso de productos petrolíferos en las centrales eléctricas. DO L 178 de 9-7-1975. Directiva 75/404/CEE del Consejo, de 13 de febrero de 1975, relativa a la limitación del uso de gas natural en las centrales eléctricas. DO L 178 de 9-7-1975.

GRÁFICO I-4

DEPENDENCIA ENERGÉTICA DE LA UNIÓN EUROPEA EN 2005

(Importaciones/consumo de energía primaria en porcentaje)



Fuente: Eurostat.

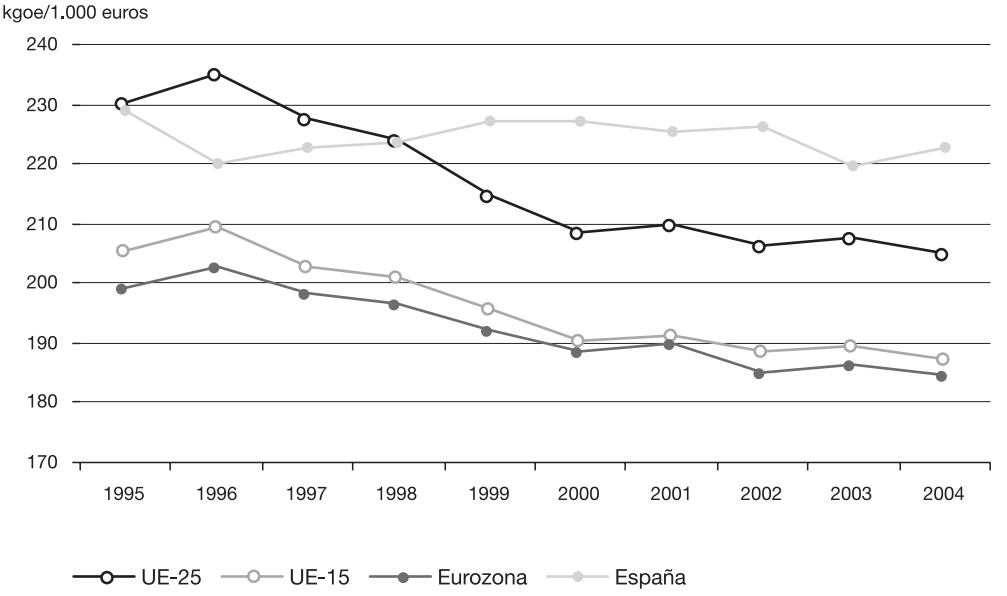
Panorama energético comunitario: bajo autoabastecimiento y alta intensidad

En su conjunto, los Quince muestran una elevada dependencia energética del exterior que los hace vulnerables en términos de seguridad en el suministro (gráfico I-4). Todos los Estados miembros, excepto Dinamarca, fueron en 2005 importadores netos de energía. Los mayores consumidores de energía, Alemania, Francia, Italia y España presentaron tasas de dependencia energética del 65,1, 54,5, 86,8 y 85,1 por 100, respectivamente[42].

[42] No obstante, distinguiendo por tipo de energía, se observa que Polonia y República Checa son exportadores netos de carbón, Holanda lo es de gas natural, mientras que Bélgica, Eslovaquia, Finlandia, Holanda, Hungría, Italia, Lituania, Reino Unido y Suecia son exportadores netos de productos petrolíferos.

GRÁFICO I-5

INTENSIDAD ENERGÉTICA, 1995-2004 (Consumo interior bruto/PIB)



Kgoe/1.000 euros = kilogramo equivalente de petróleo por cada 1.000 euros.
Fuente: Eurostat.

Esta vulnerabilidad se intensifica al tener en cuenta que la procedencia de las importaciones energéticas está muy concentrada geográficamente. El 84,0 por 100 del gas natural importado por la Unión Europea procede sólo de tres países, Rusia, Noruega y Argelia; el 71 por 100 del crudo de cuatro: Rusia, Noruega, Arabia Saudí y Libia; y finalmente, el 75 por 100 del carbón importado de cuatro países: Sudáfrica, Rusia, Australia y Colombia. La seguridad en el abastecimiento, hasta ahora responsabilidad de la política energética de los diferentes Estados miembros, debe constituir uno de los principios clave de una futura política exterior energética.

A lo largo de los últimos diez años la intensidad energética, es decir lo que representa el consumo interior bruto de energía respecto al PIB, o lo que es lo mismo, la cantidad de energía que se necesita para producir una unidad de producto, ha disminuido (gráfico I-5). Los Quince han mejorado su eficiencia energética reduciendo su intensidad en un

17,9 por 100, la magnitud de esta reducción alcanza el 25,5 por 100 al considerar la Unión Europea ampliada gracias al esfuerzo realizado por los nuevos miembros en adaptar nuevas tecnologías más eficientes desde el punto de vista energético. De hecho, todos los nuevos Estados miembros, excepto Chipre y Malta, han reducido su intensidad energética en porcentajes de más de tres dígitos, destacando Bulgaria (–697,8 por 100), Estonia (–695,0 por 100) y Lituania (–556,1 por 100).

Evidentemente, alcanzar una mayor eficiencia en la utilización de la energía resulta determinante a la hora de fomentar la sostenibilidad y competitividad del sistema energético. Un uso más responsable, económico y racional de la energía pasaría por fijar objetivos concretos y cuantificables de reducción de la intensidad energética, por graduar la utilización de las actuales subvenciones a carburantes fósiles[43] o por impulsar la investigación y la innovación en el ámbito de las tecnologías de energía sostenible.

RECUADRO I-7

PARTICULARIDADES DEL MERCADO ENERGÉTICO ESPAÑOL

El sistema energético español comparte las debilidades señaladas en el ámbito europeo: una elevada intensidad energética; un escaso grado de autoabastecimiento; una notable dependencia energética del petróleo; mayor para España que para el conjunto de la Unión Europea; y una escasa presencia de las energías renovables en cuanto a la generación.

INTENSIDAD Y DEPENDENCIA ENERGÉTICA: ESPAÑA Y UE-15

Indicadores	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Intensidad energética: energía primaria/PIB (tep/millones €)						
España	223,6	227,0	227,0	225,4	226,2	226,6
UE-15	201,0	195,7	190,5	191,4	188,4	190,8
Intensidad energética: energía final/PIB (tep/millones €)						
España	144,4	143,6	146,9	148,6	148,5	151,7
UE-15	131,6	128,6	126,4	127,1	124,2	126,5
Dependencia energética: importaciones de energía/Consumo bruto (en porcentaje)						
España	74,8	76,5	76,4	74,4	78,2	76,4
UE-15	48,9	47,6	49,6	50,3	50,3	51,8

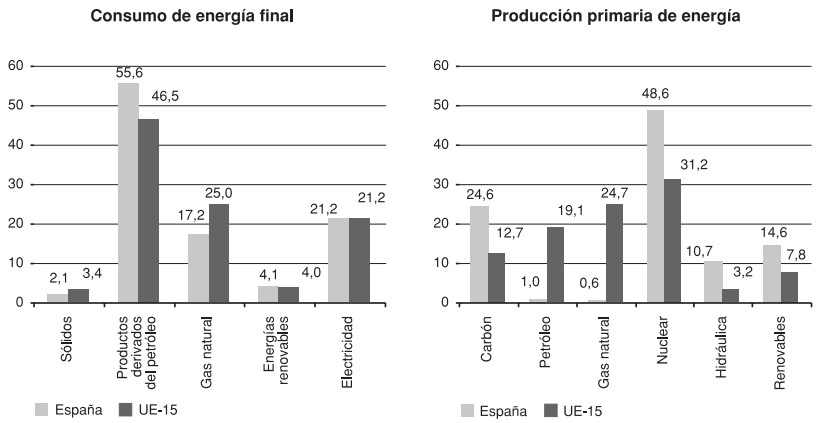
La intensidad energética en España, esto es, la cantidad de energía empleada por unidad de PIB, que mide la eficiencia en el uso de la energía, es superior en un casi un 20 por 100 a la comunitaria. Esta disparidad y la resistencia a la baja que parece manifestar dicha magnitud en el caso español están relacionadas con el propio proceso de crecimiento y convergencia de la economía española que ha supuesto incrementos notables de la demanda de energía para el sector de transportes y el sector doméstico y residencial.

[43] Posición del Parlamento Europeo expresada en la reunión parlamentaria «El futuro de Europa: de la reflexión a la acción», 4 y 5 de diciembre de 2006.

RECUADRO I-7 *(continuación)*
PARTICULARIDADES DEL MERCADO ENERGÉTICO ESPAÑOL

El grado de autoabastecimiento energético, relación entre producción interior y consumo total de energía alcanzó para la economía española el 23,6 por 100 en 2003, mientras que los Quince se autoabastecían en un 48,2 por 100. La elevada dependencia energética española responde fundamentalmente al importante peso que mantienen los hidrocarburos tanto líquidos como gaseosos dentro del consumo de energía final. Resulta relevante el cambio en la estructura de consumo de energía final en España, de modo que en los últimos diez años, el gas natural ha ganado terreno al resto de tipos de energía, pasando de representar el 9,9 por 100 del consumo de 1996 al 17,0 por 100 en 2005, frente a la Unión Europea la proporción de GLP en el consumo de España es muy superior reduciendo la dependencia del gas canalizado procedente de los países productores más relevantes (Rusia y Argelia). Aún así el petróleo cubre más de la mitad del consumo de energía final en España y las energías renovables alcanzaban escasamente el 5,0 por 100. El grado de autoabastecimiento en España era del 0,4 por 100 para el petróleo, el 1,3 para el gas natural y del 32,9 para el carbón.

CONSUMO Y PRODUCCIÓN DE ENERGÍA EN 2003 (% sobre total)



El Gobierno español aprobó en 2005 una estrategia de doble vertiente: por parte de la demanda, el Plan de Acción 2005-2007 en el marco de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2004-2012, que presenta diferentes paquetes de medidas agrupadas por sectores (industria, transporte, edificación, servicios públicos, equipamiento residencial y ofimático, agricultura y pesca y transformación de energía), además realiza avances en la difusión y el análisis del impacto energético global de las mismas. En 2006, el plan consiguió un ahorro de energía final de 1,268 millones de toneladas equivalentes de petróleo. Destacan iniciativas como el plan RENOVE de electrodomésticos, auditorías energéticas en la industria, realización de planes de movilidad urbana o de ahorro de alumbrado público. Por el lado de la oferta, se aprobó Plan de Energías Renovables para el periodo 2005-2010 con el objetivo de primar la diversificación, apostando por el gas natural y el desarrollo de las energías renovables. Las previsiones de la nueva normativa estiman en un 12,1 por 100 el consumo de energía primaria que será abastecido en el año 2010 por las energías renovables.

A lo largo de 2007 se discutirá el nuevo Plan de Acción 2008-2012 de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética, que deberá presentar una adecuada coherencia con la estrategia energética comunitaria presentada el 10 de enero de 2007. Se prevé que el Plan recoja, entre otras medidas, la puesta en marcha de la Certificación Energética de Edificios, trasposición de la directiva de cogeneración de alta eficiencia, mejora del marco retributivo de la cogeneración, regular las instalaciones térmicas de los edificios y el etiquetado energético de vehículos.

Fuente: Elaborado a partir de las estadísticas ofrecidas por Eurostat, CNE y MICYT.

Informe de la Comisión sobre competencia y recomendaciones

En 2005, la Comisión inició un estudio sobre el funcionamiento en los Estados miembros de los sectores de electricidad y de gas cuyo resultado se hizo público en enero de 2007. El denominado «Informe final sobre competencia en el sector de la energía»[44] expresa su preocupación por las serias deficiencias que afectan a dichos mercados y que impiden a los usuarios y consumidores beneficiarse de los beneficios del proceso de liberalización.

El informe apunta que entre los problemas concretos figuran los altos niveles de concentración del mercado, con empresas dominantes en sus mercados nacionales respectivos, contratos de suministro de largo plazo que desincentiva la participación de nuevos competidores en los mercados nacionales, falta de integración de los mercados nacionales, falta de transparencia e información sobre el funcionamiento de los mercados y falta de liquidez[45].

Tomando como referencia el citado informe y la estrategia de la Comisión Europea presentada igualmente en enero, tratada en detalle a continuación, los reguladores europeos en materia energética plantearon una serie de recomendaciones para resolver los problemas identificados con las restricciones en la competencia y en la consecución de un mercado interior de la energía[46]. Destacan la necesidad de implantar plenamente las Directivas europeas al respecto, la separación de propiedad para las actividades de red y de la gestión de los sistemas de electricidad y de gas, reforzar las infraestructuras de interconexión entre los países europeos, mitigar la falta de transparencia con la implantación de códigos de buenas prácticas, superar las carencias de transparencia, liquidez y formación ineficiente de los precios regulados[47] y por último reforzar el poder y competencias de los reguladores independientes.

---

[44] Comisión de las Comunidades Europeas, «Investigación de conformidad con el artículo 17 del Reglamento (CE) núm. 1/2003 en los sectores europeos del gas y la electricidad (Informe final)», COM (2006) 851 final, 10 de enero de 2007.

[45] A fin de abordar estos problemas, la Comisión llevará a cabo actividades de seguimiento en casos concretos con arreglo a las normas de competencia (antimonopolio, control de las concentraciones y ayudas estatales) y emprenderá acciones para mejorar el marco reglamentario en materia de liberalización energética.

[46] European Regulators´ Group for Electricity and Gas (ERGEG), *ERGEG´s response to the European Commission´s Communication «An Energy for Europe»*, de 6 de febrero de 2007 (Ref. C06-BM-09-05).

[47] Esto último permitiría resolver problemas como el déficit tarifario que afecta al mercado de la electricidad en España, donde los precios regulados no reflejan adecuadamente los costes ni su evolución, afectando negativamente al proceso liberalizador.

Una Estrategia energética para Europa

Haciéndose eco de esta realidad energética europea, en marzo de 2006, la Comisión Europea presentó el Libro Verde: «Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura», tratando de superar el limitado enfoque que ofrece la existencia de veinticinco políticas energéticas individuales. El Libro Verde resulta un documento de consulta que subraya la necesidad de afrontar la problemática de la seguridad en el suministro energético, de una manera sostenible y en términos competitivos.

Tras el proceso de consulta abierto por el Libro Verde y sobre el estado de la competencia en los mercados energéticos, la Comisión propuso en enero de 2007[48] un paquete global de medidas con los objetivos de luchar contra el cambio climático, impulsar la seguridad de aprovisionamiento dada la dependencia creciente de las importaciones de energía e impulsar la competitividad de los sectores y mercados de la energía ante unos precios elevados y crecientes.

Toda la estrategia pivota sobre el objetivo estratégico de luchar contra los gases de efecto invernadero. El plan de acción presentado por la Comisión pretende enfrentarse a este reto a través de medidas que tomarían como base los siguientes tres pilares: la consecución de un auténtico mercado interior de la energía, la implantación de energías con bajas emisiones de carbono y el incremento de la eficiencia energética (recuadro I-8).

Pero tal y como reconoce la Comisión, sus objetivos en materia de energía y cambio climático van más allá del ámbito estrictamente comunitario y exigirían para su cumplimiento acuerdos internacionales respecto a los cuales los Estados miembros deberían actuar de manera conjunta.

De hecho, se subraya la necesidad de alcanzar un acuerdo global para desarrollar una política energética exterior coherente, que implicaría ampliar el mercado hacia los países más próximos, con el fin de crear un marco estable y un mercado transparente que estimule la inversión y el crecimiento así como la seguridad de abastecimiento para la Unión Europea y sus vecinos. Se planteó la posibilidad de

[48] Comisión de las Comunidades Europeas, «Una política energética para Europa», COM (2007) 1 final, de 10 de enero de 2007.

RECUADRO I-8

PILARES DE LA ESTRATEGIA ENERGÉTICA PARA EUROPA

Un auténtico mercado interior de la energía	• Separación de las actividades de producción y distribución de energía. • Reforzar el control independiente. • Lograr unos niveles mínimos de interconexión transfronteriza del 10 por 100 de la demanda de los países interconectados, identificando los cuellos de botella principales.
Implantar energías con bajas emisiones de carbono	• Las energías renovables deben suponer el 20 por 100 de la combinación de las distintas fuentes energéticas, objetivo para 2020. • Los biocombustibles deben suponer el 10 por 100 del consumo de carburantes en 2020. • La Comisión se compromete a aumentar en un 50 por 100 los fondos dedicados a la investigación energética. • Abrir el debate sobre la energía nuclear.
Eficiencia energética	• Ahorrar un 20 por 100 del consumo total de energía primaria en 2020. Esto supone reducir en un 13 por 100 el consumo actual de energía, es decir, ahorraría 100 mil millones de euros y 780 millones de toneladas de CO_2 al año.

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, «Una política energética para Europa», COM (2007) 1 final, de 10 de enero de 2007.

crear una comunidad paneuropea de la energía mediante un nuevo tratado o acuerdos bilaterales, como podría ser el establecimiento de una asociación específica sobre energía con Argelia, dada su creciente importancia como proveedora de gas de la Unión Europea[49].

En este mismo sentido, el Consejo Europeo de junio de 2006 aprobó, entonces, el informe «Una política exterior para servir a los intereses energéticos de Europa»[50] e instó a la Comisión a tener en cuenta las propuestas allí recogidas a la hora de plantear el plan de acción que se presente en el Consejo de primavera de 2007 y que tratará de desarrollar una política energética europea coherente y coordinada potenciando la seguridad en el suministro. Las principales iniciativas de este informe pueden agruparse en tres grandes niveles:

— Un nivel bilateral, que contempla actuaciones como: establecer un acuerdo general con Rusia, incluyendo el objetivo de la integración de los mercados energéticos rusos y europeos,

[49] Con el objetivo de promover el diálogo con los países terceros más implicados en el sector, la Unión Europea se convocó para finales del 2006 una conferencia euromediterránea sobre energía con el fin de elaborar las líneas principales de la política exterior de la Unión Europea en el sector y asegurarse el abastecimiento.

[50] Documento de la Comisión y del SG/AR para el Consejo Europeo de 15-16 de junio de 2006.

mantener la asociación energética con Noruega y aplicar un enfoque parecido a Argelia, profundizar las relaciones con los países suministradores o de tránsito energéticos, como Ucrania, Turquía, países del Caspio, Oriente Medio, y África, entre otros y reforzar la cooperación y el diálogo con los principales países consumidores de energía para encontrar posiciones comunes sobre cuestiones energéticas mundiales.

— En un nivel regional: extender el mercado interior europeo mediante la extensión del Tratado de la Comunidad de la Energía, desarrollar la convergencia normativa a través de la Política Europea de Vecindad, para mejorar la seguridad jurídica y establecer parámetros comunes en términos de competencia, apertura de mercados, protección medioambiental y seguridad.

— Y, finalmente, en un nivel multilateral: integrar los objetivos energéticos en la política comercial multilateral, reforzar la cooperación con la Agencia Internacional de la Energía, promover un acuerdo internacional sobre la eficiencia energética y estimular el desarrollo de las energías renovables y el establecimiento de tecnologías energéticas eficientes, entre otras.

Algunos avances comunitarios en materia energética

En general, resulta positivo que la Comisión Europea trate de dotar de coherencia a una estrategia energética comunitaria, insista en la necesidad de establecer mercados competitivos para asegurar un suministro de energía sostenible, eficiente y seguro, promueva el establecimiento de un régimen regulatorio estable y dote de un enfoque de largo plazo al desarrollo de las energías renovables y su promoción y de las políticas de I+D+i. No obstante, compatibilizar los objetivos relacionados con la eficiencia energética, las energías renovables, las interconexiones o la dependencia energética con los relativos a la competitividad o a la liberalización de los mercados resultará una tarea ardua.

El desarrollo que hasta ahora han tenido los acuerdos en el ámbito energético no resulta completamente satisfactorio y pone de manifiesto las dificultades derivadas de la escasa armonización de las políticas energéticas. El establecimiento de un mercado único de la energía se encuentra condicionado por los problemas derivados de la elevada heterogeneidad de las regulaciones nacionales, por la notable concentración de la mayoría de los mercados de los Estados miembros y por el escaso desarrollo de las interconexiones; estas

últimas resultan esenciales para promover la competencia en el mercado y asegurar la estabilidad de precios a través de su posible efecto de disciplinar a los productores internos y de la posibilidad de importar ante problemas de abastecimiento.

A la hora de proponer un *mix* energético concreto, se necesitará profundizar en el análisis y el debate económico y social acerca de la idoneidad de cada fuente de energía bajo una perspectiva coste-beneficio en términos de seguridad en el suministro, eficiencia e impacto medioambiental.

Todo ello, junto al objetivo comunitario de fomentar el uso de las energías renovables[51], reitera la necesidad de que los aspectos energéticos constituyan una prioridad para las políticas de I+D+i, y aunque el Séptimo Programa Marco de Investigación prevé un aumento del 50 por 100 del gasto anual en investigación sobre energía, este incremento podría resultar insuficiente a la luz de las expectativas generadas en cuanto al desarrollo futuro de algunas fuentes de energía, tanto tradicionales como renovables y/o alternativas.

En definitiva, son varios los retos que se le presenta a una futura política energética común, siendo el más evidente la resolución del conflicto de competencias que existe entre la Unión Europea y los Estados miembros en aspectos tan esenciales para el establecimiento de una política común como la determinación de los *mix* energéticos, divergencias que sólo podrían resolverse a través de un mayor compromiso político entre los socios comunitarios.

Asimismo, dado que los retos que se plantean en cuanto a la seguridad en el suministro y al cambio climático no pueden ser resueltos unilateralmente por la Unión Europea, ésta debería actuar unánimemente frente a países terceros, forjando las asociaciones adecuadas que desemboquen en una política exterior energética única que refuerce la capacidad de negociación comunitaria.

[51] El objetivo de promover las energías renovables contrasta con la falta de una estrategia concreta sobre la forma de cumplir los objetivos fijados, de reglas de decisión explícitas o la de mecanismos de cumplimiento. Además, tampoco se conoce el desarrollo futuro de este compromiso, puesto que no se especifica la metodología del análisis técnico que realizará la Comisión Europea para establecer los criterios de reparto de las cuotas de energías renovables, en el que está previsto se incluyan parámetros socioeconómicos y otros elementos comparables para tener en cuenta las circunstancias nacionales.

Un esfuerzo coherente, pero diferenciado, en el ámbito energético para España

En coherencia con el esfuerzo comunitario, considerando las características españolas de mayor dependencia e intensidad energética relativas, y tomando como punto de partida los esfuerzos realizados ya en este ámbito, resulta necesario elaborar una estrategia energética nacional que plantee como objetivo prioritario asegurar, desde el respeto del medio ambiente, el suministro a un coste razonable, con una calidad y diversificación adecuada, haciendo especial hincapié en la promoción de las energías renovables.

Por el lado de la oferta, la seguridad en el abastecimiento exige contar con una diversificación de fuentes y suministros combinadas de tal modo que, además de mitigar la dependencia energética, favorezcan la eficiencia y la sostenibilidad; todo ello hasta que se consigan avances, económica y tecnológicamente viables, en energías más limpias y seguras. En concreto, a la hora de crear un *mix* adecuado habría que progresar en algunas cuestiones, que, pormenorizando por tipo de fuente energética serían las siguientes: respecto al carbón, cabría fomentar la investigación sobre la reducción de emisiones y los sistemas de captura de CO_2 lo que evitaría tener que renunciar a una fuente de energía que, en el caso de España, favorece el autoabastecimiento y reduce la dependencia exterior; en cuanto al petróleo y las gasolinas, se debería adecuar la capacidad de refino para responder a la estructura de la demanda y avanzar en el desarrollo de combustibles menos contaminantes, manteniendo la viabilidad del sector; en lo relativo al gas natural, resulta importante ampliar las capacidades de almacenamiento tanto de gas natural licuado (GNL) como de gas natural, asegurar las interconexiones, tratar de que el aprovisionamiento de GNL sea eficiente, dada la ventaja relativa que España presenta en regasificación frente a la Unión Europea y desarrollar las redes de distribución internas; en cuanto a la energía nuclear, se subraya reabrir el debate económico y social sobre su utilización; y finalmente, respecto a las energías renovables, se considera positivo que España disfrute de un Plan de Energías Renovables que pretende alcanzar en 2010 el 12 por 100 de la demanda total de energía española. Fuentes renovables tradicionales, como la hidráulica, ofrecen todavía posibilidades de mayor aprovechamiento fundamentalmente como complemento de electricidad en pequeños ámbitos territoriales, además, de que debe seguir cumpliendo su papel de equilibrador del *mix* en puntas de demanda. Por su parte, el despegue de la energía eólica en España es innegable y todavía existe un gran potencial, tanto por mejoras técnicas como

por la utilización de localizaciones alternativas. No obstante, la energía eólica presenta un importante problema de discontinuidad en la generación, por lo que su potenciación debe ir unida a un mayor grado de interconexión eléctrica para evitar problemas ocasionales de abastecimiento. Aunque con una contribución modesta, cabe destacar el desarrollo de las energías renovables para la combustión. En algunos casos, alternativas como el biofuel, resultan interesantes para sectores como la agricultura, donde los cultivos energéticos podrían tener un gran futuro, o la energía fotovoltaica, que desempeña un papel muy importante en el impulso a la I+D+i.

En cuanto al suministro de electricidad, ademas de apoyos a tecnologías como la cogeneración de alta eficiciencia, se requiere avanzar en el desarrollo de las interconexiones y de las redes de distribución internas.

En efecto, el desarrollo de las interconexiones, tanto eléctricas como de suministro de gas y petróleo, resultan vitales para garantizar la integración de España en el futuro mercado único energético europeo. Concretamente, se recuerda la necesidad de completar el objetivo de interconexión eléctrica con Francia y Portugal y, en cuanto al sector del gas, se subraya la importancia del proyecto MEDGAZ, gasoducto submarino desde la costa argelina hasta Almería, que, no exento de polémica sobre su posible impacto medioambiental, servirá de catalizador para incrementar los gasoductos de interconexión con Francia propiciando una diversificación geográfica del suministro europeo que, en la actualidad, depende fundamentalmente de Rusia. Asimismo, resulta conveniente que estas conexiones internacionales sean complementadas con un adecuado desarrollo de la distribución energética interna, para lo cual se requerirá reforzar el crecimiento, operación y mantenimiento de las redes actuales, concretamente, para el caso de las redes eléctricas, en las de baja y media tensión.

Resulta preciso estimular los esfuerzos en inversión e investigación tecnológica para contar, en un futuro a medio y largo plazo, con un *mix* energético diversificado, con unos precios más estables, un mayor respeto medioambiental y más eficiente, incorporando, además, la sostenibilidad económica y social. Circunstancia que debería tomarse en cuenta en la elaboración del futuro nuevo Plan de I+D+i 2008-2012.

Asimismo, cabe recordar que la gestión de la demanda y el establecimiento de programas de ahorro energético son, sin duda, una de las mejores opciones a la hora de lograr una mayor eficiencia energética; al respecto, se considera adecuada la Estrategia Española de Ahorro y Eficiencia 2004-2012. En virtud del Plan de Acción 2005-2007, los sectores de transportes, industria y construcción han venido realizando en los últimos ejercicios notables esfuerzos para reducir su intensidad energética. Asimismo, en cuanto a la demanda residencial, se debería promover un cambio en las pautas de consumo partiendo de estrategias de sensibilización ciudadana sobre una utilización más eficiente de la energía. Estos aspectos deberían acompañarse, además, de una revisión de la regulación energética; en concreto, del marco tarifario y de la política de precios que deberían garantizar que las variaciones en los costes de producción se transmitan al precio final, aunque modulando su impacto en el medio plazo.

En definitiva, partiendo del análisis de la situación actual y de las previsiones a medio plazo sobre la estructura energética española y asegurando la existencia de un marco regulatorio eficaz, esa estrategia energética española debería ofrecer una planificación global sobre aspectos relacionados con la generación, el transporte y la distribución de la energía, todo ello conjugando y coordinando los intereses generales, territoriales y locales, acompañada de una adecuada inversión pública con programación plurianual.

3. ECONOMÍA ESPAÑOLA

El considerable dinamismo mostrado por la economía española durante 2006, alentado por la pujanza de la demanda interna, resultó sorprendente ya que se esperaba una mayor moderación del consumo privado y de la formación bruta de capital, en un entorno de encarecimiento del precio del dinero y de fuerte endeudamiento del sector privado. A pesar de que la fortaleza de la demanda interna continuó presionando sobre los resultados del sector exterior, la recuperación de las principales economías europeas favorecieron las exportaciones. En contra de las expectativas, el sector de la construcción, protagonista del crecimiento de los últimos años, no mostró signos de debilidad, a lo que se sumó la consolidación de la recuperación del sector industrial.

3.1. Situación económica y perspectivas

El Producto Interior Bruto español creció en 2006 un 3,9 por 100, cuatro décimas por encima del avance de 2005, constituyendo el mejor resultado desde el año 2000 (cuadro I-9). Una demanda interna que continúa fuerte, a pesar de su ralentización, junto a unos resultados menos negativos del sector exterior fueron los determinantes de este dinamismo.

La práctica totalidad de los componentes de la demanda interna contribuyeron al mantenimiento de su fortaleza. La escasa moderación registrada en su ritmo de crecimiento habría respondido a factores como el endurecimiento de las condiciones financieras tanto para las familias como para las empresas o la reducción de las entradas netas de fondos comunitarios[52]. El gasto en consumo de los hogares avanzó un 3,7 por 100 en 2006 y, aunque se situó cinco décimas por debajo del crecimiento de 2005, continuó fuerte gracias a la favorable evolución de la renta disponible. Esta última se benefició del avance del empleo, de las menores tensiones inflacionistas y de la continuidad del «efecto riqueza» generado tanto por la revalorización de los activos bursátiles y financieros como de los inmobiliarios.

Por su parte, la formación bruta de capital fijo, aunque moderó el ritmo de crecimiento respecto al ejercicio anterior, también contribuyó positivamente al mantenimiento de la demanda interna con un avance el 6,3 por 100. De los componente de la inversión, la realizada en bienes de equipo, que se aceleró gradualmente trimestre a trimestre, fue la más dinámica de 2006, poniendo de manifiesto una mejora en las expectativas empresariales propiciada tanto por los favorables resultados registrados en 2005 como por la recuperación de los principales socios comerciales de España. La inversión en construcción registró un crecimiento del 5,9 por 100, sólo una décima menos que en 2005, manteniendo su fortaleza en todos los ámbitos: inversión residencial, obra civil y no residencial.

La clave del crecimiento en 2006 fue la recuperación de las exportaciones, más intensa en la primera mitad del ejercicio, de

[52] «...por el efecto combinado del mayor crecimiento relativo de la economía española y de la ampliación de la Unión Europea». Véase Memoria CES 2005, capítulo I.3.1.

CUADRO I-9

CUADRO MACROECONÓMICO, 2002-2006 (Tasas de variación interanual)

Conceptos	2002	2003	2004	2005	2006
PIB y agregados de la demanda					
Producto interior bruto	2,7	3,0	3,2	3,5	3,9
Consumo final	3,2	3,3	4,7	4,3	3,9
— Hogares	2,8	2,8	4,2	4,2	3,7
— AA.PP.	4,5	4,8	6,3	4,8	4,4
Formación bruta de capital fijo	3,4	5,9	5,0	7,0	6,3
— Bienes de equipo	–2,8	4,2	4,4	9,0	9,7
— Construcción	6,3	6,2	5,5	6,0	5,9
Exportación de bienes y servicios	2,0	3,7	4,1	1,5	6,2
Importación de bienes y servicios	3,7	6,2	9,6	7,0	8,4
Demanda interna (1)	3,3	3,8	4,9	5,2	4,9
Demanda externa (1)	–0,6	–0,8	–1,7	–1,7	–1,0
Precios y costes					
Deflactor del PIB	4,3	4,1	4,0	4,1	3,8
IPC (medio anual)	3,5	3,0	3,0	3,4	3,5
IPC (diciembre)	4,0	2,6	3,2	3,7	2,7
Costes laborales unitarios	2,9	3,0	2,5	2,2	2,7
Mercado de trabajo					
Variación del empleo	3,0	4,0	3,9	5,6	4,1
Tasa de desempleo	11,5	11,5	11,0	9,2	8,5
Variación de la productividad (2)	—	—	0,6	0,4	0,8
Sector exterior (en % del PIB)					
Saldo comercial (bienes y servicios)	–2,1	–2,4	–4,0	–5,4	–6,2
Necesidad de financiación de la economía	2,7	2,9	4,8	6,5	7,8
Necesidad (-) de financiación AAPP (en % PIB)	–0,3	0,0	–0,2	1,1	1,8
Pro memoria					
PIB nominal (millones de euros)	729.531	782.531	840.106	905.455	976.189

(1) Aportación al crecimiento del PIB.

(2) VAB por ocupado (series corregidas y empleo equivalente a tiempo completo).

Fuente: INE y Ministerio de Economía y Hacienda.

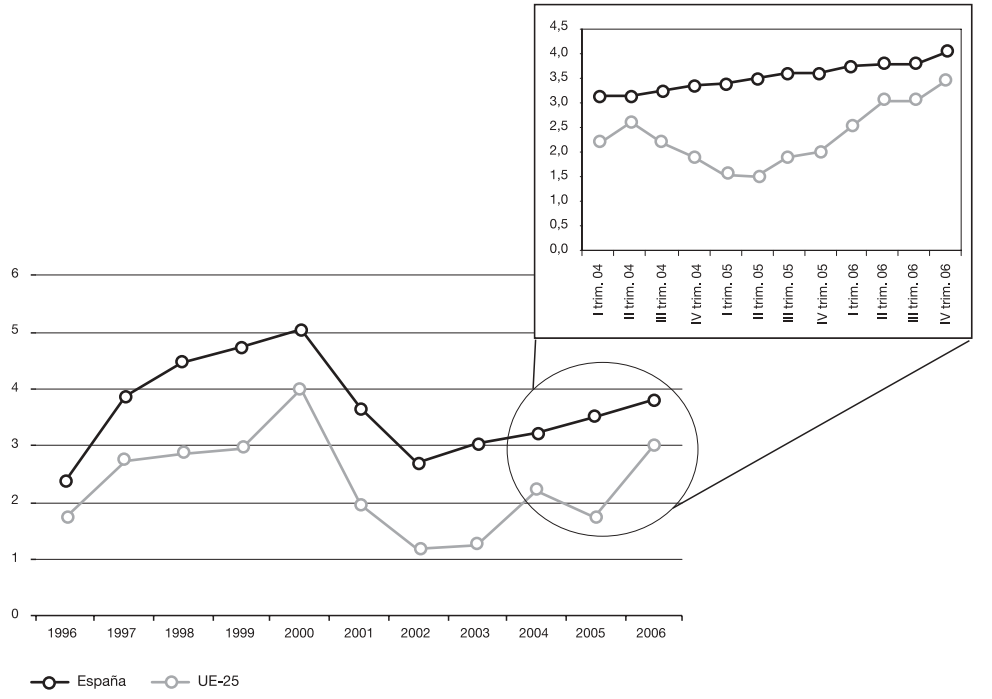
manera que el sector exterior detrajo sólo un punto a la tasa de crecimiento del PIB, frente al 1,7 de 2005. Respondiendo a la recuperación de los mercados de exportación, y a pesar del deterioro de la competitividad precio de la economía española, las ventas al exterior aumentaron en un 6,2 por 100, 4,7 puntos por encima del crecimiento de 2005. A su vez, las importaciones crecieron igualmente por encima del avance de 2005, un 8,4 por 100, respondiendo a la pujanza de la demanda, tanto de consumo como de inversión.

En general, todas las previsiones sobre la actividad económica española en 2006 auguraban un crecimiento inferior al efectivamente alcanzado; seis décimas de punto más que lo previsto por el

GRÁFICO I-6

CICLO ECONÓMICO EN ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA, 1996-2006

(Tasas de variación interanual del PIB)



Fuentes: INE, *Contabilidad Trimestral Nacional* de España y Eurostat.

Gobierno y ocho más que las previsiones de la Comisión Europea[53]. La desviación respecto a las expectativas respondió a una menor moderación de la demanda interna frente a lo previsto y a una menor detracción al crecimiento del sector exterior, gracias a la consolidación de la recuperación de los principales socios comerciales, concretamente de Francia y Alemania. Estos favorables resultados propiciaron que la economía española haya mantenido durante doce años consecutivos un diferencial positivo de crecimiento respecto a la Unión Europea (gráfico I-6)[54].

[53] Véase Memoria CES 2005, capítulo I.3.1.

[54] En el gráfico sólo se contemplan los diez últimos ejercicios, ya que bajo la nueva base 2000 sólo existen datos para ese periodo.

Por el lado de la oferta, el ejercicio 2006 podría constituir el inicio de la tendencia hacia un cierto reequilibrio sectorial que contase con una mayor participación de la industria en el avance del PIB en contraposición al protagonismo de la actividad constructora de los últimos ejercicios. De hecho, resulta reseñable tanto la gradual recuperación manifestada por la industria en 2006, que se saldó con un crecimiento medio anual del 3,3 por 100, tres puntos por encima del ejercicio anterior, como el aumento de la producción de la actividad primaria tras los adversos resultados de 2005. Aún así, la construcción continuó siendo la actividad de mayor dinamismo, ya que creció un 5,3 por 100, sólo una décima por debajo del año anterior.

En cuanto a la evolución del mercado de trabajo, en 2006 la ocupación medida por la Encuesta de Población Activa aumentó un 4,1 por 100, siete décimas por debajo del crecimiento de 2005, y la tasa de paro se situó en el 8,5 por 100. La productividad aparente del factor trabajo aumentó un 0,8 por 100, cuatro décimas más que en 2005, avance que fue ganando ímpetu a lo largo del año como consecuencia del mayor crecimiento del PIB y la estabilización del crecimiento del empleo, medido este último por la Contabilidad Nacional Trimestral en términos de puestos equivalentes a tiempo completo.

La actividad económica se desarrolló en el marco de unas políticas de demanda con cierto sesgo restrictivo y de profundización en determinadas reformas estructurales. La estrategia monetaria del BCE fue algo más contractiva que en los ejercicios precedentes respondiendo a las necesidades generales de la Eurozona. Aún así, los tipos de interés reales continuaron todavía en niveles muy bajos para la economía española favoreciendo la fortaleza de la demanda interna. Por su parte, las cuentas públicas cerraron el ejercicio con superávit fiscal propiciado por el funcionamiento de los estabilizadores automáticos del presupuesto.

Las actuaciones estructurales se enmarcaron, en 2006, dentro del PNR, y tratarían, en teoría, de incidir positivamente sobre el conjunto de debilidades detectadas en el modelo de crecimiento español en aras de fomentar un crecimiento equilibrado y sostenible basado en una mayor competitividad tanto exterior como estructural. Así el PNR plantea actuar sobre los componentes y determinantes más estructurales de la inflación a través de reformas que per-

mitieran fortalecer la economía ante *shocks* de oferta adversos, como la subida de los precios internacionales del petróleo, promover la competencia en algunos mercados de bienes y servicios con el objetivo de reducir los precios, así como fomentar la productividad a través de una mayor dotación de capital físico, de capital humano y de capital tecnológico, medidas que permitirían, además, aumentar la competitividad real o estructural de la economía española, sin comprometer ni a los costes laborales ni a los márgenes de beneficios.

El PNR tuvo su continuidad para el ejercicio 2006 en el Informe Anual de Progreso publicado en octubre (recuadro I-9). En dicho Informe, el Gobierno profundizó en las iniciativas del programa original y se hizo eco de las principales deficiencias identificadas por la Comisión Europea en aquél, concretamente sobre aspectos como la necesidad de aumentar la competencia en el sector eléctrico y en el comercio minorista. Además, el Programa recogía las prioridades establecidas en el Consejo Europeo de primavera de 2006 respecto a la necesidad de desarrollar una política energética europea, el fomento del potencial empresarial, sobre todo de las pymes, el aumento de las oportunidades de empleo de determinadas categorías de trabajadores y el fomento de la inversión en conocimiento e innovación.

RECUADRO I-9

MEDIDAS Y AVANCES EN EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA EN 2006

EJE 1: ESTABILIDAD MACROECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA

— En mayo, se aprobaron las Leyes de Estabilidad Presupuestaria: Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

— En cuanto a actuaciones de gasto, destacan las iniciativas de racionalización del gasto sanitario. En marzo se aprobó, además, el Plan de calidad del sistema nacional de salud.

EJE 2: INFRAESTRUCTURAS

— Se avanza en las actuaciones previstas tanto por el Plan estratégico de infraestructuras y transportes, cuyos planes sectoriales se sometieron a una evaluación ambiental de acuerdo a la nueva Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, como por el Programa AGUA.

RECUADRO I-9 *(continuación)*

MEDIDAS Y AVANCES EN EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA EN 2006

EJE 4: LA ESTRATEGIA DE I+D+i. INGENIO 2010

- La Estrategia INGENIO 2010 puso en marcha sus tres grandes programas estratégicos:
  - En el marco del Programa CENIT, además, se puso en marcha en febrero de 2006 el Fondo Neotec Capital Riesgo para aumentar la inversión en las primeras etapas de desarrollo de nuestras empresas de base tecnológica.
  - En el marco del Programa CONSOLIDER se creó un Fondo Estratégico destinado a la mejora y ampliación de las infraestructuras científico-tecnológicas.
  - En el marco del Plan AVANZA destacan las iniciativas «Internet en el aula» o «Sistemas de Aplicaciones y Redes para las Administraciones (SARA)» que tratan de fomentar la colaboración de los distintos niveles de la Administración.
- El nuevo Reglamento de la Ley General de Subvenciones flexibiliza los procedimientos administrativos para la financiación pública de la I+D+i y la nueva Ley 28/2006, de Agencias permitirá que los organismos públicos de investigación adopten formas jurídicas adaptadas a sus necesidades de compras y de contratación.
- En julio se pusieron en marcha los Puntos de Información de I+D+i que ofrecen una ventanilla única para la búsqueda de fuentes de apoyo a la I+D+i en los ámbitos autonómico, estatal y europeo.

EJE 5: FOMENTO DE LA COMPETENCIA, MEJORA DE LA REGULACIÓN Y DE LA EFICIENCIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y COMPETITIVIDAD

Medidas transversales

- Nueva Ley de **Defensa de la competencia**[55]**.** Su principal novedad sería la creación de la Comisión Nacional de la Competencia independiente del Gobierno. Trataría de otorgar a la legislación de defensa de la competencia, mayor seguridad jurídica, transparencia, eficacia y coherencia.
- Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la **protección de los consumidores y usuarios**[56]. Prevé la eliminación del redondeo al alza en el tiempo consumido, los precios o las facturas, regula la desvinculación de los contratos de prestación de servicios de tracto sucesivo o continuado, trata de mejorar la protección de los consumidores en los casos de compraventa de vivienda y regula el régimen de las asociaciones de consumidores.
- Mejoras en la eficiencia de la **Administración Pública**. Aprobación de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. Creación de la Agencia de evaluación de políticas públicas y calidad de los servicios. Proyecto de Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
- **Medio Ambiente**: elaboración del borrador del Plan Nacional de Asignación 2008-2012, con una reducción relevante respecto a las emisiones actuales y proyectadas y una asignación inferior al PNA vigente. En elaboración el Proyecto de Ley de Patrimonio natural y biodiversidad. Fomento de actuaciones de protección y restauración del litoral.

No se recogen las medidas sobre capital humano (eje 3), y sobre el mercado de trabajo y diálogo social (eje 6) que se detallan en el capítulo II de esta Memoria.

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Nacional de Reformas. Informe Anual de Progreso 2006.

[55] En tramitación parlamentaria. El Anteproyecto fue remitido al CES para su dictamen; Dictamen del CES 7/2006, de 26 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley de Defensa de la competencia.

[56] Dictamen del CES 9/2005, de 21 de diciembre, sobre el Anteproyecto de Ley de Mejora de la protección de los consumidores y usuarios.

RECUADRO I-9 *(continuación)*

MEDIDAS Y AVANCES EN EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA EN 2006

EJE 5 *(continuación):* FOMENTO DE LA COMPETENCIA, MEJORA DE LA REGULACIÓN Y DE LA EFICIENCIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y COMPETITIVIDAD

Medidas sectoriales

Sectores energéticos. Destacan las siguientes medidas:

- Sobre seguridad en el suministro: reforzar las interconexiones sobre todo en electricidad y gas, promover la construcción de infraestructuras para almacenamiento de reservas estratégicas de productos petrolíferos, aprobación y puesta en marcha de normas de reparto de la capacidad de interconexión y de gestión del sistema gasista.
- Sobre liberalización: puesta en marcha del Mercado Ibérico de la Electricidad (segundo semestre de 2006); revisión de tarifas y liberalización progresiva del suministro; finalización del sistema de los Costes de Transición a la Competencia, eliminación progresiva de las tarifas de gas natural para grandes consumidores.
- Sobre eficiencia: se revisa el régimen retributivo de las instalaciones de cogeneración y se contempla la eficiencia en el borrador del PNA 2008-2012.

Sector de la distribución comercial. Además de los avances realizados en el marco del Plan de mejora de la calidad en el comercio (2005-2008); inicia su recorrido el Plan de actuación en comercio interior (2006-2008) que trata de aumentar la competencia, mejorar la transparencia, sobre todo en lo relativo a precios y márgenes comerciales y aumentar la eficiencia concretamente en los procesos logísticos y de distribución, fomento del asociacionismo e incorporación de las nuevas tecnologías (Plan AVANZA).

Recursos hídricos. Fomentar el uso eficiente del agua (RD 287/2006 de obras urgentes de mejora y consolidación de regadíos). Definición de una nueva delimitación territorial de las demarcaciones hidrográficas y modificación de la Ley de Aguas en aspectos como el establecimiento de un nuevo proceso de planificación hidrológica o aspectos concretos de tratamiento de aguas subterráneas, seguridad de presas o reutilización de aguas depuradas.

Servicios financieros. Elaboración de una reforma del mercado hipotecario que posibilite una mayor gama de productos ofertados y aumente la transparencia de las hipotecas inversas. Revisión de la normativa sobre las ofertas públicas de adquisición.

Otros sectores: turismo: se aprueba el Plan de objetivos de promoción exterior. Se estudia la creación de un regulador independiente para los **servicios postales**. Los avances más significativos en los **servicios de transporte** son la elaboración del Proyecto de Ley de Puestos y el estudio sobre la creación de un regulador ferroviario independiente. **Vivienda**: se aprobó el Código Técnico de la Edificación (RD 314/2006 de 17 de marzo). Se inicia la reforma de la Ley de Suelo[57].

EJE 7: EL PLAN DE FOMENTO EMPRESARIAL

En enero de 2006 se aprobó el Plan de fomento empresarial que gira en torno a cinco directrices: la potenciación de la iniciativa privada, el fomento de la creación de nuevas empresas, el aumento de la capacidad de innovación, la internacionalización de las empresas y la simplificación administrativa.

No se recogen las medidas sobre capital humano (eje 3), mercado de trabajo y diálogo social (eje 6) que se detallarán en el capítulo II de esta Memoria.

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Nacional de Reformas. Informe Anual de Progreso 2006.

[57] El Proyecto de Ley continúa en tramitación parlamentaria. El Anteproyecto fue objeto de dictamen del CES; Dictamen del CES 10/2006, de 26 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley de Suelo, con voto particular de cuatro Consejeros del Grupo Tercero.

CUADRO I-10

PREVISIONES ECONÓMICAS PARA ESPAÑA Y LA ZONA EURO EN 2007

(Tasas de variación interanual)

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

Fuentes: Ministerio de Economía, Informe sobre posición cíclica de la economía española, 2007, marzo 2007. Comisión Europea, *Previsiones económicas de primavera, 2007*. OCDE, *Economic Outlook núm. 80, diciembre 2006*.

A pesar de las reformas, la Comisión Europea y la OCDE reiteran, en sus previsiones para 2007, la necesidad de resolver determinadas debilidades de la economía española. Concretamente recuerdan que el diferencial de inflación respecto a la media comunitaria, que prevén se reduzca levemente, continuará deteriorando la competitividad frente al exterior. Asimismo estiman que, más allá de la posición cíclica de la economía española, existen razones estructurales que subyacen tras este diferencial, destacando la escasa competencia en determinados sectores protegidos o la mayor dependencia energética y la vulnerabilidad de la economía española a los precios del petróleo.

Aún así, las previsiones para 2007 de estos organismos internacionales no difieren sustancialmente de las presentadas por el Gobierno que considera que se producirá una moderación en el crecimiento del PIB, especialmente en la segunda mitad del año, como consecuencia de la desaceleración del consumo privado y de la inversión, sobre todo residencial, respondiendo a los mayores tipos de interés (cuadro I-10). En relación al sector exterior, se espera una mejora en su contribución al crecimiento de la economía, confiando en la buena evolución de los principales mercados de exportación. La amortiguación en el crecimiento del PIB se trasladará al mercado laboral, de modo que el Gobierno prevé una moderación en la creación de empleo durante el

ejercicio 2007, que, a su vez, podría afectar al consumo privado. Aún así, el consumo privado continuará siendo el principal impulsor de la demanda interna en su papel de motor del crecimiento económico.

3.2. Actividad productiva

Todos los sectores productivos mostraron en 2006 tasas positivas de crecimiento, destacando tanto la recuperación de la rama agraria y pesquera como el mayor ímpetu mostrado por la industria, que consolida la tendencia iniciada a mediados del ejercicio anterior (cuadro I-11). El sector más dinámico volvió a ser la construcción, que prácticamente mantiene el ritmo de crecimiento que en 2005. Los servicios y la energía, por su parte, manifestaron una moderación en sendas tasas de crecimiento, que en el caso de la energía se agudizó en el último trimestre del año.

3.2.1. **Sector primario**

El Valor Añadido Bruto (VAB) de las ramas agraria y pesquera mostró una cierta recuperación en 2006, sobre todo en el último trimestre del año, que permitió cerrar el ejercicio en tasas positivas de variación, un 0,3 por 100 (gráfico I-7). En términos relativos, el resultado fue considerablemente mejor que en 2005, cuando el VAB

CUADRO I-11

ACTIVIDAD ECONÓMICA POR SECTORES, 2005-2006

(Tasas de variación interanual en términos reales, datos corregidos)

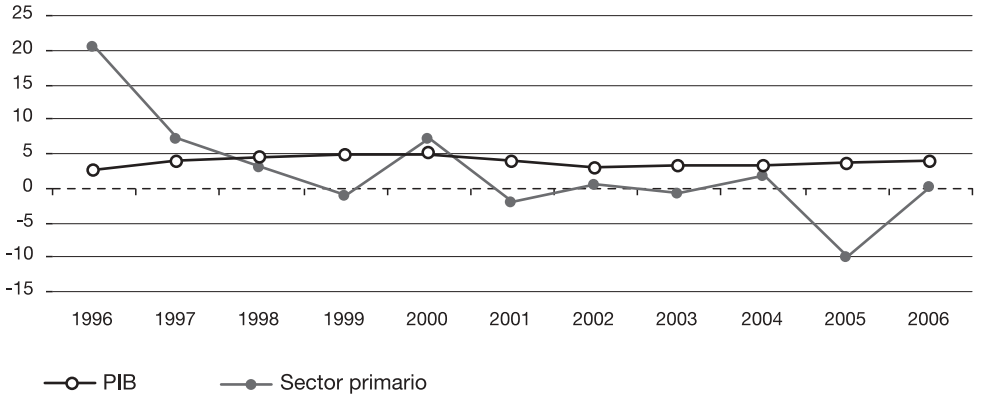
Años	Trimestres	Agricultura y pesca	Energía	Industria	Construcción	Servicios
2005	I Trim.	–14,1	3,6	0,1	5,3	4,5
	II Trim.	–10,6	3,4	–0,3	5,4	4,7
	III Trim.	–9,2	3,9	0,5	5,7	4,3
	IV Trim.	–6,2	4,3	0,7	5,3	4,1
	Media	**–10,0**	**3,8**	**0,3**	**5,4**	**4,4**
2006	I Trim.	–3,2	3,2	1,9	5,3	3,9
	II Trim.	0,1	3,2	2,8	5,0	3,5
	III Trim.	–0,5	3,9	4,0	5,8	3,3
	IV Trim.	4,3	–2,1	4,4	5,0	3,5
	Media	**0,3**	**2,0**	**3,3**	**5,3**	**3,6**

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

GRÁFICO I-7

VAB DEL SECTOR PRIMARIO, 1996-2006

(Tasas de variación interanual)



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

de estas ramas cayó un 10,0 por 100. De hecho, el año 2006 se inició con caídas en la producción pero el último trimestre del año se saldó con una tasa de crecimiento interanual de 4,3 por 100.

El empleo en el sector primario, medido en puestos de trabajo equivalente a tiempo completo, registró un descenso en 2006 del 2,9 por 100, 1,2 puntos por debajo del resultado de 2005, lo que confirma la tendencia iniciada en 2004 de reducción de los ocupados en esta actividad.

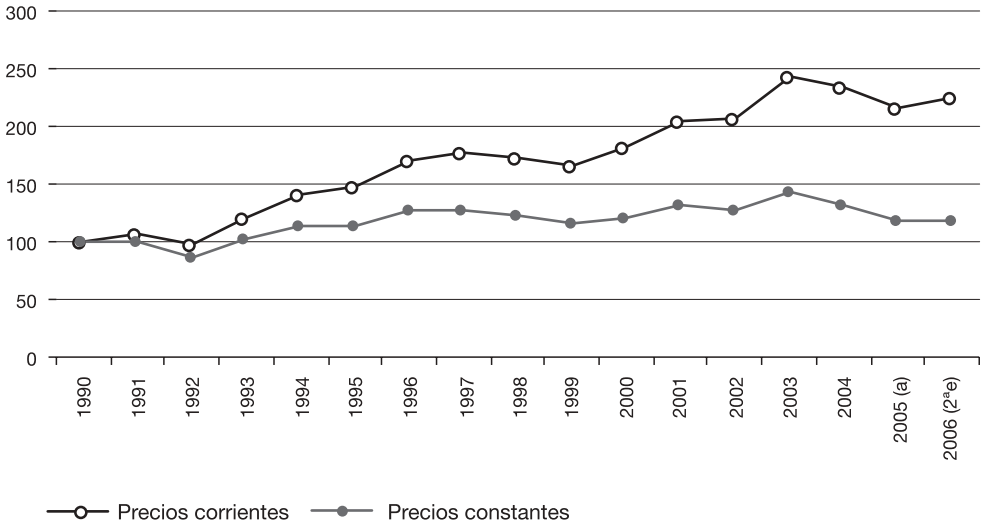
Agricultura

La sequía registrada en 2006 fue determinante sobre el resultado final de la renta agraria. La producción vegetal aumentó un 1,7 por 100; sin embargo, los precios descendieron de forma casi generalizada[58], destacando la caída de las plantas forrajeras, las frutas, las hortalizas y los cereales, lo que provocó un descenso del valor de la

[58] Frente a la tendencia general, destacaron los incrementos de los precios de las patatas, un 37,8 por 100, y del aceite de oliva, un 12,3 por 100.

GRÁFICO I-8

RENTA AGRARIA POR UNIDAD DE TRABAJO ANUAL, 1990-2006 (1990=100)



(a) Avance; (2.ª e) Segunda estimación.
Fuente: MAPA, Renta Agraria, 2006. Segunda estimación, enero de 2007.

producción vegetal del 2,3 por 100. Por su parte, la producción animal aumentó en valor un 6,7 por 100, incremento debido fundamentalmente al crecimiento de los precios, sobre todo por las subidas del bovino y el porcino, ya que la producción en cantidad se mantuvo prácticamente estable (–0,1 por 100).

Todo ello resultó en una renta agraria total de 23.516,1 millones de euros en términos corrientes y de 12.640,7 euros por Unidad de Trabajo Anual en términos constantes, es decir, un avance del 0,8 por 100 sobre el año 2005 (gráfico I-8).

En 2006, se detectaron importantes cambios en las superficies de cultivo españolas que habrían respondido a dos factores, por un lado, a la implantación del Régimen de Pago Único y a ciertos cambios en algunas Organizaciones Comunes de Mercado (OCMs), y, por otro lado, a la persistencia de la sequía, al menos durante la primera mitad del año.

Desacoplamiento y superficies de cultivo

El ejercicio 2006 fue el primero de aplicación de las medidas contempladas en la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) de 2003, concretamente la desvinculación de las ayudas a la producción estableciendo un sistema de pago único. El sistema de pagos desacoplados, adoptados parcialmente por la Administración española en 2006[59] ha propiciado la reducción de la superficie dedicada a algunos cultivos[60]. El temor a que la nueva PAC propiciase el abandono de tierras ya fue expresado por el CES[61]; es más, en su opinión el sistema de pago único podría llegar a generar la despoblación y el deterioro del medio rural en zonas poco productivas por razones estructurales, naturales o climatológicas, con los consiguientes efectos sobre el empleo, las cooperativas, la industria transformadora y, en general, sobre el desarrollo de algunos entornos rurales.

El pago único por explotación, al fijarse tomando como referencia las ayudas recibidas en el pasado consolida la distribución de ayudas preexistente y no favorece, como hubiera sido deseable, un mejor reparto entre Estados miembros, sectores y explotaciones.

Biocombustibles

Asimismo, respecto a las superficies de cultivo, cabe destacar el notable aumento que viene experimentando la superficie de cultivos agrícolas orientados a la producción de biocombustible, dedicando 223.000 has. en 2006. Este avance indica la necesidad de responder al compromiso de que este tipo de combustible llegue a representar en 2010 un 5,75 por 100 del carburante comercializado con fines de transporte[62]. Este tipo de producción, junto a otros aprovechamientos de la biomasa, podría resultar una alternativa viable para el empleo rural, una diversificación de

[59] Bruselas fijó un techo de 3.530 millones de euros para ayudas a la agricultura a través del sistema de pago único a lo que se sumaron otros 1.100 millones de euros para los pagos ligados a la producción.

[60] De acuerdo con la *Encuesta sobre superficies y rendimientos de cultivos en España,* 2006, del MAPA, el trigo duro perdió un 27,0 por 100 de la superficie cultivada, las leguminosas de grano un 54,0 por 100, cultivos industriales como el algodón o el tabaco redujeron su superficie en un 27,0 y un 31,0 por 100 respectivamente; también el cultivo de remolacha se vio afectada tanto por el desacoplamiento como por la reforma de su OCM, reduciendo la superficie de cultivo un 22,0 por 100.

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

[62] Real Decreto 61/2006, de 31 de enero, por el que se determinan las especificaciones de gasolinas, gasóleos, fuelóleos y gases licuados del petróleo y se regula el uso de determinados biocarburantes, que traspone la Directiva 2003/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de mayo de 2003, relativa al fomento del uso de biocarburantes u otros combustibles renovables en el transporte.

los ingresos dentro de las explotaciones, un aprovechamiento de subproductos e incluso una disminución de costes a través del autoconsumo.

Organizaciones Comunes de Mercado

La nueva PAC inició su andadura en 2006 teniendo pendientes las reformas de las OCMs del vino, de las frutas y hortalizas y del plátano. De todas ellas, sólo se llegó a acuerdo en la reforma del sector del plátano[63]. La nueva reglamentación en vigor desde el 1 de enero de 2007 supone la sustitución del régimen de ayudas compensatorias que funcionaba hasta ahora, de modo que sus fondos se transferirán al sistema POSEI (Programas de opciones específicas por la lejanía y la insularidad), que apoya a la producción agraria en las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea. La reforma aprobada trata de resultar coherente con las nuevas normas comunitarias de importación de plátanos, las negociaciones comerciales multilaterales, la nueva generación de acuerdos de colaboración con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), así como, la nueva política comunitaria sobre sus regiones ultraperiféricas y en concreto con los programas POSEI consagrados específicamente a apoyar la agricultura de éstas. La ayuda a estas regiones ascendería a 278,8 millones de euros, que serán repartidos entre las zonas productoras de tal modo que el sector español percibiría un 50,4 por 100 de la misma.

Respecto a las otras dos OCMs, los debates continuaron a lo largo de 2006. La propuesta de reforma del sector del vino fue presentada por la Comisión en junio de 2006, y abrió un profundo debate sobre la orientación de la misma. Los principales escollos para llegar a un acuerdo entre el sector y las autoridades comunitarias estarían relacionados con el apoyo financiero, un total del 40 por 100 de los fondos de la OCM, con el arranque voluntario de 400.000 hectáreas de viñedos, con la propuesta de suprimir los mecanismos actuales de regulación de mercados y con que los fondos de la OCM se destinaran al desarrollo rural. En cuanto a la OCM de frutas y hortalizas, en enero de 2007, la Comisión presentó su propuesta de reforma en la que destaca la sustitución de la política actual de ayudas a la transformación por un régimen de pago único disociado[64].

---

[63] Consejo de Ministros de Agricultura y Pesca de la Unión Europea del 19 al 21 de diciembre de 2006.

[64] El sistema de ayudas desacopladas por hectáreas fundamenta sus cálculos en los cobros percibidos por cada explotación en las campañas precedentes, lo que podría resultar favorable para el tomate en conserva pero lo sería menos para frutas como peras, melocotones o cítricos.

Finalmente en el Consejo de Ministros de Agricultura y Pesca de diciembre la Comisión presentó una propuesta de reforma de la PAC con el objetivo de conseguir racionalizar y simplificar su diseño a través de la sustitución de las 21 OCMs existentes por una OCM única[65]. Esta nueva OCM entraría en vigor al inicio de la campaña de comercialización 2008-2009.

Pesca

Una de las mayores preocupaciones del sector pesquero a lo largo del año 2006 fue el desarrollo de unas pesquerías sostenibles, lo que influyó en la determinación de los Totales Admisibles de Capturas (TAC) para el año 2007[66]. Concretamente, se acordó mantener cerrada la pesquería de la anchoa y se redujeron tanto los TACs como los días de mar para la merluza y la cigala de aguas ibéricas, ambas especies sometidas a un plan de recuperación. En contraste, aumentó el TAC de la merluza del norte en un 20 por 100, tras haberse cumplido los objetivos del plan de recuperación que afectaba a esta especie. Por otra parte, en noviembre de 2006, la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (ICCAT) dio el visto bueno al Plan plurianual para la recuperación del atún rojo del Atlántico Este y del Mediterráneo presentado por la Unión Europea, con una duración prevista de quince años, que comenzaría a aplicarse el 1 de enero de 2007 y contempla entre otras medidas, una reducción del TAC de aproximadamente el 20 por 100 para el ejercicio 2010, una ampliación de la temporada de veda, un aumento en la talla mínima, además de medidas de mayor control de los procesos de pesca y comercialización, de inspección o de regulación de la pesca deportiva.

Acuerdos con Marruecos y Mauritania

El Acuerdo de pesca con Marruecos firmado en junio de 2005, aprobado por el Consejo de Ministros de Agricultura y Pesca de la

[65] El futuro Reglamento que recoja la OCM única constituirá junto a los reglamentos relativos a los pagos directos (Reglamento núm. 1782/2003), al desarrollo rural (Reglamento núm. 1698/2005) y a la financiación de la PAC (Reglamento núm. 1290/05), el marco legislativo para el conjunto de la PAC.

[66] Aprobado en el Consejo de Ministros de Agricultura y Pesca de la Unión Europea del 19 al 21 de diciembre de 2006.

Unión Europea en diciembre de 2006 fue finalmente ratificado por Marruecos en febrero 2007. El nuevo acuerdo permitirá faenar en aguas marroquíes durante los próximos cuatro años. Por otra parte, en agosto de 2006, se llegó a un compromiso con Mauritania[67] que tendría una duración de seis años y un coste financiero de 516 millones de euros, y que contemplaría la pesca de cefalópodos, pelágicos de tallas pequeñas, langosta, cangrejo, atún o merluza.

El Fondo Europeo de la Pesca, nuevo instrumento de la Política Pesquera Común

El ejercicio 2006 fue el último del periodo de programación de las ayudas estructurales comunitarias articuladas a través del Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP). El 1 de enero de 2007 entraría en vigor el Fondo Europeo de la Pesca (FEP) para el periodo 2007-2013[68], sustituyendo al IFOP como instrumento de financiación de la política pesquera comunitaria. Tanto las líneas de actuación como la dotación presupuestaria cambian sustancialmente (recuadro I-10). El FEP[69] mantiene como objetivo principal adaptar la flota del sector para hacerla más competitiva dentro de un marco de preservación del medio ambiente. Desaparecen las ayudas para la renovación de la flota que no sea artesanal, para la exportación de buques o para la creación de empresas mixtas. Otras 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, y el apoyo a las áreas de pesca costera; aunque, las ayudas quedan condicionadas al respeto de las normas medioambientales.

[67] Reglamento (CE) núm. 1801/2006 del Consejo, de 30 de noviembre, relativo a la celebración del Acuerdo de Asociación en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República Islámica de Mauritania.

[68] Reglamento (CE) núm. 1198/2006 del Consejo, de 27 de julio, sobre el Fondo Europeo para la Pesca.

[69] El nuevo fondo estructural presenta cinco prioridades: adaptar la capacidad y esfuerzo de pesca a los recursos pesqueros disponibles, ayudar a las ramas del sector, ayudar a las organizaciones que representan los intereses colectivos del sector, garantizar el desarrollo sostenible de las zonas dependientes de la pesca, y prestar asistencia técnica.

RECUADRO I-10

ACTIVIDADES DE ADAPTACIÓN DE LA FLOTA PESQUERA SUBVENCIONABLES BAJO EL IFOP Y EL FEP

MEDIDAS	IFOP 1999	IFOP 2002	FEP 2006
Financiación para construcción y modernización	• Subvencionable construcción con ayudas basadas en entradas/salidas en la flota si capacidad no mayor a objetivos de los Programas de Orientación Plurianuales (POP), global y por segmentos. • Subvencionable el aumento de capacidad y modernización relacionados con la mejora de seguridad, navegación marítima, higiene, calidad producción y condiciones, sin aumentar índice de explotación de los recursos. • No subvencionable la sustitución de la capacidad de buques de más de 12 metros y arrastreros de cualquier dimensión, retirados con ayudas públicas. • No subvencionable modernización de buque de menos de 5 años construido con ayuda pública. • No subvencionable la sustitución de artes de pesca.	• No subvencionable la construcción a partir del 1 de enero de 2005. • Subvencionable la renovación de buques si menores de 400 GT hasta el 31 de diciembre de 2004 (modif. art. 9). • Subvencionable el equipamiento de los buques incluido uso de técnicas de pesca más selectivas y los sistemas de control de los buques o a la modernización de los buques de pesca que no afectase a la capacidad (arqueo o potencia), ni aumentara la eficacia de las artes de pesca.	• No ayudas para construir buques que no sean de pesca artesanal ni para aumentar la capacidad de las bodegas (art. 25.2). • Subvencionable la modernización (art. 25) respetando previsiones del capítulo III del Reglamento 2371/2002 que obliga a respetar los niveles de referencia. • Subvencionable inversiones para mejorar seguridad, condiciones de trabajo, higiene, calidad de los productos, rendimiento energético y la selectividad siempre que no aumente la capacidad. • Financiación de inversiones/modernización para conservación capturas con descartes no autorizados, para experimentación de nuevas medidas técnicas, que reduzcan el impacto sobre especies no comerciales o que reduzcan el impacto sobre medioambiente (art. 25.6). • Subvencionable la sustitución de artes de pesca, aunque con limitaciones (art. 25 apdos 7 y 8).
Cambio de motor	• Subvencionable como obra de modernización.	—	• Subvencionable. Para flota artesanal misma potencia; el resto menor potencia (art. 25.3).
Pesca costera artesanal	• Definido como buques de eslora inferior a 12 metros. • Prima global a tanto alzado para proyecto colectivo integrado (PCI) de modernización o desarrollo de la actividad pesquera en un marco asociativo (art.11). Límite máximo de la prima 150.000 euros.	• Cambio en definición: buques de eslora inferior a 12 metros no arrastreros. • Cambios en aspectos de la definición de PCI en un marco asociativo.	• Misma definición que la de 2002. • Subvencionables (100%) medidas socioeconómicas para gestión flota. Primas para mejora gestión acceso, organización de cadena producción y comercialización, medidas para menor esfuerzo y conservación recursos, uso innovaciones técnicas y formación. • Financiación de inversiones del art. 25 aumentando financiación pública un 20 por 100 frente a la pesca general. • Desaparece referencia a PCI en un marco asociativo.

RECUADRO I-10 *(continuación)*

ACTIVIDADES DE ADAPTACIÓN DE LA FLOTA PESQUERA SUBVENCIONABLES BAJO EL IFOP Y EL FEP

MEDIDAS	IFOP 1999	IFOP 2002	FEP 2006
Paralización temporal	• Ayudas a paro por acontecimiento imprevisible (2 meses seguidos o 6 en todo el periodo programación), por no renovación o suspensión acuerdo pesca (6 meses y 6 más si plan de reconversión), por plan de recuperación de una pesquería (2 años prorrogables por 1) y por restricción de arte o método de pesca (6 meses para adaptación). Cada Estado decide cuantía individual. Límites: 1 millón de euros o 4% contribución financiera comunitaria al sector. • No ayudas a paralización estacional.	• Cambian límites temporales de ayudas: para acontecimiento imprevisible (3 meses consecutivos o 6 todo periodo de programación), por plan de recuperación de una pesquería (1 año prorrogable por 1). Los límites a los Estados miembros se ampliaban en función de posible programa de desmantelamiento. • No ayudas a paralización estacional.	• Ayudas planes de recuperación de pesquerías (12 meses prorrogables por otros 12), medidas de urgencia Estado miembro/Comisión (3 m./6 m.), no renovación o suspensión acuerdo pesca (6 m. prorrogables por 6), para planes de gestión (8m.), plan salvamento y reestructuración (3m. durante periodo sustitución motores), por catástrofe natural, vedas por salud pública y acontecimiento excepcional (6m.) (art. 24). • Límites Estado miembro 1 millón de euros o 6% contribución al sector en ese Estado; ampliable pero sin especificar. • No ayudas a paralización estacional.
Paralización definitiva	• Ayudas a paro de buques en registro comunitario de más de 10 años, sin sustitución de capacidad para flota de más de 12 metros y arrastreros, retirados con ayuda pública. Se anula licencia y se retira de registro (art.7, art.10 Anexo III). • Formas subvencionables: desguace; y si tonelaje inferior a 20 TRB o 22 GT: exportación (buques menos 30 años), paso a sociedad mixta (menos 30 años) o a tareas no pesqueras (art. 16).	— Cambian las formas subvencionables. En concreto se imponen limitaciones a las ayudas a la exportación y al paso a las sociedades mixtas y sólo se subvencionarían hasta el 31 de diciembre de 2004.	• Formas subvencionables: desguace, reconversión a tareas no pesqueras o para crear arrecifes artificiales. No ayudas a exportación ni paso a sociedades mixtas (art. 23). • Nivel fijado por cada Estado miembro teniendo en cuenta factores de coste-eficacia. Precio buque, volumen negocio o edad buque.
Sociedades mixtas	• Establecía primas a la constitución de sociedades mixtas, además de las ayudas al traspaso de buques (art. 8).	• Modifica el artículo 8 de 1999 para incluir seguimiento comunitario de sus actividades.	— Desaparecen ayudas concretas. Se prevén ayudas a acciones colectivas relacionadas con el desarrollo de terceros países (art. 37).
Medidas socioeconómicas	• Ayudas a: jubilación anticipada, afectados por paralización definitiva, reconversión profesional o acceso a propiedad buque de jóvenes pescadores (menores 35 años) (art. 12).	• Se matizan condiciones de acceso a ayudas.	• Se mantienen las de 1999 matizadas y se contemplan ayudas a: mejora aptitudes profesionales, reciclaje profesional y diversificación actividad (art. 27).

Fuente: IFOP 1999: Reglamento CE 2792/1999; IFOP 2002: Reglamento CE 2369/2002 y Reglamento CE 2371/2002; FEP 2006: Reglamento CE 1198/2006.

Otras medidas comunitarias e internacionales

En junio de 2006 se publicó el Libro Verde[70]: Hacia una política marítima de la Unión Europea que abre un proceso de consulta y reflexión sobre la futura política marítima de la Unión Europea que terminará a mediados de 2007 tras recoger las respuestas de gobiernos, organizaciones y expertos. Se trata de ofrecer un enfoque global de la gestión de los recursos marítimos que permita conseguir una economía marítima dinámica y sostenible. El Libro Verde incide especialmente en la necesidad de coordinar, integrar y/o vertebrar las actividades sectoriales relacionadas con el mar, que en ocasiones se superponen o interdependientes, como el transporte, la navegación, el comercio, las industrias costeras y portuarias, la producción tradicional o alternativa de energía en el mar, la pesca, la acuicultura, la investigación marítima o el turismo[71].

Por último, en diciembre de 2006, se aprobó, tras casi tres años de deliberaciones, un Reglamento[72] relativo a las medidas de gestión para la explotación sostenible de los recursos pesqueros en el mar Mediterráneo que pretende establecer una explotación más adecuada de los recursos acuáticos vivos protegiendo los hábitats más vulnerables, atendiendo a su vez a la especificidad de la pesca de bajura artesanal en estas aguas.

Cabe destacar como avance en la regulación laboral del sector en el ámbito mundial, la aprobación por la OIT en febrero de 2006 del Convenio mundial sobre el trabajo marítimo que incluye aspectos básicos que tratan de garantizar unas condiciones adecuadas de trabajo para la gente del mar, regulando la edad mínima para el trabajo a bordo, las horas de trabajo, la protección de la salud y de seguri-

[70] Comisión de las Comunidades Europeas, «Hacia una política marítima de la Unión Europea: perspectiva europea de los océanos y los mares», COM (2006) 275 final, 7 de junio de 2006.

[71] Una mayor coordinación comunitaria en aspectos adyacentes a la actividad pesquera resulta necesaria, de modo que se evitarían situaciones que, aunque excepcionales, ponen de manifiesto esa falta de coordinación; sirva de ejemplo, el rescate en alta mar en julio de 2006 de 51 inmigrantes por el buque pesquero «Francisco y Catalina», que se vio forzado a mantenerse fondeado durante seis días frente a las costas de Malta por la prohibición de atraque en ese país; por su labor el Consejo de Ministros decidió otorgarle la Medalla al Mérito Civil al armador y a sus tripulantes.

[72] Reglamento (CE) núm. 1967/2006 del Consejo, de 21 de diciembre, relativo a las medidas de gestión para la explotación sostenible de los recursos pesqueros en el mar Mediterráneo y por el que se modifica el Reglamento (CEE) núm. 2847/93 y se deroga el Reglamento (CE) núm. 1626/94.

dad en el trabajo, normas sobre alojamiento y alimentación, acceso a la atención médica, la repatriación y la inspección de trabajo.

Acuicultura

Frente al estancamiento de la producción comunitaria[73], en España durante el periodo 2000-2004 la producción acuícola aumentó un 16,3 por 100, hasta las 363.181 toneladas. España presenta respecto a la media comunitaria una clara especialización en la producción de moluscos y crustáceos[74], lo que se traduce en un menor peso de la acuicultura continental, un 8,6 por 100 de la producción frente al 22,0 por 100 que representa en la Unión Europea. De hecho, en España se ha venido observando una reducción gradual en el número de empresas dedicadas a la acuicultura continental durante los últimos años[75]. El escaso grado de competitividad de este sector, que no ha resultado ajeno al proceso de deslocalización productiva, ha venido determinado por aspectos como la baja inversión en capital fijo, la alta dependencia de los costes variables, la elevada dispersión geográfica de la actividad y por la existencia de grávamenes entre los que destacan los cánones de saneamiento[76]. No obstante, cabe reseñar los esfuerzos realizados para promover la producción, comercialización y competitividad de la acuicultura continental, destacando la aprobación en 2005 y en 2007 de dos normas AENOR sobre los procesos productivos de la trucha y de su producción ecológica[77].

En cuanto a la acuicultura marina destacaron las acciones diseñadas por parte del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

[73] Eurostat, *Statistics in focus, 23/2006*, Aquaculture, noviembre de 2006.

[74] España se revela como el mayor productor tanto de crustáceos como de moluscos, produciendo en el primer caso más de la mitad de la producción de crustáceos en la Unión Europea y un 40,0 por 100 de la de moluscos.

[75] Según un estudio encargado por la Secretería General de Pesca Marítima del MAPA, desde el ejercicio 2000 al 2006 se han perdido casi un 50 por 100 de las empresas dedicadas a la acuicultura continental.

[76] El MAPA encargó en 2006 una Asistencia Técnica con el objetivo de plantear el problema a la Dirección General del Agua del Ministerio de Medio Ambiente, en la que se cuestionaba, entre otros aspectos, la técnica utilizada para calcular los cánones de saneamiento y se ponía de manifiesto la disparidad del mismo entre comunidades autónomas. La acuicultura marítima se encuentra igualmente gravada por cánones de ocupación de dominio público marítimo terrestre que afectan a la competitividad del sector.

[77] Norma UNE 173001:2005, de 16 de noviembre, sobre *Acuicultura. Procesos productivos. Trucha*. y Norma UNE 173002:2007, de 7 de febrero, sobre *Acuicultura. Procesos productivos. Producción ecológica de trucha*.

(MAPA) para fomentar su internacionalización y su competitividad, concretamente: el Plan internacional de la acuicultura marina, cuyo objetivo es fomentar la inversión que potencien el crecimiento del sector a través de contactos con empresas o instituciones de otros países, el Plan estratégico de la acuicultura marina, en el que se definen las líneas estratégicas para lograr aumentar la competitividad y la creación del Observatorio Español de Acuicultura. Asimismo, destacó, tras numerosos años de trabajo en este sentido, el inicio de los trámites para aprobación definitiva[78], por primera vez para un producto del mar, de la Denominación de Origen Protegida del Mejillón de Galicia, lo que significa un reconocimiento comunitario al sistema de trabajo y al mejillón de Galicia.

Las amenazas para el sector acuícola español fueron expuestas en el Plan estratégico nacional del fondo europeo de la pesca[79] publicado en 2006, en el que, además de los fuertes cánones de ocupación, se recogen otras como los precios bajos de las especies cultivadas, los largos plazos para obtener autorizaciones, los crecientes requisitos medioambientales o los posibles riesgos sanitarios; pero, a su vez, el Plan exponía las oportunidades para su desarrollo futuro, relacionándolas con el creciente déficit comercial de la balanza comercial pesquera y con las buenas perpectivas de diversificación de especies.

3.2.2. **Industria y energía**

La industria experimentó una considerable mejora en 2006 como consecuencia de unas expectativas empresariales más favorables y la recuperación de los principales socios comerciales de España. Por su parte, frente al ejercicio anterior, las ramas energéticas redujeron su actividad como consecuencia de un año meteorológico más benigno.

[78] Publicación de una solicitud con arreglo al artículo 6, apartado 2, del Reglamento (CE) núm. 510/2006 del Consejo, sobre la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios Diario Oficial de la Unión Europea de 28 de diciembre.

[79] El nuevo FEP, establece ayudas para inversiones de construcción, equipamiento y modernización de las instalaciones productivas acuícolas, fomenta la diversificación hacia nuevas especies prioritariamente hacia las de mayor valor añadido, apoya la actividad tradicional y la compra de equipos contra los depredadores salvajes. Asimismo, se establecen ayudas para aplicar medidas hidroambientales y para paradas temporales por razones de salud pública.

Industria

El VAB de las ramas industriales creció a un ritmo medio anual del 3,3 por 100, tres puntos por encima del crecimiento de 2005. Desde mediados de 2005 el crecimiento interanual por trimestres se venía acelerando, tendencia que se confirmó a lo largo de 2006, de modo que se inició el ejercicio con un avance del 1,9 por 100 en el primer trimestre y se cerró con una tasa de crecimiento del 4,4 por 100 (gráfico I-9).

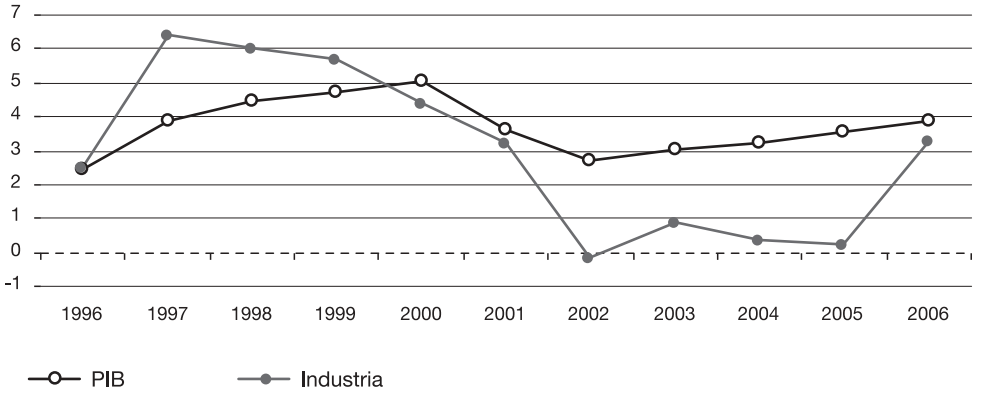
Por su parte, el empleo de las ramas industriales medido como empleo equivalente a tiempo completo en la Contabilidad Nacional Trimestral[80] reveló para 2006 un estancamiento, frente al ya escaso crecimiento del 0,3 por 100 de 2005. De hecho de acuerdo con la EPA, el empleo en la industria manufacturera descendió un 0,2 por 100 debido a los malos resultados en términos de ocupación del tercer trimestre del año.

Notable crecimiento de la producción industrial

Esta recuperación de la actividad industrial se recoge igualmente por el Índice de Producción Industrial (IPI) que creció en 2006 un 3,8 por 100 en tasa corregida de efectos de calendario, frente al 0,7

GRÁFICO I-9

VAB DE LA INDUSTRIA, 1996-2006 (Tasas de variación interanual)



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

[80] Incluye energía.

por 100 de 2005. El avance fue ganando ímpetu a medida que se avanzaba en el año, de modo que en el primer trimestre el IPI creció a una tasa interanual de 2,6 por 100, finalizando en el cuarto con una tasa del 4,4 por 100.

Considerando el destino económico de los bienes se observa que todas las producciones, salvo las de energía, registraron incrementos notables en sus tasas de crecimiento. Los bienes de equipo lideraron dicho avance, de modo que su producción pasó de caer un 0,1 por 100 en 2005 a crecer un 8,2 por 100 en 2006. La producción de bienes intermedios también reveló una sustancial mejora, de modo que, frente a las tasas de variación negativas de los últimos años, pasó a crecer a un ritmo del 3,9 por 100. Finalmente, la producción de bienes de consumo consolidó su recuperación creciendo un 2,3 por 100 gracias al aumento de los bienes de consumo duradero. Únicamente la energía manifestó un deterioro en su producción, de modo que avanzó sólo un 0,9 por 100, frente a crecimientos superiores al 3,0 por 100 en los últimos tres años.

Atendiendo a la clasificación CNAE-93 (cuadro I-12), se observa la elevada desigualdad en la producción de las 25 ramas analizadas en el IPI. En términos de tasas de crecimiento interanual, las ramas de maquinaria y material eléctrico, la de material electrónico, la de muebles y la de maquinaria resultaron líderes en 2006 con incrementos de más de un dígito[81]. Atendiendo a su impacto sobre el conjunto de la producción industria, destaca el comportamiento de tres ramas: maquinaria, maquinaria y material eléctrico y muebles que agregadamente responden de la mitad del crecimiento del IPI total en 2006.

Del conjunto de las ramas de actividad industrial, seis presentaron tasas de variación negativas en 2006. Salvo la industria editorial cuya producción descendió por primera vez en los últimos cinco años, el resto de ramas en retroceso vienen mostrando una tendencia al declive en los últimos años. Cabe señalar, no obstante, que dichas ramas, excepto la industria del tabaco y la de equipos informáticos, registraron en 2006 tasas negativas de variación inferiores a las de 2005.

[81] Resultan reseñables los casos de la industria de maquinaria y de muebles, ya que, tras haber sufrido caídas en sus producciones en 2005, en 2006 manifestaron una considerable recuperación en sus ritmos de actividad.

CUADRO I-12

ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL POR RAMAS DE ACTIVIDAD (CNAE-93), 1999-2006 (Tasas de variación interanual en términos reales)

Ramas de actividad	Ponderación	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Industrias extractivas	**1,6**	**–2,1**	**1,1**	**–3,2**	**–0,5**	**0,0**	**–4,8**	**–4,0**	**2,3**
Productos energéticos	0,7	–8,3	–2,2	–5,3	–2,9	–6,4	–7,4	–13,2	–0,3
Otros minerales	0,9	6,0	4,7	–1,1	0,7	4,6	–3,0	1,6	3,7
Industria manufacturera	**88,7**	**2,3**	**3,3**	**–2,0**	**0,4**	**1,5**	**1,2**	**–0,3**	**4,0**
Alimentación y bebidas	12,1	0,5	–1,0	1,9	3,7	2,6	2,1	1,6	0,3
Tabaco	0,5	–6,1	1,2	–17,3	6,4	–5,2	–16,5	–2,6	–13,8
Textil	2,6	–8,5	–1,0	–2,3	–2,3	–6,8	–6,0	–11,6	–4,4
Confección y peletería	2,1	–4,9	–2,7	–4,9	–22,4	–4,2	–2,8	–9,2	1,0
Cuero	1,2	15,6	–2,1	–2,8	–4,0	–11,1	–13,6	–14,2	–6,3
Madera	2,1	11,3	0,0	–13,8	–0,5	0,6	1,5	–2,0	1,4
Papel	2,7	3,4	3,0	–2,2	6,0	4,0	2,8	–0,6	2,5
Edición	5,2	7,2	1,1	–2,0	10,7	0,2	4,3	4,2	–0,6
Coquerias	2,5	–2,6	0,3	–2,8	3,8	10,4	–0,3	1,4	0,1
Química	8,5	4,0	–1,4	0,8	2,7	4,3	–1,0	0,0	3,8
Caucho	4,2	10,8	5,4	–0,9	7,8	1,9	1,5	–1,1	2,4
Otros minerales no metálicos	7,2	3,8	4,2	1,2	–1,2	1,7	0,8	2,0	3,5
Metalurgia	4,3	0,9	13,8	–3,6	6,4	1,1	6,2	–2,2	5,5
Productos metálicos	8,6	2,0	0,7	–5,3	1,8	1,2	0,6	4,7	4,3
Maquinaria	6,1	2,0	5,1	1,1	–7,5	–0,7	3,9	–0,3	11,6
Equipos informáticos	0,5	–6,7	–9,1	–33,0	–39,1	–34,6	–22,6	0,8	–33,7
Maquinaria y material eléctrico	3,3	4,1	4,7	0,3	2,2	4,8	6,3	–0,7	18,0
Material electrónico	1,3	–14,1	18,7	–15,8	–14,5	–11,4	–0,4	–11,2	0,3
Equipo médico	1,1	–0,8	7,1	–7,9	–19,9	5,3	6,2	–3,2	13,5
Vehículos de motor	7,4	2,5	9,7	–4,1	–2,3	3,9	1,3	–5,5	5,4
Otro material de transporte	1,7	2,9	–2,2	–0,6	–3,8	1,3	1,4	–0,4	3,5
Muebles	3,6	6,9	2,2	3,1	–7,1	–1,5	–2,1	–2,2	12,3
Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua	**9,7**	**6,2**	**8,6**	**4,3**	**0,0**	**2,9**	**7,0**	**4,1**	**1,1**
Pro memoria ***PIB en volumen (base 2000)***	**—**	**4,7**	**5,0**	**3,6**	**2,7**	**3,0**	**3,2**	**3,5**	**3,9**

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Ligera recuperación en la producción de automóviles

La industria del automóvil mostró una moderada recuperación en 2006, de manera que de acuerdo con los datos de la Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones (ANFAC), la producción creció un 1,0 por 100, frente al descenso del 8,6 del año anterior. La producción ascendió a 2.777.435 vehículos, de los cuales un 74,8 por 100 correspondió a turismos, registrando un descenso en la producción del 0,9 por 100 frente al ejercicio 2005. Estos favorables resultados se trasladaron, igualmente, a las exportaciones, con un crecimiento del 1,1 por 100, 10,5 puntos más que en 2005, de manera que un 81,8 por 100 de los vehículos producidos en España se destinaron a la venta exterior.

La recuperación de los principales mercados europeos, fundamentalmente Alemania e Italia, el primero afectado de un posible efecto anticipación de compra de vehículos ante un incremento de IVA anunciado para el ejercicio siguiente, junto a la incorporación de nuevos modelos a las factorías españolas, propiciaron el cambio de tendencia.

Por su parte, las matriculaciones de turismos se redujeron en un 1,4 por 100, tras tres años consecutivos de crecimiento, como consecuencia de la menor pujanza del consumo de los hogares. Paradójicamente, destacó el favorable resultado de las ventas de todo terrenos, con un aumento de las matriculaciones del 12,6 por 100, a pesar de que el precio medio de este tipo de vehículos es sensiblemente superior. En 2006 continuó la creciente tendencia a la dieselización del parque automovilístico español, de modo que las matriculaciones de vehículos diesel alcanzó más de dos tercios de las ventas frente al tercio de cuota que mantenían diez años antes. La creciente presencia de vehículos diesel se atribuye al desarrollo tecnológico experimentado por estos motores en los últimos años, a su menor precio frente a la gasolina y a la gran variedad en la oferta de las marcas de automóviles; tal y como se comentó en el apartado dedicado a la política energética europea, el mayor peso de los vehículos diesel en las matriculaciones en España ha tenido repercusiones negativas sobre el comercio exterior de hidrocarburos líquidos.

Para el ejercicio 2007 resulta previsible una caída de las ventas como consecuencia de la aprobación a finales de 2006 de una serie de cambios en el Plan Prever[82]. Desde enero de 2007, quedarían excluidos del Plan los vehículos de más de 2.500 centímetros cúbicos y los coches usados de menos de cinco años. Asimismo, se suprimió la ayuda de 721 euros por entregar vehículos que consumieran gasolina con plomo. Además se puso fecha, 1 de enero de 2008, de finalización a las actuaciones de un Plan que durante los cinco años precedentes resultó clave para alentar la renovación del parque automovilístico español, contribuyendo a reducir la siniestralidad, la contaminación y el abandono anárquico de coches usados.

[82] Real Decreto-Ley 13/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes en relación con el programa Prever para la modernización del parque de vehículos automóviles, el incremento de la seguridad vial y la defensa y protección del medio ambiente.

Una serie de acontecimientos acaecidos en 2006[83], reavivaron el debate sobre la necesidad de aumentar la competitividad del sector del automóvil en España. Cabe recordar que cualquier pérdida de competitividad relativa frente a otros países puede tener consecuencias muy adversas sobre un sector cuyos centros de decisión, dominado por multinacionales, se encuentran fuera de España. En este sentido, cabe subrayar la presentación en marzo de 2007 de un estudio por parte de ANFAC[84] en el que se recogen una serie de propuestas con el objetivo de mejorar la logística del sector del automóvil ya que la reducción de este tipo de costes y la mejora de las infraestructuras se identifican como factores clave, entre otros, para la competitividad del sector. De acuerdo con las estimaciones recogidas en dicho informe los costes logísticos del sector alcanzan entre el 8,0 y el 10,0 por 100 del total, superando incluso a los de personal que se sitúan en el rango del 7,0 al 8,0 por 100. Concretamente, las propuestas versan sobre tres ámbitos: las infraestructuras, incidiendo en la necesidad de mejorar las conexiones ferroviarias con el resto de Europa, los accesos a los puertos principales y de la intermodalidad, los cambios legislativos, orientados hacia la liberalización de los servicios portuarios y ferroviarios, la clarificación del sistema de tarifas del Adif, la definición de corredores estratégicos, la armonización de las dimensiones máximas de los camiones o el impulso del transporte marítimo de corta distancia; y finalmente, la coordinación de los agentes implicados en el sector, haciendo especial hincapié en la adecuación de los servicios prestados por los estibadores.

Continúa la internacionalización del sector químico

En 2006 la producción del sector químico español, que representa el 9,6 por 100 de la industria manufacturera española medido a través del IPI, creció un 3,8 por 100, gracias a la buena evolución de la demanda interna y de las exportaciones. La recuperación económica de los principales socios comerciales de España facilitó el acceso a los mercados exteriores, circunstancia clave para los resultados de un sector que ha experimentado en los últimos años un importante proceso de internacionalización; en 2006, exportó un 52,0 por 100 de su producción[85], cuatro décimas más que en 2005.

[83] Destaca el cierre de la planta gaditana de la compañía estadounidense Delphi de fabricación de componentes de automóvil.

[84] ANFAC, «La logística como factor clave de competitividad en el sector del automóvil».

[85] Cifras ofrecidas por la Federación Empresarial de la Industria Química Española (FEIQUE).

La buena evolución de sus ventas al exterior permitió alcanzar en 2006 una tasa de cobertura del 70,9 por 100, consolidando la tendencia al alza de esta magnitud.

Tras dos años de pobres resultados, en 2006, la recuperación del sector químico ha coincido con el crecimiento del número de empresas dedicadas a la química básica y de las dedicadas a la fabricación de otros productos químicos. El comportamiento del tejido empresarial dedicado a la química básica, contrasta con la evolución, hacia una especialización a favor de producciones de mayor valor añadido, que viene experimentando el sector en las últimas tres décadas[86]. Cabe destacar igualmente, que dada la elevada concentración geográfica de la actividad, los resultados registrados habrían tenido un impacto relevante sobre el crecimiento industrial de Cataluña, Madrid, Andalucía y Comunidad Valenciana[87].

En diciembre de 2006 se presentó el Séptimo Informe de Realizaciones del «Compromiso de Progreso»[88] iniciativa a la que se adquirió voluntariamente la industria química española en 1993 y por la cual se comprometió, principalmente, a avanzar en los ámbitos relacionados con el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente. Desde que se aplica dicha iniciativa se han constatado progresos significativos tanto en la reducción de los contaminantes emitidos, en un 56,0 por 100 por tonelada producida, como en la de los contaminantes en vertidos, que disminuyeron un 84,0 por 100. No obstante, cabe señalar que en los últimos ejercicios, y más concretamente en 2005, último ejercicio para el que existen datos, se ha producido un cierto estancamiento en los avances. En cualquier caso, según los datos del INE, el sector químico es el mayor inversor en protección medioambiental en España, alcanzando casi un quinto de los gastos totales, seguido de la industria de la alimentación y la bebida con el 17,0 por 100, y de la metalurgia con el 15,0 por 100.

[86] De acuerdo con las cifras ofrecidas por la FEIQUE, en 1977 la química básica representaba el 61,0 por 100 del sector químico español, frente al 40,0 por 100 en 2005. La química de la salud y la destinada a la industria y al consumo final aumentaron su peso en la producción del sector.

[87] Tres cuartas partes de la producción se concentra en estas cuatro regiones.

[88] «Responsible Care» es una iniciativa global del ICCA (International Council of Chemical Associations).

En cuanto al ámbito normativo, destacó la aprobación en diciembre de 2006 del Reglamento relativo al Registro, Evaluación y Autorización, comúnmente denominado REACH[89], que tratará de ofrecer los instrumentos adecuados para garantizar, ante todo, la protección de la salud humana y del medio ambiente, estableciendo un marco legislativo adecuado para la fabricación, comercialización, importación y uso de sustancias y preparados químicos.

Se suaviza el ajuste del textil

Tal y como revela el índice de producción industrial, el ejercicio 2006 fue nuevamente un año de ajuste para el sector textil en el marco de liberalización de los intercambios internacionales, no obstante, el retroceso de la actividad fue más suave que en el ejercicio anterior. En 2006 las exportaciones avanzaron un 10,3 por 100 gracias a la recuperación de las ventas hacia los principales socios comunitarios, sin embargo, la balanza comercial del sector textil y de la confección continuó deteriorándose, hasta alcanzar casi los cinco mil millones de euros, como consecuencia de la pujanza de las importaciones, que crecieron un 12,1 por 100, y compitieron principalmente con la producción de uso final, es decir, prendas de vestir y ropa de hogar[90].

El ajuste de las empresas españolas dedicadas al sector textil se ha traducido en una reducción del empleo del 28,0 por 100 desde 2000 hasta 2006, según la EPA, lo que se corresponde tanto con los ajustes internos llevados a cabo por las empresas del sector como con la desaparición de unidades industriales. Con las cifras procedentes del Directorio Central de Empresas del INE para 2006 se observa que este ajuste se concentró sobre todo en el periodo 2005-2006. La industria textil[91] junto con la de confección de prendas de

[89] Reglamento (CE) núm. 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, se modifica la Directiva 1999/45/CE y se derogan el Reglamento (CEE) núm. 793/93 del Consejo y el Reglamento (CE) núm. 1488/94 de la Comisión así como la Directiva 76/769/CEE del Consejo y las Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE y 2000/21/CE de la Comisión, y la Directiva 2006/121/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006.

[90] Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales del Ministerio de Economía y Hacienda.

[91] Grupos CNAE: 17 Industria textil: 171 Preparación e hilado de fibras textiles; 172 Fabricación de tejidos textiles; 173 Acabado de textiles; 174 Fabricación de otros artículos confeccionados con textiles, excepto prendas de vestir; 175 Otras industrias textiles; 176 Fabricación de tejidos de punto; 177 Fabricación de artículos en tejidos de punto.

vestir en textiles y accesorios[92] mantenían, en 2006, 9.412 y 13.486 empresas respectivamente, esto es 587 y 1.427 empresas menos que un año antes. Esta desaparición de empresas afectó al tejido empresarial en su conjunto sin distinción de tamaños, aunque cabe mencionar que la industria textil perdió un tercio de sus empresas, doce, de tamaño grande (de entre 200 y 499 trabajadores) en el periodo mencionado. De hecho, observando el ajuste de la industria textil desde 2000, se confirma la dureza del mismo en el periodo 2005-2006, puesto que del 11,9 por 100 de las empresas que desaparecieron desde 2000, más de la mitad lo hicieron entre 2005 y 2006; el ajuste se agrava al considerar la Industria de la confección de prendas de vestir en textiles y accesorios, de modo que, dos tercios de la disminución desde 2000 del tejido empresarial se concentró en el periodo 2005-2006[93].

Ante la dificil situación del sector, en 2006 se aprobó el Plan de apoyo al sector textil y de la confección, que tomaría el relevo al Acuerdo Marco para el sector textil y de la confección de noviembre de 2003[94]. El Plan, que contaría con una vigencia hasta el 31 de diciembre de 2008, planteaba como objetivos fundamentales la necesidad de aumentar la competitividad del sector en el marco de la plena liberalización comercial de los productos textiles y de la confección y la de paliar las consecuencias negativas sobre el empleo y sobre determinados territorios de dicha liberalización.

Las medidas concretas de este Plan quedaron estructuradas en dos grandes divisiones: por un lado, las llevadas a cabo por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, entre las que destacaba una línea de financiación del Instituto de Crédito Oficial (ICO), que con una dotación de 450 millones de euros para el periodo 2006-2008, ayudaría a financiar la diversificación o especialización hacia los segmentos del mercado menos afectados por la competencia mun-

[92] Grupo CNAE: 182. Confección de prendas de vestir en textiles y accesorios.

[93] No obstante, cabe subrayar la tendencia seguida por la industria de fabricación de otros artículos confeccionados con textiles, diferentes a las prendas de vestir que representa más de un tercio de la industria textil, aunque entre 2005 y 2006 también redujo el número de empresas en un 0,3 por 100, desde 2000 aumentaron un 6,8 por 100.

[94] Véase *Observatorio de Relaciones Industriales* del CES, núm. 79, de marzo de 2005.

dial, así como apoyar los procesos de concentración empresarial que implicasen nuevas inversiones; por otro lado, las del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que, bajo la denominación de Plan integral de políticas activas de empleo para los trabajadores del sector textil y de la confección, contemplaba una serie de intervenciones para favorecer el mantenimiento del empleo en el sector, la recualificación y el reciclaje profesional, la recolocación de trabajadores excedentes o para propiciar las prejubilaciones[95].

Energía

La rama energética aminoró gradualmente su ritmo de crecimiento a lo largo de 2006, de modo que inició el ejercicio con un crecimiento interanual del 3,2 por 100 en el primer trimestre para finalizarlo con un descenso del 2,1 por 100. Estos resultados se tradujeron en un crecimiento medio anual del 2,0 por 100, 1,8 puntos porcentuales menos que en 2005 (gráfico I-10). La contracción de esta rama a finales de año se relacionó con la menor demanda energética derivada de una meteorología benigna en los primeros meses invernales.

En línea con el sostenimiento de la actividad económica en 2006, la demanda anual de energía eléctrica aumentó un 3,6 por 100, en datos corregidos de efectos de laboralidad y temperatura, hasta alcanzar los 252.878 GWh[96]. Esta demanda fue cubierta en un 81,0 por 100 por el régimen ordinario, rompiendo la tendencia a favor del régimen especial que se había venido registrando en los últimos años. Dentro de la producción ordinaria[97] destacó el aumento notable de la proveniente de las centrales de ciclo combinado, un 30,0 por 100, y con una participación del 24,0 por 100 en la generación de electricidad, prácticamente igual a la proveniente de las tecnologías del carbón y nuclear, que compensó la escasa producción hidroeléctrica durante los tres primeros trimestres del año. La producción de régimen especial, que cubrió el 19,0 por 100 restante, reveló dos tendencias inversas, frente al avance experimentado por la energía eólica, un 12,6 por 100, que le llevó a producir un 46,2 por 100 de

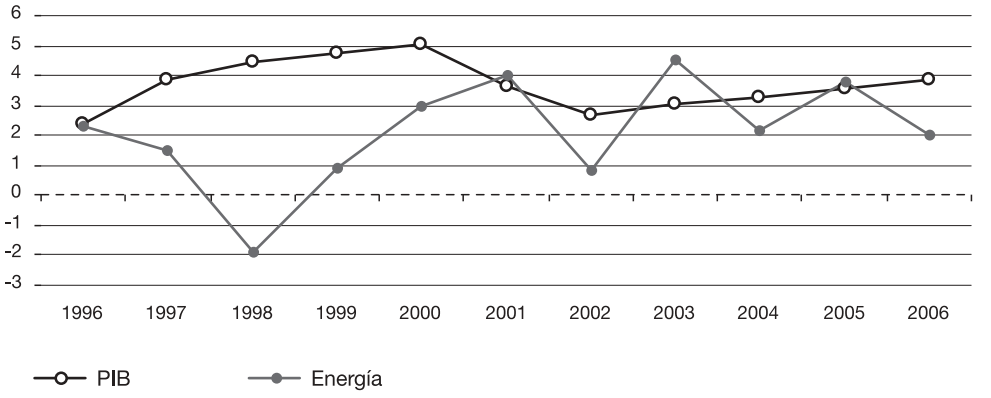
[95] En el momento de elaboración de esta Memoria, todavía faltaba el desarrollo reglamentario relativo a algunas de las ayudas del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, concretamente las relativas a las jubilaciones anticipadas.

[96] Red Eléctrica de España, *El sistema eléctrico español. Avance del Informe 2006*.

[97] No incluye renovables.

GRÁFICO I-10

VAB DE LA ENERGÍA, 1996-2006 (Tasas de variación interanual)



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

la energía procedente de este régimen[98], el resto del régimen especial, es decir el resto de energías renovables, la procedente de residuos y la de cogeneración, se redujo un 10,7 por 100.

Por tercer año consecutivo, el saldo de los intercambios internacionales fue positivo, superando el de 2005 en un 146 por 100 gracias al aumento de las exportaciones con Marruecos y al menor saldo importador con Francia. Al respecto, cabe señalar que el 8 de marzo de 2007 se firmó, finalmente, el acuerdo para poner en marcha el Mercado Ibérico de la Electricidad (MIBEL) que deberá estar operativo en el plazo de un año y medio y que partirá de la unión de los actuales operadores nacionales de electricidad, con el objetivo de avanzar, primero, hacia un sistema único de regulación y, más tarde, de tarifas. El acuerdo supondrá, además, llevar a cabo un cruce estratégico de participaciones entre las Redes Eléctricas de Portugal (REN) y de España (REE) y reforzar el compromiso para aumentar las interconexiones eléctricas entre los dos países.

[98] El 8 de diciembre de 2006 se superó el máximo histórico de energía eólica en España con una producción de 159.291 MWh, de modo que cubrió ella sola el 23,3 por 100 de la demanda de ese día.

Como se ha comentado en el apartado anterior, el refuerzo de las interconexiones junto a otros avances normativos son considerados clave en el proceso de liberalización del mercado eléctrico. De hecho, a lo largo de 2006 se constató un considerable retroceso en el acceso al mercado liberalizado de electricidad. Desde la liberalización total del suministro eléctrico en enero de 2003, el mercado libre atrajo a un importante número de consumidores, pasando de 181.000 suministros en diciembre de 2003 a 2.563.734 en diciembre de 2005. Sin embargo, a lo largo de 2006 el mercado libre perdió clientes en todos los segmentos, con lo que el número de suministros descendió un 24,2 por 100, computándose 1.942.323 en diciembre de 2006[99], y ello, fundamentalmente, como consecuencia de las diferencias entre la tarifa regulada y el precio fijado libremente.

A finales de 2006 se aprobó el Real Decreto 1634/2006, de 29 de diciembre, por el que se establece la tarifa eléctrica a partir del 1 de enero de 2007, y que, además de una subida media de la tarifa del 4,3 por 100 para 2007, recoge una serie de novedades regulatorias, algunas de las cuales requerirán de un desarrollo reglamentario posterior, entre las que destacan la revisión trimestral de las tarifas, la obligación para Endesa e Iberdrola de realizar subastas de parte de su potencia de generación, el reconocimiento de un déficit de tarifas *ex ante*, la desaparición del pago por garantía de potencia para las centrales nucleares o las mejoras en la retribución de la distribución y de las actividades de suministro eléctrico en los sistemas extrapeninsulares.

Por lo que respecta a los hidrocarburos, destaca, dado su contraste con el avance de la actividad económica general, el descenso que se produjo en 2006 del consumo de productos petrolíferos, un 1,1 por 100, probablemente derivado de las buenas condiciones meteorológicas que caracterizaron al ejercicio. Este mismo factor influyó en el consumo de gas natural que aumentó sólo un 3,2 por 100, avance muy inferior al 18,2 por 100 de 2005.

En cuanto a los hidrocarburos líquidos[100], cabe apuntar algunas tendencias reseñables registradas durante 2006, como el aumento del

[99] Medido en cantidad de energía, se ha pasado de suministrar el 37,4 por 100 de la energía eléctrica en el mercado libre a 31 de diciembre de 2005 a un 24,9 por 100 a 31 de diciembre de 2006.

[100] Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), *Boletín Estadístico de Hidrocarburos*, diciembre de 2006.

peso de los gasóleos dentro del consumo de hidrocarburos líquidos; éstos, junto a los querosenos, alcanzaron el 55,0 por 100 de participación en el total del consumo de productos petrolíferos en España en 2006; más de la tercera parte de esta demanda se cubre con importaciones. De hecho, las demandas de las gasolinas y de los gases licuados del petróleo disminuyeron un 4,5 y un 9,5 por 100, respectivamente, acusando, la primera de ellas, la progresiva dieselización del parque automovilístico español.

Los precios medios de venta al público tanto de la gasolina 95 IO como del gasóleo de automoción experimentaron subidas del 7,4 y del 6,3 por 100, respectivamente. Estos precios se encuentran entre los más bajos de la Unión Europea, sólo por delante de Grecia en el caso de la gasolina y de Luxemburgo en el del gasóleo de automoción, puesto que su fiscalidad indirecta es inferior a la establecida en la mayor parte de los países de la Unión Europea[101].

En cuanto al gas natural, se observó un comportamiento muy diferente en cuanto a los tipos de demanda a los que atiende. Por un lado, las entregas al sector eléctrico aumentaron un 21,0 por 100 gracias al dinamismo mostrado por las centrales de ciclo combinado[102]; por otro lado, la demanda convencional descendió, según el gestor técnico del sistema, por las suaves temperaturas de 2006, por la reducción de las cogeneraciones y por un menor consumo industrial. Durante el ejercicio se observó una considerable contracción del mercado a tarifa a favor del mercado liberalizado; este último cubrió a finales de año el 85,9 por 100 de la demanda. En cualquier caso, la información sobre la liberalización de este mercado debería llegar con suficiente claridad a los consumidores lo que sugeriría la necesidad de aumentar el esfuerzo de difusión reforzando la dotación presupuestaria destinada a este fin.

Finalmente, cabe mencionar, puesto que se comentará en el apartado dedicado a la evolución de los mercados financieros, que los

[101] En diciembre de 2006, los precios de la Gasolina Eurosuper y del Gasóleo de automoción en España fueron 96,3 y 90,9 céntimos por litro, respectivamente; mientras que en la Unión Europea, estos precios alcanzaron de media, los 121,2 y 109,2 céntimos por litro.

[102] A 31 de diciembre de 2006 ya existían en España 39 centrales de ciclo combinado operativas, 8 de ellas se incorporaron a la producción a lo largo de ese ejercicio.

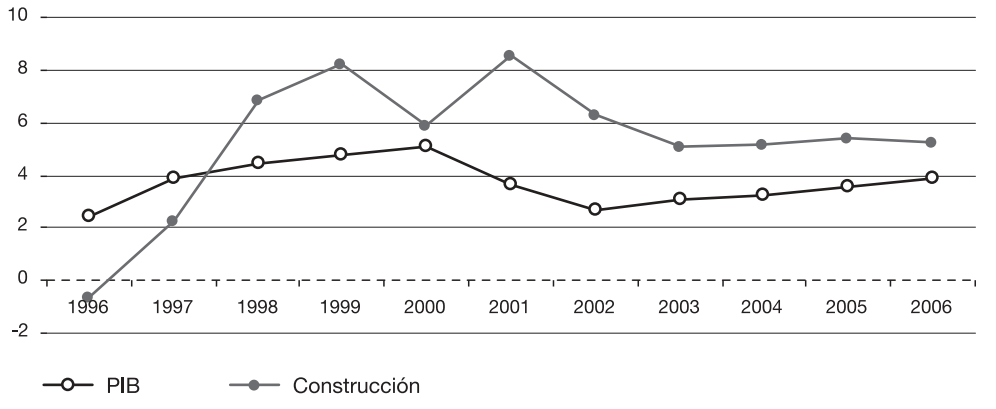
procesos de liberalización de los mercados energéticos tanto españoles como comunitarios están siendo acompañados de movimientos empresariales de fusión y adquisición como reacción a los cambios regulatorios y a las perspectivas de mayor integración de los mercados europeos, procesos que probablemente continuarán en los próximos ejercicios.

3.2.3. **Construcción**

Aunque moderó su crecimiento respecto al ejercicio anterior, la construcción fue nuevamente el sector más dinámico de la economía en 2006 con un incremento del VAB del 5,3 por 100, 1,4 puntos por encima del crecimiento del VAB total. No obstante, se constata la existencia de una tendencia general de suave desaceleración que habría continuado a lo largo de 2006, y que fue puntualmente interrumpida en el tercer trimestre del año, con un crecimiento interanual del 5,8 por 100 (gráfico I-11).

GRÁFICO I-11

VAB DE LA CONSTRUCCIÓN, 1996-2006 (Tasas de variación interanual)



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

Varios factores explicarían la persistencia del dinamismo del sector de la construcción, en general, y de la edificación, en particular. Según datos de la Asociación de Empresas Constructoras de Ámbito Nacional (SEOPAN), tanto la edificación, con un crecimiento del 5,4 por 100 en 2006, como la obra civil, con un avance del 7,5 por 100, contribuyeron a estos favorables resultados. La escasa moderación mostrada por la edificación residencial, que creció un 8,5 por 100, sólo cinco décimas menos que en 2005, se explicaría por la conjunción de dos factores de diferente signo: por un lado, una atenuación suave de la demanda de vivienda, disipando los temores sobre un posible ajuste brusco en en el sector en un marco de mayores tipos de interés y de precios de la vivienda continuamente crecientes[103]; y por otro lado, la actividad podría haber repuntado, sobre todo, en la segunda mitad del año, como respuesta a un cierto «efecto anticipación» por la entrada en vigor del nuevo Código Técnico de la Edificación (CTE), analizado a continuación. De hecho, de acuerdo con las cifras ofrecidas por el Ministerio de Fomento, en 2006 se visaron un 18,4 por 100 más de viviendas que en el ejercicio anterior, el avance más elevado desde diciembre de 2003.

Asimismo, la edificación no residencial se recuperó en 2006, creciendo un 1,0 por 100, frente al descenso de la misma magnitud experimentado un año antes, poniendo de manifiesto que las favorables expectativas empresariales, que como se indicó anteriormente estuvieron propiciadas tanto por los positivos resultados empresariales registrados en 2005 como por la recuperación de los principales socios comerciales de España, se tradujeron igualmente en una mayor inversión en construcción[104]. La rehabilitación y el mantenimiento, por su parte, siguieron mostrando tasas de crecimiento elevadas, un 4,0 por 100, debido principalmente a la propia revalorización del mercado inmobiliario.

La licitación oficial, aunque moderó su crecimiento respecto a 2005 en seis puntos porcentuales, avanzó al notable ritmo del 18,9 por 100. Se observa una considerable diferencia en cuanto al comportamiento de la licitación en función de los niveles de Adminis-

[103] Véase el capítulo III.4 de esta Memoria.

[104] La inversión que realizan las empresas se reparte aproximadamente 50/50 entre la formación bruta de capital para bienes de equipo y construcción.

tración licitante[105]; en este ejercicio, los mayores impulsos correspondieron a la Administración general, que con un crecimiento del 35,3 por 100, representó el 34,5 por 100 del total. Los mayores avances se produjeron en las inversiones del Ministerio de Medio Ambiente, que avanzaron un 124,0 por 100 y, más concretamente, en las llevadas a cabo por las Sociedades Estatales de Agua. La licitación del Ministerio de Fomento avanzó un 21,0 por 100, fundamentalmente por las inversiones ferroviarias y aeroportuarias. En cuanto a las Administraciones territoriales, las comunidades autónomas aumentaron su licitación en un 30,4 por 100, destacando el dinamismo de Canarias, Cantabria y Castilla-La Mancha. Finalmente, la Administración local redujo su actividad en términos de licitación pública en un 1,7 por 100.

Las previsiones para el año 2007 apuntan, según estimaciones de SEOPAN, a que la actividad siga creciendo pero de forma más moderada, entre un 4,0 y un 5,0 por 100, como resultado de la continuidad en la moderación de la inversión residencial, de una amortiguación en el crecimiento de la obra civil que parece corresponder a los periodos electorales y de un ligero repunte de la edificación no residencial, confiando en que las expectativas empresariales sigan desempeñando ese favorable efecto sobre la inversión en construcción. En cualquier caso, habrán de tenerse en cuenta los cambios normativos más recientes que incidirán sin duda en el desarrollo de la actividad, siendo los más relevantes la aprobación del CTE, la aprobación de la Ley de la Subcontratación, así como los futuros desarrollos normativos sobre contratos del sector público y de la Ley de Suelo[106].

Se regula la subcontratación en la construcción

En 2006, según el Directorio Central de Empresas, el sector contaba con 115 grandes empresas (de más de 500 asalariados), de las cuales sólo 5 tenían más de cinco mil asalariados, 18.184 empresas medianas (de 20 a 500 asalariados), 223.016 empresas pequeñas (menos de 20 asalariados) y 207.131 empresarios individuales. Estas cifras reve-

[105] La licitación de los diferentes niveles de Administración se repartió en 2006 del siguiente modo: Administración general, un 34,5 por 100, comunidades autónomas, un 33,8 por 100 y Administraciones locales un 31,7 por 100.

[106] Ambas normas fueron objeto de dictamen del CES. Dictamen del CES 4/2006, de 20 de febrero, sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del sector público, con voto particular del Grupo Segundo. Dictamen del CES 10/2006, de 26 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley de Suelo, con voto particular de cuatro consejeros del Grupo Tercero.

CUADRO I-13

LA SUBCONTRATACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN, 2001-2005

(Millones de euros y porcentaje)

Subcontratas	2001	2002	2003	2004	2005
Volumen subcontratas (millones €)					
Total	16.577	19.004	19.657	24.643	24.643
Edificación	9.668	11.605	11.730	13.481	15.222
Obra civil	6.909	7.400	7.927	8.592	9.421
% subcontratas respecto ingresos explotación					
Total	26,8	28,1	27,6	28,5	29,3
Edificación	25,9	27,8	26,7	27,9	29,0
Obra civil	28,2	28,7	29,0	29,6	29,8

Fuente: Ministerio de Fomento, *Encuesta Coyuntural de la Industria de la Construcción.*

lan la elevada segmentación y atomización de la estructura empresarial; se conjuga la presencia de grandes grupos empresariales con la existencia de un gran número de empresas pequeñas que son subcontratadas como resultado del proceso de descentralización productiva. De hecho la subcontratación en la construcción es muy frecuente, y representaba en 2005 casi un tercio de los ingresos de explotación de la construcción (cuadro I-13); además, se ha constituido como un mecanismo que permite conciliar los requerimientos de flexibilidad de las obras con el desarrollo de actividades altamente especializadas.

En octubre de 2006 se aprobó la Ley 32/2006, de 18 de octubre, Reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción, donde queda definida la subcontratación como la práctica mercantil de organización productiva en virtud de la cual el contratista o subcontratista encarga a otro subcontratista o trabajador autónomo parte de lo que a él se le ha encomendado[107]. Uno de sus principales objetivos es el de mejorar las condiciones de trabajo, en general, y las condiciones de seguridad y salud, en particular, en un sector que ocupaba en 2006 a un 13,9 por 100 del total de empleo equivalente a tiempo completo.

Código Técnico de la Edificación

En marzo de 2006 se aprobó el Código Técnico de la Edificación[108], que establece el marco normativo en el que se recogen las exigencias básicas de calidad, seguridad y habitabilidad de los edi-

[107] Véase el capítulo II.2.4 de esta Memoria.

[108] Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

RECUADRO I-11

DOCUMENTOS BÁSICOS DEL NUEVO CÓDIGO TÉCNICO DE LA EDIFICACIÓN

DOCUMENTO BÁSICO	CONTENIDOS
Seguridad en las estructuras	Regula aspectos relacionados con las bases de cálculo, la edificación, los cimientos y las estructuras de acero. Elimina el vacío reglamentario sobre estructuras de madera. Supondrá un esfuerzo para el sistema de seguro decenal de daños.
Seguridad contra incendios	Evitar la propagación de incendios tanto en el interior como exterior. Facilitar la evacuación. Instalación de sistemas de detección, control y extinción. Se regula la resistencia al fuego de la estructura y de los elementos constructivos.
Seguridad en el uso	Trata de prevenir y reducir la accidentabilidad personal en los edificios. Se regulan aspectos relacionados con resbalamientos, iluminación inadecuada y de los accidentes relacionados con vehículos en movimiento.
Salubridad	Trata de regular cuestiones relacionadas con la higiene y la salud de las personas, evitando patologías de los edificios (humedades, calidad del aire interior, etc.) y con la protección del medioambiente en el entorno edificatorio, a través de medidas de ahorro de agua, gestión de residuos o atenuación acústica, entre otras.
Sostenibilidad y eficiencia energética	Su objetivo es conseguir un uso racional de la energía, reducir el consumo energético y utilizar fuentes de energía renovable. Regula cuatro exigencias básicas: limitación de la demanda energética, eficiencia energética de las instalaciones de iluminación, contribución solar mínima a la producción de agua caliente sanitaria y contribución fotovoltaica mínima de energía eléctrica.

Fuente: Elaborado a partir del Código Técnico de la Edificación.

ficios. Considerada la mayor reforma en materia de edificación desde mediados de los setenta[109], el CTE trata de armonizar las disposiciones nacionales relativas a esta materia con la regulación comunitaria. La nueva norma afectará a la construcción de cualquier tipo de edificios ya destinados a vivienda como a otros usos y su objetivo será tratar de conseguir una mayor eficiencia y seguridad energética, así como reforzar aspectos relacionados con la seguridad y la habitabilidad (recuadro I-11). Para su aplicación se

[109] En 1977 el Gobierno aprobó un marco unificado para la normativa de la edificación compuesto por: Normas Básicas de la Edificación (NBE)**,** de obligado cumplimiento, Normas Tecnológicas de la Edificación (NTE), sin carácter obligatorio, aprobadas en esa misma década, que servían como el desarrollo operativo de las NBE y Soluciones Homologadas de la Edificación (SHE)**,** sin desarrollar. En mayo de 2000 entró en vigor la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, que autorizaba la aprobación de un CTE que estableciera exigencias sobre aspectos básicos de seguridad y habitabilidad, hasta entonces seguiría vigente las NBE y demás normas obligatorias.

establecía un periodo transitorio voluntario de doce meses, salvo para los aspectos relacionados con el ahorro energético y la seguridad contra incendios que serían obligatorios a los seis meses desde la aprobación del CTE.

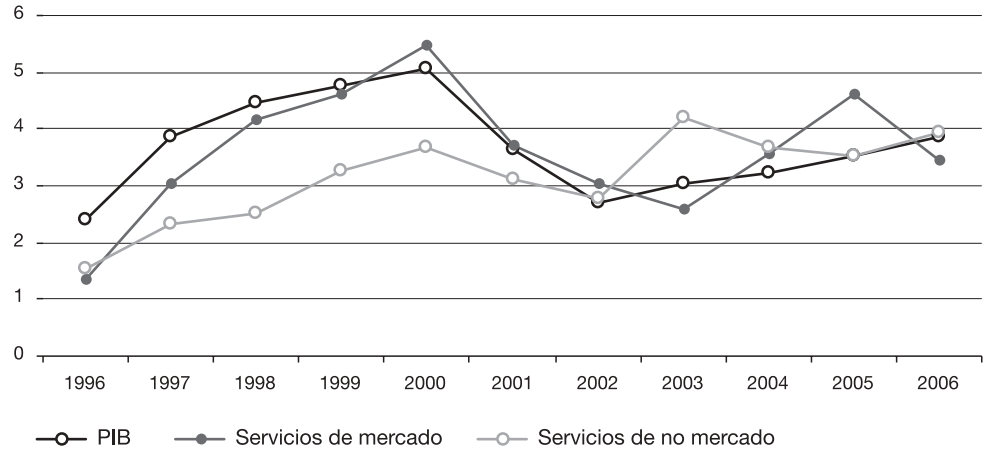
3.2.4. **Servicios**

La rama de los servicios se mostró en 2006 como la segunda actividad más dinámica de la economía española, por detrás de la construcción, aunque moderó su crecimiento respecto al año anterior. De este modo, el VAB de los servicios creció un 3,6 por 100, mostrando un perfil de desaceleración hasta el tercer trimestre para repuntar en el último. Dentro del sector, en contraste con el ejercicio anterior, los servicios de no mercado fueron los más dinámicos, con un avance del 4,0 por 100, frente a los de mercado que crecieron un 3,4 por 100 (gráfico I-12).

Según los Indicadores de Actividad del Sector Servicios del INE correspondientes a 2006, la cifra de negocios de este sector registró un

GRÁFICO I-12

VAB DE LOS SERVICIOS, 1996-2006 (Tasas de variación interanual)



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

crecimiento interanual del 7,0 por 100, superando en cuatro décimas el resultado de 2005. Todos los sectores contribuyeron a este crecimiento destacando los incrementos de la cifra de negocios del sector transporte, un 8,5 por 100, dentro del cual destaca el avance del subsector aéreo con un incremento del 13,0 por 100, y de los servicios prestados a las empresas, un 8,4 por 100. Sólo el sector de los servicios de tecnologías de la información y la comunicación se mostró menos dinámico que el año anterior.

La evolución de la ocupación, de acuerdo con esta misma fuente, fue más dinámica que en 2005 para todos los sectores. El personal ocupado en los servicios registró una variación del 2,5, cinco décimas superior al crecimiento de la ocupación un año antes. Nuevamente, el mayor dinamismo correspondió al subsector de servicios a empresas, con un crecimiento del empleo del 4,2 por 100. Los servicios de tecnologías de la información y la comunicación confirmaron el dinamismo iniciado un año antes con un crecimiento del 3,3 por 100, dejando lejos el crecimiento del 1,8 por 100 registrado en 2004.

Comercio

Tal y como se acaba de señalar, el comercio mostró un dinamismo superior al del ejercicio anterior, que se confirmaría para la distribución minorista a través del análisis de los indicadores de comercio al por menor del INE. En 2006, las ventas del comercio minorista crecieron un 3,3 por 100 en términos interanuales de diciembre, es decir 2,5 puntos por encima del crecimiento de 2005, resultado que respondió a la recuperación de las ventas en alimentación, que crecieron un 3,0 por 100 frente a la caída del 0,8 por 100 del ejercicio anterior, y por un crecimiento más elevado en la venta del resto de bienes, entre los que destaca el incremento de las ventas de equipo personal (vestido y calzado) un 7,5 por 100. El índice de ventas de las grandes superficies moderó su crecimiento en dos puntos porcentuales respecto a 2005, avanzando un 2,8 por 100 en términos interanuales de diciembre. Esta moderación respondió a la caída de las ventas de productos de alimentación en este tipo de establecimientos, un –1,1 por 100, que contrasta con el crecimiento general de las ventas en alimentación y que revelaría una preferencia, en 2006, por realizar las compras de alimentación en el comercio especializado. En cuanto a la ocupación, el índice de ocupación general mantuvo el ritmo de crecimiento de 2005,

con un aumento del 1,6 por 100; sin embargo, el índice de ocupación en grandes superficies se aceleró hasta el 3,3 por 100 en términos interanuales, es decir 1,7 puntos más que en 2005[110].

A pesar de los resultados, desde el punto de vista cualitativo, el indicador de confianza del comercio minorista de la Comisión Europea continuó en niveles negativos (-12,3), por debajo además de los de 2005, revelando un empeoramiento de las expectativas sobre la futura situación del negocio en el sector.

En líneas con los planes aprobados en 2005[111] de apoyo al sector del comercio interior, que presentaban como objetivo final aumentar la competitividad y la eficiencia del sector, se firmó, en mayo de 2006, el Cuarto Acuerdo Sectorial Estatal de Formación Continua en el Sector de Comercio[112], en el que se reitera que el capital humano es un factor clave para facilitar a las empresas del sector comercio su adaptación a los cambios del entorno en aras de continuar siendo competitivas, lo que convierte a la formación continua en un objetivo estratégico empresarial.

Asimismo, durante 2006 se produjeron avances significativos en aspectos relacionados con algunas modalidades especiales de venta, como la venta a distancia o la venta por Internet y las franquicias. Para el primer tipo de venta, se aprobó en febrero de 2006 un Real Decreto[113] que trataba de clarificar las competencias entre administraciones en lo relativo al Registro de las empresas de venta a distancia, al tiempo que se introducían mejoras en la regulación de estos registros y se incidía en la coordinación de la actividad sancionadora de las comunidades autónomas. En cuanto a las franquicias, se aprobó el Real Decreto 419/2006, de 7 de abril, que trataba de regu-

[110] Cabe recordar, no obstante, que, de acuerdo con la Encuesta Anual de Servicios 2004, última disponible a la hora de elaborar esta Memoria, sólo el 24,8 por 100 del empleo es ocupado por las empresas de más de 249 asalariados. Frente a esto casi dos tercios de los empleos se encuentran en las empresas sin asalariados y de menos de diez trabajadores.

[111] Véase Memoria CES 2005, capítulo I.3.2.4.

[112] Resolución de 13 de julio de 2006, de la Dirección General de Trabajo, por la que se dispone la inscripción en el registro y publicación del IV Acuerdo Sectorial Estatal de Formación Continua en el sector de comercio.

[113] Real Decreto 225/2006 de 24 de febrero, por el que se regulan determinados aspectos de las ventas a distancia y la inscripción en el registro de empresas de ventas a distancia.

lar algunas disfunciones detectadas, igualmente, en el funcionamiento del Registro de franquiciadores, de modo que se procedió a perfilar más detalladamente lo que se entendía por franquicia, para evitar su confusión con otras prácticas empresariales.

De hecho en los últimos años se han consolidado estas modalidades especiales de venta, destacando, por novedosa y por el elevado ritmo de crecimiento de los últimos ejercicios, la venta por Internet. Si bien la mayor parte del comercio electrónico se realiza entre empresas, el comercio entre empresas y particulares ha experimentado un crecimiento espectacular pasando de un volumen de negocios de 204 millones de euros en 2000 a 1.837 millones en 2004[114]. No obstante, sólo un 2,0 por 100 de las empresas realizaron ventas por Internet en 2004, lo que revela que existen obstáculos a su desarrollo más allá de la escasa preparación de los clientes para la utilización de este formato comercial siendo los más recurrentes: la seguridad relacionada con los pagos, la incertidumbre respecto al marco legal o los problemas logísticos.

Telecomunicaciones

El sector de las telecomunicaciones continuó siendo uno de los más dinámicos del conjunto de sectores dedicados a la actividad terciaria, lo que llevó a que los ingresos generados por el sector representaran alrededor del 4,0 por 100 del PIB[115]. Por segmentos, no obstante, el comportamiento resultó muy dispar; frente al dinamismo de los servicios de telefonía móvil o de banda ancha, el servicio de telefonía fija pareció haber llegado a su madurez.

A lo largo de 2006, se dieron además avances significativos en el grado de competencia de este mercado propiciado por cambios normativos respecto a la desagregación del bucle de abonado[116] y a

[114] INE, *Encuesta sobre el uso de TIC y comercio electrónico en las empresas*.

[115] Comisión de las Comunidades Europeas, «Regulación y Mercados de las comunicaciones electrónicas en Europa 2006 (Duodécimo informe)», COM (2007) 155 final, 29 de marzo 2007.

[116] El bucle de abonado es el nombre técnico que recibe el tramo de línea telefónica que va desde la central hasta el lugar dónde su ubica el abonado. Su desagregación permite el uso de este tramo a operadores diferentes al propietario del mismo de modo que puedan prestar a sus clientes finales voz y banda ancha, en el caso del bucle totalmente desagregado, o sólo banda ancha en la desagregación parcial.

determinadas garantías para los usuarios que deseasen llevarse sus números a otras compañías, denominado portabilidad. Se estima, en cuanto a la telefonía móvil, que la aparición de nuevos operadores de telefonía móvil y los nuevos esquemas de las tarifas podrían haber favorecido igualmente el grado de competencia en ese segmento.

El mercado de la banda ancha fue uno de los segmentos más dinámicos dentro del sector, de modo que se pasó de una penetración, medida por el número de líneas por cada cien habitantes, de 10,5 por 100 en 2005 a un 14,9 por 100 en 2006[117]. A finales de año, el número de líneas de banda ancha en España se situaba algo por encima de los 6,6 millones de líneas, de las cuales cerca del 80,0 por 100 corresponden a líneas Assymetric Digital Suscriber Line (ADSL). A pesar del crecimiento, cabe señalar que aumentó la brecha digital respecto a la Unión Europea; la diferencia con la tasa media de penetración comunitaria pasó de 0,9 a 1,8 puntos; retraso relacionado con los mayores precios relativos de la banda ancha en España[118]. La necesidad de que Telefónica como operador principal pusiera a disposición de terceros su red a precios y condiciones que favoreciera el acceso de cualquier operador a las mismas, justificó el cambio normativo que sobre la Oferta del Bucle de Abonado (OBA) se aprobó en septiembre de 2006[119], lo que supuso una importante rebaja de los precios de acceso, favoreciendo el repunte en el crecimiento de las líneas de banda ancha en el último trimestre, puesto que es la principal vía que utilizan los operadores distintos al dominante para ofrecer este servicio. Aun así, el operador principal en este segmento consiguió elevar su cuota de mercado en banda ancha durante 2006 en cerca de cinco puntos porcentuales hasta alcanzar el 55,8 por 100 del total de líneas.

El mercado de la telefonía móvil, por su parte, continuó mostrando un elevado dinamismo medido tanto en volumen de llamadas como en ingresos de los operadores. De hecho a finales de año la tasa de penetración revelaba que por cada 100 españoles existían aproximadamente 103,4 líneas[120], situándose algo por encima de la

[117] Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, *Nota mensual-diciembre 2006*.

[118] Véase Memoria CES 2005, capítulo I.3.2.4.

[119] Aprobado por el Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

[120] Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, *Estadísticas del sector*, IV trimestre de 2006.

media comunitaria que es de 103,0 líneas. Además, el grado de competencia en las comunicaciones móviles aumentó a lo largo del año, gracias fundamentalmente al uso intensivo de la portabilidad por parte de los consumidores[121] españoles. Según datos de la Comisión Europea, desde que se abrió la posibilidad de portar el número entre operadores España es el país que más se ha beneficiado de la portabilidad acaparando en torno al tercio de todas las líneas portadas en la Unión Europea. Para 2007 resultaría previsible que el grado de competencia siga aumentando en las comunicaciones móviles dada la aparición en 2006 de los operadores móviles virtuales y de la cuarta licencia UMTs (Yoigo), que inició su comercialización en diciembre. En marzo de 2007 entró en vigor la Ley de Mejora de la protección de consumidores y usuarios[122] en la que se prohibía el redondeo, lo que provocó la subida en determinados tramos de las tarifas de los principales operadores móviles[123].

Los ingresos medios por línea en servicio en telefonía fija, mercado relativamente maduro con una tasa de penetración estabilizada en los últimos años en aproximadamente 41 líneas por cada 100 habitantes, se redujeron en un 7,0 por 100. La posibilidad de cambiar de operador sin cambiar de número, que hasta ahora se ofrecía a través de la preselección, experimentó un empuje notable con la nueva OBA de septiembre de 2006, los operadores diferentes del principal podrían ofrecer el servicio de telefonía fija de manera directa a sus clientes a un precio más competitivo, además, el cambio de operador podría haberse beneficiado de la norma anteriormente mencionada que facilitaba la portabilidad.

La actividad de la Oficina de atención al usuario de telecomunicaciones del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, que se creó en 2005, aumentó notablemente, gestionando un 24,1 por 100 más de reclamaciones que en el ejercico anterior. Durante 2006 resultaron igualmente relevantes, desde la perspectiva de los usuarios y consumidores de los servicios de telecomunicaciones, los

[121] Durante 2006 los operadores móviles se intercambiaron 3,5 millones de líneas (o números), un 7,5 por 100 más que durante el mismo periodo del año anterior.

[122] Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de Mejora de la protección de los consumidores y usuarios.

[123] Movistar, Vodafone y Orange, aplicaron subidas de hasta el 25 por 100 en el coste del establecimiento de llamada.

avances en derechos como la compensación automática por la interrupción del servicio, hasta entonces sólo reconocidos para los usuarios de telefonía, ampliados a partir de junio a los usuarios de internet. Además, en marzo de 2006 se aprobó una Orden[124] que recogía una lista exhaustiva de indicadores de calidad para servicios de telefonía tanto fija como móvil, para servicios de acceso a Internet y para la provisión del servicio universal. Finalmente cabe destacar que, en virtud de la Ley de Mejora de la protección de consumidores y usuarios, se aprobaron en los primeros meses de 2007 unas modificaciones en las especificaciones técnicas sobre portabilidad para evitar que el cambio a otro operador sea denegado por la existencia de cualquier tipo de deuda o impago.

Turismo

En 2006 se registraron unos resultados favorables para el sector turístico español, gracias sobre todo a la recuperación de los principales socios de la Unión Europea, de modo que, el número de turistas aumentó frente al ejercicio anterior y consolidaron a España como segunda potencia mundial del sector, sólo por detrás de Francia. A lo largo del año se identificaron una serie de tendencias que confirmarían el proceso de cambio en el patrón de comportamiento que se viene registrando en el sector en los últimos ejercicios, caracterizado por la desestacionalización y la reducción de la estancia media de los turistas. Todo ello propiciado por el auge de las compañías aéreas de bajo coste y el uso de Internet en las reservas de vuelos y alojamientos.

De acuerdo con la Encuesta de Movimientos Turísticos en Frontera (FRONTUR), durante 2006, entraron en España 58,5 millones de turistas, un 4,5 por 100 más que en 2005. Reino Unido, Alemania y Francia continuaron siendo los mercados emisores líderes, concentrando un 60,7 por 100 del turismo total no residente, 2,3 puntos porcentuales menos que en 2005, lo que revela una reducción en la dependencia española del turismo procedente de estos tres países. El turismo británico mantuvo su primacía, con 16,2 millones de turis-

[124] Orden ITC/912/2006, de 29 de marzo, por la que se regulan las condiciones relativas a la calidad de servicio en la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas.

tas, pese al escaso aumento del 0,6 por 100. Los mercados alemán y francés crecieron por segundo año consecutivo, aunque este último avanzó un 3,1 por 100, diez puntos porcentuales por debajo del aumento de 2005. Asimismo, cabe destacar, por su magnitud, el aumento del turismo italiano, un 13,6 por 100, y por su impacto sobre los ingresos turísticos, el incremento del turismo procedente de los Países Nórdicos, un 8,1 por 100, puesto que los turistas de esta región son los que más gastan de media, sólo por detrás de los estadounidenses.

Gracias al aumento en el número de turistas que visitaron España durante 2006 el gasto total turístico creció un 4,8 por 100, cinco décimas más que en 2005[125]. El gasto medio por turista permaneció prácticamente constante y ascendió a 857 euros, sin embargo, al reducirse la estancia media por turista, en un 2,4 por 100, esto produjo un aumento del gasto medio diario por turista en un 2,7 por 100.

La diversificación de destinos dentro de España identificada como un hecho reseñable en 2005, se suavizó e incluso invirtió su tendencia en 2006. Nuevamente, seis comunidades autónomas concentraron el 90,1 por 100 de los turistas extranjeros; Cataluña, Baleares, Canarias, Andalucía, Comunidad Valenciana y Madrid experimentaron crecimientos en el número de turistas, destacando el avance de Madrid, un 14,7 por 100. Frente a Cataluña que ostentó el primer puesto como receptora de turistas extranjeros, Canarias resultó líder en términos de gasto total de los mismos[126]. Con el aumento tanto de los ingresos por turista como de su número, en un 1,8 por 100, el sector turístico canario registró unos favorables resultados en 2006, tras cuatro ejercicios consecutivos de caídas en el número de turistas internacionales.

La principal vía de acceso del turismo no residente fue la aérea, que con un incremento del 4,2 por 100, supuso el 72,6 por 100 del total de llegadas. Nuevamente las compañías de bajo coste desempeñaron un papel fundamental en este crecimiento, de modo que, el volumen de pasajeros transportado por este tipo de empresas creció

[125] Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Instituto de Estudios Turísticos, *Encuesta sobre el Gasto Turístico (Egatur)*.

[126] Esto se explica por el elevado peso del turismo frances en Cataluña, que gastan un 38,7 por 100 menos que la media, y por la concentración de la entrada de turistas nórdicos en Canarias.

un 14,7 por 100, aunque moderaron su avance respecto a los ejercicios previos. Las llegadas por carretera crecieron en 2006 un 5,6 por 100 por la consolidación de la recuperación del mercado francés, principal usuario de esta vía de acceso, de modo que un 23,7 por 100 de los turistas extranjeros llegaron a España por carretera.

El turismo de los residentes en España se concentró en un 93,4 por 100 dentro del propio territorio español[127], siendo el sur peninsular, el litoral mediterráneo y Castilla y León los destinos preferidos por los turistas residentes. Fuera de España, el 77,0 por 100 del turismo español emisor tuvo como destino Europa, destacando Francia, que recibió un 21,1 por 100 del turismo emisor de España. Marruecos y determinados países de América del Sur fueron los destinos no europeos de mayor relevancia.

Se observa un uso cada vez menor del viaje organizado o «paquete turístico» lo que está estrechamente ligado a una utilización creciente de las nuevas tecnologías en la organización de los viajes. En el caso del turismo extranjero, el número de personas que utilizaron Internet en relación con su viaje aumentó un 15,4 por 100, 6,4 puntos más que en 2005; un 43,2 por 100 de los turistas que vinieron a España utilizaron las nuevas tecnologías en la contratación u organización de sus viajes.

3.3. Agregados de la demanda

Desde la perspectiva de la demanda, en 2006 el patrón de crecimiento fue más equilibrado. En efecto, en términos reales, la demanda interna redujo en tres décimas su aportación al crecimiento agregado, hasta alcanzar los 4,9 puntos porcentuales, mientras que la demanda externa redujo en siete décimas su contribución negativa para situarse en –1,0 puntos.

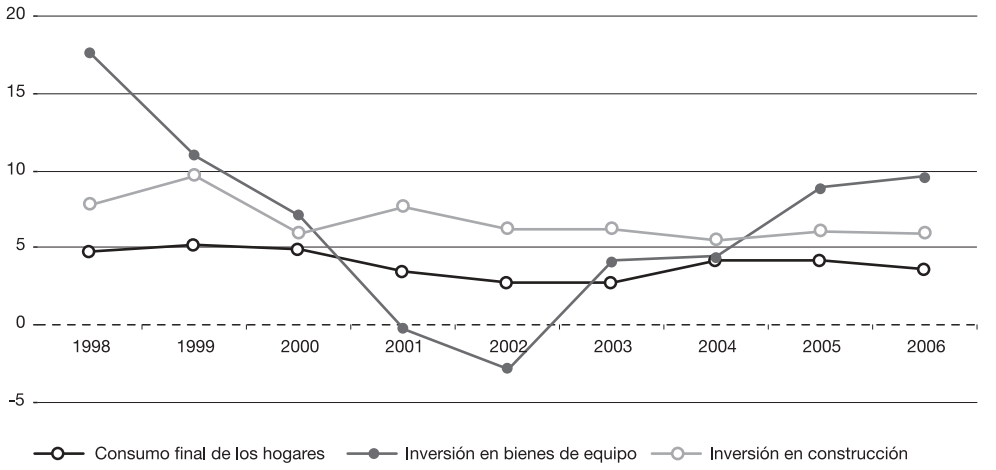
3.3.1. **Demanda interna**

Como en años anteriores, el crecimiento de la economía española siguió apoyándose en una demanda interna que se vió respaldada por una notable creación de empleo y que apenas se ha visto reducida por

[127] Datos disponibles para el periodo enero-octubre de 2006.

GRÁFICO I-13

DEMANDA INTERNA, 1998-2006 (Tasas de variación interanual)



Fuente: Banco de España, *Síntesis de Contabilidad Nacional de España.*

el endurecimiento de la política monetaria desde finales de 2005. De entre los agregados de la demanda interna, el gasto en consumo final total redujo su ritmo de crecimiento desde el 4,3 por 100 de 2005 hasta el 3,9 por 100 de 2006, siendo la reducción algo mayor en el consumo privado, incluido el de las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares, que en el de las Administraciones públicas, mientras que la inversión total, con un incremento del 6,3 por 100, redujo en siete décimas su crecimiento respecto al año anterior, pero con una aceleración de la inversión en bienes de equipo, una ligera desaceleración de la inversión en construcción y un considerable menor crecimiento de la inversión en otros productos (gráfico I-13).

Consumo

El consumo privado fue algo menor

A pesar de su desaceleración, la expansión del consumo privado se mantuvo en tasas relativamente elevadas, sobre todo en comparación con las registradas en el resto de la UE-15, salvo el caso de Irlanda. La pujanza del consumo privado se mantuvo gracias al dina-

mismo mostrado por el empleo, dado que el efecto riqueza, propiciado por la revalorización de activos, no contribuyó tanto en esta ocasión al incremento del consumo.

Por lo que respecta a diversos indicadores indirectos de consumo privado, no todos mostraron el mismo comportamiento favorable que el registrado por el mencionado agregado según la Contabilidad Nacional Trimestral.

Así, las expectativas de los consumidores puestas de manifiesto por el Indicador de confianza de los consumidores mostraron un resultado ligeramente menos favorable que el año anterior, al registrar 12 puntos negativos, aunque mostrando una trayectoria de mejoría en el último tramo del año respecto a los meses centrales. Mejora de la confianza que parece confirmarse con los datos de los primeros meses de 2007. Desagregando el índice en sus distintos componentes, las expectativas de los consumidores sobre la situación económica general, su propia situación económica y las expectativas de ahorro, también empeoraron respecto al año anterior, mientras que las expectativas sobre el desempleo tendieron a mejorar.

Una aproximación al gasto en consumo de las economías domésticas se obtiene a través de los indicadores referidos a las compras al por menor. En este caso, el Índice general deflactado de ventas al por menor mostró un crecimiento de las ventas en términos reales del 1,6 por 100, superior en cuatros décimas al registrado en 2005, y de sus dos componentes el de no alimentación aumentó más, un 2,2 por 100, que el de alimentación, un 0,8 por 100. Sin embargo, el indicador deflactado de la encuesta de coyuntura de comercio al por menor en grandes superficies mostró por cuarto año consecutivo un menor crecimiento, del 2,5 por 100 en 2006.

La producción de bienes de consumo, medida a través del IPI filtrado, se aceleró y creció un 2,3 por 100 frente al 0,9 por 100 del año anterior y la caída en dos décimas registrada en 2004. La producción de bienes de consumo duradero aumentó mucho más, un 10,8 por 100, que la de bienes de consumo no duradero, que tan sólo se incrementó un 1,0 por 100. Por su parte, el indicador de disponibilidades interiores de manufacturas de consumo, que se calcula a partir del IPI y del comercio exterior en volumen, mostró un crecimiento del 4,5 por 100, superior en cuatro décimas al del año anterior.

Un buen indicador de la evolución del gasto en consumo de los hogares es el que se obtiene del número de matriculaciones de automóviles que, de acuerdo con los datos de la Dirección General de Tráfico, cayó un 1,0 por 100 en el conjunto del año, con una caída más acusada en los automóviles de procedencia nacional que en los de importación.

Fuerte endeudamiento de las economías domésticas

En todo caso, como en años anteriores, el consumo privado siguió fuerte, y, en consecuencia, la tasa de ahorro de las economías domésticas volvió a caer, aumentando la necesidad de una mayor financiación. En efecto, el endeudamiento de las familias alcanzó ya el 120 por 100 de la renta disponible, aunque, según el Banco de España, la situación patrimonial de las familias es sólida y este elevado endeudamiento no es preocupante dado que no tiene su origen principal en el consumo sino en la compra de vivienda que tiene un elevado componente de inversión a largo plazo. Los préstamos a las economías domésticas representaban en el último trimestre de 2006 el 51,8 por 100 del volumen total de préstamos, con un aumento del peso en 9,5 puntos desde el año 1998. La mayor parte de los préstamos a las economías domésticas fueron para la adquisición y rehabilitación de vivienda, un 77,7 por 100, siete puntos más de lo que representaban en 1998. Pero, contrariamente a lo que se decía para el caso de la deuda hipotecaria en Estados Unidos[128], una característica de los préstamos hipotecarios en España es que en su gran mayoría están constituidos a tipos de interés variable. Y, al observar los datos desagregados por percentiles de renta, son las rentas más bajas las que soportan una mayor carga financiera, por lo que de producirse una situación de tipos de interés crecientes y deterioro del empleo, los hogares de renta más baja podrían llegar a ver comprometidos sus compromisos de pagos. Otra circunstancia adversa a la que se podrían tener que enfrentar las economías domésticas es la de una disminución real del precio de la vivienda, que es el activo que más contribuye al incremento de la riqueza de las mismas.

Inversión

La inversión total, medida por la formación bruta de capital fijo, registró una ligera desaceleración respecto al año anterior, aunque

[128] Véase el epígrafe I.1.1 de esta Memoria.

mostró una tendencia a incrementarse en el segundo trimestre de 2006. Dicho comportamiento tiene su explicación en el menor avance de la inversión en construcción y en otros productos y en el fuerte dinamismo de la inversión en bienes de equipo.

Fuerte inversión en bienes de equipo

En efecto, la inversión en bienes de equipo mostró una fortaleza creciente desde mediados de 2005 y llegó a aumentar a una tasa del 11,4 por 100 en el último trimestre de 2006, incremento desconocido desde el año 1998. A ello contribuyó la mencionada pujanza del consumo privado, la recuperación de las exportaciones y el mantenimiento todavía en niveles bajos de las condiciones de financiación.

Todos los indicadores de inversión en bienes de equipo mostraron un gran dinamismo en 2006, que parece continuar y confirmarse con los datos disponibles de los primeros meses de 2007.

Así, el índice de producción industrial filtrado de bienes de equipo registró un incremento medio del 8,4 por 100 frente a la caída en una décima del año anterior, mientras que en los dos primeros meses de 2007 el aumento supera el 9,5 por 100.

El Indicador de disponibilidades de bienes de equipo experimentó un incremento medio del 3,1 por 100, ocho décimas menos que el año anterior, pero con una fuerte tendencia a aumentar tal y como muestran las tasas de variación del 12,9 por 100 y del 16,9 por 100 registrados respectivamente en el último trimestre de 2006 y en el primero de 2007.

El indicador de confianza industrial mostró por su parte un predominio de las expectativas favorables de producción y una recuperación de siete puntos en el nivel de cartera de pedidos que, aunque se situó de media anual en –2 puntos, acabó el año en un registro de 7 puntos y comienza 2007 en niveles de entre el 6 y 8 puntos en los tres primeros meses.

Finalmente, otro indicador, el de las matriculaciones de vehículos de carga, registró un incremento del 1,5 por 100, alejado no obstante de las tasas de variación de dos dígitos de los tres años anteriores. Contrariamente a lo ocurrido con las matriculaciones de automóviles, los vehículos de carga de fabricación nacional aumentaron un 9,1 por 100, mientras que los de importación, cuatro veces más numerosos, cayeron un 0,1 por 100.

La inversión en construcción se mantiene

En cuanto a la inversión en construcción, su incremento, del 5,9 por 100, fue una décima menor que el de 2005, lo que no es una muestra clara de que se esté registrando un enfriamiento de la demanda de inversión en este sector sino que este componente del gasto sigue manteniendo un considerable dinamismo.

La mayoría de los distintos indicadores de la inversión en este sector así lo indican: el incremento en las afiliaciones a la Seguridad Social, el menor nivel de paro registrado, el consumo aparente de cemento, que se incrementó un 8,3 por 100, la mayor elevación desde el año 2001, o el indicador de confianza en el sector que registró un saldo positivo de 14 puntos frente a los 0 puntos registrados por este indicador en la zona euro.

Por el contrario, el índice de producción en la industria de la construcción mostró un crecimiento del 1,8 por 100, siete décimas menos que el año anterior, con una composición dispar entre sus dos componentes, un crecimiento de la edificación del 7,6 por 100 y una caída de la obra civil del 12,6 por 100.

Finalmente, los indicadores adelantados, como los visados de obra y la licitación oficial registraron fuertes incrementos, del 19,1 por 100 en el primer caso, y del 31,2 por 100 en el segundo, lo que apunta al mantenimiento de la inversión residencial y de la obra civil.

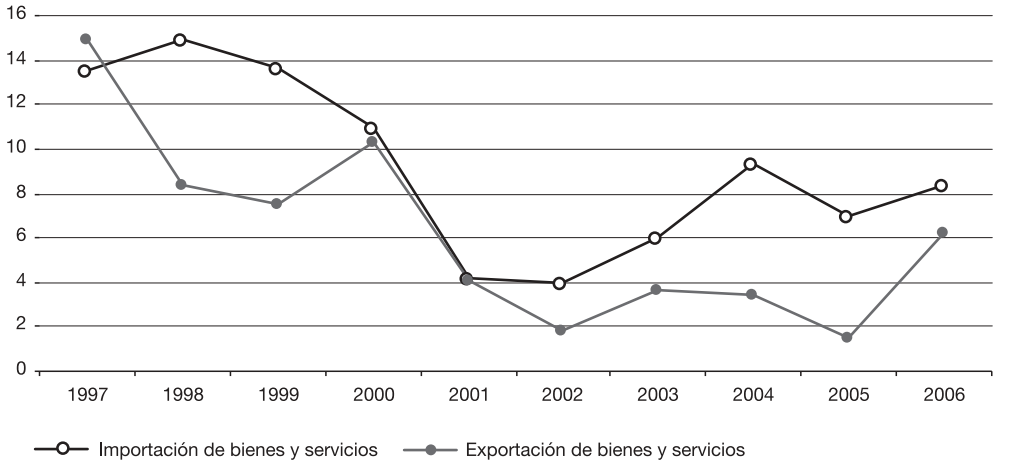
3.3.2. **Sector exterior**

Nuevo deterioro de las transacciones corrientes

El año 2006 volvió a caracterizarse por un fuerte deterioro del saldo de las transacciones corrientes, aunque en menor medida que en 2005 (gráfico I-14). Así, el déficit de la balanza por cuenta corriente fue en 2006 un 29,1 por 100 superior al del año anterior. Este nuevo deterioro del saldo corriente se debió fundamentalmente al aumento del déficit comercial de mercancías y, en menor medida, al empeoramiento de los saldos negativos de la balanza de rentas y de la balanza de transferencias y al menor saldo positivo de la balanza de servicios. En efecto, el superávit de la rúbrica por turismo se redujo un 3,4 por 100, por lo que apenas pudo compensar un tercio del déficit comercial, cuando hasta el año 1998 lo cubría en su totalidad. La cuenta de capital, por su parte, acumuló un superávit inferior en un 22,8 por 100 al del ejercicio anterior.

GRÁFICO I-14

DEMANDA EXTERIOR, 1997-2006 (Tasas de variación interanual)



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

Como consecuencia, la necesidad de financiación de la economía española, medida por el saldo agregado de las cuentas corriente y de capital, se situó en 79.868 millones de euros, y, aunque redujo su ritmo de aumento, fue un 36,2 por 100 superior a la del año 2005. Este nuevo aumento supuso situar ya la necesidad de financiación de la economía española en el 8,2[129] por 100 del PIB, frente al 6,5 por 100 del PIB del año anterior (cuadro I-14).

La balanza financiera, excluidos los activos del Banco de España, registró unas entradas netas de capital de 109.026 millones de euros, un 76,4 por 100 más que el año anterior, lo que permitió cubrir sobradamente la mencionada necesidad de financiación exterior e incrementarse en gran medida los activos del Banco de España. La facilidad de acceso al capital a un coste menor dentro de la Unión Económica y Monetaria, junto con las elevadas expectativas de cre-

[129] El Banco de España, cuando incorpore a la Balanza de Pagos la revisión de los datos de ingresos por turismo y viajes de acuerdo con el nuevo procedimiento de estimación que ha establecido, reducirá previsiblemente la necesidad de financiación en unas dos décimas.

CUADRO I-14

BALANZAS POR CUENTA CORRIENTE Y DE CAPITAL, 2005-2006

(Millones de euros)

Conceptos	2005			2006			% Var. saldo 2006–2005	
	Ingresos	Pagos	Saldo	Ingresos	Pagos	Saldo		
Cuenta corriente	279.494,0	346.122,1	–66.628,1	308.452,9	394.479,0	–86.026,1	29,1	∇
Balanza comercial	156.374,7	225.344,0	–68.969,3	172.107,4	252.651,6	–80.544,2	16,8	∇
Servicios	75.410,4	52.775,6	22.634,8	81.913,6	61.798,5	20.115,1	–11,1	∇
Turismo	38.494,7	12.125,2	26.369,5	38.745,6	13.265,7	25.479,9	–3,4	∇
Otros	36.915,6	40.650,4	–3.734,8	43.168,1	48.532,9	–5.364,8	43,6	∇
Rentas	31.311,6	48.519,6	–17.208,0	37.463,8	57.892,7	–20.428,9	18,7	∇
Transferencias	16.397,4	19.482,9	–3.085,6	16.968,1	22.136,2	–5.168,1	67,5	∇
Cuenta de capital	8.885,2	912,9	7.972,3	7.652,1	1.493,7	6.158,4	–22,8	∇
Cuentas corriente+Capital	288.379,2	347.035,0	–58.655,8	316.105,0	395.972,7	–79.867,7	36,2	∇

El signo ∇ indica empeoramiento del saldo.
Fuente: Banco de España.

cimiento de la economía española y de la consiguiente rentabilidad de la inversión han propiciado en los últimos años la afluencia de capital internacional. Dicho capital se ha dirigido en gran medida, de acuerdo con el actual patrón de crecimiento de la economía española, a financiar el crédito al consumo privado y la inversión no productiva, con el consiguiente riesgo para el mantenimiento de la demanda interna que tendría una brusca interrupción de la oferta de crédito exterior. Sin embargo, en la Unión Económica y Monetaria no existe restricción financiera, la disponibilidad de capital para la economía española es muy elevada incluso cuando la recuperación de las grandes economías europeas haga más atractiva la rentabilidad de la inversión en estos países.

Más preocupante para la sostenibilidad del déficit exterior desde el punto de vista de la economía real es la pérdida de competitividad de las exportaciones españolas que se pueda producir por una apreciación del euro frente a otras divisas o por un aumento del diferencial de inflación con otras economías, lo que se traduciría en un encarecimiento relativo de las exportaciones españolas y se reduciría su demanda y empeoraría el déficit corriente. Dado que las exportaciones españolas de mercancías son de un nivel tecnológico medio, la variable precio constituye un factor importante de las mismas. La competitividad-precio se puede cuantificar mediante la utilización de los índices de competitividad que incorporan la evolución de los precios y de los tipos de cambio frente a determinados competido-

res. Así, desde el año 1999, coincidiendo con la entrada en el euro y a pesar de la depreciación del euro en los primeros años siguientes, la competitividad se ha ido reduciendo debido al diferencial de inflación con los países de la Unión Europea, lo que no ha podido ser compensado con una depreciación del euro.

Pérdida de competitividad exterior

En este sentido, el Índice de Tendencia de la Competitividad (ITC), que mide la capacidad de competir del sector exterior mediante la evolución de los precios de la economía española en relación con los del resto del mundo, muestra que la competitividad-precio de las exportaciones españolas frente a los demás países de la OCDE empeoró en 2006 un 1,4 por 100, seis décimas más de lo que lo había hecho en 2005, debido sobre todo al mayor incremento de los precios relativos españoles, ya que la apreciación del euro tan sólo supuso una décima porcentual. Frente a los Estados miembros de la UE-15, la pérdida de competitividad en el conjunto del año fue también del 1,4 por 100 y frente a la Eurozona del 1,5 por 100, como consecuencia en exclusiva del deterioro del diferencial de inflación, aunque en el cuarto trimestre mejoró y permitió rebajar la pérdida de competitividad en dicho trimestre hasta el 0,9 por 100. El análisis de la competitividad-precio de las exportaciones españolas también la realiza desde el año 2005 la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio mediante un indicador que utiliza únicamente los precios de las exportaciones, y no el índice de precios de consumo que incorpora todos los bienes, incluidos los no comercializables en el exterior y que no están sujetos a la competencia exterior. Según este indicador, vuelve a sorprender, como en 2005, que la pérdida de competitividad no es menor que si se considera el ITC calculado con índices de precios de consumo.

Otro indicador del grado de competitividad de las exportaciones es el de su cuota de mercado internacional. En términos reales, la tendencia a incrementarse la cuota de mercado mundial de las exportaciones españolas se detuvo en 1998 en el 2,0 por 100, para, desde entonces, situarse en el entorno del 1,8 por 100. Esta pérdida de dos décimas de punto parece pequeña si se compara con la evolución registrada por economías como la estadounidense que pasa de una cuota de mercado de 12,6 por 100 en 1998 a otra del 8,8 por 100 en 2006, o la de la zona euro que en el mismo periodo pasa de una cuota del 32,5 por 100 a otra del 29,1 por 100. China, por su parte, es el principal país en absorber la cuota de mercado perdida por los demás.

Comercio de mercancías

Déficit comercial: 9,2 por 100 del PIB

En 2006, con datos provisionales, el déficit comercial de mercancías fue un 15,3 por 100 superior al del año anterior, lo que representa ya el 9,2 por 100 del PIB. No obstante, este desequilibrio exterior, el tercero más elevado en términos absolutos, tras los de Estados Unidos y Reino Unido, y el primero en términos relativos, aumentó menos de lo que lo hizo en los dos años anteriores, 30,8 por 100 en 2004 y 28,3 por 100 en 2005. La razón se halla en la recuperación de las exportaciones, que registraron el mayor avance de los últimos seis años y pasaron de experimentar un incremento del 4,8 por 100 en 2005 a otro del 10,6 por 100 en 2006, dado que las importaciones crecieron de forma similar en un año y otro, un 11,7 por 100 en 2005 y un 12,2 por 100 en 2006, reflejando todavía el fuerte dinamismo de la demanda interna. Como consecuencia, la tasa de cobertura de las importaciones por las exportaciones volvió a reducirse y se situó en el 65,4 por 100, un punto porcentual por debajo de la registrada en 2005, y en un nivel muy similar ya al existente en 1992 cuando las devaluaciones de la peseta iniciadas en dicho año y continuadas en 1993 y 1995 permitieron una recuperación de la tasa de cobertura hasta alcanzar el récord del 85,3 por 100 en 1997. Descontando los precios de las exportaciones y de las importaciones, el crecimiento real de las exportaciones fue del 5,6 por 100, frente al estancamiento del año anterior cuando tan sólo crecieron un 0,2 por 100, y el de las importaciones del 8,6 por 100, frente al 6,4 por 100 del ejercicio anterior.

El análisis sectorial de la exportación en términos nominales permite observar como hechos destacables la consolidación del sector de las semimanufacturas como principal sector exportador, la continuación de la recuperación del sector de bienes de equipo y la nueva pérdida de peso del sector del automóvil en el total de las exportaciones españolas (cuadro I-15). Estos tres sectores representan exactamente dos tercios del total de las exportaciones.

Las exportaciones de semimanufacturas, un 25,2 por 100 del total, aumentaron un 13,1 por 100, y, de ellas, las no químicas un 19,0 por 100 y las de productos químicos bastante menos, un 7,8 por 100. De las primeras destacaron los incrementos de las ventas exteriores de metales no ferrosos, un 55,0 por 100, y los de hierro y acero, un 16,7 por 100. De las exportaciones de productos químicos destacaron los incrementos superiores al 10,0 por 100 de las partidas de medicamentos y de plásticos.

Dinamismo de las exportaciones de bienes de equipo

Los bienes de equipo, con una cuota del 22,1 por 100 sobre el total de exportaciones, incrementaron sus ventas al exterior en un 11,3 por 100. Este sector, con un elevado contenido tecnológico, está mostrando en los últimos años, sobre todo desde 2004, un cierto dinamismo, lo que puede ser una muestra de una mejora en la competitividad de producciones de un mayor valor añadido. La evolución de sus dos principales partidas, la maquinaria para la industria y el material de transporte, muestra crecimientos en las ventas del 10,7 por 100 en el primer caso y del 21,0 por 100 en el segundo. Sin embargo, las ventas exteriores de equipos de oficina y telecomunicaciones registraron caídas por tercer año consecutivo, del 14,9 por 100 en 2006.

Primer déficit comercial en vehículos terminados

Las exportaciones del sector del automóvil, que representan el 18,8 por 100 del total, aumentaron en términos nominales un 3,6 por 100, bastante menos que la mayoría de los sectores, pero supone una recuperación respecto a la caída del 3,9 por 100 registrada el año anterior. El hecho es que el sector del automóvil ve reducir su peso sobre el total de las exportaciones desde el año 1999 y su saldo comercial se ha vuelto negativo desde el año 2004. Bien es cierto que la evolución de sus dos partidas, la de automóviles y motos y la de componentes, muestra una trayectoria bien diferente. Así, mientras que las ventas exteriores en términos nominales de vehículos terminados apenas aumentan, o incluso disminuyen como en 2002 y en 2005, las de componentes muestran una trayectoria más favorable, con un crecimiento en 2006 del 7,6 por 100. En 2006, por primera vez, el saldo comercial de vehículos terminados fue deficitario, cuando en 1995 por cada automóvil o moto que se importaba del extranjero se vendían dos y medio al extranjero.

Del resto de los sectores, con un menor peso sobre el total, destacan los fuertes avances de las materias primas y de los productos energéticos y en menor medida de los bienes de consumo duradero, mientras que las exportaciones de alimentos y las de manufacturas de consumo registraron crecimientos inferiores a la media.

El mencionado avance de las importaciones, que se aceleraron en medio punto porcentual, es una señal de la pujanza que todavía mantuvo la demanda interna en 2006. Los dos sectores de mayor peso en el total importado fueron los bienes de equipo con una cuota del 23,6 por 100 y las semimanufacturas con el 20,8 por 100.

CUADRO I-15

COMERCIO EXTERIOR DE MERCANCÍAS, 1995-2006 (Miles de millones de euros y porcentajes)

Sectores y Capítulos	2006					Tasa de variación 2006/2005		Tasa de cobertura X/M (%)		
	Exportaciones		Importaciones		Saldo					
	Valor	% Total	Valor	% Total	Valor	X	M	1995	2000	2006
Alimentos	23,1	13,6	21,7	8,4	1,3	5,5	1,1	89,1	109,8	106,2
Productos energéticos	7,9	4,6	40,5	15,6	–32,6	17,0	23,8	20,1	22,4	19,5
Materias primas	3,4	2,0	9,5	3,7	–6,1	18,0	29,4	36,7	43,5	35,9
Semimanufacturas	42,8	25,2	54,0	20,8	–11,2	13,1	11,8	76,3	79,2	79,3
Semimanufacturas no químicas	21,2	12,5	23,6	9,1	–2,4	19,0	20,6	100,7	96,9	89,9
Metales no ferrosos	3,8	2,2	4,5	1,7	–0,8	55,0	46,2	77,5	71,6	83,3
Hierro y acero	6,6	3,9	9,6	3,7	–3,0	16,7	23,4	98,0	81,4	69,1
Productos químicos	21,5	12,7	30,3	11,7	–8,8	7,8	5,7	57,0	66,0	71,0
Plásticos	6,3	3,7	8,2	3,2	–1,8	10,8	10,1	69,6	80,2	77,5
Medicamentos	6,0	3,5	7,6	2,9	–1,6	10,5	5,2	53,7	57,0	78,5
Bienes de equipo	37,5	22,1	61,3	23,6	–23,8	11,3	7,2	69,1	60,2	61,1
Maquinaria para la industria	8,8	5,2	16,4	6,3	–7,5	10,7	3,0	63,7	54,5	54,1
Equipos de oficina y telecomunicaciones	3,2	1,9	15,7	6,0	–12,4	–14,9	10,9	45,6	34,4	20,6
Material transporte	12,5	7,3	10,3	3,9	2,2	21,0	4,0	142,7	95,3	121,5
Sector automóvil	31,9	18,8	37,9	14,6	–6,0	3,6	8,1	133,4	100,9	84,2
Automóviles y motos	20,3	12,0	20,8	8,0	–0,4	1,5	4,8	246,1	147,6	98,0
Componentes del automóvil	11,5	6,8	17,1	6,6	–5,6	7,6	12,5	57,5	57,7	67,5
Bienes de consumo duradero	5,7	3,3	8,1	3,1	–2,4	12,4	12,7	93,6	92,4	70,2
Electrónica de consumo	2,6	1,5	3,1	1,2	–0,5	44,2	23,0	63,9	73,1	82,5
Muebles	1,5	0,9	2,3	0,9	–0,9	–2,6	6,8	200,3	153,8	63,1
Manufacturas de consumo	14,5	8,6	25,1	9,7	–10,6	5,7	12,7	85,4	80,5	57,8
Textiles	7,6	4,5	13,7	5,3	–6,1	10,3	17,3	66,0	68,9	55,5
Confección	4,2	2,5	9,6	3,7	–5,4	18,7	24,3	42,2	52,9	43,9
Calzado	1,8	1,1	1,7	0,7	0,1	4,8	16,9	465,7	279,6	105,8
Juguetes	0,7	0,4	1,7	0,7	–1,0	–5,8	1,3	63,5	53,2	39,6
Total	**169,9**	**100,0**	**259,6**	**100,0**	**–89,7**	**9,6**	**11,4**	**80,3**	**73,3**	**65,4**

X: Exportaciones.
M: Importaciones.
La tasa de variación 2006/2005 está calculada con datos definitivos de 2005.

Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

En cuanto a su evolución en 2006, destacaron los incrementos cercanos al 30,0 por 100 de las importaciones de productos energéticos y de materias primas, por el aumento registrado en los precios de estos productos. Los sectores más ligados al proceso productivo, como las semimanufacturas y los bienes de equipo, registraron crecimientos elevados aunque más moderados, del 12,4 por 100 y del 8,7 por 100 respectivamente. Los sectores más vinculados al consumo, como la automoción, los bienes de consumo duradero y las manufacturas de consumo, mostraron también cierta fortaleza, con incrementos respectivamente del 8,2 por 100, del 12,2 por 100 y del 10,8 por 100, al hilo del elevado mantenimiento del mencionado gasto de las economías domésticas. De estos últimos sectores, cabe destacar los incrementos de las importaciones de electrónica de consumo que, a pesar de su menor precio, aumentaron un 24,1 por 100, y el incremento, dentro de los textiles, de la rúbrica de confección, un 24,7 por 100. Las exportaciones de prendas de confección también fueron elevadas, del 20,4 por 100, pero no ocurrió lo mismo en el comercio exterior del calzado, en donde a un incremento de las importaciones del 16,3 por 100 le correspondió un aumento de las exportaciones del 2,5 por 100.

El peso de la Unión Europea tiende a disminuir

En cuanto a la distribución del comercio exterior por zonas geográficas, durante 2006, a pesar de la recuperación de las ventas a la Unión Europea, que aumentaron un 8,0 por 100, las exportaciones al resto de destinos aumentaron más, un 17,5 por 100. No obstante, el peso de la Unión Europea en las ventas exteriores sigue representando más de dos tercios del total, el 70,3 por 100, aunque muestra una tendencia a disminuir desde el año 2003 cuando su peso era del 74,9 por 100.

Por países de destino, Francia y Alemania, con cuotas respectivas del 18,7 por 100 y del 10,9 por 100, fueron los principales. Las ventas a Francia aumentaron un 7,4 por 100 y las dirigidas a Alemania un 5,4 por 100. El peso de las exportaciones españolas a Alemania tiende a disminuir año tras año. Del resto de principales destinos comunitarios cabe destacar los incrementos superiores al 12,5 por 100 en las exportaciones a Holanda, Bélgica e Italia, y, por el lado negativo, los reducidos incrementos de las exportaciones dirigidas a Reino Unido, un 3,0 por 100, y a Portugal, un 2,2 por 100. Las ventas a los dos nuevos Estados miembros, Bulgaria y Rumanía registraron avances notables, del 13,6 por 100 y del 29,8 por 100 respectivamente.

También destacó el incremento de las ventas a Estados Unidos, del 22,9 por 100 y a Iberoamérica, del 18,5 por 100. Algo menos, pero también con fuerza, crecieron las exportaciones a Asia, en especial las dirigidas a Japón, un 16,6 por 100.

Por lo que se refiere a las importaciones, un 58,4 por 100 del total provino de la Unión Europea. Las compras a Alemania, el principal proveedor, crecieron un 9,2 por 100, mientras que las importaciones de Francia, el segundo, aumentaron tan sólo un 1,3 por 100. Del resto de la Unión Europea el mayor incremento correspondió a Portugal, un 17,4 por 100, mientras que las procedentes de Reino Unido cayeron un 3,4 por 100.

Las compras a países no pertenecientes a la Unión Europea, el 41,6 por 100 del total, crecieron más, un 19,0 por 100, en especial las procedentes de Asia, destacando el nuevo incremento, del 22,9 por 100 en esta ocasión, de las compras a China, que es ya el cuarto proveedor de la economía española. Las importaciones de Iberoamérica también aumentaron mucho, un 26,0 por 100.

Turismo

Los pagos por turismo volvieron a crecer mucho más que los ingresos, un 9,4 por 100 y un 0,7 por 100 respectivamente. Como resultado, se produjo la mencionada caída en un 3,4 por 100 en el saldo de la subbalanza de turismo y viajes.

No obstante, de acuerdo con los calendarios habituales de publicación y revisión de la Balanza de Pagos por parte del Banco de España, este organismo incrementará la cifra estimada de ingresos por turismo de forma considerable, tal y como ya se ha recogido en las cifras de la Contabilidad Nacional. La introducción de los billetes y monedas denominados en euros había eliminado una de las principales fuentes de información para el cálculo de los ingresos por turismo en la Balanza de Pagos. Así, con la aplicación del cambio de procedimiento en la estimación de los ingresos, la tasa de variación de los ingresos por turismo se habrá incrementado en un 5,6 por 100 en vez de en el 0,7 por 100 mencionado.

De una u otra forma, el hecho es que, en ingresos por turismo, la economía española ocupó en 2006 el segundo lugar mundial, tras

Estados Unidos, mientras que el nuevo récord registrado en las entrada de turistas, 58,5 millones, un 4,5 por 100 más que el año anterior, permitió consolidar a España en el segundo destino turístico mundial, tras Francia, y representar el 12,7 por 100 del turismo mundial.

Por lo que respecta a los pagos por turismo, estos, impulsados por el incremento de la renta de las economías domésticas y por la mayor propensión a realizar viajes al extranjero, aumentaron considerablemente, pero bastante menos que en los dos últimos años.

Rentas, transferencias y balanza de capital

El déficit de la balanza de rentas aumentó en 2006 un 18,7 por 100, y el de transferencias corrientes mucho más, un 67,5 por 100, mientras que la balanza de capital generó un excedente de 6.158 millones de euros, un 22,8 por 100 inferior al del año anterior.

La balanza de rentas amplió su saldo deficitario. Los pagos por los rendimientos de las inversiones extranjeras en España aumentaron un 19,3 por 100, mientras que los ingresos por los intereses y dividendos de las inversiones españolas en el exterior crecieron un 19,6 por 100.

En la balanza de transferencias corrientes, disminuyeron en un 6,8 por 100 los ingresos por transferencias públicas debido a los menores ingresos ligados al Fondo Social Europeo, mientras que las transferencias privadas registraron un aumento del 6,3 por 100, debido sobre todo al incremento de las remesas de emigrantes más que a las subvenciones concedidas por el Feoga-Garantía. De los pagos, los de carácter público aumentaron un 6,6 por 100, pero mucho más destacable es el incremento de los de carácter privado y en concreto el de las remesas de trabajadores que lo hicieron en un 35,5 por 100. En abril de 2006, el Banco de España revisó al alza en alrededor de un 20,0 por 100 las cifras de pagos por remesas de la Balanza de Pagos desde el año 2001, pasando España a constituirse en el quinto país remesador mundial y suponer ya la salida de remesas el 0,6 por 100 del PIB, cifra algo superior a la que ofrecen las economías desarrolladas de su entorno como Alemania, Francia e Italia.

Finalmente, el mencionado saldo positivo de la cuenta de capital experimentó una caída respecto al de 2005, debido a la reducción de

las transferencias de su principal partida, la de transferencias públicas procedentes de los Fondos Estructurales de la Unión Europea.

Inversiones españolas en el exterior y extranjeras en España

La balanza financiera, como ya se ha adelantado, registró unas elevadas entradas netas de capital (cuadro I-16). Las inversiones directas registraron un flujo neto de salidas cuatro veces superior al del año pasado, como consecuencia de un incremento de las inversiones directas de España en el exterior del 97,1 por 100 y un descenso de las inversiones directas del exterior en España del 26,5 por 100. Las inversiones de cartera, sin embargo, registraron entradas netas muy superiores a las del año anterior y a las salidas netas de inversiones directas en 2006. La rúbrica de otras inversiones, fundamentalmente, préstamos, depósitos y repos, acumuló salidas netas, mientras que las operaciones con instrumentos financieros derivados registraron flujos netos de entrada.

CUADRO I-16

BALANZA FINANCIERA, 2005-2006 (Millones de euros)

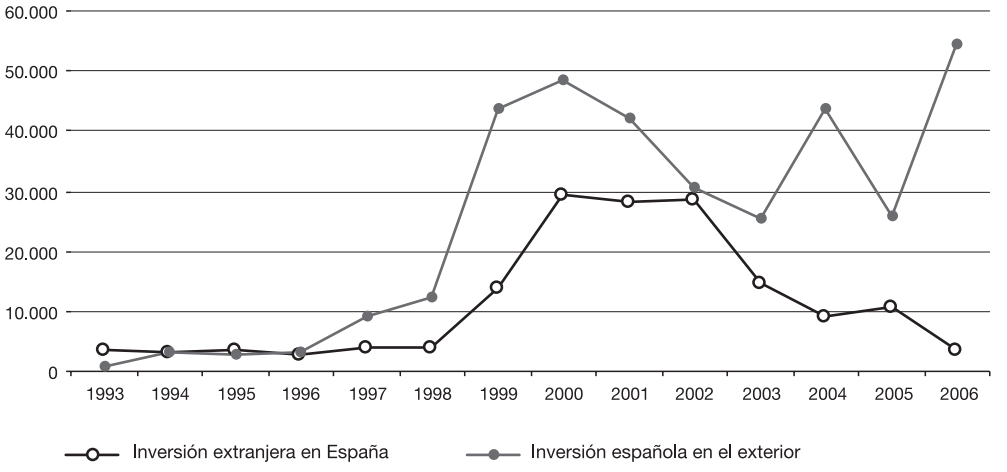
Conceptos	2005			2006		
	Variación pasivos	Variación activos	Saldo	Variación pasivos	Variación activos	Saldo
Cuenta financiera	—	—	59.551,6	—	—	83.211,0
Excluido Banco de España	—	—	61.812,4	—	—	109.026,2
Inversiones directas	—	—	–12.692,5	—	—	–47.846,7
De España en el exterior	—	31.177,0	–31.177,0	—	61.437,3	–61.437,3
Del exterior en España (1)	18.484,4	—	18.484,4	13.590,6	—	13.590,6
Inversiones de cartera	—	—	57.890,3	—	—	185.847,0
De España en el exterior	—	78.714,2	–78.714,2	—	–1.665,6	1.665,6
Del exterior en España (2)	136.604,5	—	136.604,5	184.181,4	—	184.181,4
Otras Inversiones (3)	—	—	16.598,9	—	—	–30.675,1
De España en el exterior	—	46.258,2	–46.258,2	—	64.805,1	–64.805,1
Del exterior en España	62.857,1	—	62.857,1	34.130,0	—	34.130,0
Derivados financieros	—	—	15,8	—	—	1.701,0
Banco de España (4)	—	—	–2.260,8	—	—	–25.815,2
Reservas	—	—	1.439,3	—	—	–480,4
Activos BE frente al Eurosistema	—	—	14.855,0	—	—	–12.327,0
Otros activos netos	—	—	–18.555,1	—	—	–13.007,8
Errores y omisiones	—	—	–895,7	—	—	–3.343,2

(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 Banco de España frente al exterior.

Fuente: Banco de España.

GRÁFICO I-15

INVERSIONES DIRECTAS NETAS ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR Y EXTRANJERAS EN ESPAÑA, 1993-2006 (Millones de euros)



Fuente: Registro de Inversiones Exteriores.

Con los datos que proporciona el Registro de Inversiones Exteriores de la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio, confeccionados con una metodología distinta que la utilizada por el Banco de España y que ofrecen información sobre inversión directa, la tendencia observada es la misma en ambos casos (gráfico I-15).

Así, la inversión extranjera directa en España cayó un 23,8 por 100 en términos brutos, un –65,4 por 100 en términos netos debido al importante aumento de las operaciones de desinversión por el elevado número de adquisiciones por parte de empresas españolas de empresas anteriormente con capital extranjero, lo que es una muestra del dinamismo inversor interno[130] registrado en 2006. Excluyendo la inversión en Entidades de Tenencia de Valores Extranjeros (ETVE), la inversión extranjera directa bruta tuvo como origen mayoritariamente y en mayor medida que el año anterior a la Unión Europea, un 87,0 por 100 del total teniendo en cuenta el origen inmediato de la inversión y un 60,0 por 100 si se considera el origen

[130] Véase el epígrafe I.3.3.1 de esta Memoria.

último de la misma. Por países, el 54,7 por 100 tiene por origen inmediato a Holanda y Luxemburgo, debido a las ventajas fiscales de realizar operaciones desde estos países. Según el origen último, el 20,9 por 100 del total provino de Reino Unido y el 17,8 por 100 de Estados Unidos. Cabe destacar también el décimo lugar ocupado por Brasil, con el 2,5 por 100 del total, así como el cuarto ocupado por España, el 8,2 por 100, debido a operaciones de inversión realizadas desde compañías domiciliadas en el exterior pero cuyos propietarios últimos son residentes en España. Por sectores de destino, destacaron, con el 23,7 por 100 del total, el grupo de actividades inmobiliarias y servicios, con el 23,1 por 100, los transportes y comunicaciones, y, en menor medida, con el 10,0 por 100, el comercio. Descendiendo hasta cuatro dígitos en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), la mayor proporción de inversión extranjera directa se dirigió a las telecomunicaciones, en segundo lugar a promoción inmobiliaria y en tercer y cuarto lugar respectivamente a agencias de viajes y a hoteles.

Fuerte dinamismo de la inversión española en el exterior

La inversión española en el exterior, por el contrario, experimentó un fuerte incremento, del 80,0 por 100 en términos brutos y del 93,0 por 100 en términos netos. Excluidas las ETVE, los principales países de destino son Reino Unido, 56,2 por 100 del total, sobre todo al sector de telecomunicaciones, Estados Unidos, 10,5 por 100, la mayoría dirigidas al sector de la banca, y Francia, 8,5 por 100, a construcción y transporte. En comparación con las inversiones realizadas en 2005, destacan los incrementos de las efectuadas en Reino Unido y Estados Unidos pero también los aumentos del 72,0 por 100 en las que tuvieron como destino China e India. Por el contrario, cabe destacar las disminuciones, en un año de fuerte crecimiento general, de las inversiones dirigidas a los nuevos Estados miembros de la Unión Europea, –73,0 por 100, y de las que tuvieron como destino Iberoamérica, –60,0 por 100.

3.4. Distribución funcional de la renta

En 2006, la participación de la remuneración de los asalariados en el PIB volvió a reducirse, del 47,0 al 46,6 por 100, debido a que el crecimiento experimentado por esta magnitud, del 6,8 por 100, fue inferior al crecimiento del 7,8 por 100 observado por el PIB. En

cambio, el peso del excedente bruto de explotación se incrementó por encima del PIB, un 8,4 por 100, aumentando su participación en dicha magnitud del 42,1 al 42,4 por 100. Se produjo, asimismo, un nuevo aumento del peso de la imposición indirecta en el PIB hasta el 11,1 por 100.

Desde 2000 se reduce el peso de la remuneración de asalariados sobre el PIB...

La remuneración de asalariados o retribución del factor trabajo, además de los salarios brutos en dinero y en especie, comprende las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social y otros gastos relacionados con el empleo asalariado que son abonados por los empleadores. Por su parte, el excedente bruto de explotación se define residualmente y agrupa un conjunto de rentas muy heterogéneas: dividendos, beneficios no distribuidos, rentas mixtas[131], intereses efectivos e imputados, alquileres, otras rentas inmobiliarias y consumo de capital fijo.

El proceso de redistribución de la renta desfavorable al trabajo asalariado, en un contexto de elevado crecimiento de la actividad y el empleo, viene produciéndose en España desde 2000 (gráfico I-16). A pesar de que la tasa de asalarización ha aumentado a lo largo del periodo, la remuneración por asalariado ha experimentado crecimientos muy moderados e inferiores siempre al crecimiento de la productividad por ocupado[132]. De este modo, el descenso del coste laboral unitario sería el factor explicativo de la pérdida de significación económica de la remuneración de los asalariados en términos de PIB (cuadro I-17).

...y los costes laborales unitarios reales

Los datos de Eurostat revelan que el coste laboral unitario real, es decir, el cociente entre la remuneración media por asalariado real y la productividad aparente del factor trabajo, se han reducido de forma continuada tanto en España como, en menor medida, en Europa,

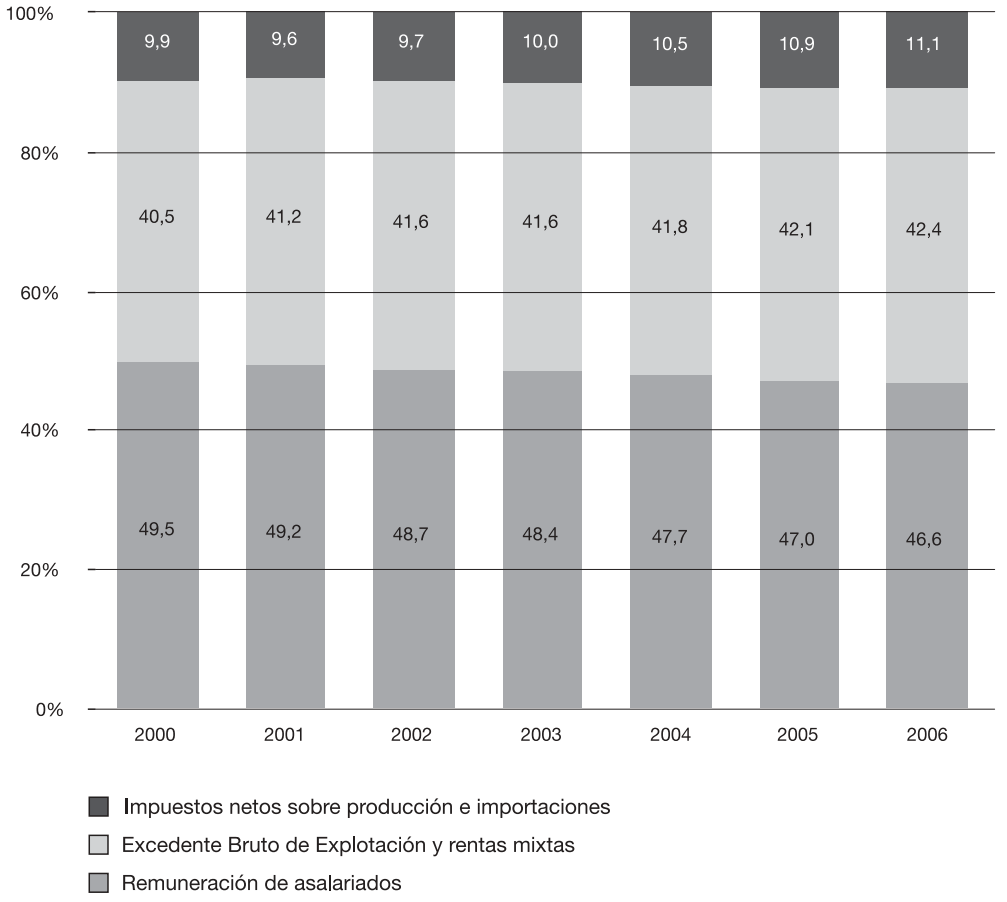
[131] Se denominan así por ser imposible deslindar lo que corresponde a la aportación de trabajo, de capital o propiamente empresarial del perceptor, e incluye las rentas agrarias, de empresarios y trabajadores autónomos y de profesionales liberales.

[132] La remuneración de asalariados RA/PIB se puede descomponer del siguiente modo: RA/PIB = (RA/A) * TA / (PIB/O) = CLU * TA. Donde A es el número de asalariados, O es el número de ocupados, TA es la tasa de asalarización (A/O) y CLU es el coste laboral unitario. Así, el peso de la remuneración de asalariados sobre el PIB aumenta *ceteris paribus* si lo hace la tasa de asalarización, si se reduce la productividad o si aumenta la remuneración por asalariado.

GRÁFICO I-16

DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA EN ESPAÑA, 2000-2006

(En porcentaje del PIB a precios de mercado)



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

desde 2000, lo que indica, como contrapartida, un aumento sostenido del margen de beneficios o excedente unitario real (gráfico I-17).

Entre las posibles causas explicativas de este fenómeno de redistribución factorial de la renta destaca la concentración de los nuevos empleos en ocupaciones con niveles salariales y de cualificación relativamente bajos y en actividades, como la construcción y algunos servicios de mercado, con elevada proporción de empleo tem-

CUADRO I-17

COMPONENTES DE LA REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS/PIB, 2001-2006

(PIB a coste de factores, precios corrientes y empleo equivalente a tiempo completo)

Conceptos	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Remuneración de asalariados/PIB (%)	54,4	53,9	53,8	53,3	52,8	52,4
Coste laboral unitario	64	63	63	62	61	61
Remuneración por asalariado (var. %)	—	3,3	3,6	3,1	2,6	3,4
Productividad por ocupado (var. %)	—	4,6	4,4	4,1	4,0	4,4
Tasa de asalarización	84,8	85,2	85,5	85,7	85,9	86,0

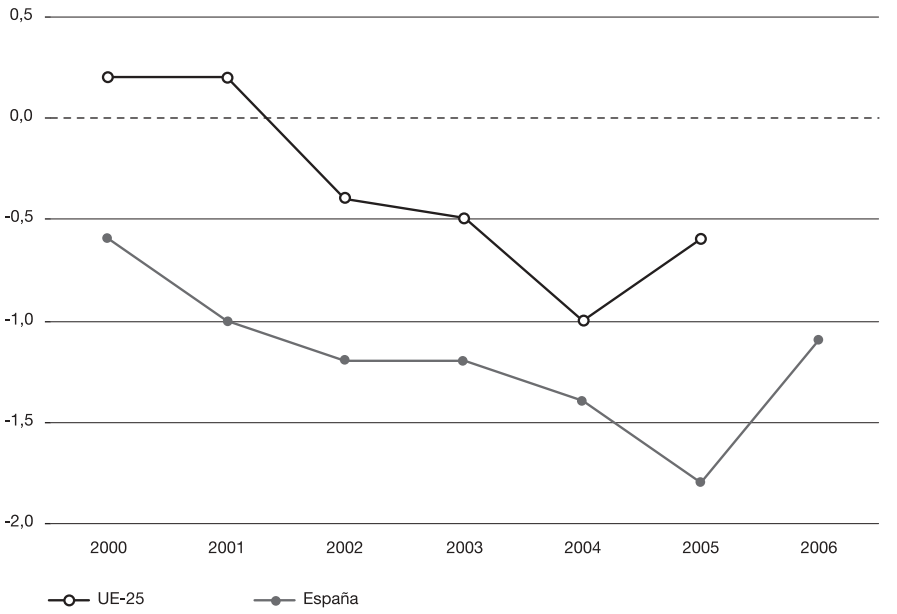
Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

poral, donde es notable la incorporación de inmigrantes, mujeres y jóvenes. Por tanto, se puede estar produciendo una creciente dualización del mercado de trabajo que podría explicar que los incrementos de la remuneración por asalariado vengan siendo inferiores a los incrementos medios pactados en los convenios colectivos.

GRÁFICO I-17

COSTE LABORAL UNITARIO REAL EN ESPAÑA Y EN LA UE-25, 2000-2006

(Tasas de variación interanual)



Fuente: Eurostat.

Al margen del debate en torno a la deseabilidad de este proceso de redistribución de la renta favorable al capital, el mantenimiento de esta tendencia a la pérdida de peso económico de la remuneración de asalariados, si bien puede favorecer la dinámica de creación de empleo, puede asimismo contribuir a debilitar la demanda agregada y el crecimiento económico en la medida en que se resienta el consumo privado, máxime en un contexto de creciente endurecimiento de las condiciones crediticias y elevado endeudamiento de los hogares.

3.4.1. **Evolución de la remuneración media por asalariado en 2006**

Los datos de la contabilidad nacional reflejan que en 2006 se produjo una significativa contención del crecimiento de la remuneración por asalariado en términos nominales, y una ligera reducción en términos reales.

La remuneración media por asalariado creció de forma moderada

La remuneración de asalariados se incrementó un 6,8 en términos nominales, con un crecimiento del 3,2 en el número de asalariados y un aumento del 3,4 por 100 de la remuneración media por asalariado, inferior al incremento de precios, lo que se traduce en una reducción en términos reales del 0,3 por 100 desde el punto de vista del empresario, es decir, utilizando el deflactor del PIB, y del 0,05 por 100 descontando el crecimiento del IPC (cuadro I-18).

Por sectores, el incremento más notable de la remuneración media nominal se produjo en los servicios no de mercado y el menos significativo se dio en los servicios de mercado, donde se registró asimismo un notable crecimiento del número de asalariados. No obstante, en términos reales computados a través de los deflactores sectoriales del PIB, la remuneración media sufre un retroceso notable en la construcción, del 3,4 por 100, precisamente el sector más dinámico en términos de empleo y de actividad, y también, aunque de forma más moderada, en los servicios de mercado. En cambio, descontando el crecimiento de precios medido por el IPC, se produjeron retrocesos de la remuneración por asalariado en todos los sectores, salvo en la construcción y en los servicios no de mercado.

De forma agregada, la reducción de la remuneración real media por asalariado junto con el leve repunte de la productividad aparen-

CUADRO I-18

REMUNERACIÓN POR ASALARIADO, PRODUCTIVIDAD Y COSTE LABORAL UNITARIO POR SECTORES EN 2006 (Tasas de variación interanual. Datos brutos y puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo)

Sectores	RA	A	RPA	RPARp	RPARc	PA	CLU	CLUR	D
Agrario y pesquero	0,7	–2,3	3,1	0,6	–0,4	3,2	–0,1	–2,6	2,5
Energético	4,1	1,0	3,1	1,4	–0,4	1,3	1,8	0,2	1,6
Industria	3,2	0,2	3,0	0,1	–0,5	3,3	–0,3	–3,1	2,9
Construcción	11,6	7,6	3,7	–3,4	0,2	–2,1	6,0	–1,3	7,4
Servicios de mercado	6,7	4,2	2,3	–0,6	–1,1	–0,6	2,9	–0,1	3,0
Servicios no de mercado	7,6	1,8	5,7	2,4	2,1	2,1	3,5	0,3	3,2
Total	**6,8**	**3,2**	**3,4**	**–0,3**	**–0,0**	**0,8**	**2,7**	**–1,1**	**3,8**

RA: Remuneración de asalariados.

A: Número de asalariados.

RPA: Remuneración por asalariado (RA/A).

RPARp: remuneración por asalariados real desde la óptica del productor (RA*100/100+D).

RPARc: remuneración por asalariados real desde la óptica del trabajador (RA*100/100+IPC). El IPC en 2006 se incrementó un 3,5 por 100.

PA: Productividad aparente del factor trabajo (PIB real/ocupados).

CLU: Coste laboral unitario (RPA/PA).

CLUR: Coste laboral unitario real (RPARp/PA).

D: Deflactores del PIB.

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

te, que creció el 0,8 por 100 frente al 0,4 de 2005, explica que el coste laboral unitario real, que se define como el cociente entre ambas magnitudes, se redujera un 1,1 por 100.

Por sectores, en los servicios de mercado y en la construcción el empleo creció más que el valor añadido registrándose reducciones de productividad. A pesar de ello, los costes laborales unitarios reales en estas dos ramas se redujeron en un 1,3, y un 0,1 por 100, respectivamente, debido a que la reducción de la remuneración media fue todavía mayor. También se registró una caída del coste laboral unitario real en el sector primario, del 2,6 por 100, y en la industria, del 3,1 por 100, pero en estos casos debido a que el crecimiento real de la remuneración media fue marcadamente inferior al aumento de la productividad. Sólo el sector energético y los servicios no de mercado registran incrementos del coste laboral unitario real, como consecuencia en ambos casos de un incremento de la remuneración media superior al de la productividad.

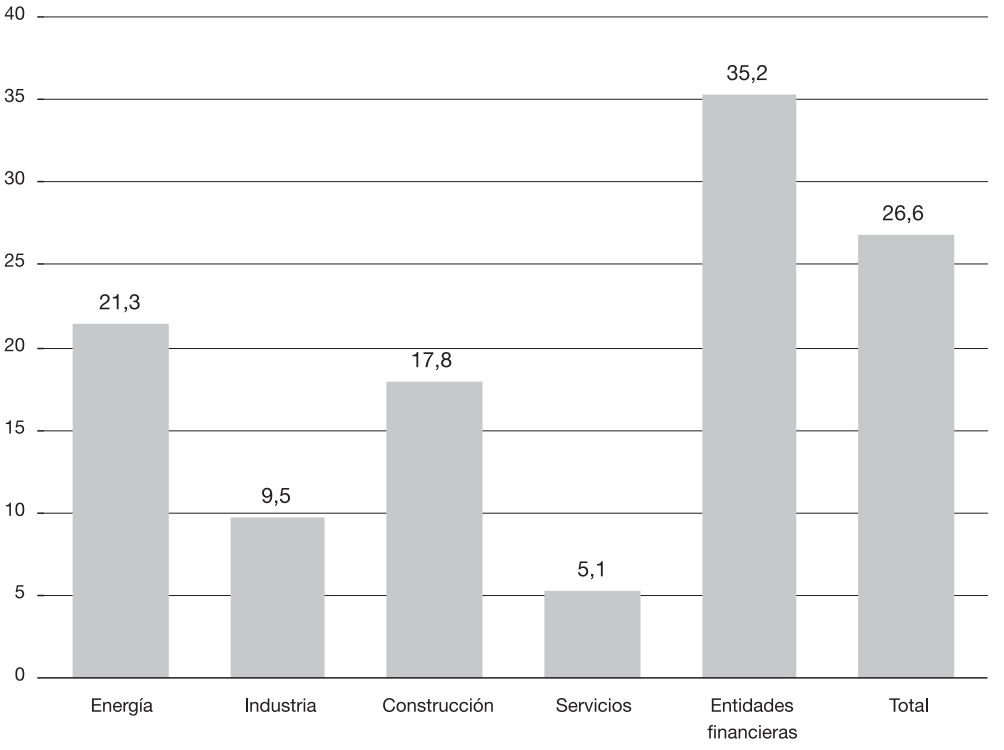
3.4.2. **Evolución de los beneficios empresariales en 2006**

Los datos de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) sobre los beneficios de las sociedades cotizadas indican que en 2006 se produjo un incremento medio del resultado antes de impuestos de estas empresas del 26,6 por 100. Por sectores, los mayores incrementos de beneficios se registraron en el sector de las entidades financieras, seguido de los sectores energéticos y de la construcción (gráfico I-18).

GRÁFICO I-18

CRECIMIENTO DE LOS BENEFICIOS DE LAS EMPRESAS COTIZADAS EN 2006*

(Resultado antes de impuestos. Tasas de variación respecto al mismo periodo del año anterior)



* Tercer trimestre.

Fuente. Comisión Nacional del Mercado de Valores. *Información económica y financiera de las sociedades cotizadas. Tercer trimestre 2006.*

Los beneficios empresariales se incrementaron de manera notable

La información de la Central de Balances Trimestral (cuadro I-19), que abarca una muestra de 741 empresas[133] que explican el 13 por 100 del VAB del sector sociedades no financieras, también apunta a un importante repunte de los beneficios empresariales[134]. Según esta fuente, que permite un análisis más detallado de las cuentas empresariales, la actividad empresarial, medida en términos de valor añadido bruto, creció en 2006 de forma muy significativa, un 6,3 por 100, una tasa de crecimiento muy superior a la de 2005, que fue del 3,5. El perfil de aceleración del crecimiento de la actividad se debe en gran medida a la recuperación de la actividad industrial, que creció un 7,1 por 100, que resulta de un elevado crecimiento tanto de la inversión en bienes de equipo como de las exportaciones. También el comercio, los transportes y las comunicaciones, que se beneficiaron de la fortaleza mostrada por el consumo, registraron incrementos de actividad muy notables, superiores a los del ejercicio precedente.

CUADRO I-19

RESULTADOS DE LAS EMPRESAS NO FINANCIERAS, 2005-2006 (Tasas de variación interanual de la media ponderada de los datos trimestrales)

Bases	I a IV Trim. 05/ I a IV Trim. 04	I a IV Trim. 06/ I a IV Trim. 05
Número de empresas - % del PIB del sector	793 - 14,3%	741 - 13,0%
1. Valor de la producción (incluidas subvenciones)	**13,1**	**11,1**
2. Consumos intermedios (incluidos tributos)	18,5	13,3
3. VAB al coste de los factores (1-2)	**3,5**	**6,3**
4. Gastos de personal	3,9	4,6
5. Resultado económico bruto de la explotación (3-4)	**3,3**	**7,5**
6. Ingresos financieros	34,2	10,7
7. Gastos financieros	4,9	34,5
8. Amortizaciones y provisiones de explotación	–0,1	1,2
9. Resultado ordinario neto (5+6-7-8)	**14,1**	**5,1**
10. Plusvalías e ingresos extraordinarios	32,2	36,4
11. Minusvalías y gastos extraordinarios	71,4	–25,2
12. Provisiones e impuestos	–24,1	57,7
13. Resultado neto (9+10-11-12)	**27,6**	**13,4**
Resultado neto/VAB (13/3)	*29,7*	*31,7*
Rentabilidad ordinaria de los recursos propios (9/RP)	*13,3*	*14,8*

Fuente: Banco de España. *Central de Balances Trimestral.*

[133] Con sobrerrepresentación de grandes empresas y de determinados sectores de actividad, como energía, industria, comercio y reparación, y transportes y comunicaciones.

[134] Hay que tener en cuenta que los datos de la CNMV y de la Central de Balances no son homogéneos porque mientras que la primera difunde datos de grupos consolidados (incluyendo empresas no residentes) de sociedades cotizadas financieras y no financieras, la muestra de la segunda incluye sociedades individuales no financieras, cotizadas y no cotizadas, residentes en territorio español.

En cuanto a los gastos de personal, en 2006 crecieron a una tasa del 4,6 por 100, más que el año anterior, como consecuencia del crecimiento experimentado por el empleo, del 1,8 por 100, frente al 0,7 por 100 de aumento en 2005, y a pesar de que las remuneraciones medias registraron incrementos inferiores a los del año precedente, 2,8 por 100 frente al 3,2 por 100 en 2005. En este ámbito, cabe destacar que los aumentos de empleo se concentraron en el sector del comercio y reparaciones, mientras que, debido en gran medida a reestructuraciones y ajustes de plantillas, se produjo una caída de empleo en la industria, la energía, los transportes y las comunicaciones. Por otro lado, el empleo temporal creció un 9,2 por 100, que contrasta con el 0,4 por 100 de aumento del empleo fijo.

Como consecuencia de la favorable evolución de la actividad y de los moderados incrementos de los gastos de personal el excedente bruto de explotación de las empresas aumentó un 7,5 en 2006, más del doble que el año anterior. Por otro lado, el incremento tan notable de los gastos financieros, del 34,5 por 100, que se explica fundamentalmente por el crecimiento del nivel de endeudamiento asociado a importantes operaciones de adquisición de participaciones por algunas grandes empresas de los sectores de las telecomunicaciones y la construcción, no impidió que el beneficio ordinario neto creciera un 5,1 por 100, ni que la rentabilidad ordinaria de los recursos propios[135] se elevara al 14,8 por 100. Finalmente el beneficio neto, una vez descontados los gastos e ingresos extraordinarios, incluidas las provisiones y los impuestos, creció un 13,4 por 100, debido principalmente a las cuantiosas plusvalías generadas por operaciones de venta de acciones y a significativas reducciones de gastos extraordinarios asociados a diferencias cambiarias. Esta tasa de crecimiento de los beneficios empresariales netos, aunque ligeramente inferior a la del ejercicio precedente, permitió situar a esta magnitud en un valor equivalente al 31,7 por 100 del VAB, lo que supone un nuevo máximo histórico.

3.5. Inflación y mercados financieros

A lo largo del año 2006 la evolución de la inflación estuvo marcada por dos periodos claramente diferenciados. En el primero de

[135] La rentabilidad ordinaria de los recursos propios es el cociente entre el resultado ordinario neto y el valor de los recursos propios.

ellos, de enero a julio, continuó la tendencia al alza en los precios observada en 2005, mientras que en el segundo, se inició una desaceleración que se intensificó en los últimos meses de 2006 y continuó en los primeros meses de 2007[136]. Este comportamiento de la inflación estuvo condicionado en gran medida por el comportamiento de los precios del petróleo y otras materias primas, aunque a finales de 2006, la desaceleración de la demanda interna por un menor consumo de los hogares en un entorno de tipos de interés crecientes, también contribuyó a la reducción de la inflación.

Por lo que se refiere a los mercados de valores, tal y como ya se ha señalado[137], el comportamiento de las bolsas españolas fue muy positivo en 2006 destacando entre el conjunto de bolsas europeas y mostrando datos muy favorables no sólo en términos de rentabilidad sino también de volúmenes negociados.

3.5.1. **Evolución de la inflación**

Máximos históricos del precio del petróleo

La existencia de dos etapas distintas en la evolución del IPC en 2006 se corresponde con el comportamiento del precio del petróleo que se convierte así en el principal responsable de esta evolución, al alcanzar máximos históricos por encima de 73 dólares por barril en julio y agosto para caer desde entonces. La cotización del barril de petróleo Brent alcanzó los 65 dólares de media anual, lo que equivale a 52 euros por barril al considerar un tipo de cambio medio de 1,26 dólares por euro.

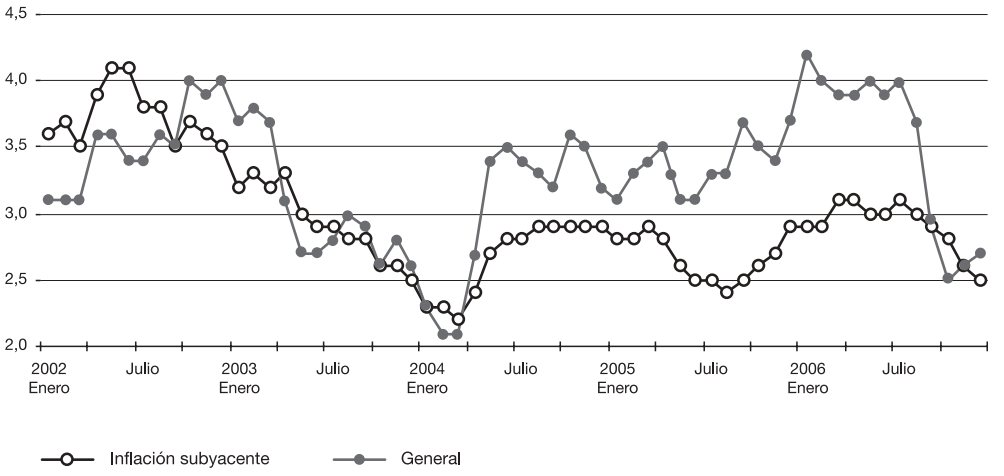
La inflación reflejó este comportamiento de los precios del crudo en el índice general, alcanzando la tasa interanual media de los ocho primeros meses el 4,0 por 100. Desde septiembre, el punto de inflexión que supuso la caída del IPC permitió alcanzar niveles que no se observaban desde principios de 2004, situándose la tasa interanual en diciembre en el 2,7 por 100, un punto porcentual menos que el año anterior (gráfico I-19).

[136] Desde enero de 2007, el IPC se elabora con base 2006 tras los cambios realizados por el INE, que además de los relativos al mero cambio de base y ponderaciones, también ha supuesto algunas modificaciones en los aspectos metodológicos como la entrada y salida de ciertos productos en la composición de la cesta de la compra, o la mejora del diseño y representatividad territorial de la muestra.

[137] Véase el capítulo I.2.3 de esta Memoria.

GRÁFICO I-19

INFLACIÓN GENERAL Y SUBYACENTE, 2002-2006 (Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística.*

Por su parte, el deflactor del PIB[138], que también permite identificar las tensiones inflacionistas debidas al aumento de los precios de los bienes y servicios sin incluir los precios de los productos importados, creció de media en 2006 al 3,8 por 100, tres décimas por debajo del año anterior. Aunque la diferencia con la inflación media es tan sólo de tres décimas, la tendencia de desaceleración que se observa en el IPC desde mediados de 2006 no se refleja con la misma intensidad en el deflactor del PIB, que se situó a final de año en el 3,6 por 100, casi un punto por encima del dato del IPC, lo cual estaría reflejando en el IPC, al margen de la tendencia a la reducción de los precios del petróleo, el abaratamiento de los precios de importa-

[138] Cabe recordar que el deflactor del PIB es el cociente entre el PIB nominal de un determinado año y el PIB real de ese año, frente al IPC que mide el coste de comprar una cesta fija de bienes y servicios representativos de las compras de los consumidores. En este sentido, las principales diferencias entre ambos son que el deflactor tiene en cuenta todos los bienes producidos en la economía, mientras que el IPC se refiere a una cesta de consumo definida previamente. El deflactor no incluye los precios de las importaciones mientras que el IPC sí lo hace. Finalmente, el deflactor, al incluir los bienes que se producen en cada año, varía en el tiempo, frente al IPC, cuya cesta se mantiene durante varios años.

ción beneficiados por un euro más fuerte. Además, el deflactor del PIB por sectores refleja la posible existencia de un núcleo duro en la evolución de los precios de producción vinculado al sector de la construcción, cuyo deflactor alcanza el 7,3 por 100 y del sector servicios, superior al 3,0 por 100.

La inflación subyacente, que excluye del cálculo del índice general los componentes más volátiles, como son los precios de la energía y de los alimentos no elaborados, mantuvo un perfil temporal similar al índice general hasta septiembre, momento en que a consecuencia de la caída del índice general por el menor precio del petróleo, ambos índices se igualaron, siendo incluso superior la inflación subyacente en octubre. En diciembre de 2006 la inflación subyacente alcanzó el nivel más bajo del año, el 2,5 por 100, siendo el crecimiento interanual medio del 2,9 por 100. Esta evolución se explica por el mejor comportamiento de los alimentos y de los servicios y por la menor inflación de los bienes industriales.

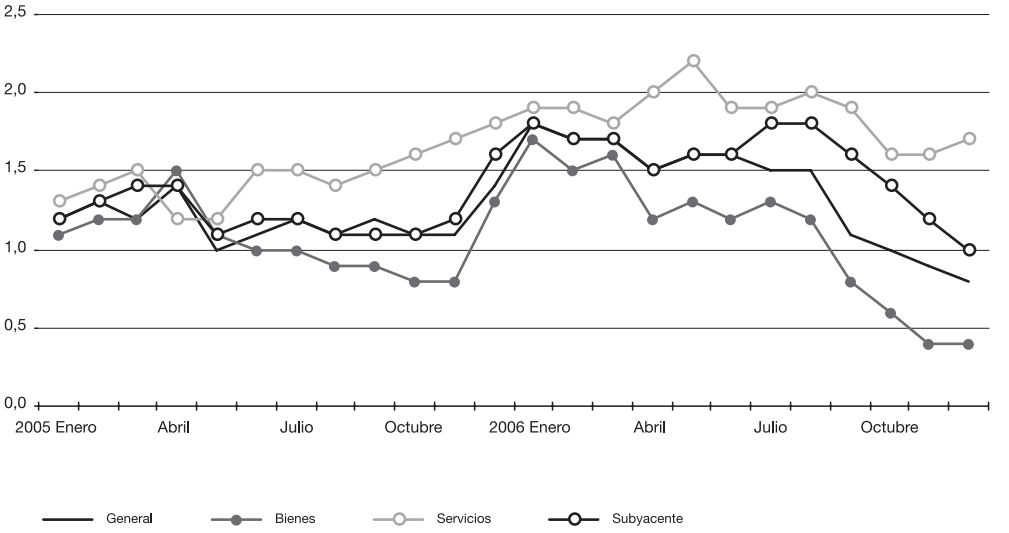
Reducción del diferencial de precios con la zona euro

Como consecuencia de esta evolución y de la también moderación de los precios en la UEM, el diferencial de precios con la Eurozona se redujo notablemente alcanzando el nivel más bajo desde abril de 2004. El IPC armonizado español se situó en diciembre en el 2,7 por 100, frente al 1,9 por 100 de la zona euro y el 2,1 de la Unión Europea, lo que supuso una reducción del diferencial de seis décimas y un punto respectivamente frente al del año anterior, que de continuar tendrá un efecto positivo sobre la competitividad precio de la economía española. Aunque esta reducción también se observó en el diferencial de inflación subyacente, éste sigue siendo superior al del índice general, al ser la economía española una de las más inflacionistas de la Eurozona. Por otro lado, el crecimiento de los precios en España fue siete décimas superior al objetivo de estabilidad de precios del BCE.

A pesar de la reducción del diferencial en los últimos meses, la existencia del mismo se explica por causas ajenas a la evolución de los precios energéticos y de los alimentos no elaborados, cuyo comportamiento está más influido por factores coyunturales que afectan en menor o mayor medida a todo el área en su conjunto. En cambio, sí se observa un comportamiento diferencial de la economía española en los componentes de bienes y servicios. En este sentido, el diferencial de inflación refleja dos aspectos a considerar, el primero, que

GRÁFICO I-20

DIFERENCIALES DE INFLACIÓN CON LA UEM, 2005-2006 (En puntos porcentuales)



Fuente: Eurostat.

la evolución del diferencial está determinada mayormente por el comportamiento de los bienes, observándose que las sendas de evolución de los diferenciales de inflación general y de bienes son similares, reflejando la evolución cíclica de la economía española, y, en segundo lugar, que existe una parte del diferencial vinculado a factores de carácter estructural, que se resiste a la reducción y que se atribuye al comportamiento de los servicios, y en particular, de algunas partidas no comercializables en el exterior (gráfico I-20).

Las particularidades del sector servicios en España hace que su influencia en el diferencial sea relevante, tanto por el peso en el conjunto del gasto frente a otros países, como por el mayor crecimiento de los precios[139], lo que demanda medidas específicas para contribuir a su reducción. Durante el año 2006, el diferencial de inflación media en los servicios ascendió a 1,9 puntos porcentuales, aunque se observó una ligera reducción en el cuarto trimestre hasta el 1,6 por 100. En

[139] Banco de España, *Boletín Económico*, enero de 2007.

particular, dentro de los servicios, las partidas que más influyen en este diferencial son la de restaurantes, bares y cafeterías, que explica cerca de dos terceras partes del diferencial de servicios[140], y en menor medida, la de alquileres y servicios relacionados con la vivienda, que se ve arrastrada por el mayor dinamismo del sector de la construcción.

De esta forma, se pone de manifiesto que sigue existiendo un núcleo duro de la inflación, principalmente en los servicios y en los bienes no comercializables, resistente a la caída de los precios, que deriva en una pérdida de competitividad de la economía española. En esta línea, es necesario continuar e intensificar el proceso de reformas de carácter estructural, así como las medidas de fomento de la competencia iniciadas con el Plan de Dinamización del Gobierno y que desde 2005 se recogen en el PNR.

La evolución del Índice de Precios Industriales (IPRI), considerado como un indicador adelantado de los niveles de inflación a medio plazo, al mostrar las tensiones inflacionistas por el lado de la oferta, reflejó en 2006, al igual que el índice general, dos periodos diferenciados. El primero de ellos, hasta agosto, caracterizado por tasas máximas históricas, superiores al 6,0 por 100 de media, y el segundo, desde entonces, en que se inició una fuerte desaceleración debida en su mayor parte a la caída de los precios de la energía, pero también a las menores tensiones en otros componentes, como los alimentos, y que situó el IPRI en diciembre en el 3,6 por 100 en términos interanuales, frente al 5,2 por 100 alcanzando en el mismo mes del año anterior. No obstante, desde noviembre se observa un freno a la tendencia de desaceleración que puede deberse a la estabilización del efecto base a la baja del petróleo.

El elemento determinante de la evolución del IPRI fue el intenso crecimiento de los precios energéticos, que alcanzaron en el primer semestre del año el 17,5 por 100 de media y niveles máximos en enero y febrero superiores al 20,0 por 100. En mayo comenzó una suave reducción que se aceleró aún más desde agosto, llegando a alcanzar en octubre el 0,5 por 100. A final de año, en diciembre, la

[140] Como señala el Banco de España, el gasto en servicios de restauración en 2006 supuso casi el 40,0 por 100 del consumo de servicios en España frente a menos del 20,0 por 100 en la UEM, y los precios aumentaron un 4,4 por 100, 1,7 puntos porcentuales más que la tasa de la zona euro. Véase Banco de España, *Boletín Económico*, enero 2007.

tasa de crecimiento interanual alcanzó el 2,4 por 100. Al mismo tiempo, el IPRI no energético experimentó un elevado crecimiento durante 2006 alcanzando de media un máximo histórico del 4,0 por 100. Este comportamiento tiene su explicación en el ritmo de crecimiento de los bienes intermedios que después de haberse ralentizado en 2005 hasta el 3,8 por 100 de media, alcanzó en 2006 el 6,0 por 100, con máximos superiores al 7,0 por 100. Por lo que respecta a los bienes de consumo, experimentaron la misma evolución alcanzando de media el 3,0 por 100, tres décimas más que en 2005 y destacando la desaceleración de la alimentación en los últimos meses del año. Los bienes de equipo, sin embargo, mantuvieron un comportamiento más estable con tasas de crecimiento en torno al 2,3 por 100 de media.

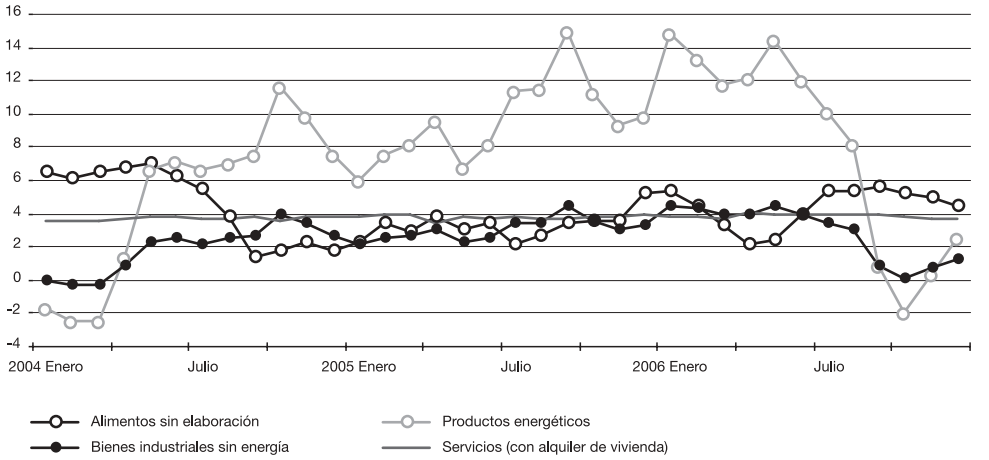
Grandes grupos y rúbricas del IPC

Analizando los grandes grupos y rúbricas que componen el IPC, hay que destacar inicialmente que la evolución del precio del petróleo se trasladó directamente a los precios de la energía, que de media crecieron un 11,8 por 100, con una tasa interanual máxima del 20,8 por 100 en enero y una mínima del 0,5 por 100 en octubre. La dependencia energética del petróleo que tiene España en relación con otros países provocó que la evolución de los precios energéticos se trasladase rápidamente vía coste a los precios del conjunto de bienes industriales, más intensivos en la utilización de energía respecto a otros sectores, alcanzando en enero y mayo un máximo del 4,5 por 100, y desacelerándose de forma importante desde entonces llegando incluso en octubre a un crecimiento de tan sólo el 0,4 por 100.

Por su parte, los precios de la alimentación mostraron un comportamiento variable a lo largo del año, alcanzando en diciembre un crecimiento en tasa interanual del 3,0 por 100, más de un punto porcentual por debajo del dato del año anterior (4,3 por 100). Este comportamiento se explica tanto por la evolución de los precios de los alimentos elaborados como por los no elaborados. La sequía que sufrió España en 2006 condicionó de forma importante los precios de los alimentos frescos, especialmente en los meses de verano, con fuertes alzas que llegaron incluso al 5,6 por 100. Sin embargo, desde finales del verano se observó una desaceleración en los precios de ambos grupos, que permitió alcanzar en diciembre una tasa de crecimiento de los precios del 2,3 por 100 para los alimentos elaborados y del 4,5 por 100 de los alimentos no elaborados, en ambos casos 1,3 puntos porcentuales por debajo del registro del mismo mes de 2005 (gráfico I-21).

GRÁFICO I-21

INFLACIÓN (GRUPOS DESTACADOS EN 2006) (Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística.*

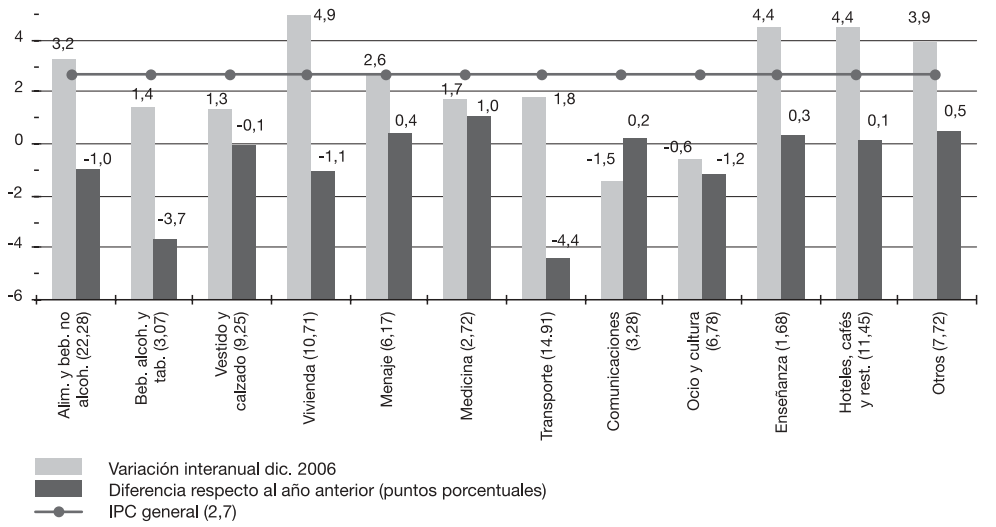
Inestabilidad de los precios del aceite por malas cosechas

En general, las rúbricas alimenticias más inflacionistas en 2006 fueron algunos productos de consumo básico como las patatas y la carne. Los precios del aceite, después de situarse la mayor parte del año en tasas de crecimiento elevadas, del 23,9 por 100 de media, como consecuencia de las malas cosechas debidas a la meteorología, empezaron a reducirse bruscamente desde noviembre ante las mejores perspectivas de cosecha, alcanzando en diciembre una tasa de variación negativa de 2,3 puntos porcentuales.

Por lo que se refiere a los servicios, el comportamiento de los precios de la energía se trasladó a dos de las rúbricas que más peso tienen en el conjunto del IPC, transporte y vivienda, mostrando un fuerte crecimiento hasta el verano con tasas en torno al 7,0 por 100, y una desaceleración desde entonces, alcanzando la tasa interanual de diciembre el 4,9 por 100 para la vivienda y el 1,8 por 100 para los transportes. A pesar de estos datos favorables, en diciembre se observo un ligero repunte de la tasa de crecimiento que refleja la interrupción del proceso de suave transmisión del encarecimiento de la energía sobre estas partidas, e incluso el agotamiento del efecto base a la baja del precio del petróleo y su consiguiente estabilización.

GRÁFICO I-22

COMPONENTES DEL IPC EN 2006 (Tasas de variación interanual y ponderaciones entre paréntesis)



Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística.*

En conjunto, los servicios siguieron manteniendo una tendencia de crecimiento constante con una tasa media del 3,8 por 100, destacando como uno de los componentes más inflacionistas del sector, la rúbrica de turismo y hostelería con un ritmo de crecimiento medio en 2006 del 4,5 por 100, que explica junto al transporte personal y la vivienda, debido a su ponderación, el 47,8 por 100 del crecimiento interanual del IPC en diciembre (gráfico I-22).

3.5.2. **Mercados financieros**

La existencia en España de un diferencial de inflación importante frente al resto de países de la Unión Europea, tuvo como consecuencia que la transmisión al mercado monetario de las continuas subidas de los tipos de interés por parte del BCE no fuese inmediata, de forma que los tipos de interés reales a corto plazo se mantuvieron en valores negativos hasta septiembre, momento en que la tasa interanual del IPC empezó a dar signos de desaceleración.

Tipos de interés reales a corto plazo negativos hasta septiembre

De esta forma, y con el euribor a tres meses en el 3,08 por 100 de media, los tipos de interés reales españoles se situaron durante todo el año medio punto porcentual por debajo de los de la zona euro, que dejaron de ser negativos en marzo de 2006.

En cambio, el diferencial de precios español tuvo menor repercusión en los tipos de interés a largo plazo, situándose el rendimiento de la deuda pública española tan sólo nueve puntos básicos por debajo del de la Eurozona. Así, el rendimiento de la deuda pública a diez años en España creció hasta el 3,8 por 100 en diciembre, 50 puntos básicos más que en enero, lo que supuso un cambio en la tendencia de reducción experimentada en el año anterior e iniciando una senda ascendente que alcanzó un valor máximo del 4,0 por 100 en julio. No obstante, el comportamiento de los tipos a largo está más condicionado por las perspectivas de evolución futura de otras economías, especialmente la de Estados Unidos, y en este sentido, se refleja tanto el vigor de la economía europea como la incertidumbre sobre la desaceleración norteamericana.

Comportamiento muy destacado de las bolsas españolas

Por lo que se refiere a los mercados de valores, el comportamiento de las bolsas españolas fue muy positivo en 2006. El Ibex 35 se revalorizó en el año 2006 un 31,8 por 100 y el Índice General un 34,5 por 100. Ambos índices reflejaron un fuerte crecimiento especialmente desde el segundo semestre. En cambio, el Ibex Nuevo Mercado experimentó caídas continuas hasta septiembre, momento en que se produjeron las principales revalorizaciones, que llegaron al 34,0 por 100 a final de año.

La bolsa española rompió en 2006 la barrera del billón de euros tanto en volumen de contratación como de capitalización, con un crecimiento respecto a 2005 del 35,7 y del 32,6 por 100 respectivamente. La incertidumbre dominó los primeros meses del año ante las expectativas de inflación, alzas en los precios del petróleo y mayores tipos de interés, y se reflejó en una mayor volatilidad, dando paso a un periodo caracterizado por el crecimiento continuo de las cotizaciones de los principales índices bursátiles. En este contexto, y gracias a un mercado cada vez más eficiente que ocupa un papel determinante como impulsor del crecimiento económico, la bolsa española destacó por su liderazgo y elevado nivel de rentabilidad, que alcanzó el 36,0 por 100 medido por el índice Ibex 35 con dividendos.

Este comportamiento estuvo motivado por la evolución positiva de los beneficios de las empresas españolas en un contexto macroeconómico favorable y por el impacto alcista derivado de algunas operaciones corporativas, fusiones y adquisiciones en marcha. El año 2006 fue el más intenso en términos de operaciones corporativas de la bolsa española, destacando como la mayor operación la fusión entre Mittal y Arcelor. Como elemento novedoso en 2006, también hay que destacar los cambios accionariales producidos en el sector energético, con mayor presencia de otras empresas de fuera del sector en el capital social de compañías energéticas[141]. A este respecto, durante el año 2006 gran parte de la atención se centró en la OPA sobre Endesa, en la que más allá de las cuestiones económicas, se produjo una intervención de las instancias políticas y judiciales además de las estrictamente monetarias y financieras, debido al interés mostrado por empresas de otros Estados miembros de la Unión Europea, de Alemania e Italia, en hacerse con el control de la eléctrica española.

Por otro lado, 2006 fue un año en que las salidas a bolsa alcanzaron un máximo histórico, recuperando el atractivo que como salida natural al mercado tenían las compañías con un proyecto empresarial consolidado. En este sentido, destaca la salida a bolsa el 14 de julio de la sociedad Bolsas y Mercados Españoles (BME), compañía operadora de las bolsas, mercados de valores y sistemas de liquidación españoles que colocó en el mercado un 30,1 por 100 de su capital social, correspondiente a un importe de 779,34 millones de euros.

Aumento de los beneficios de las empresas cotizadas

Con datos hasta el tercer trimestre de 2006 de la BME, se puede señalar que los beneficios de las empresas cotizadas aumentaron un 31,6 por 100 en los nueve primeros meses del año, del cual el 87,9 por 100 fue generado por compañías integradas en el Ibex 35. Entre los factores que han contribuido a esta evolución, además del dinamismo mostrado por las economías española y latinoamericanas, y en menor medida europeas, están las plusvalías obtenidas como consecuencia de la venta de activos no estratégicos. A excepción del sector de bienes y servicios de consumo, el resto de sectores presentaron resultados positivos, destacando tecnología y telecomunicaciones con

[141] A lo largo del año, ACS adquirió el 10 por 100 de Iberdrola, y el 4,5 por 100 de Unión Fenosa, Acciona el 20,0 por 100 de Unión Fenosa y Sacyr el 18,12 por 100 de Repsol YPF. Véase Bolsas y Mercados Españoles, *Informe de Mercado 2006*.

un incremento de beneficios del 58,1 por 100 y servicios financieros e inmobiliarios del 43,2 por 100.

Atendiendo a la clasificación sectorial y subsectorial de las empresas cotizadas, cabe destacar del conjunto de los seis sectores básicos, el mayor índice de cotización de acciones en el sector de materiales básicos, industria y construcción, seguido de petróleo y energía y servicios financieros, situándose en el extremo opuesto, la tecnología y las telecomunicaciones. En términos de capitalización, destaca el crecimiento en servicios financieros e inmobiliarios seguidos de petróleo y energía.

Puesta en marcha del Mercado Alternativo Bursátil y negociación de fondos cotizados en bolsa

El año 2006 ha sido un ejercicio de novedades para los fondos de inversión y la inversión colectiva, habiéndose hecho realidad dos proyectos importantes que contribuyen a mejorar la competitividad de la industria bursátil española y colaborar con la comunidad financiera en el desarrollo e incorporación de nuevos productos: la puesta en marcha en febrero del Mercado Alternativo Bursátil (MAB), promovido por BME para dar respuesta a valores que requieren de un tratamiento singular y el inicio de la negociación de Fondos Cotizados en Bolsa (EFTs) con la incorporación de los primeros productos sobre el Ibex 35, y después sobre el EuroStoxx 50.

Las Instituciones de Inversión Colectiva alcanzaron en 2006 una cifra récord de patrimonio gestionado. Los resultados alcanzados por los fondos de inversión, cuyo patrimonio se incrementó un 3,5 por 100 respecto al año anterior y generó una rentabilidad del 5,0 por 100 en 2006, respondieron al buen comportamiento de los mercados.

Sin embargo, atendiendo a la clasificación de los fondos, se aprecia un comportamiento desigual donde destaca la fuerte reducción en 2006 del patrimonio de los Fondos de Inversión en Activos del Mercado Monetario (FIAMM) que alcanzó más de la mitad del mismo (28.823 millones de euros), frente al crecimiento del patrimonio de los Fondos de Inversión Mobiliaria (FIM). La rentabilidad también reflejó este diferente comportamiento, alcanzando en los FIAMM el 1,3 por 100 frente al 5,6 por 100 de los FIM. En estos últimos, además cabe destacar la elevada rentabilidad de los FIM renta variable del 19,2 por 100 frente a la de los FIM renta fija del 2,6 por 100.

En materia legislativa, en 2006 se regularon mediante la Orden Ministerial EHA/1199/2006, de 25 de abril, las Instituciones de Inversión Colectiva de Inversión Libre, y aparecieron los primeros productos de este tipo conocidos como fondos de cobertura o *«Hedge Funds»*, que permiten nuevas oportunidades de diversificación a los gestores de activos mediante una variedad de técnicas e instrumentos que generalmente no utilizan los productos de inversión tradicionales.

También se aprobó la Ley 12/2006, de 17 de mayo, por la que se modificó la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de valores, en la que se incluyen distintos elementos. Por un lado, se transpusieron al ordenamiento jurídico español las Directivas comunitarias sobre información privilegiada y manipulación del mercado, por otro se completó la regulación de Bolsas y Mercados Españoles, Sociedad Holding de Mercados y Sistemas Financieros SA (BME), y por último, se aclaró y homogeneizó el régimen de participaciones significativas en las sociedades que administran sistemas de registro, compensación y liquidación de valores y mercados secundarios españoles.

Asimismo, en noviembre se aprobó la Ley 35/2006 de 28 de noviembre de reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, que recoge un nuevo tratamiento para la fiscalidad del ahorro[142].

Finalmente, el 13 de octubre de 2006, el Consejo de Ministros remitió a las Cortes Generales el Proyecto de Ley de Reforma de la Ley del Mercado de valores cuyo objetivo es incorporar dos Directivas Comunitarias: la Directiva de OPAs, regulando los supuestos para lanzar una OPA y protegiendo los intereses de los accionistas minoritarios y la Directiva de Transparencia con el fin de dotar de mayor transparencia de información al mercado.

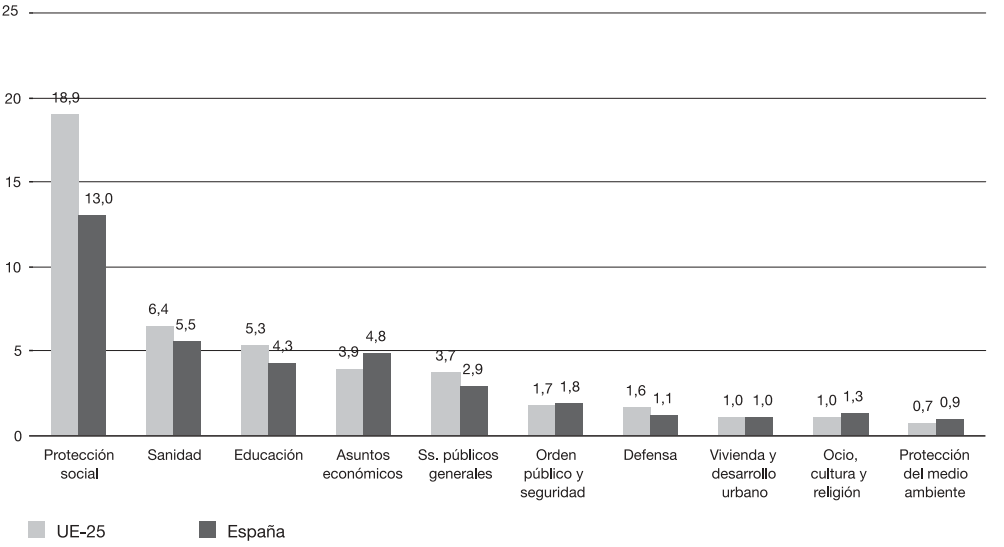
3.6. Sector público

Uno de los rasgos diferenciales del sector público español es su reducida dimensión en comparación con los sectores públicos europeos. La menor magnitud del gasto público en España en

[142] Véase el capítulo I.3.6 de esta Memoria.

GRÁFICO I-23

GASTO PÚBLICO POR POLÍTICAS EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA EN 2004 (En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat. *Statistics in focus* 11/2006: «Trends in government expenditure by function, 2000-2004».

comparación con el promedio de la Unión Europea, 37,2 por 100 del PIB frente al 47,2 por 100 según los últimos datos de Eurostat para 2005, explica la gran distancia que se registra entre ambas instancias también en relación con las principales políticas de gasto. Concretamente, si en Europa el gasto público destinado a protección social equivale, con datos de 2004, al 18,9 por 100 del PIB, en España esta ratio se reduce al 13,0 por 100. Del mismo modo, el gasto promedio europeo en bienes preferentes, sanidad y educación, se eleva al 6,4 y al 5,3 por 100 del PIB, respectivamente, mientras que en España se limita al 5,5 y el 4,3 por 100 (gráfico I-23).

La magnitud de los ingresos no financieros también es en España sensiblemente inferior al promedio de la Unión Europea (39,4 por 100 frente al 44,9 por 100, con datos de Eurostat para 2005), lo que se traduce en una menor significación económica de los diferentes tipos de ingresos y, en particular, de los impuestos. La evolución de

CUADRO I-20

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS COACTIVOS DEL SECTOR PÚBLICO EN ESPAÑA Y EN LA UE-25, 1995-2004 (En porcentaje del PIB)

Conceptos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Var(%)[1]	Diferencia[2]
España												
Cotizaciones sociales	11,8	12,0	12,0	11,9	11,9	12,0	12,2	12,1	12,2	12,2	0,4	0,4
Impuestos indirectos	10,7	10,7	11,0	11,5	12,0	11,9	11,5	11,6	11,9	12,2	1,3	1,5
Impuestos directos	10,3	10,4	10,6	10,3	10,3	10,5	10,4	10,8	10,5	10,7	0,3	0,4
Total ingresos coactivos	**32,7**	**33,1**	**33,2**	**33,0**	**33,6**	**33,9**	**33,5**	**33,9**	**34,0**	**34,6**	**0,5**	**1,9**
UE-25[3]												
Cotizaciones sociales	13,9	14,2	13,9	13,1	13,1	12,9	12,8	12,7	13,0	12,8	–1,2	–1,1
Impuestos indirectos	13,4	13,5	13,6	14,1	14,4	14,1	13,7	13,7	13,7	13,8	0,2	0,3
Impuestos directos	12,5	12,8	13,2	13,6	13,8	14,1	13,6	13,1	12,9	12,9	0,2	0,4
Total ingresos coactivos	**39,7**	**40,5**	**40,7**	**40,7**	**41,2**	**41,0**	**40,0**	**39,4**	**39,5**	**39,3**	**–0,3**	**–0,4**

1) Tasa de crecimiento medio anual.
2) Diferencia en puntos porcentuales de PIB.
3) Medias ponderadas por el PIB.

Fuente: Eurostat. *Structures of the taxation systems in the European Union, 1995-2004* (2006).

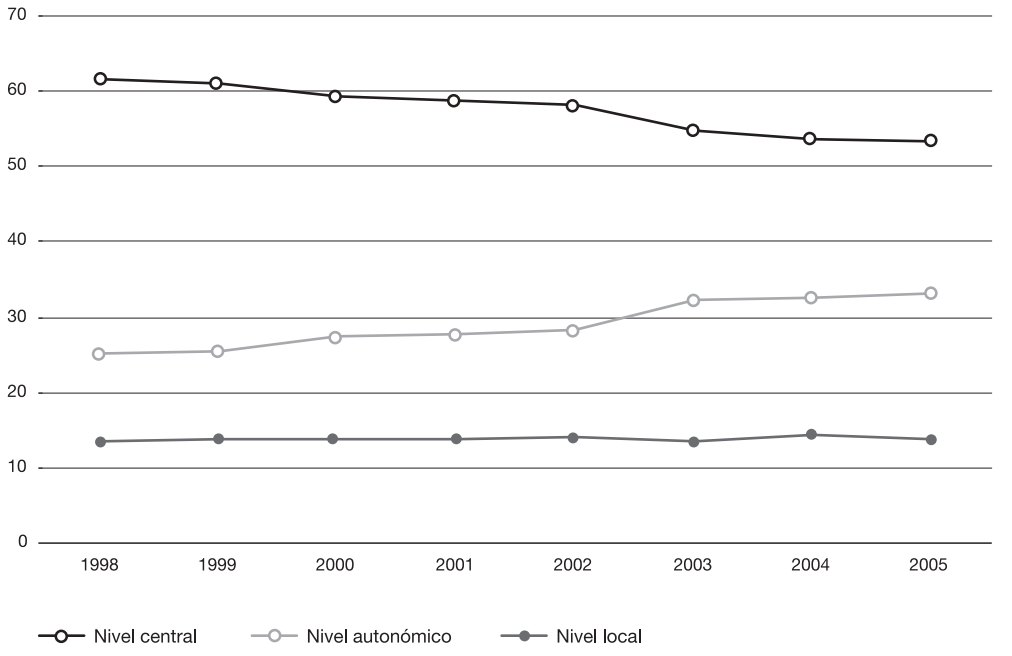
la estructura del sistema fiscal en España muestra una tendencia similar a la europea en cuanto al estancamiento del peso sobre el PIB de la imposición directa. En cambio, mientras que en la UE-25 las cotizaciones sociales registran un importante retroceso y los impuestos indirectos aumentan su participación sólo ligeramente, en España las cotizaciones incrementan su peso relativo y se registra un crecimiento mucho más significativo que en Europa de los impuestos indirectos (cuadro I-20).

Por otro lado, en la última década se han producido en España avances muy significativos en el proceso de descentralización de políticas desde el Estado a las comunidades autónomas, que ha alterado sensiblemente la estructura territorial del gasto y los ingresos públicos situando al sector público español entre los más descentralizados de Europa. Por el lado del gasto, se ha culminado el traspaso de las competencias educativas y sanitarias a todas las comunidades autónomas y, por el lado de los ingresos, se ha producido un notable incremento de la autonomía financiera de las comunidades de régimen común a través de la ampliación cuantitativa y cualitativa de la cesión de tributos del Estado. Si en 1998 la distribución porcentual del gasto público entre el nivel central, el autonómico y el local era de 61,6, 25,1 y 13,3 por 100, respectivamente, en 2005 era de 53,2,

GRÁFICO I-24

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR NIVELES DE GOBIERNO, 1998-2005

(Presupuestos iniciales consolidados sin carga financiera y con pensiones, en porcentaje sobre el total)



Fuente: Ministerio para las Administraciones Públicas. *Informe Económico Financiero de las Administraciones Territoriales*, varios años.

33,1 y 13,7 por 100 (gráfico I-24). Además, el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía iniciado en 2006 conducirá previsiblemente a nuevos traspasos de competencias a las comunidades, junto con la reforma del sistema de financiación autonómica para reponderar las necesidades de gasto y ampliar la cuantía de los recursos del sistema y/o el alcance de la cesión de tributos estatales[143].

[143] El 7 de febrero de 2006 se constituyó un grupo de trabajo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera con el fin de analizar la problemática del sistema de financiación autonómica vigente, como paso previo de la futura revisión del modelo. Para conocer el diagnóstico de la Administración General del Estado, véase MEH (2006): *Problemática del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común regulado en la Ley orgánica 8/1980 y en la Ley 21/2001*.

En definitiva, el sector público español es de dimensiones relativamente modestas y está fuertemente descentralizado, dos rasgos con tendencia a acentuarse en los próximos años debido, en el primer caso, a las dinámicas en curso de contención del gasto público, control del déficit, rebaja de los impuestos directos y reducción de las transferencias comunitarias, y, en el segundo, a la intensificación de las presiones políticas dirigidas a profundizar en los niveles de autogobierno y de autonomía fiscal y financiera de las Administraciones territoriales.

3.6.1. Debilidades del sistema de información contable y estadística del sector público español

La transparencia informativa sobre la actuación del sector público constituye un mecanismo esencial de control democrático, de evaluación de las políticas públicas y de planificación de la acción pública. En este ámbito, debe valorarse positivamente el impulso que ha supuesto el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos sobre mejoras en la transparencia en el ámbito de la información económica y estadística proporcionada por el Gobierno, aprobado en 2005, y los avances que se han producido con posterioridad en los distintos ámbitos contemplados por el mismo, en particular, con relación a la cantidad y calidad de la información contable, estadística y económica del sector público producida y difundida por el Ministerio de Economía y Hacienda.

Con todo, subsisten tres grandes focos de preocupación en relación con la transparencia de la información sobre el sector público, asociados a otros tantos procesos de transformación del sector público español: la creciente coordinación de las políticas fiscales en el nivel de la Unión Europea, la intensificación del proceso de descentralización política, y la transformación o creación de unidades públicas al margen del presupuesto y/o de las Administraciones públicas.

Debe facilitarse la correspondencia entre la contabilidad nacional y la presupuestaria

En primer lugar, la política de coordinación fiscal de la Unión Europea, plasmada en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el Protocolo de déficit excesivo, exige la elaboración de información económica sobre el sector público de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95). De este modo, existen dos métodos de registro e información sobre la actividad económica y financiera del sector público, la contabilidad presupuestaria y la contabilidad nacional. Las

principales diferencias proceden del ámbito subjetivo de aplicación (criterios económicos o jurídico-administrativos para delimitar el sector público) y de los criterios de contabilización (devengo o caja) y de valoración de las operaciones (valor de mercado o coste histórico). La necesidad de generar información conforme a las reglas de la contabilidad nacional a efectos de aplicación de la legislación de estabilidad presupuestaria, junto con las dificultades de análisis que plantea la existencia de dos metodologías diferentes, parecen aconsejar que se proceda a una armonización de la contabilidad presupuestaria de acuerdo con las reglas del SEC-95 o, cuando menos, la publicación del sistema de correspondencias entre ambas metodologías.

Debe mejorarse la información sobre las Administraciones territoriales…

En segundo lugar, la intensificación del proceso de descentralización de competencias de gasto e ingresos hacia las comunidades autónomas y, en menor medida, hacia las corporaciones locales, ha supuesto una importante pérdida de peso relativo del sector público estatal en términos de gastos e ingresos, y los PGE han perdido significación como herramienta de política económica y como fuente de información sobre la dimensión del sector público y la orientación de las principales políticas de gasto. Por esta razón, es importante que se profundice en los sistemas de transparencia y control, así como en los mecanismos de coordinación entre las distintas Administraciones y entre los organismos responsables de generar información relevante dentro de cada Administración. En particular, es necesario que se ofrezca información puntual y homogénea de los presupuestos de las Administraciones territoriales y de la liquidación de los mismos, tanto en la vertiente de ingresos, incluyendo las medidas fiscales adoptadas, como en la de gastos, tanto desde la perspectiva económica como funcional, y conforme también a la metodología de la contabilidad nacional. Como han puesto de manifiesto el FMI y el Banco de España[144], a pesar de la significación política y económica creciente de la administración autonómica, y a diferencia de lo que ocurre con el Estado, la información homogénea sobre ejecución presupuestaria de las comunidades es todavía insuficiente y se ofrece con mucho retraso, por lo que resulta imposible realizar un seguimiento coyuntural de su situación fiscal.

[144] FMI. *Article IV consultation with Spain, 2006*. Banco de España. «Las finanzas públicas de las comunidades autónomas: presupuestos y liquidaciones», *Boletín Económico*, diciembre 2006.

…y sobre el sector público excluido de las Administraciones públicas

Por último, aunque en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) se incluyen los presupuestos de todas las unidades institucionales encuadradas en el sector público estatal, sólo se ofrece información consolidada, es decir, las cuentas agregadas descontadas las transferencias internas, de una parte del mismo: el Estado, los organismos autónomos dependientes, algunos organismos de Derecho público y la Seguridad Social. No se consolidan, por tanto, las cuentas del resto de los organismos del sector público estatal, a saber, las entidades públicas empresariales, las sociedades estatales, las fundaciones estatales y otros organismos de derecho público[145]. Igual que ocurre en los ayuntamientos, las comunidades autónomas, así como en los países de nuestro entorno, este tipo de unidades públicas está proliferando, en parte, como consecuencia de la necesidad de compatibilizar las restricciones presupuestarias que se derivan de los pactos, los acuerdos y las normas de estabilidad presupuestaria, con las necesidades de inversión en diversos ámbitos[146]. Los datos sobre el sector público excluido del ámbito de las Administraciones públicas se ofrecen con mucho retraso. Según los últimos datos disponibles referidos a 2003[147], el valor de la producción del sector público empresarial, entendido de acuerdo con el SEC-95 como el conjunto de unidades institucionales controladas por las Administraciones públicas[148] que son productores de mercado[149], y que por lo tanto no se encuentran sometidos a las restricciones de la normativa de estabilidad, se eleva al 3 por 100 del PIB.

---

[145] Estas entidades no están obligadas a presentar sus presupuestos con carácter limitativo y se caracterizan porque, aunque sean públicas, atendiendo a los criterios de financiación mayoritaria y de control efectivo por la Administración General del Estado, su actividad y funcionamiento se basa esencialmente en los principios del mercado.

[146] Se ha estimado que el gasto presupuestado para 2006 de estos organismos equivale a un 21,6 por 100 del presupuesto en la comunidad autónoma de Cataluña, a un 16,2 por 100 del presupuesto en la Comunidad de Madrid, a un 13,5 por 100 del presupuesto en la Comunidad Valenciana y a un 12 por 100 del presupuesto en Andalucía. Miguel Ángel García Díaz: «Los presupuestos de las comunidades autónomas en 2006», en IEF, *Documentos 11/06*.

[147] IGAE. *Cuentas de las empresas públicas 2002-2003*.

[148] Cuando las mismas tienen la capacidad para determinar la política general de la unidad mediante el nombramiento de sus administradores, ya sea mediante la posesión de más de la mitad de las acciones con derecho a voto o mediante una disposición legal que le autorice a determinar la política de la unidad o a nombrar a sus administradores.

[149] Venden su producción a precios económicamente significativos, es decir, sus ventas deben cubrir más del 50 por 100 de sus costes de producción. Incluye entidades de derecho público, como organismos autónomos, entidades públicas empresariales y otros entes públicos, y sociedades mercantiles.

La intensificación de estas dinámicas dificulta la obtención de una imagen fiel de la situación financiera del sector público a partir de los presupuestos, entre otras cosas, porque es práctica frecuente contabilizar como adquisición de activos financieros, en la forma de préstamos, aportaciones de capital, etc. a estas entidades, operaciones que por su naturaleza debieran computarse como inversiones o transferencias de capital[150], es decir, como gasto público a efectos de cálculo del déficit. Además, las Administraciones públicas autorizan el endeudamiento y conceden avales a empresas públicas deficitarias, operaciones sin reflejo presupuestario, pero que incorporan un cierto riesgo fiscal para el Estado o los gobiernos subcentrales. Por otro lado, la necesidad de allegar recursos privados para sustraerse al ámbito de las Administraciones públicas propicia el cobro (precios, peajes, «*tickets* moderadores») por la prestación de servicios tradicionalmente gratuitos[151], y la utilización de fórmulas de gestión y financiación de proyectos públicos de inversión, como el contrato de obras con pago aplazado o la concesión de obras públicas, que incorporan al sector privado, pero que entrañan obligaciones futuras para las Administraciones públicas. Estas tendencias contribuyen a difuminar la frontera entre el sector público y el sector privado y dificultan, por tanto, el conocimiento cabal de las obligaciones presentes y futuras del sector público. En general, como ha puesto de manifiesto el FMI[152], es necesario dotar de mayor transparencia a los mencionados instrumentos, prácticas y operaciones, para poder evaluar su impacto real sobre las cuentas públicas.

En definitiva, el CES entiende que las Administraciones públicas deberían coordinarse con el fin de arbitrar los mecanismos necesarios 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

[150] Es lo que ocurre, por ejemplo, con algunos de los préstamos, ampliaciones de capital o aportaciones patrimoniales al Gestor de Infraestructuras Ferroviarias, a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, a RENFE y a AENA.

[151] Según las normas del Sistema Europeo de Cuentas, cuando una unidad institucional obtiene por operaciones comerciales más del 50 por 100 de sus ingresos, no se considera «sector público» , y deja, por tanto, de estar sujeta a las limitaciones financieras de la normativa de estabilidad presupuestaria, lo que supone un incentivo a exigir contraprestación por los servicios que ofrecen.

[152] FMI, *Spain*-2003 *Article IV Consultation*. *Preliminary* Conclusions, 2003.

actualizada y homogénea, desagregada y consolidada, sobre las cuentas y operaciones de todas las administraciones y unidades institucionales encuadradas en el sector público.

3.6.2. **Las cuentas públicas en 2006**

Por segundo año consecutivo, y tras el proceso continuado de reducción del déficit iniciado en 1996, las cuentas de las Administraciones públicas cerraron en 2006 con superávit, de 17.898 millones de euros en términos de Contabilidad Nacional, un 74,8 por 100 superior al del ejercicio precedente, que representa el 1,8 por 100 del PIB. Este resultado mejora las proyecciones presupuestarias de la Actualización del Programa de Estabilidad aprobado en diciembre de 2006, que cifraba la magnitud del superávit en el 1,4 por 100 del PIB. Asimismo, el peso de la deuda pública sobre el PIB vuelve a reducirse hasta el 39,7 por 100 (cuadro I-21).

La mejora del saldo presupuestario de las Administraciones públicas en 2006 se explica no por la moderación del crecimiento del gasto público, sino por el más que notable aumento de los ingresos no financieros (cuadro I-22).

Segundo año de superávit de las cuentas públicas

La participación de los gastos no financieros en el PIB aumentó tres décimas respecto al año anterior hasta el 38,5 por 100, tras registrar un crecimiento anual del 8,4 por 100, seis décimas de punto por encima del PIB nominal, que creció un 7,8 por 100. Los gastos corrientes crecieron en conjunto a una tasa del 7,3 por 100, aunque el comportamiento fue

CUADRO I-21

SALDO FISCAL Y DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2002-2006

(En porcentaje del PIB)

Conceptos	2002	2003	2004	2005	2006
Déficit (-) o superávit (+) público	**–0,3**	**0,0**	**–0,2**	**1,1**	**1,8**
Administración central	–0,5	–0,3	–1,1	0,5	0,8
Seguridad Social	0,8	1,0	1,0	1,1	1,2
Comunidades autónomas	–0,5	–0,5	–0,1	–0,3	+0,0
Entidades locales	–0,1	–0,2	0,0	–0,1	–0,2
Deuda pública	**52,5**	**48,7**	**46,2**	**43,1**	**39,7**

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (IGAE).

CUADRO I-22

CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2005-2006

(Contabilidad Nacional [SEC-95] y criterios del Protocolo de Déficit Excesivo)

Conceptos	Millones de euros		% PIB		%Var.
	2005	2006	2005	2006	06/05
Ingresos no financieros	**356.403**	**393.240**	**39,4**	**40,3**	**10,3**
Ingresos corrientes	**349.565**	**387.250**	**38,6**	**39,7**	**10,8**
Impuestos sobre la renta	95.885	110.870	10,6	11,4	15,6
Impuestos sobre la producción	110.004	120.390	12,1	12,3	9,4
– IVA	55.627	61.022	6,1	6,3	9,7
– Otros	54.377	59.368	6,0	6,1	9,2
Otros impuestos corrientes	3.152	3.527	0,3	0,4	11,9
Cotizaciones sociales (1)	117.415	126.545	13,0	13,0	7,8
Cobros por bienes y servicios (2)	2.263	2.322	0,2	0,2	2,6
Rentas de la propiedad (3)	6.060	7.690	0,7	0,8	26,9
Transferencias	6.426	6.934	0,7	0,7	7,9
Ingresos de capital	**6.838**	**5.990**	**0,8**	**0,6**	**–12,4**
Impuestos	4.055	4.552	0,4	0,5	12,3
Transferencias (4)	9.707	6.172	1,1	0,6	–36,4
Ajuste por recaudación incierta	–3.924	–4.734	–0,4	–0,5	20,6
Gastos no financieros	**346.297**	**375.375**	**38,2**	**38,5**	**8,4**
Gastos corrientes	**302.595**	**324.562**	**33,4**	**33,2**	**7,3**
Remuneración de asalariados	90.569	97.720	10,0	10,0	7,9
Consumos intermedios	44.488	47.464	4,9	4,9	6,7
Impuestos sobre la producción	172	176	0,0	0,0	2,3
Transferencias sociales en especie (5)	23.139	24.614	2,6	2,5	6,4
Prestaciones sociales (6)	105.324	113.064	11,6	11,6	7,3
Subvenciones a la producción	8.978	9.644	1,0	1,0	7,4
Otras transferencias	13.766	15.888	1,5	1,6	15,4
Intereses y otras rentas de la propiedad	16.159	15.992	1,8	1,6	–1,0
Gastos de capital	**43.569**	**50.780**	**4,8**	**5,2**	**16,6**
Formación bruta de capital	32.159	37.765	3,6	3,9	17,4
Transferencias (7)	10.703	12.298	1,2	1,3	14,9
Adquisición neta de activos no financieros no producidos	707	717	0,1	0,1	1,4
Capacidad (+) necesidad (–) de financiación	**10.239**	**17.898**	**1,1**	**1,8**	**74,8**
Pro Memoria: PIB	905.455	976.189	100,0	100,0	7,8

(1) Incluye las cotizaciones sociales efectivas e imputadas; (2) Comprende pagos por producción de mercado y de no mercado; (3) Intereses, dividendos y otras rentas de la propiedad; (4) Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital recibidas; (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: Ministerio de Economía y Hacienda.

desigual entre las distintas partidas. Por un lado, la remuneración de asalariados, y otras transferencias corrientes, entre las que se incluye la creciente aportación al Presupuesto General de la Unión Europea, registraron crecimientos superiores al PIB. En cambio, las rúbricas de consumos intermedios, transferencias sociales en especie, subvenciones a la producción y prestaciones sociales, que constituyen la partida de gasto más importante, experimentaron crecimientos moderados. Los pagos por intereses de la deuda, por su parte, volvieron a reducirse, un

1,0 por 100, como consecuencia de la todavía favorable situación de los tipos de interés y del descenso de la ratio de deuda pública/PIB.

El esfuerzo inversor fue notable

Sin embargo, el esfuerzo inversor en 2006 fue considerable. Los gastos de capital crecieron a una tasa del 16,6 por 100, aumentando su peso en el PIB hasta el 5,2 por 100, tanto como consecuencia del empuje de las transferencias de capital, que crecieron 14,9 por 100, como del notable avance de la formación bruta de capital, que se incrementó un 17,4 por 100, alcanzando el 3,9 por 100 del PIB, un nivel de inversión pública superior al promedio de la Unión Europea[153], y que refleja los mayores esfuerzos de acumulación de capital que viene haciendo la economía española para converger con los niveles de renta per cápita de los países europeos más avanzados.

Por lo que respecta a los ingresos, en 2006 crecieron un 10,3 por 100, una tasa muy superior a la del PIB, y su participación en este agregado aumentó nueve décimas, hasta el 40,3 por 100, debido al gran dinamismo de los ingresos corrientes. El importante crecimiento del empleo, la favorable evolución de los beneficios empresariales, de las rentas del trabajo y del capital, así como la fortaleza del consumo y de las importaciones, sin olvidar el repunte de la inflación, son los factores que explican el extraordinario aumento de la recaudación de las principales figuras impositivas. Así, tanto los impuestos sobre la renta como los impuestos sobre la producción crecieron en 2006 por encima del PIB nominal, un 15,6 y un 9,4, respectivamente, aumentando sensiblemente su participación en dicha magnitud. Las cotizaciones sociales, en cambio, y a pesar de la positiva evolución del número de afiliados a la Seguridad Social, mantuvieron participación en el 13,0 por 100 del PIB, tras un incremento anual del 7,8 por 100, igual al del PIB. En cuanto a los ingresos de capital, destaca la significativa caída de las transferencias, reflejo de la disminución de los fondos estructurales de la Unión Europea que percibe España.

3.6.3. **Los Presupuestos públicos para 2007**

Como consecuencia del proceso de descentralización política, los Presupuestos Generales del Estado tienen una significación relativa

[153] En 2005, último dato ofrecido por Eurostat, el valor promedio para la UE-25 de la ratio inversión pública/PIB se situó en el 2,4 por 100, frente al 3,6 de España.

y decreciente como instrumento de política económica y también como herramienta de información y control sobre la actividad del sector público, lo que refuerza la necesidad de tomar también en consideración los presupuestos de las comunidades autónomas, y de demandar, una vez más, un esfuerzo en la generación de información sistemática, homogénea y puntual sobre los gastos e ingresos presupuestados por todas las Administraciones públicas, tanto en su vertiente económica como funcional.

Se prevé un nuevo superávit en 2007

En todo caso, y en el contexto económico actual de notable crecimiento, inflación diferencial respecto a la Unión Europea y creación de empleo, los objetivos de estabilidad presupuestaria para 2007, que fueron revisados al alza en la última actualización del Programa de Estabilidad, son de superávit para el conjunto de las Administraciones públicas del 1,0 por 100 del PIB. Por sectores institucionales, el Estado y la Seguridad Social cerrarían sus cuentas con superávit del 0,3 y el 0,9 por 100, respectivamente, mientras que las comunidades autónomas [154] y las corporaciones locales presentarían sendos déficit del 0,1 por 100. Asimismo, se prevé una nueva reducción de la ratio deuda pública/PIB hasta el 36,6 por 100.

Los Presupuestos Generales del Estado para 2007

Igual que ocurre desde 2005, los Presupuestos Generales del Estado para 2007 se enmarcan en un entorno económico favorable y tienen como principales objetivos declarados el mantenimiento de la estabilidad presupuestaria, el aumento de la productividad de la economía española y el fortalecimiento de la cohesión social.

La clasificación orgánica del presupuesto consolidado de gastos de la Administración central muestra que el 48,2 por 100 corresponde al Estado, el 36,4 por 100 a la Seguridad Social y el restante 15,4 por 100 al conjunto de Organismos autónomos, entes públicos y agencias públicas.

Por su parte, la estructura económica del presupuesto registra un aumento de los gastos no financieros del 7,2 por 100, y un incremento de los ingresos no financieros del 10,5 por 100, en ambos casos muy

[154] Baleares, Canarias y Castilla-La Mancha tendrán un déficit cada una del 0,01 por 100 del PIB nacional; Cataluña del 0,02 por 100 y C.Valenciana del 0,03 por 100.

CUADRO I-23

PGE 2007: PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE INGRESOS Y GASTOS. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

(En millones de euros, porcentaje del PIB y tasa de variación)

Conceptos	PGE 2006		PGE 2007		Var. %
	Mill. euros	% PIB	Mill. euros	% PIB	
1. Ingresos no financieros	**253.111,84**	**26,0**	**279.596,36**	**26,9**	**10,5**
Ingresos corrientes	249.774,98	25,7	276.037,68	26,6	10,5
– Impuestos directos	71.153,00	7,3	82.987,00	8,0	16,6
– Cotizaciones sociales	113.036,60	11,6	120.636,06	11,6	6,7
– Impuestos indirectos	45.302,00	4,7	50.740,00	4,9	12,0
– Tasas y otros ingresos	4.233,12	0,4	4.768,41	0,5	12,6
– Transferencias corrientes	12.536,99	1,3	12.542,18	1,2	0,0
– Ingresos patrimoniales	3.513,28	0,4	4.364,03	0,4	24,2
Ingresos de capital	3.336,86	0,3	3.558,67	0,3	6,6
– Enajenación inversiones reales	563,58	0,1	552,82	0,1	–1,9
– Transferencias de capital	2.773,28	0,3	3.005,85	0,3	8,4
2. Gastos no financieros	**252.121,09**	**25,9**	**270.159,12**	**26,0**	**7,2**
Gastos corrientes	228.773,22	23,5	244.400,21	23,6	6,8
– Personal	21.391,47	2,2	29.260,48	2,8	6,8
– Bienes y servicios	7.258,67	0,7	7.859,69	0,8	8,6
– Gastos financieros	17.485,37	1,8	15.992,81	1,5	–8,5
– Transferencias corrientes	176.637,71	18,2	191.267,23	18,4	8,3
Gastos de capital	20.474,52	2,1	22.368,13	2,2	9,2
– Fondo de Contingencia	2.873,35	0,3	3.390,78	0,3	18,0
– Inversiones reales	12.537,05	1,3	13.347,06	1,3	6,5
– Transferencias de capital	7.937,47	0,8	9.021,08	0,9	13,7
3. Variación de Activos financieros	**17.710,67**	**1,8**	**20.995,98**	**2,0**	**18,5**
Saldo de caja (1–2)	**990,75**	**0,1**	**9.437,24**	**0,9**	**—**
Necesidad de endeudamiento (1–2–3)	**–16.719,92**	**–1,7**	**–11.558,74**	**–1,1**	**—**
PIB estimado	972.000	100,0	1.037.600	100,0	6,7

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. *Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2007*. (Libro Amarillo.)

por encima del crecimiento nominal previsto del PIB, que se sitúa en el 6,7 por 100. Asimismo, el mayor dinamismo de los ingresos frente a los gastos explicaría la previsión de un superávit de caja equivalente al 0,9 por 100 del PIB, ocho décimas superior al del ejercicio precedente (cuadro I-23).

Por lo que respecta a los ingresos, tanto la recaudación de los impuestos directos como indirectos aumenta por encima del PIB, debido a la inflación y al mantenimiento del dinamismo de las bases sobre las que se aplican, las rentas y el consumo, y ello a pesar tanto de la rebaja impositiva derivada de la última reforma de los impuestos directos[155],

[155] Véase el capítulo I.3.6.5 de esta Memoria.

como de las previsiones de moderación del crecimiento económico. Por otro lado, se espera que las cotizaciones sociales crezcan en línea con el PIB, un 6,7 por 100, en consonancia con las buenas perspectivas de creación de empleo, así como por efecto del aumento de las bases de cotización. Por su parte, la rúbrica de transferencias corrientes, compuesta principalmente por fondos procedentes de la Unión Europea, tiende al estancamiento.

La Administración central se dedica principalmente a distribuir recursos

En lo que atañe a los gastos no financieros, la importancia que han adquirido las partidas de transferencias a otros agentes públicos y privados, que absorben el 74 por 100 del gasto no financiero, refleja el carácter eminentemente redistribuidor de la Administración central, que proporciona fondos tanto a otros entes y administraciones públicas (comunidades autónomas, entidades locales, Unión Europea), como al sector privado (familias y entidades lucrativas y no lucrativas). Por otra parte, los PGE prevén un crecimiento significativamente mayor de los gastos más ligados a la productividad económica, los de capital, que aumentan un 9,2 por 100, frente a los desembolsos corrientes, que se incrementan un 6,8 por 100. Concretamente, es muy notable el crecimiento de las transferencias de capital, del 13,7 por 100. Más de un 30 por 100 de las transferencias para inversión se dirige a las Administraciones territoriales y, atendiendo a su finalidad, destacan por su cuantía las destinadas a programas de investigación, a dotar los Fondos de Compensación Interterritorial y a programas de ayuda para adquisición de viviendas. En cuanto a las inversiones reales, que aumentan por debajo del PIB nominal, sobresalen las realizadas por el Ministerio de Fomento, fundamentalmente en infraestructuras ferroviarias y de carreteras, así como las del Ministerio de Defensa, y las inversiones del Ministerio de Medio Ambiente, centradas en infraestructuras hidráulicas. Por comunidades autónomas, las que reciben un porcentaje mayor de la inversión regionalizable son Andalucía (16,5 por 100) y Madrid (14,7 por 100).

Respecto a las operaciones financieras, es notable el incremento de los activos financieros, del 18,5 por 100, una partida que incluye la dotación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social por importe de 6.401 millones de euros, con lo que el fondo acumulado en 2007 alcanzará los 42.142 millones de euros, cantidad equivalente a ocho meses en la nómina de pensiones y al 4,0 por 100 del PIB.

El margen de discrecionalidad en las asignaciones es reducido

En cuanto a la estructura funcional de presupuesto consolidado conviene hacer dos consideraciones previas. Por un lado, hay que tener en cuenta que las competencias de gasto de la Administración central española son residuales en ámbitos como la educación, la sanidad o la vivienda, por lo que algunos de los incrementos resultan poco significativos dada la reducida dimensión de estas partidas. Por otro lado, el margen de discrecionalidad en la asignación del gasto es estrecho, porque buena parte del mismo responde a compromisos ineludibles, como el pago de los intereses de la deuda, las transferencias a otras Administraciones (Administraciones territoriales y Unión Europea), el pago de pensiones o las prestaciones por desempleo, que representan en conjunto el 63 por 100 del gasto total.

La mayoría de las políticas se incrementan por encima del PIB

Con excepción del gasto en desempleo, sanidad, cultura, en actuaciones económicas en el sector primario, comercio, turismo y pyme y en subvenciones al transporte, todas las políticas de gasto registran un incremento superior a la tasa de crecimiento nominal del PIB, 6,7 por 100. Entre ellas se incluyen las partidas más vinculadas con la productividad económica, como Infraestructuras, que aumenta un 9,6 por 100, Investigación, desarrollo e innovación de carácter civil, que se incrementa un 33,0 por 100, y Educación, que lo hace un 26,1 por 100. Asimismo, en el ámbito de los servicios públicos básicos, recibe un notable impulso el gasto en Seguridad ciudadana e Instituciones penitenciarias, que aumenta un 12,0 por 100, y marcadamente la Política exterior, debido en buena medida al acusado incremento de la ayuda al desarrollo[156]. Por su parte, el gasto social registra aumentos más moderados, del 8,5 por 100 en términos agregados, si bien continúa concentrando más de la mitad del gasto total. Dentro del mismo destaca la partida destinada a pensiones, que absorbe casi un tercio del presupuesto y aumenta un 8,0 por 100 (cuadro I-24).

[156] Se prevé que la dotación presupuestaria total para Ayuda Oficial al Desarrollo, tanto en el ámbito de la política exterior como en otras políticas, junto con las previsiones de condonación de la deuda y las aportaciones de las Administraciones territoriales, sume en 2007 una cantidad equivalente al 0,42 por 100 del PIB, aún alejada del compromiso internacional del 0,7 por 100.

CUADRO I-24

PGE 2007: PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL (Capítulos I al VIII, en millones de euros, porcentaje sobre el total, porcentaje del PIB y tasa de variación interanual)

Políticas	2006			2007			% Var.
	Mill.	% total	% PIB	Mill.	% total	% PIB	
Servicios públicos básicos	**17.490,16**	**6,5**	**1,8**	**19.564,00**	**6,7**	**1,9**	**11,9**
Justicia	1.332,65	0,5	0,1	1.451,48	0,5	0,1	8,9
Defensa	7.123,36	2,6	0,7	7.696,39	2,6	0,7	8,0
Seguridad ciudadana e inst. penitenciarias	7.266,84	2,7	0,7	8.136,82	2,8	0,8	12,0
Política Exterior (*)	1.767,31	0,7	0,2	2.279,31	0,8	0,2	29,0
Gasto social	**135.512,05**	**50,3**	**13,9**	**147.160,23**	**50,5**	**14,2**	**8,5**
Protección y Promoción Social	*128.688,57*	*47,7*	*13,2*	*139.439,93*	*47,9*	*13,4*	*8,4*
Pensiones	84.681,59	31,4	8,7	91.453,18	31,4	8,8	8,0
Otras prestaciones económicas	11.972,11	4,4	1,2	12.797,42	4,4	1,2	6,9
Servicios sociales y promoción social	1.650,46	0,6	0,2	1.779,96	0,6	0,2	7,8
Fomento del empleo	6.527,15	2,4	0,7	7.254,88	2,5	0,7	11,1
Desempleo	13.578,34	5,0	1,4	14.470,66	5,0	1,4	6,6
Acceso a la vivienda	1.079,37	0,4	0,1	1.234,35	0,4	0,1	14,4
Gestión y admón. de la Seguridad Social	9.199,55	3,4	0,9	10.449,48	3,6	1,0	13,6
Producción de bienes públicos preferentes	*6.923,48*	*2,6*	*0,7*	*7.720,30*	*2,7*	*0,7*	*11,5*
Sanidad	3.960,57	1,5	0,4	4.199,30	1,4	0,4	6,0
Educación	1.935,36	0,7	0,2	2.440,79	0,8	0,2	26,1
Cultura	1.027,55	0,4	0,1	1.080,21	0,4	0,1	5,1
Actuaciones económicas	**33.248,68**	**12,3**	**3,4**	**36.349,00**	**12,5**	**3,5**	**9,3**
Agricultura, pesca y alimentación	8.479,44	3,1	0,9	8.525,74	2,9	0,8	0,5
Industria y energía	1.891,34	0,7	0,2	2.107,88	0,7	0,2	11,4
Comercio, turismo y pyme	1.105,14	0,4	0,1	1.164,15	0,4	0,1	5,3
Subvenciones al transporte	1.579,71	0,6	0,2	1.683,14	0,6	0,2	6,5
Infraestructuras	12.933,29	4,8	1,3	14.169,16	4,9	1,4	9,6
Investigación, desarrollo e innovación	6.369,33	2,4	0,7	8.059,24	2,8	0,8	26,5
Civil	4.869,34	1,8	0,5	6.477,04	2,2	0,6	33,0
Militar	1.679,99	0,6	0,2	1.582,20	0,5	0,2	–5,8
Otras actuaciones de carácter económico	710,43	0,3	0,1	639,69	0,2	0,1	–10,0
Actuaciones generales	**83.480,87**	**30,9**	**8,6**	**88.081,88**	**30,3**	**8,5**	**5,5**
Alta dirección	642,52	0,2	0,1	715,30	0,2	0,1	11,3
Servicios de carácter general (*)	7.791,10	2,9	0,8	8.604,13	3,0	0,8	10,4
Administración financiera y tributaria	1.479,06	0,5	0,2	1.861,38	0,6	0,2	25,8
Transferencias a otras Administraciones públicas	56.146,49	20,8	5,8	60.976,07	20,9	5,9	8,6
Deuda pública	17.421,70	6,5	1,8	15.925,00	5,5	1,5	–8,6
Total políticas de gasto	**269.831,75**	**100,0**	**27,8**	**291.155,11**	**100,0**	**28,1**	**7,9**
PIB estimado	972.000	—	100,0	1.037.600	—	100,0	6,7

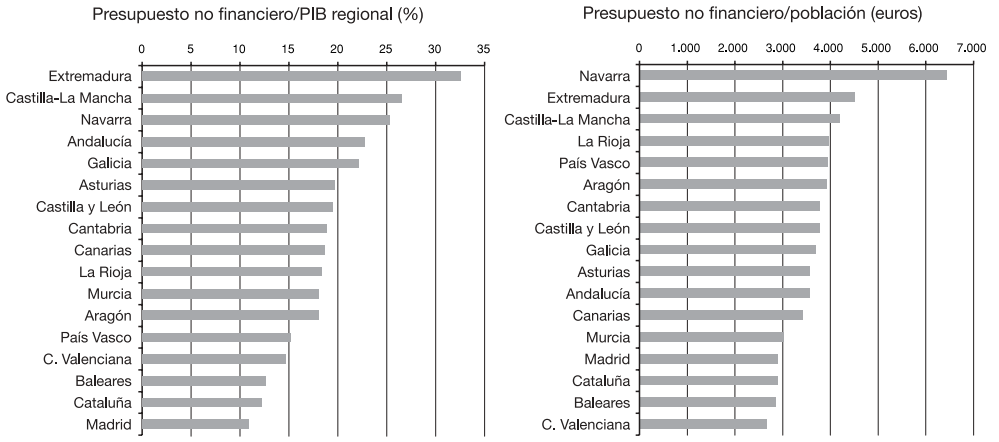
(*) En términos homogéneos, descontando el efecto de la reasignación de créditos FAD.
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. *Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2007*. (Libro Amarillo.)

Los presupuestos de las comunidades autónomas para 2007

Los presupuestos no financieros de las comunidades y ciudades autónomas para 2007, que recogen el presupuesto de la Administración general consolidado con el de sus organismos autónomos (administrativos, comerciales, industriales, financieros o análogos,

GRÁFICO I-25

SIGNIFICACIÓN ECONÓMICA DE LOS SECTORES PÚBLICOS AUTONÓMICOS EN 2007



Fuente: IGAE e INE.

así como entidades gestoras de la Seguridad Social), registran, tomados en conjunto, un déficit no financiero de 409,2 millones de euros, inferior al del ejercicio anterior. Tomadas individualmente, las comunidades de Galicia, Madrid, Murcia, País Vasco y Valencia presentan un presupuesto con superávit, y en dos comunidades, Andalucía y Aragón, el presupuesto está equilibrado. En cambio, el saldo es deficitario en las diez comunidades restantes, aunque no puede decirse que se alcancen magnitudes importantes en ningún caso.

Los presupuestos no financieros de las comunidades autónomas para 2007, que han aumentado en volumen a medida que se ampliaba el nivel de competencias asumidas por las mismas, alcanzan en conjunto una magnitud equivalente al 56 por 100 del presupuesto no financiero de la Administración central, incluyendo la Seguridad Social, y cercana al 15 por 100 del PIB. Asimismo, en la actualidad la significación económica de los sectores públicos autonómicos es considerable, aunque difiere notablemente de unas comunidades a otras, en línea con el nivel de desarrollo económico alcanzado por las mismas. Así, mientras que en Extremadura y Castilla-La Mancha el gasto público equivale a más de una cuarta parte del PIB regional, en Madrid y Cataluña esta ratio apenas supera el 10 por 100 (gráfico I-25).

Los presupuestos de las CCAA se incrementan menos que los PGE

No obstante, resulta también significativo que, consideradas las comunidades de forma agregada, las tasas de aumento de ingresos y gastos presupuestados respecto a 2006, del 7,0 y el 6,6 por 100, respectivamente, sean claramente inferiores a las previstas en los Presupuestos Generales del Estado consolidados, que se elevan al 10,5 y el 7,2 por 100, lo que rompe con la evolución registrada en los últimos años. Con todo, es previsible que la tendencia al aumento del peso relativo de las comunidades autónomas en el conjunto del sector público se incremente en los próximos años si, como consecuencia de las reformas estatutarias en curso, se acuerdan nuevos traspasos de competencias junto con cesiones adicionales de impuestos estatales.

Por lo que respecta a la estructura de los ingresos autonómicos, la misma ha dependido de la evolución y estructura del sistema de financiación. Particularmente importante es la diferencia entre la estructura de ingresos de las comunidades de régimen foral y las de régimen común. Si las primeras se financian básicamente a través de un sistema tributario propio, y transfieren al Estado los recursos necesarios para atender las competencias no asumidas (cupo), las segundas basan su financiación en transferencias estatales y, cada vez en mayor medida, en los recursos de los tributos cedidos, con o sin capacidad normativa, por la Administración central. Precisamente, aunque las transferencias, que incluyen el Fondo de Suficiencia y los pagos de la PAC, siguen constituyendo la principal fuente de ingresos de las comunidades de régimen común (en torno al 40 por100), su significación ha disminuido notablemente a medida que se ampliaba la cesión de tributos, y particularmente tras la firma del último acuerdo de financiación de 2002 en que el Estado cedió a las comunidades un porcentaje de la recaudación territorializada de los impuestos sobre el consumo, IVA e impuestos especiales, y aumentó su participación en los ingresos del IRPF[157]. Con todo, las disparidades en cuanto al peso de las distintas fuentes de ingresos son notables. Así, mientras que en algunas comunidades, como Cataluña, Madrid y Baleares, el grueso de la financiación recae en los ingresos impositivos, en otras, como en Extremadura, Canarias, Andalucía, Castilla-La Mancha o Castilla y León, el peso de las transferencias estatales y comunitarias supera holgadamente el 50 por 100 del presupuesto de ingresos no financieros. Paralelamente, la importancia de los ingresos por transferencias

[157] Para un análisis detenido de los traspasos sanitarios y del sistema de financiación autonómica acordado en 2001, véase Memoria CES 2001, capítulos III.2.2.1 y II.6.4, respectivamente.

CUADRO I-25

PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE INGRESOS Y GASTOS NO FINANCIEROS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2006 (Presupuestos iniciales. Millones de euros y tasas de variación)

Comunidades y ciudades autónomas	Ingresos no financieros	% 07/06	Ingresos corrientes	% 07/06	Ingresos de capital	% 07/06	Gastos no financieros	% 07/06	Gastos corrientes	% 07/06	Gastos capital	% 07/06	Déficit (–) superávit (+) no financiero
Andalucía	28.390,7	6,75	26.403,9	8,18	1.986,8	–9,25	28.390,7	6,75	21.815,1	6,67	6.575,6	7,01	0,00
Aragón	5.026,3	7,57	4.631,7	9,03	394,6	–7,03	5.026,3	7,57	3.827,1	6,72	1.199,2	10,39	0,00
Asturias	3.820,0	8,40	3.339,0	9,26	480,9	2,81	3.835,8	8,72	2.809,9	8,98	1.026,0	8,01	–15,90
Baleares	2.799,6	11,10	2.569,8	5,21	229,8	197,16	2.852,3	6,76	2.280,2	10,06	572,1	–4,63	–52,70
Canarias	6.805,2	11,04	6.388,5	10,58	416,7	18,63	6.817,6	9,04	5.408,1	6,28	1.409,5	21,10	–12,40
Cantabria	2.142,2	8,04	2.003,5	10,40	138,6	–17,50	2.143,8	7,96	1.599,4	9,08	544,4	4,82	–1,60
Castilla y León	9.478,7	6,41	8.765,9	8,07	712,8	–10,50	9.511,6	6,40	6.816,8	6,02	2.694,8	7,38	–32,90
Castilla–La Mancha	8.050,7	9,99	6.846,5	12,60	1.204,2	–2,82	8.128,5	9,66	5.852,1	9,64	2.276,4	9,72	–77,70
Cataluña	20.206,5	0,00	19.991,6	0,00	214,9	0,00	20.631,2	0,00	18.249,1	0,00	2.392,2	0,00	–424,70
C. Valenciana	13.009,2	13,88	12.619,8	14,85	389,4	–10,55	12.869,0	11,79	11.168,7	13,06	1.700,3	4,12	140,20
Extremadura	4.859,1	10,69	4.270,0	9,76	589,1	17,88	4.908,4	10,30	3.730,9	8,57	1.177,5	16,17	–49,30
Galicia	10.234,0	8,91	9.349,3	10,00	884,7	–1,42	10.210,5	8,32	7.523,0	7,80	2.687,5	9,82	23,60
Madrid	17.579,5	8,95	17.163,5	9,48	416,0	–9,33	17.448,4	9,18	15.127,1	10,37	2.321,2	1,98	131,10
Murcia	4.152,2	14,19	3.984,5	14,60	167,7	6,07	4.151,2	14,17	3.346,0	13,17	805,2	18,52	1,00
Navarra	3.878,2	12,90	3.820,2	13,46	58,1	–14,12	3.880,5	13,24	2.940,9	12,84	639,5	14,50	–2,20
País Vasco	8.451,2	15,60	8.173,7	12,47	277,6	536,82	8.439,8	15,44	7.043,2	11,14	1.396,7	43,43	11,50
La Rioja	1.179,6	10,81	1.110,1	9,81	69,5	29,59	1.218,7	11,09	860,7	11,32	357,6	10,54	–38,60
Ceuta	239,2	21,61	198,3	18,87	40,9	36,94	247,3	25,78	188,4	18,67	58,9	55,60	–8,10
Melilla	191,0	8,19	170,1	11,99	20,8	–15,25	191,5	8,48	158,0	10,29	33,5	0,66	–0,50
Total	**150.493,1**	**6,99**	**141.799,9**	**7,35**	**8.693,1**	**1,45**	**150.903,1**	**6,61**	**120.744,7**	**5,96**	**29.868,1**	**8,26**	**–409,20**

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

de capital, procedentes en gran medida de los fondos estructurales europeos y que se concentran en las regiones objetivo 1, tiende a reducirse año tras año, lo que plantea un reto para la suficiencia del sistema, en particular en relación con la financiación de inversiones.

La reforma de la legislación de estabilidad presupuestaria

Desde 1995 se reduce el déficit público

Desde finales de los años ochenta fue conformándose el llamado «consenso de Washington»[158] que, entre otras cuestiones, plantea la necesidad de reducir el déficit público, porque constituye la principal fuente de inestabilidad macroeconómica y, más en general, de limitar la intervención del sector público en la economía, porque distorsiona la asignación eficiente de recursos y lastra el crecimiento económico. Esta particular concepción del sector público, que entronca con la teoría clásica de la hacienda pública y se separa de la corriente keynesiana vigente hasta los años setenta, se concretó en la esfera europea en los criterios de convergencia, primero, y en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)[159], después, inspiró la legislación de estabilidad presupuestaria española aprobada en 2001 y, asimismo, la marcada tendencia a la reducción del saldo deficitario que se observa en España desde 1995. En ese año se registró un déficit de las Administraciones públicas equivalente al 6,5 por 100 del PIB, que contras-

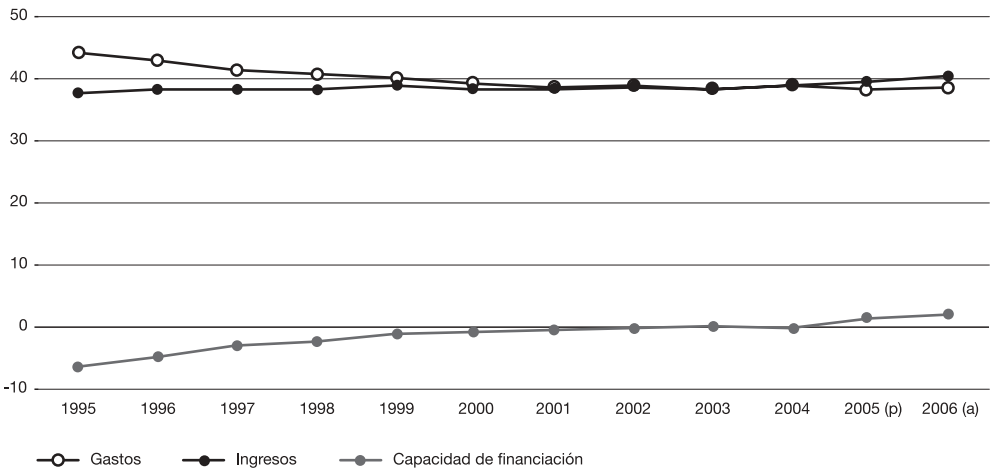
[158] La primera formulación del llamado «consenso de Washington» se debe a John Williamson, y data de 1990. «Washington» significa el complejo político-económico-intelectual integrado por los organismos internacionales (FMI, BM), el Congreso de Estados Unidos, la Reserva Federal, los altos cargos de la Administración norteamericana y los grupos de expertos. Las diez líneas de política económica sobre los cuales existiría acuerdo son: 1) disciplina presupuestaria; 2) cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras); 3) reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados; 4) liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; 5) búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; 6) liberalización comercial; 7) apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; 8) privatizaciones; 9) desregulaciones; 10) garantía de los derechos de propiedad.

[159] El contenido fundamental del PEC, aprobado en 1997 tras un prolongado e intenso debate, se puede concretar en los siguientes puntos: el déficit público no podrá superar el 3 por 100 del PIB salvo en circunstancias excepcionales; en caso de incumplimiento, existe la obligación de constituir un depósito, no remunerado, con un límite máximo del 0,5 por 100 del PIB, que se convertirá de forma instantánea en sanción si en el plazo de dos años el país infractor no ha corregido su desequilibrio. Por otra parte, el Pacto establece la obligación a los Estados miembros de presentar anualmente un Programa de Estabilidad que determine los objetivos presupuestarios y los instrumentos previstos para su cumplimiento.

GRÁFICO I-26

INDICADORES DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL, 1995-2006

(Magnitudes no financieras en porcentaje del PIB)



(p) Provisional; (a) Avance.

Fuente: IEF (BADESPE) para el periodo 1995-1999 y MEH, *Síntesis de Indicadores Económicos*, para el periodo 2000-2006.

ta abiertamente con el superávit del 1,8 por 100 obtenido once años después. Este intenso proceso de consolidación presupuestaria se ha visto alentado por un contexto de crecimiento económico sostenido que ha permitido mantener la tendencia a la reducción del gasto público en términos de PIB, y al aumento de la presión fiscal, debido fundamentalmente al incremento de los ingresos por impuestos indirectos (gráfico I-26).

En concreto, y según los datos de Eurostat, en España la significación de los ingresos públicos respecto al PIB ha aumentado ligeramente durante el periodo 1995-2005 desde el 38,0 por 100 hasta el 39,4 por 100. Esta circunstancia, unida a la ligera reducción de la presión fiscal registrada en el conjunto de la Unión Europea, que ha pasado del 45,5 al 45,1 por 100, ha permitido reducir en casi dos puntos porcentuales el notable diferencial con Europa a lo largo del periodo. Por su parte, el gasto público español en términos de PIB se

ha reducido sustancialmente, del 44,4 por 100 en 1995 al 38,2 por 100 en 2005. En cambio, la disminución de esta magnitud en el conjunto de la Unión Europea, del 52,7 al 47,4 por 100, ha sido menos acusada que en España, por lo que el diferencial se ha incrementado hasta alcanzar los 9,2 puntos porcentuales.

Paralelamente, como ya se ha comentado, en España se ha producido un continuado proceso de descentralización competencial y fiscal que previsiblemente recibirá un nuevo impulso tras la reforma de los estatutos autonómicos iniciada en 2006. Justamente, una de las razones de la reforma de la legislación de estabilidad presupuestaria acometida en 2006[160] radica en la dificultad de conciliar la creciente autonomía financiera de los gobiernos subcentrales con las exigencias de consolidación presupuestaria derivadas de la normativa vigente hasta entonces, que confería rango normativo a la obligación, general para todas las Administraciones públicas, estatal, territoriales y seguridad social, de cerrar las cuentas anuales en equilibrio o con superávit[161].

El equilibrio anual se sustituye por equilibrio a lo largo del ciclo

Las principales líneas de la reforma de 2006, que surtirá efectos a partir de los presupuestos para 2008, son la introducción del concepto de equilibrio a lo largo del ciclo económico, en sustitución del objetivo de equilibrio anual, la admisión de un cierto déficit para inversiones productivas, el fortalecimiento de la naturaleza de pacto interno entre administraciones y el incremento de la transparencia.

La reforma, en línea con la reciente reformulación del PEC[162], introduce una definición más flexible de la estabilidad presupuesta-

[160] Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria; y Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

[161] Los recursos de inconstitucionalidad que varias comunidades autónomas interpusieron contra la legislación de estabilidad presupuestaria aprobada en 2001 reflejan el débil respaldo con que contaba la misma por parte de los gobiernos subcentrales.

[162] La reforma del PEC de 2005 se fragua en un contexto de debilidad económica de las principales economías de la Eurozona y refleja un equilibrio difícil 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. Los valores máximos de referencia del déficit y de la deuda pública se mantienen pero se introducen cambios y salvedades significativas en relación con tres ámbitos: el objetivo presupuestario a medio plazo, que para los Estados con un nivel de deuda reducida y un alto potencial de crecimiento puede ser de déficit equivalente al 1,0 por 100 del PIB; las circunstancias relevantes para determinar si hay

ria, que se entiende como de equilibrio a lo largo del ciclo económico[163], y que persigue la libre actuación de los estabilizadores automáticos del presupuesto, al tiempo que concede un cierto margen para la política fiscal de carácter anticíclico, un planteamiento que ha sido defendido reiteradamente por el CES[164]. En concreto, cuando la tasa de crecimiento del PIB sea superior al umbral máximo fijado por el gobierno —en la actualidad el 3 por 100— es obligado cerrar las cuentas con superávit, y cuando aquélla sea inferior al umbral mínimo —en la actualidad del 2 por 100— se permite un déficit anual de hasta el 1,0 por 100 del PIB: 0,20 la Administración central, 0,75 las comunidades autónomas y 0,05 las entidades locales. Este reparto vertical del déficit permitido favorable a las comunidades autónomas responde a la mayor rigidez del gasto público autonómico que se centra en sanidad, educación y servicios sociales.

Se permite un déficit adicional para inversiones

Adicionalmente, la nueva normativa permite la generación de déficit para inversiones productivas del 0,50 por 100 del PIB anual, repartido entre los distintos niveles de gobierno del siguiente modo: 0,20 para la Administración central, 0,25 para las comunidades autónomas y 0,05 para las entidades locales. Los proyectos de inversión deben aprobarse por el Ministerio de Economía y Hacienda, que tendrá en cuenta su impacto sobre la productividad y el nivel de endeudamiento de la Administración proponente, y deben financiarse al menos en un 30 por 100 con ahorro bruto de la Administración en cuestión.

Se refuerza la participación de los gobiernos territoriales

Además, la reforma profundiza en la idea de pacto interno interinstitucional y corresponsabilidad, otorgando mayor protagonismo a la negociación con los niveles subcentrales de gobierno y a la participación de las instancias de diálogo y representación territorial (el

incumplimiento, entre las que se incorporan 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; y los plazos requeridos para la adopción de medidas de corrección del déficit excesivo, que se flexibilizan.

[163] Para todas las Administraciones, salvo para la Seguridad Social y las entidades locales no incluidas en el ámbito subjetivo del artículo 111 del Texto Refundido de las Haciendas locales, que deberán registrar equilibrio o superávit anual, ni para las entidades dependientes de las distintas Administraciones que se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, a las que se exige equilibrio financiero.

[164] Véanse Memoria CES 2001, pág. 152; Memoria CES 2003, pág. 65; Memoria CES 2004, pág. 55; y Memoria CES 2005, pág. 194.

CUADRO I-26

PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS 2006-2009 (En porcentaje del PIB)

Conceptos	2006	2007 (p)	2008 (p)	2009 (p)
Déficit (–) o superávit (+) público	**1,8**	**1,0**	**0,9**	**0,9**
Administración central	0,8	0,3	0,3	0,3
Seguridad Social	1,2	0,9	0,6	0,6
Comunidades autónomas	+0,0	–0,1	0,0	0,0
Corporaciones locales	–0,2	–0,1	0,0	0,0
Deuda pública	**39,7**	**36,6**	**34,3**	**32,2**

(p): Previsión.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Actualización del Programa de Estabilidad de España, 2006-2009, diciembre 2006.

Consejo de Política Fiscal y Financiera y el Consejo Nacional de Administración Local) a la hora de fijar y asignar los objetivos de estabilidad o de informar y evaluar los planes de reequilibrio económico financiero en caso de incumplimiento.

Por último, la fijación separada de los objetivos de estabilidad del Estado y de la Seguridad Social, la exigencia de información periódica y no periódica a las distintas Administraciones sobre el estado de cuentas no financieras y financieras y las operaciones de crédito, la creación de una central de información en el Ministerio de Economía y Hacienda, y la publicación anual de sendos informes de previsión de los objetivos de estabilidad y de seguimiento del grado de cumplimiento, constituyen medidas que refuerzan la transparencia del proceso.

En este marco, las proyecciones presupuestarias para el periodo 2007-2011, durante el que se cuenta con el mantenimiento de niveles altos y crecientes de actividad económica, son de continuada reducción de la deuda pública en término de PIB y de superávit para el conjunto de las Administraciones públicas, para el Estado y la Seguridad Social considerados separadamente, y de equilibrio para las Administraciones territoriales a partir de 2008, unos compromisos más ambiciosos que los que se derivan del cumplimiento del PEC (cuadro I-26).

En todo caso, y aunque esta reforma introduce cierta flexibilidad, la normativa de estabilidad presupuestaria no deja de plantear una seria restricción al endeudamiento como fuente de ingresos de las

Administraciones públicas. Esta circunstancia puede incentivar la introducción de técnicas modernas de presupuestación y de racionalización del gasto público, que permitan generar el ahorro suficiente para afrontar proyectos de inversión y atender a las demandas de mejora de los servicios públicos. Sin embargo, este marco normativo también puede impulsar dinámicas institucionales y financiero-contables de «huida del presupuesto» a través de la redefinición de los modelos de gestión de las unidades públicas. En este sentido, el hecho de que obtener más del 50 por 100 de ingresos de operaciones comerciales permita a las instituciones sustraerse al ámbito de las Administraciones públicas y, por lo tanto, a las limitaciones financieras que fija la normativa de estabilidad presupuestaria, refuerza la tendencia a cobrar por la prestación de servicios tradicionalmente gratuitos a través de fórmulas diversas y a utilizar fórmulas de colaboración público-privada, como la concesión de obras públicas, con el fin de allegar recursos extrapresupuestarios para financiar las inversiones públicas.

3.6.4. **Reformas institucionales**

Se aprueba la Ley de Agencias

La denominada «nueva gestión pública» se caracteriza por la gestión orientada hacia los resultados, el desarrollo de indicadores de eficacia, eficiencia y calidad, y el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento, evaluación y control del cumplimiento de objetivos. La Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, viene a profundizar en este planteamiento a través de la creación de una fórmula organizativa de carácter general, la Agencia estatal, que dé respuesta a las necesidades de descentralización funcional de la Administración y en la que confluyan los numerosos entes con régimen jurídico singular que han proliferado en los últimos años[165]. La Agencia estatal se dota con mayor autonomía y flexibilidad de gestión que los organismos autónomos, fundamentalmente en los terrenos presupuestario, económico-finan-

[165] La Ley incorpora la autorización para crear 12 agencias estatales (AE): Boletín Oficial del Estado, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, AE Antidopaje, AE de Inmigración y Emigración, AE de Seguridad Aérea, AE de Seguridad del Transporte Terrestre, AE de Artes Escénicas y Musicales, AE de Meteorología, AE de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AE de Investigación en Biomedicina y Ciencias de la Salud Carlos III, AE de Evaluación, Financiación y Prospectiva de la investigación científica y técnica y AE de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

ciero y de gestión de personal, así como con un sistema de evaluación y control centrado en los resultados. Precisamente para fortalecer los mecanismos de control de la eficacia de las actuaciones públicas, y como consecuencia del mandato contenido en la mencionada ley, en 2006 se ha creado la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios[166], con una dotación presupuestaria para 2007 de 4,9 millones de euros. El cometido general de esta agencia es promover y realizar las evaluaciones y análisis de impacto de las políticas públicas que le encomiende anualmente el Consejo de Ministros, favorecer el uso racional de los recursos y la rendición de cuentas a la ciudadanía, e impulsar la gestión de la calidad de los servicios públicos. Además, deberá presentar anualmente un informe al Congreso de los Diputados sobre la actividad desarrollada por las Agencias estatales.

3.6.5. **Reformas tributarias**

Se aprueba la reforma de la imposición directa

En 2006 se aprobó la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no residentes y sobre el Patrimonio, un texto que fue objeto de dictamen por este Consejo en fase de Anteproyecto[167] y que afecta sustancialmente a los dos principales impuestos directos, el IRPF y el Impuesto sobre Sociedades. Esta revisión se inscribe en el marco de una reforma fiscal más amplia que incluye además a la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de Medidas para la prevención del fraude fiscal, así como una revisión futura de la imposición medioambiental.

La reforma de la imposición directa

Se reducen los tramos y el tipo marginal del IRPF

En lo que atañe a la reforma del IRPF, que entraña un coste recaudatorio estimado de 2.344 millones de euros, la principal novedad radica en la ruptura definitiva del modelo sintético de imposición

[166] Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

[167] Dictamen del CES 5/2006, de 2 de marzo, sobre el Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y modificación parcial de las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no residentes y sobre el Patrimonio, con voto particular del Grupo Segundo y de once Consejeros del Grupo Tercero.

sobre la renta, a través del establecimiento de un tipo de gravamen proporcional único, del 18 por 100, sobre las rentas procedentes del ahorro, al tiempo que se mantiene una tarifa progresiva, con sólo cuatro tramos y tipos mínimo y máximo del 24 y el 43 por 100, aplicable a las rentas del trabajo, de actividades económicas y profesionales y del capital inmobiliario. Este gravamen desigual de la renta en función de su origen puede tener implicaciones negativas desde el punto de vista de la equidad horizontal, en la medida en que la carga soportada por contribuyentes con idéntico nivel de renta difiera según sea el origen de la misma, y vertical, dado que las rentas menos gravadas, las del ahorro, se concentran en el grupo de contribuyentes de rentas más elevadas.

Para compensar el efecto de este elemento sobre el potencial distributivo del impuesto, la Ley amplía el alcance de la reducción por rendimientos del trabajo y la extiende a las actividades económicas de menor dimensión, aumenta las cuantías del mínimo personal y familiar y lo articula como deducción en la cuota, reduce y amplía los tramos de la tarifa progresiva reduciendo el tipo medio soportado, y limita el alcance de la reducción por aportaciones a planes de previsión social y de la deducción por inversión en vivienda habitual, que benefician en mayor medida a los contribuyentes de mayores rentas. En el recuadro I-12 se recogen las principales novedades de la Ley del IRPF en relación con los distintos elementos del impuesto[168].

Se reducen los tipos del IS y se eliminan casi todas las deducciones gradualmente

Por lo que respecta a la reforma del Impuesto sobre Sociedades (IS), a la que se asocia un coste recaudatorio de, como mínimo, 1.635 millones de euros, los cambios fundamentales se circunscriben a la rebaja de los tipos de gravamen[169] en cinco puntos a lo largo de dos años, y a la eliminación gradual de una parte de las deducciones dirigidas a incentivar la realización de determinadas actividades. Se exceptúan la deducción por reinversión de beneficios en bienes afectos a la explotación y por creación de empleo a favor de minusválidos, que finalmente no se eliminan. En el caso de la deducción por

[168] Para una exposición más detallada de los principales aspectos de la reforma, véase Memoria CES 2005, págs. 211 a 216.

[169] En los próximos dos ejercicios se reducen en cinco puntos porcentuales tanto el tipo general, que pasa del 35 por 100 al 30 por 100, como el del sector de hidrocarburos, que pasa del 40 al 35 por 100, y el aplicable a las pymes en el primer tramo de renta, del 30 al 25 por 100, en este caso desde la entrada en vigor de la Ley.

RECUADRO I-12
PRINCIPALES NOVEDADES DEL IRPF

RENTA GRAVABLE	**Exenciones nuevas**	•Indemnizaciones estatales y autonómicas compensatorias de la privación de libertad en los supuestos de la Ley 46/1977, de Amnistía. •Rentabilidad resultante de planes individuales de ahorro sistemáticos. •Rendimientos del trabajo, hasta un límite, de minusválidos derivados de aportaciones a sistemas de previsión social y patrimonios protegidos. •Hasta 1.500 euros de dividendos y participaciones en beneficios.
	Rendimiento del trabajo	•Se incluyen las prestaciones de los nuevos instrumentos de previsión social. •Se elimina la reducción por rendimientos irregulares a las prestaciones en forma de capital de planes y seguros de previsión social y dependencia. •Se amplía la reducción por rendimientos del trabajo.
	Rendimiento del capital mobiliario	•Eliminación de las reducciones por rendimientos irregulares. •Eliminación de reducciones de rendimientos de ciertos contratos de seguro. •Desaparece la norma de integración de dividendos.
	Rendimiento del capital inmobiliario	•Se amplía el concepto de gastos deducibles y se permite deducir el exceso de gastos en los cuatro años siguientes.
	Rendimiento de actividades económicas	•Para calcular el volumen de exclusión en el método de estimación objetiva se sumarán los ingresos o el volumen de compras de los familiares. •Reducción equivalente a la de rendimientos del trabajo para contribuyentes con estructuras de producción sencillas.
	Ganancias y pérdidas patrimoniales	•Exención plusvalías por venta de vivienda por mayores de 65 o dependientes. •Eliminación de los coeficientes reductores por antigüedad.
BASE LIQUIDABLE	**Reducción por aportaciones a sistemas de previsión social**	•Se reduce a 10.000 euros el límite conjunto de la reducción, sin que pueda exceder del 30 por 100 de las rentas activas. •Para mayores de 50 años los límites son de 12.500 euros y el 50 por 100 de las rentas activas. •Dan derecho a reducción las aportaciones a sistemas de previsión empresarial y las primas de los seguros privados que cubran la gran dependencia.
CUOTA ÍNTEGRA	**Gravamen general**	•Se aplica a los rendimientos del trabajo, del capital inmobiliario, de actividades económicas, y a otras rentas excluidas de la renta del ahorro. •Se reducen los tramos de la escala progresiva de 5 a 4, y el tipo del 45 al 43 por 100.
	Gravamen del ahorro	•Se establece un tipo de gravamen único del 18 por 100 para la mayor parte de los rendimientos del capital mobiliario y las plusvalías, independiente del periodo de generación.
	Mínimo personal y familiar	•Aumentan las cuantías. •Tributa al 0 por 100 y opera como una deducción en la cuota.

RECUADRO I-12 *(continuación)*

PRINCIPALES NOVEDADES DEL IRPF

DEDUC-CIONES	**Inversión en vivienda habitual**	•Desaparecen porcentajes incrementados por utilización de financiación ajena.
	Doble imposición de dividendos	•Desaparece.
GESTIÓN	**Obligación de declarar**	•Se eleva el límite de exoneración para rentas del trabajo en ciertos supuestos.
	Devolución rápida	•Se suprime este modelo de comunicación.
	Retenciones	•Se eleva del 15 al 18 por 100 para rentas del capital mobiliario, plusvalías, cursos o similares, actividades profesionales, arrendamientos de inmuebles urbanos y bienes muebles, negocios o minas, propiedad intelectual e industrial y prestación de asistencia técnica. •Se eleva del 20 al 24 por 100 para rentas derivadas de cesión de derechos de imagen. •Se introduce retención del 3 por 100 para rentas de ciertas actividades empresariales.

Fuente: Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y modificación parcial de las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no residentes y sobre el Patrimonio.

inversión en actividades de I+D+i, que se minora en los dos primeros ejercicios, se mantiene en principio hasta 2011 y las empresas podrán optar entre aplicarse esta desgravación o una nueva medida de carácter no fiscal consistente en la bonificación del 40 por 100 de las cuotas a la Seguridad Social del personal investigador que contraten (recuadro I-13). Más allá del debate sobre la eficiencia relativa de los incentivos fiscales, la eliminación de estos beneficios fiscales debiera ir acompañada de un compromiso gubernamental de impulso de políticas activas y programas de gasto dirigidos a apoyar las actividades empresariales que hasta ahora recibían un trato fiscal ventajoso, prestando especial atención en garantizar el acceso de las pymes. Otra modificación reseñable es la eliminación del régimen especial de las sociedades patrimoniales —sociedades de valores y de mera tenencia de bienes— a las que la legislación vigente somete a un tipo de gravamen general sobre los beneficios del 40 por 100, y del 15 por 100 sobre las plusvalías, que pasan a tributar por el régimen general del impuesto.

Estas modificaciones constituyen una primera fase de la reforma de este impuesto que habrá de completarse cuando se produzca la incorporación total de las normas internacionales de contabilidad. Por otro

RECUADRO I-13

MODIFICACIÓN DE LAS DEDUCCIONES EN LA CUOTA DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

DEDUCCIÓN	MEDIDA	FECHA ELIMINACIÓN
Creación empleo minusválidos	Se mantiene	Indefinida
Reinversión beneficios extraordinarios	Se mantiene con particularidades	Indefinida
Inversión en bienes de interés cultural	Reducción anual durante 4 años	2014
Actividades exportadoras de libros y películas		
Fomento de las TIC	Reducción anual durante 5 años	2011
Inversiones medioambientales		
Gastos de formación profesional		
Contribuciones a sistemas de previsión social		
Inversión, desarrollo tecnológico e innovación	Reducción anual durante 2 años	2011 (se evaluará)
Actividades exportadoras	Reducción anual durante 4 años	2010

Fuente: Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y modificación parcial de las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no residentes y sobre el Patrimonio.

lado, la Ley de Medidas de prevención del fraude fiscal también contiene modificaciones del Impuesto sobre Sociedades, que en algunos casos son de gran calado, como la regulación de las operaciones vinculadas. A este respecto, en lugar de optar por la realización de reformas parciales dispersas en el tiempo y contenidas en diferentes normas, hubiera sido preferible acometer en el momento oportuno una reforma integral del impuesto con vocación de permanencia en el tiempo.

La Ley de Medidas para la prevención del fraude fiscal

En 2006 se aprobó la Ley de Medidas para la prevención del fraude fiscal[170] que recoge en su mayor parte las propuestas contenidas en el Plan de Prevención del Fraude Fiscal aprobado en febrero de 2005[171] que requieren un desarrollo normativo con rango de ley.

[170] Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de Medidas para la prevención del fraude fiscal.

[171] Véase Memoria CES 2004, págs. 168 y ss.

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 por 100 del PIB[172]. La percepción de los contribuyentes al respecto resulta asimismo significativa. Un estudio reciente del CIS[173] pone de manifiesto que el 83 por 100 de la población opina que existe mucho o bastante fraude fiscal, y que sólo el 45 por 100 considera que la Administración hace muchos o bastantes esfuerzos en la lucha contra el fraude. El fraude fiscal es un fenómeno de consecuencias muy negativas para la sociedad porque, además de entrañar un problema de equidad para el sistema tributario, supone una merma de los ingresos públicos, condiciona el nivel y calidad de los servicios públicos y distorsiona la actividad de los distintos agentes económicas.

Se refuerzan las medidas de lucha contra el fraude

Esta constatación inspira la normativa aprobada, que refuerza las medidas de detección, regularización y persecución de los incumplimientos tributarios más graves, sin dejar de lado los aspectos disuasorios de la lucha contra el fraude. Las nuevas medidas se centran en la prevención de las conductas más reprochables y los incumplimientos sistemáticos, identificando los sectores donde el riesgo de fraude es mayor. Por un lado, las novedades en el ámbito del sector inmobiliario se dirigen a la obtención de información para el mejor seguimiento de las transmisiones y del empleo efectivo de los inmuebles. En cuanto a las tramas organizadas en el IVA, se introduce un nuevo supuesto de responsabilidad subsidiaria para quien adquiera mercancías procedentes de las mismas. En el impuesto especial sobre determinados medios de transporte se establece la necesidad de visado previo a la matriculación de vehículos usados, para evitar la matriculación de vehículos a precios anormalmente bajos. Respecto al fraude amparado por la opacidad propia de los paraísos fiscales, el régimen de los mismos se complementa con dos nuevos conceptos: nula tributación y efectivo intercambio de información tributaria. Asimismo se introducen medidas para evitar el fraude en fase recaudatoria y para controlar la facturación de los empresarios en régimen de estimación objetiva, y se reforma el régi-

[172] Gómez, M. y Alañón, A. (2004). «Evaluación y análisis espacial del grado de incumplimiento fiscal para las provincias españolas (1980-2000)», en *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, núm. 171. Instituto de Estudios Fiscales.

[173] CIS. Estudio 2.650 sobre opinión pública y política fiscal (XXIII) (de 3 de julio de 2006).

men de las operaciones vinculadas en la imposición directa e indirecta, con la introducción, como principal novedad, del precio de mercado como criterio de valoración.

3.7. Investigación, desarrollo tecnológico e innovación

El progreso tecnológico constituye un factor clave del crecimiento económico a largo plazo, porque permite, a partir de una determinada dotación de capital y trabajo, reducir los costes de producción e incrementar la cantidad y calidad de los productos, además de generar significativos efectos beneficiosos sobre el total de la economía incidiendo de forma positiva sobre la productividad y la competitividad-precio de las producciones nacionales. La importancia económica de la innovación tecnológica unida a sus particulares características[174] ha llevado a los gobiernos de las principales economías desarrolladas, incluidas las teóricamente menos intervencionistas, a desarrollar importantes políticas públicas en este terreno.

La economía española presenta reducidos niveles de productividad, una debilidad creciente de las exportaciones, un escaso dinamismo del sector industrial, y un patrón de especialización en sectores y productos de tecnología media o baja y de escaso valor añadido. Todo ello evidencia una insuficiente competitividad estructural de la economía española, que permite cuestionar la viabilidad futura del modelo de crecimiento español y aconseja incluir el progreso tecnológico y la inversión en I+D+i entre las prioridades del sector público y de las empresas. Como ha puesto de manifiesto el CES, en un área de alto desarrollo económico, caracterizada por su clara tendencia a la terciarización, la capacidad de generar o adaptar con rapidez nuevas tecnologías es un factor decisivo de competencia[175].

[174] Se trata de actividades que exigen una gran inversión, difícilmente asumible para las pymes, cuyos resultados son inciertos, y que no generan beneficios inmediatos, los cuales, además, resultan de difícil apropiación. Todo ello conduce a que la rentabilidad privada del gasto en I+D+i sea menor que la rentabilidad social y, por tanto, a que la provisión que realiza el mercado tienda a ser inferior a la deseable.

[175] Dictamen del CES 9/2003, de 17 de septiembre, sobre el Borrador del V Plan Nacional de Investigación, Desarrollo e Innovación tecnológica para el periodo 2004-2007.

3.7.1. **La situación del sistema de I+D+i**

El sistema español de innovación acusa un significativo retraso respecto a los países de nuestro entorno. Atendiendo al gasto realizado en I+D en porcentaje del PIB, que supone una primera aproximación a la propensión innovadora de una economía, en 2005, España se situaba en el 1,12 por 100, muy por debajo del objetivo del 2,0 por 100 fijado para 2010 en el PNR, de la media de la OCDE, que alcanzaba el 2,25 por 100, y a gran distancia de las economías más desarrolladas, tanto de Alemania (2,51 por 100), como de Estados Unidos (2,68 por 100) o de Japón (3,18 por 100), país este último que incluso supera el umbral objetivo del 3,0 por 100 fijado en la Agenda de Lisboa como objetivo comunitario para 2010 (gráfico I-27). Este menor nivel de gasto en I+D se traduce en un menor porcentaje de investigadores respecto a la población activa y en un nivel de gasto por investigador también más reducido.

El sistema español de I+D+i presenta serias debilidades...

Por otro lado, el nivel de implicación de las empresas en la financiación de las actividades de I+D, del 48 por 100, continúa siendo en España significativamente inferior al objetivo del 55 por 100 fijado en el PNR para 2010, y muy alejado de las pautas de las principales economías de nuestro entorno, donde las empresas, que ocupan una posición central en el sistema de innovación, se encargan de financiar más del 60 por 100 del gasto en I+D (gráfico I-28). El escaso peso de la financiación empresarial y de los investigadores contratados por las empresas tiene su correlato en la reducida tasa de cobertura del comercio industrial de alta tecnología, en el retraso de las pymes en materia de innovación, en la falta de desarrollo del mercado de capital-riesgo o capital-semilla para la creación de empresas de base tecnológica, en el bajo nivel de protección de las inversiones realizadas en España (patentes), y en el signo de la balanza tecnológica[176], sistemáticamente negativo.

El retraso de España en materia de I+D+i se manifiesta, por tanto, en la mayoría de los indicadores de recursos y resultados asociados al sistema de ciencia y tecnología. La batería de indicadores

[176] Registra la transferencia de licencias, la obtención de patentes, la contratación de servicios o la adquisición de conocimientos técnicos.

GRÁFICO I-27

GASTO EN I+D, 2000-2005
(En porcentaje del PIB)

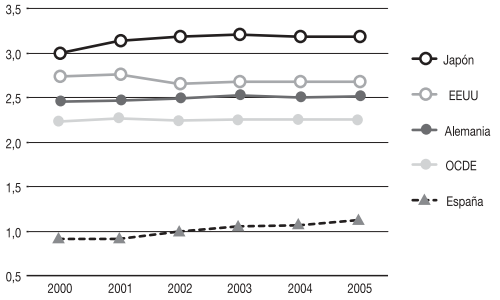
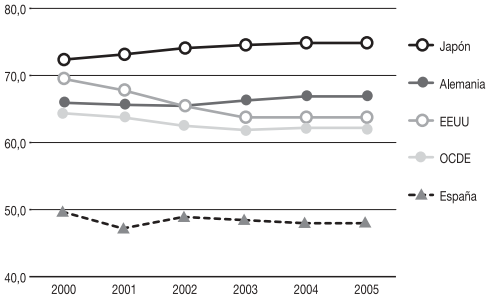


GRÁFICO I-28

GASTO EN I+D FINANCIADO POR LAS EMPRESAS, 2000-2005 (En porcentaje del gasto en I+D total)



Fuente: OCDE, *Main Science and Technology Indicators*, vol. 2006/2

de innovación que elabora anualmente la Comisión Europea, en respuesta a la petición formulada en este sentido por el Consejo europeo de Lisboa de marzo de 2000, permite identificar de forma más detallada las debilidades del sistema español de innovación en comparación con el resto de los Estados miembros[177]. El estudio de 2006 incluye 25 indicadores relevantes agrupados en cinco categorías, tres asociadas a los recursos del sistema y dos a los resultados que el mismo genera.

Por el lado de los recursos, además de un menor grado de penetración de la banda ancha, España registra niveles inferiores a la media de la Unión Europea con relación al porcentaje de jóvenes con un nivel educativo al menos de secundaria, si bien cuenta con registros superiores a la media en lo que atañe a la población con educación superior y específicamente al número de licenciados en áreas de ciencia y tecnología. En cuanto al gasto en I+D, tanto público como, sobre todo empresarial, los niveles de España son sensiblemente inferiores al promedio europeo, e inferior es también la proporción del gasto en actividades de I+D realizado por los sectores de actividad de tecnología media y alta, así como el nivel de

[177] Comisión Europea, *European Innovation Scoreboard 2006*.

ayudas públicas a la I+D empresarial. Por su parte, los indicadores relacionados con la innovación empresarial también evidencian un serio retraso, tanto en términos del menor gasto realizado en innovación, como del reducido porcentaje de pymes que realizan innovación, que colaboran en proyectos o que realizan innovación organizativa, del insuficiente desarrollo del mercado capital riesgo para las fases iniciales de los proyectos empresariales, y, menos acusadamente, de la menor inversión en tecnologías de la información y la comunicación.

Si los recursos del sistema español de I+D+i se muestran insuficientes, los indicadores de resultados son, si cabe, más desalentadores. El peso de las exportaciones de productos de alta tecnología es en España del 5,7 por 100, frente al 18,4 por 100 que se registra por término medio en la Unión Europea, lo que refleja una escasa capacidad de las empresas españolas para comercializar los resultados de la investigación y la innovación tecnológica en los mercados internacionales. En el mismo sentido, el empleo en las industrias de tecnología media y alta y en los servicios de tecnología alta es netamente inferior en España, así como el peso de las ventas de productos nuevos destinados al mercado. Por último, y a pesar de los avances registrados en los últimos años, el número de patentes y diseños españoles continúa en niveles muy alejados de la media comunitaria.

En definitiva, el sistema de I+D+i español se encuentra en peor situación que la media europea de los veinticinco en relación con 21 de los 25 indicadores contemplados en el *European Scoreboard*, con un índice sintético de 0,31, claramente por debajo de la media europea que se sitúa en el de 0,45, lo que coloca al sistema de innovación español en el puesto número 16 de entre los 25 Estados miembros, en una posición similar a la de Chipre y Malta y por detrás de Eslovenia, Estonia y República Checa.

...aunque evoluciona de forma positiva

Si bien es cierto que el sistema español de I+D+i presenta un serio retraso respecto a los países de nuestro entorno, no lo es menos que su evolución en los últimos años ha sido muy positiva en relación con los indicadores de recursos y también, aunque en menor medida, atendiendo a los indicadores de resultados (cuadro I-27).

CUADRO I-27

EVOLUCIÓN RECIENTE DE LOS PRINCIPALES INDICADORES DEL SISTEMA DE I+D+i ESPAÑOL

Indicadores	Dato de referencia		Último dato	
Gasto en I+D		**Año**		**Año**
Gasto I+D/PIB (%)	0,99	2000	1,13	2005
Gasto I+D ejecutado por empresas (% total)	53,7	2000	53,8	2005
Gasto I+D financiado por empresas (% total)	43,4	2000	46,3	2005
Gasto I+D/investigador ( )	74.600	2000	92.900	2005
Gasto I+D en Cataluña y Madrid (% total)	53,1	2000	51,2	2005
Retorno de los Programas Marco de I+D de la UE (en %)	6,4	98-02	6,2	02-06
Gasto público I+D militar (% presupuesto I+D)	41,2	2000	19,6	2007
Recursos humanos en I+D				
Personal en actividades de I+D/población activa (‰)	6,8	2000	9,0	2004
Investigadores/población activa (‰)	4,3	2000	5,6	2004
N.º de empresas que realizan I+D	2.790	2001	10.953	2005
Personal en actividades de I+D en empresas (% total personal I+D)	39,0	2000	43,1	2005
Investigadores en empresas (% total investigadores)	27,2	2000	31,9	2005
Doctorandos en áreas de ingeniería y tecnología (% total doctorandos)	10,3	2000	13,7	2005
Tesis doctorales en áreas de ingeniería y tecnología (% total tesis)	11,6	2000	12,3	2004
Mujeres				
Mujeres en actividades de I+D (%)	35,8	2001	37,7	2005
Mujeres en actividades de I+D en empresas (%)	19,5	2001	27,6	2005
Mujeres doctorandas en áreas de ingeniería y tecnología (%)	25,5	2001	27,4	2005
Tesis doctorales de mujeres en áreas de ingeniería y tecnología (%)	26,5	2001	28,3	2004
Innovación				
Empresas innovadoras (% total)	19,4	2003	27,0	2005
Empresas innovadoras que realizan I+D (%)	31,8	2003	32,7	2005
Intensidad (Gasto en innovación/cifra de negocios en %)	0,9	2003	0,8	2005
Productos nuevos o mejorados (% cifra de negocios)	7,9	2003	15,6	2005
Resultados				
Producción científica (publicaciones en % producción mundial)	2,5	2000	2,9	2005
Patentes concedidas con efectos en España	13.334	2000	21.105	2005
Patentes europeas concedidas de origen español	125	2000	321	2005
Producción de alta tecnología (% producción industrial)	3,2	2000	2,4	2004
Exportaciones de alta tecnología (% total exportaciones)	5,1	2000	5,8	2004
Tasa de cobertura del comercio exterior de alta tecnología (X/M en %)	38,4	2000	39,5	2004

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia. *Indicadores del sistema español de ciencia y tecnología, 2005*. INE. *Estadística sobre actividades de I+D*, *Encuesta sobre innovación tecnológica de las empresas* e *Indicadores de Alta Tecnología*. Oficina Española de Patentes y Marcas. *Avance estadísticas de propiedad intelectual, 2005*. Ministerio de Economía y Hacienda. *Presupuestos Generales del Estado*, varios años.

3.7.2. **Las políticas de I+D+i**

Los objetivos políticos son ambiciosos

La inversión y el fortalecimiento del sistema español de ciencia y tecnología constituye una de las principales prioridades de la política económica española. El PNR aprobado en 2005 orienta esta política hacia un triple objetivo: lograr un nivel de gasto en I+D equivalente al 2 por 100 del PIB, situar la contribución del sector privado a la financiación en el 55 por 100, incrementar la participación del sector de las

TIC hasta el 7 por 100. Además, se pretende aumentar la participación de las empresas e investigadores españoles en el Programa Marco Europeo hasta lograr que la misma se iguale al peso económico de España. Para lograr estos objetivos se programó incrementar los recursos públicos destinados a I+D a razón de un 25 por 100 anual, hasta alcanzar el 0,9 por 100 del PIB en 2010. En la práctica, la evolución de los Fondos para I+D+i consignados en los Presupuestos Generales del Estado ha superado estas expectativas, registrándose incrementos anuales del 29,7 por 100 en 2006 y del 26,5 por 100 en 2007. Los Fondos Estructurales de la Unión Europea han contribuido a financiar esta expansión del gasto y, en particular en 2007, el denominado «fondo tecnológico»[178]. Una de las características del sistema público de I+D es el predominio, en la instrumentación de las ayudas, de los créditos privilegiados frente a las subvenciones.

La estructura del presupuesto público de I+D por políticas muestra, según datos de Eurostat, una clara preeminencia de la I+D orientada a la producción y tecnología industrial, con una participación destacada de los sectores de automoción y otros medios de transporte y de electrónica e industrias conexas. En segundo lugar, sobresale la I+D financiada por fondos generales de la universidad, que se centra sobre todo en los ámbitos científicos de ingeniería, medicina y química, y, en tercer lugar, la I+D militar[179]. Hay que tener en cuenta, además, que los créditos reembolsables no se computan como gasto publico, y que este instrumento es muy utilizado en España sobre todo para financiar proyectos militares. En cualquier caso, este patrón del gasto público en I+D contrasta con las pautas dominantes en la UE-25 donde predomina la I+D universitaria y la investigación no orientada. Por otro lado, la investigación dirigida a la producción, distribución y utilización racional de la energía y al control y protección del medio ambiente, sigue mereciendo una atención escasa por parte de los poderes públicos, tanto en España como en la UE-25 (cuadro I-28).

---

[178] Aprobado por acuerdo del Consejo Europeo de diciembre de 2005 por un importe 2.000 millones de euros, asignados a España en el marco del FEDER para actividades de I+D+i para el periodo 2007-2013. Este fondo debe repartirse territorialmente con criterios de cohesión interregional, de acuerdo con los siguientes porcentajes: 70 por 100 para regiones objetivo convergencia, 5 por 100 para regiones *phasing out,* 15 por 100 para regiones *phasing in* y 10 por 100 para el resto de regiones del objetivo competitividad.

[179] En el marco de la Unión Europea, en 2005 sólo Reino Unido, Francia y Suecia destinaron a defensa un porcentaje del gasto público en I+D superior al de España. OCDE, *Main Science and Technology Indicators*, vol. 2006/2.

CUADRO I-28

DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN I+D POR OBJETIVOS SOCIOECONÓMICOS EN 2005 (Gasto no financiero en I+D de todos los niveles de Gobierno y las Universidades. Porcentaje sobre el total)

Objetivos	España	UE-25
Producción y tecnología industrial	25,2	10,9
Investigación financiada por fondos generales de universidad	18,1	32,0
Defensa	16,1	13,6
Protección y mejora de la salud humana	8,7	7,3
Investigación no orientada	8,6	14,5
Producción y tecnología agrícola	5,2	3,4
Infraestructura y planificación general del uso de la tierra	4,0	1,8
Exploración y explotación del espacio	3,2	5,0
Control y protección del medio ambiente	3,0	2,7
Estructuras sociales y sus relaciones	2,1	3,1
Producción, distribución y utilización racional de la energía	1,6	2,8
Exploración y explotación de la tierra	1,4	1,7
Otra investigación civil	2,8	1,4

Fuente: Eurostat. Según Nomenclatura para el Análisis y Comparación de Presupuestos y Programas científicos (NABS) y de acuerdo con el Manual Frascati de la OCDE.

El peso de la financiación pública orientada a los sectores productivos tiende a aumentar

Además, la evolución reciente de la estructura del gasto público en I+D en España por políticas muestra una tendencia creciente del peso de la I+D orientada a la producción y la tecnología industrial, así como de la I+D dirigida a la protección y mejora de la salud humana, y una pérdida de protagonismo de la investigación financiada por la universidad, y también de la investigación con fines militares (gráfico I-29).

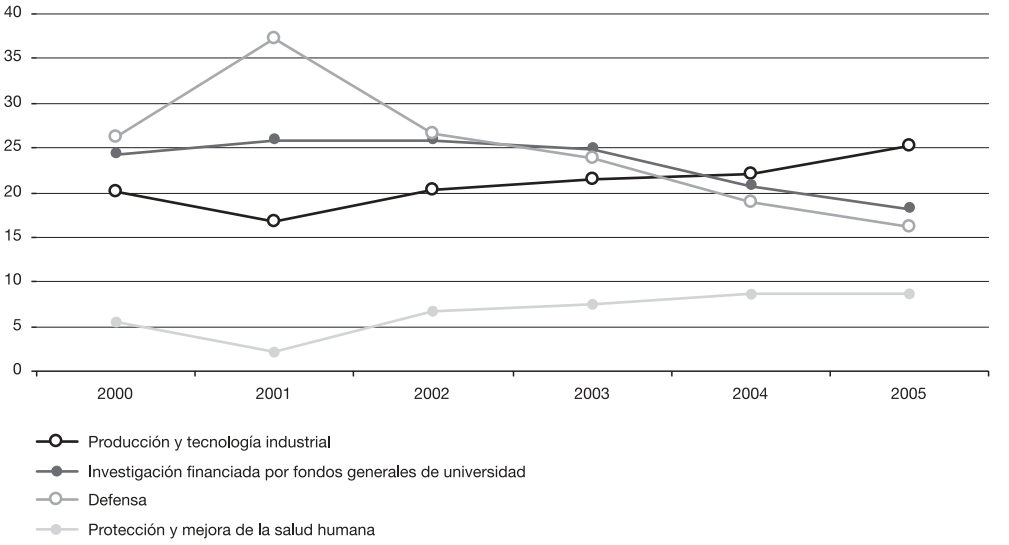
Las medidas de fomento de la I+D+i de la Administración Central se articulan en torno V Plan nacional de investigación, desarrollo e innovación tecnológica para el periodo 2004-2007, que fue dictaminado por este Consejo[180], y del Programa Ingenio 2010 aprobado en 2005[181], que plantea una serie de actuaciones públicas en torno a tres programas estratégicos, CENIT, CONSOLIDER y AVANZA, asociados a otras tantas debilidades del sistema español de I+D+i: la escasa colaboración público-privada en materia de I+D+i, la insuficiente masa crítica y excelencia investigadora y la falta de convergencia con la Unión Europea en el ámbito de la sociedad de la información.

[180] Dictamen del CES 9/2003, de 17 de septiembre, sobre el Borrador del V Plan nacional de investigación, desarrollo e innovación tecnológica para el periodo 2004-2007.

[181] Véase Memoria CES 2005, págs. 227 y 228.

GRÁFICO I-29

PRINCIPALES PRIORIDADES DEL GASTO PÚBLICO EN I+D EN ESPAÑA, 2000-2005 (En porcentaje sobre el total de gasto público no financiero presupuestado para políticas de I+D)



Fuente: Eurostat. Según Nomenclatura para el Análisis y Comparación de Presupuestos y Programas científicos (NABS) y de acuerdo con el Manual Frascati.

En 2006 se han puesto en marcha estos tres planes estratégicos, otorgándose los primeros proyectos CENIT y CONSOLIDER, que, por su tamaño, implican a numerosas empresas, grupos y centros de diferentes comunidades autónomas. Asimismo, ha comenzado a desarrollarse el plan AVANZA, ideado para extender las TIC en cinco ámbitos: empresas, ciudadanos, educación, contexto digital y e-Administración. Además, en 2006 ha comenzado a funcionar el Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación (SISE), una herramienta diseñada por el Gobierno para el control de la gestión de los programas públicos de ayudas a las actividades de I+D+i.

Se apueban diversas medidas para eliminar trabas burocráticas

Eliminar las trabas burocráticas para el desarrollo y fortalecimiento del sistema español de I+D+i constituye otro de los objetivos políticos declarados. En 2006 se han producido varios desarrollos normativos en este terreno, como la Ley 28/2006, de 18 de julio, de

Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos, que permite que los organismos públicos de investigación adopten formas jurídicas y de gestión más flexibles adaptadas a sus necesidades de compras y de contratación[182], o el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de subvenciones, que flexibiliza los procedimientos administrativos para la financiación pública de la I+D+i. Además, otras dos iniciativas legislativas tendrán previsiblemente efectos positivos sobre el sistema español de ciencia y tecnología. Se trata del Proyecto de Ley Contratos del sector público, que impulsa la contratación electrónica y agiliza la contratación de los centros de investigación, y de la reforma de la Ley Orgánica de Universidades que, para incentivar la transferencia de conocimientos del sector público al privado, confiere carácter evaluable a la participación de docentes investigadores en proyectos tecnológicos privados, y crea una «excedencia tecnológica» con reserva de puesto de hasta 5 años, para permitir que los investigadores se incorporen a las empresas de base tecnológica a cuya creación hubieren contribuido[183].

Por otro lado, la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y modificación parcial de las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no residentes y sobre el Patrimonio, que fue dictaminada por este Consejo[184], ha planteado, tal y como ya se ha manifestado anteriormente, una modificación del sistema de incentivos fiscales a las actividades de I+D+i de las empresas. De una parte, se reduce progresivamente la deducción del Impuesto de Sociedades por inversión en actividades de I+D+i, hasta 2011, año en que se evaluará la eficacia relativa de este

[182] En concreto, la Ley incorpora la autorización para crear tres agencias estatales (AE) en este ámbito: el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, para el fomento, la coordinación, el desarrollo y la difusión de la investigación científica y tecnológica; la AE de Investigación en Biomedicina y Ciencias de la Salud Carlos III, para el desarrollo y la prestación de servicios científico-técnicos y de investigación en el ámbito de la salud; y la AE de Evaluación, Financiación y Prospectiva de la investigación científica y técnica, para el fomento, desarrollo, ejecución, asesoramiento y prospectiva de las políticas públicas de I+D.

[183] Artículos 42 y 83 de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

[184] Dictamen del CES 5/2006, de 2 de marzo, sobre el Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y modificación parcial de las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no residentes y sobre el Patrimonio, con voto particular del Grupo Segundo y de once consejeros del Grupo Tercero.

instrumento. De otra parte, se introduce una nueva medida de carácter no fiscal consistente en la bonificación del 40 por 100 de las cuotas a la Seguridad Social por contingencias comunes a cargo del empresario, por el personal investigador que contraten para dedicarse con carácter exclusivo a actividades de I+D+i. Ambos incentivos no podrán aplicarse simultáneamente.

Por último, y de cara a la aprobación del próximo Plan Nacional de I+D, el CES quiere dejar constancia de algunas recomendaciones y propuestas que ha venido formulando con motivo de los dictámenes sobre los sucesivos Planes de I+D[185], porque considera que mantienen su vigencia y oportunidad.

En primer lugar, la financiación pública de la I+D sigue siendo insuficiente en comparación con los países de nuestro entorno, a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años. El peso de los créditos reembolsables continúa siendo elevado y el presupuesto para proyectos militares no deja de ocupar un lugar muy destacado. Además, la inversión en I+D sigue presentando una muy elevada concentración territorial. En este ámbito, y sin merma del objetivo de cohesión territorial, deberían coordinarse mejor los esfuerzos, los fondos y los planes de las distintas administraciones para lograr una asignación más eficaz de los recursos, en particular, para evitar la duplicación de esfuerzos, los tamaños ineficientes o la creación de infraestructuras insostenibles.

Deben mejorarse los mecanismos de transferencia tecnológica al sector privado

Por otro lado, todo parece indicar el efecto multiplicador del gasto público, vía incentivos fiscales y subvenciones, sobre la inversión privada ha sido reducido, dada la relativamente modesta participación empresarial en la financiación de la I+D y la escasa dimensión del personal de I+D contratado por las empresas. En general, la ampliación del sistema de ciencia y tecnología debería mejorar su vertebración con las demandas tecnológicas de las empresas industriales y de servicios, a través de la articulación de mecanismos que favorezcan la transferencia y difusión de conocimientos y tecnología desde el ámbito científico al mundo empresarial. En este terreno, sería deseable contar con una mayor parti-

185 Dictamen del CES 5/1995, de 14 de septiembre, sobre el III Plan nacional de investigación y desarrollo 1996-1999. Dictamen del CES 12/1999, de 29 de septiembre, sobre el Plan nacional de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica 2000-2003. Dictamen del CES 9/2003, de 17 de septiembre, sobre el borrador del V Plan nacional de investigación, desarrollo e innovación tecnológica para el periodo 2004-2007.

cipación de los agentes sociales en los ámbitos institucionales de consulta, diseño y evaluación de las políticas científico-tecnológicas. Asimismo, merecen una valoración positiva las iniciativas, previstas en la reforma recientemente aprobada de Ley Orgánica de Universidades, tendentes a propiciar la incorporación de investigadores doctores en las empresas, valorando esta dedicación a efectos de la carrera profesional, una orientación que el CES ha defendido en repetidas ocasiones.

Por último, es necesario mejorar la gestión de los instrumentos de participación y financiación para garantizar la eficacia de los programas de I+D. A este respecto, se deberían mejorar los canales de información e interlocución sobre las convocatorias y evitar alterar la frecuencia las convocatorias o cambiar sobrevenidamente los formularios, para permitir a las empresas y los grupos de investigación planear adecuadamente sus actividades.

3.8. Economía regional

La aprobación, por del Consejo Europeo en diciembre de 2005, de las perspectivas financieras para el periodo 2007-2013 se traduce en la obligación por parte de las autoridades nacionales y autonómicas de definir y articular el nuevo Marco Estratégico Nacional de Referencia para este periodo, a través del cual se distribuirán los Fondos Estructurales (FEDER y FSE) y el Fondo de Cohesión de la Unión Europea entre las distintas regiones españolas[186].

El avance alcanzado por España desde su entrada en la Unión Europea le ha permitido lograr una convergencia económica con el resto de economías europeas, que, en gran medida, se ha visto favorecida por la disponibilidad y buen aprovechamiento de los Fondos Estructurales. Así, en el periodo 2000-2006, coincidente con el anterior periodo de programación, las regiones españolas experimentaron un crecimiento medio de entre el 2,8 y el 3,9 por 100, a excepción de Baleares que creció de media un 2,3 por 100, habiéndose reducido además el diferencial de renta per cápita entre comunidades autónomas diez puntos porcentuales.

[186] Asimismo, se debe elaborar un documento similar para el FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural), que sustituye al FEOGA-Orientación, y para el FEP (Fondo Europeo de Pesca), que sustituye al IFOP, una vez que con el nuevo periodo de programación han dejado de incluirse dentro de los Fondos Estructurales.

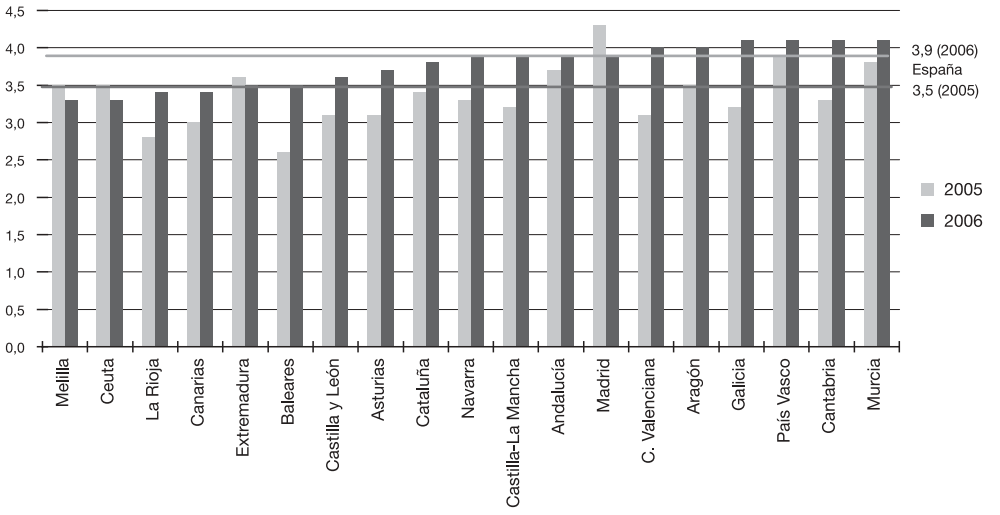
3.8.1. **Situación económica de las comunidades autónomas**

Tendencia a la homogeneización de las tasas de crecimiento del PIB en 2006

Las primeras estimaciones sobre la evolución del crecimiento en las distintas comunidades autónomas, a partir de la Contabilidad Regional de España base 2000[187], reflejan para el año 2006 una convergencia de las tasas de crecimiento regionales alrededor del 3,9 por 100, la tasa de crecimiento en 2006 del conjunto de la economía española. La mayor parte de las comunidades autónomas se posicionan cerca de este valor, siendo la dispersión máxima del crecimiento entre comunidades autónomas de 0,8 décimas, lo que supone una reducción de casi un punto en el diferencial de crecimiento regional respecto al año anterior (gráfico I-30).

GRÁFICO I-30

PIB REAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2006 (Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España.*

[187] Como ya señaló el CES en la Memoria 2005, capítulo I.3.5, los cambios introducidos en la Contabilidad Regional de España base 2000, supusieron una revisión del PIB a precios corrientes, que reflejó ligeras modificaciones tanto en el nivel absoluto como per cápita del PIB y en la distribución sectorial del valor añadido bruto, aunque en general, los patrones de comportamiento previos se mantuvieron.

Murcia, Cantabria, País Vasco y Galicia lideraron el crecimiento

En 2006, las comunidades autónomas más dinámicas fueron Murcia, Cantabria, País Vasco y Galicia, con una tasa de crecimiento del 4,1 por 100, situándose en el lado opuesto las ciudades autónomas de Melilla y Ceuta con un crecimiento del 3,3 por 100. Además de las cuatro señaladas con mayor tasa de crecimiento, también se situaron por encima de la media, Aragón y la Comunidad Valenciana, mientras que Andalucía, Castilla-La Mancha, Madrid y Navarra registraron la misma tasa de crecimiento española y el resto de comunidades crecieron a un ritmo ligeramente inferior.

En comparación con los resultados alcanzados en 2005, Baleares, Comunidad Valenciana, Galicia y Cantabria fueron las comunidades que registraron un avance mayor en su tasa de crecimiento, un punto porcentual. Este avance se explica principalmente por el empuje del sector industrial y la construcción en Comunidad Valenciana, Galicia y Cantabria, lo que les ha permitido pasar de tener un crecimiento por debajo de la media nacional en 2005 a estar por encima e incluso liderarlo en 2006, mientras que en Baleares, y gracias a la recuperación de la actividad turística, el ritmo de crecimiento es aún más relevante (3,5 por 100), superando las últimas posiciones en el *ranking* de crecimiento que venía manteniendo en los cuatro años anteriores. Por su parte, Madrid, Extremadura, Ceuta y Melilla obtuvieron una tasa de crecimiento menor que en 2005, aunque este hecho es particularmente destacado en Madrid, donde las primeras estimaciones de la Contabilidad Regional reflejan que la tasa de crecimiento se redujo cuatro décimas, principalmente por la moderación observada en el sector de la construcción, en un contexto en que la mayor parte de las comunidades autónomas crecieron más que el año anterior. En consecuencia, Madrid perdió siete puestos en la clasificación de crecimiento regional frente a 2005, cuando fue la comunidad más dinámica y lideró el crecimiento.

Evolución sectorial

Los distintos ritmos de crecimiento entre unas regiones y otras se deben, principalmente, a sus diferentes estructuras productivas. Así, partiendo del comportamiento general en 2006 en el que se han observado tasas de crecimiento positivas para todos los sectores productivos, y en el que destaca tanto la recuperación del sector primario frente a la fuerte caída del 10,0 por 100 registrado en 2005, como la reactivación de la industria[188], la evolución sectorial en las distintas comunidades autónomas muestra algunas particularidades.

[188] Véase el capítulo I.3.2 de esta Memoria.

Así, el mayor dinamismo de Murcia en 2006 respondió al tirón del sector de la construcción y los servicios en la misma línea que los años anteriores, a los que en 2006 se unió además un ritmo intenso de crecimiento de la rama energética (14,7 por 100). Contrasta, sin embargo, que frente al repunte de la actividad industrial de forma generalizada en la mayor parte de España, en Murcia este sector ha registrado un menor crecimiento que el año anterior, aunque mantiene una tasa superior al 2,0 por 100. El crecimiento de las ramas de construcción y energética en esta comunidad responde a la construcción de infraestructuras e inicio de la producción, asociadas a la actividad energética y agua[189]. Al mismo tiempo, el avance en el crecimiento en el año 2006 se explica, en el caso del País Vasco, por la rama industrial, siendo la comunidad donde este sector creció con mayor intensidad, mientras que en Cantabria y Galicia el crecimiento se puede atribuir no sólo a la industria sino también a la energía (cuadro I-29).

CUADRO I-29

CRECIMIENTO REGIONAL POR SECTORES EN 2006

(Tasas de variación interanual del VAB)

Comunidades y ciudades autónomas	Agricultura	Energía	Industria	Construcción	Servicios	Total
Andalucía	1,2	–0,7	2,5	5,2	3,8	3,9
Aragón	0,2	–4,0	4,9	5,9	3,6	4,0
Asturias	–0,3	–1,5	4,9	5,0	3,2	3,7
Baleares	–3,1	–1,3	0,6	4,0	3,5	3,5
Canarias	0,9	1,3	0,2	5,0	3,1	3,4
Cantabria	0,8	5,5	3,6	5,6	3,6	4,1
Castilla y León	2,0	2,8	1,7	5,5	3,5	3,6
Castilla-La Mancha	1,1	0,3	2,2	5,9	4,0	3,9
Cataluña	0,3	3,7	2,9	5,3	3,5	3,8
C. Valenciana	–1,2	2,7	2,9	5,0	3,9	4,0
Extremadura	–2,3	0,2	0,5	5,8	3,9	3,5
Galicia	0,2	7,3	5,0	4,9	3,3	4,1
Madrid	–1,7	1,6	3,3	5,3	3,5	3,9
Murcia	–2,1	14,7	2,3	5,9	3,9	4,1
Navarra	–2,0	0,5	4,0	5,3	3,5	3,9
País Vasco	–1,7	0,5	5,4	5,3	3,2	4,1
La Rioja	–1,3	7,5	2,7	5,0	3,5	3,4
Ceuta	–0,3	1,5	0,7	4,0	3,1	3,3
Melilla	–0,3	1,4	2,7	4,0	2,9	3,3
España	**0,3**	**2,0**	**3,3**	**5,3**	**3,6**	**3,9**

Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España.*

[189] En concreto, la intensa actividad energética de la región murciana responde a la producción de las centrales electricas de ciclo combinado, creadas en el último año.

Por el lado opuesto, el menor avance de Ceuta, Melilla, La Rioja y Canarias obedece a la peor evolución respecto a la media española de todos los sectores, entre los que destaca la atonía del sector servicios y el menor crecimiento, a excepción de La Rioja, de la rama energética. Más favorable fue la evolución del sector de la construcción, en el que, a pesar del menor crecimiento respecto al conjunto de España, experimentó un repunte en 2006.

Considerando los distintos sectores productivos, cabe destacar que a pesar de que el valor añadido bruto de la rama agraria y pesquera tuvo un comportamiento más favorable que el año anterior, lo cual se reflejó en todas las comunidades autónomas, la mayor parte de ellas continuaron registrando tasas de variación negativas en este sector. Destacó el mayor crecimiento, ligeramente superior a un punto, de Andalucía y Castilla-La Mancha, mientras que Baleares experimentó una caída del 3,1 por 100.

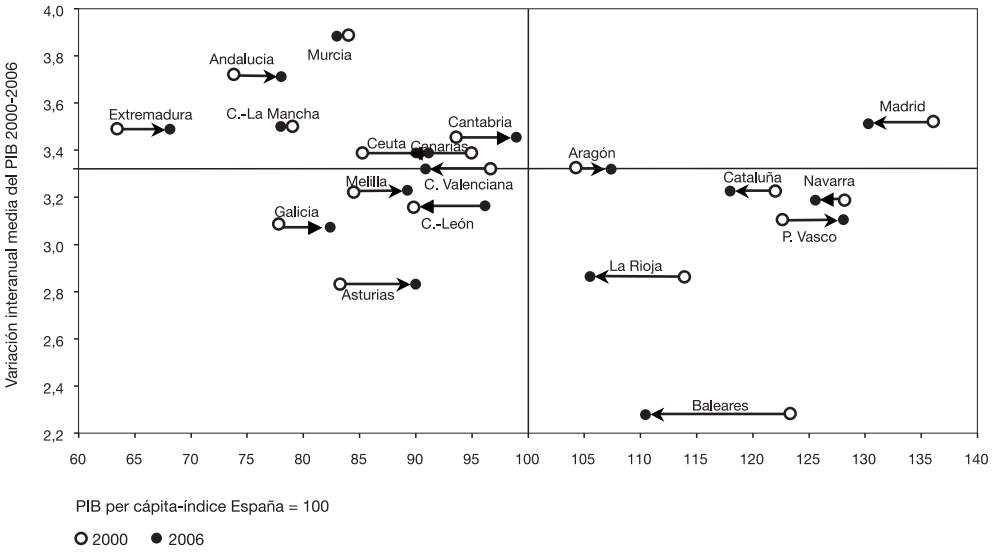
La recuperación del sector industrial en 2006 se consolidó en la mayor parte de las regiones, que, por lo general, mostraron tasas de crecimiento del valor añadido bruto superiores a las registradas el año anterior, destacando el País Vasco y Galicia, con crecimientos superiores al 5,0 por 100. Tan sólo tres comunidades, Baleares, Canarias y Extremadura, registraron tasas de crecimiento menores y por debajo del 0,6 por 100, mientras que Murcia, aunque creció menos que el año anterior, lo hizo al 2,3 por 100. Por su parte, la rama energética experimentó un crecimiento medio del 2,0 por 100, lo que refleja cierta moderación respecto al 3,8 por 100 del año anterior, destacando el elevado crecimiento de Murcia, con un 14,7 por 100.

El sector de la construcción volvió a ser el motor principal de la actividad en 2006, aunque su ritmo de crecimiento se desaceleró una décima respecto al año anterior. Por comunidades autónomas se observa una tendencia hacia la convergencia en el ritmo de crecimiento del sector entre el 4,0 y el 5,9 por 100, frente a la dispersión de más de siete puntos del año anterior. Las mayores tasas de crecimiento, cercanas al 6,0 por 100, se registraron en Aragón, Castilla-La Mancha y Murcia[190], mientras que el menor crecimiento se constató en Ceuta, Melilla y Baleares.

[190] En particular la actividad de construcción en estas tres comunidades autónomas responde a actuaciones específicas de infraestructuras. En concreto, las ligadas a la Expo-2008 de Zaragoza, las de transporte y construcción de vivienda en Castilla-La Mancha y las vinculadas a la actividad energética y agua en Murcia.

GRÁFICO I-31

PIB PER CÁPITA Y CRECIMIENTO INTERANUAL DEL PIB DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS, 2000-2006



La tasa de crecimiento del conjunto de España fue del 3,32 por 100.

Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España.*

Por último, el sector servicios moderó su ritmo de crecimiento ocho décimas respecto al año anterior. En general, todas las comunidades autónomas mantienen tasas de crecimiento próximas entre sí, entre el 2,9 de Melilla y el 4,0 de Castilla-La Mancha. Sí se observa, sin embargo, un mejor comportamiento del sector servicios en Baleares, en al hilo de la recuperación del sector turístico, lo cual se refleja en la mayor tasa de crecimiento durante 2006.

En el periodo 2000-2006, el PIB real de la economía española creció de media anual un 3,3 por 100, con una dispersión de 1,6 puntos porcentuales entre la comunidad que más creció de media, Murcia, con un 3,9 por 100, y la que menos, Baleares, que creció un 2,3 por 100.

Por encima de la media española, tanto en evolución del PIB per cápita como en tasa de crecimiento, se situó únicamente Madrid (gráfico I-31 cuadrante arriba a la derecha), mientras que Aragón y

Comunidad Valenciana, creciendo al mismo nivel que el conjunto de España, alcanzaron un distinto nivel de PIB per cápita, superior e inferior respectivamente a la media. Por debajo de la media española, tanto en crecimiento como en PIB per cápita, se situaron tan sólo cuatro comunidades autónomas, Galicia, Asturias, Melilla y Castilla y León (cuadrante abajo a la izquierda). A su vez, Baleares, La Rioja, País Vasco, Navarra y Cataluña experimentaron un menor crecimiento, pero, en cambio, su situación en términos de renta per cápita es superior a la media (cuadrante abajo a la derecha). El resto de regiones registraron un ritmo de crecimiento mayor o igual a la media pero, sin embargo, mantuvieron una menor renta per cápita que la media.

A partir de uno de los indicadores de convergencia económica más utilizado, el PIB per cápita en paridad del poder adquisitivo, se observa cómo la dispersión entre las distintas comunidades autónomas se ha reducido en los últimos seis años diez puntos porcentuales. Las diferencias oscilan entre el 63,7 de Extremadura y el 136,0 por 100 de Madrid en 2000, frente al 68,0 por 100 y 130,2 por 100, respectivamente, en 2006. En esta evolución ha tenido un efecto significativo el fenómeno migratorio de los últimos años, que ha aumentado espectacularmente la población residente, pero con diferente magnitud según las comunidades autónomas. En este sentido, la mayor concentración de la población inmigrante, el 70,0 por 100, se ha producido en tan sólo cuatro regiones: Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana y Andalucía[191].

Avance importante en convergencia regional junto a la necesidad de esfuerzos adicionales

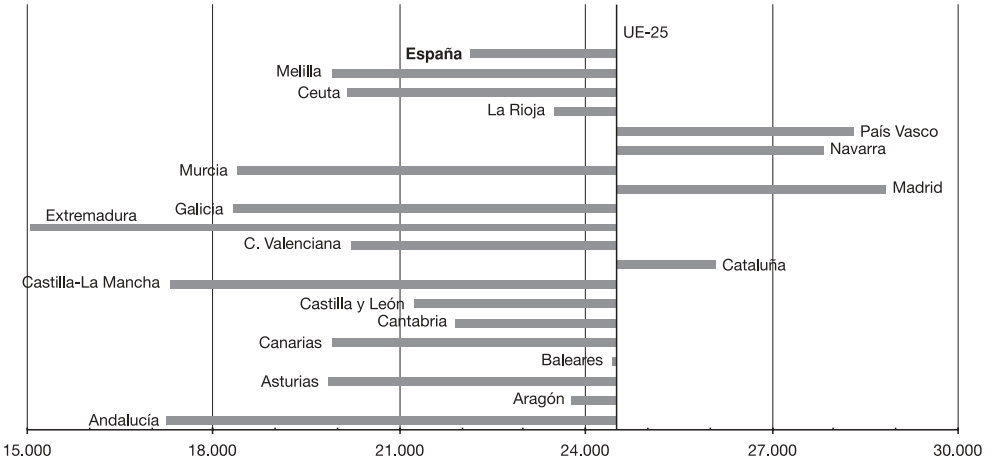
Así, en los últimos seis años se ha producido una convergencia regional, aunque todavía insuficiente, como refleja un diferencial del PIB per cápita de mas de 60 puntos porcentuales entre las regiones con mayor y menor nivel de renta respectivamente (gráfico I-32). En términos de euros por habitantes Madrid alcanzó en 2006 un nivel de renta per cápita de 28.850 euros, frente a Extremadura con 15.054 euros. Además de Madrid, el País Vasco, Navarra y Cataluña, poseen un PIB nominal per cápita superior a la media de la UE-25, que asciende a 24.500 euros por habitante, estando el resto de comunidades autónomas por debajo.

No obstante, este indicador se apoya exclusivamente en la consecución de un cierto nivel de renta, existiendo otras variables com-

[191] INE, Explotación Estadística del Padrón a 1 de enero de 2006.

GRÁFICO I-32

PIB PER CÁPITA EN 2006 (En euros)



Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España.*

plementarias como la distribución de la renta o el capital humano y tecnológico, a la hora de medir el nivel de vida y que permiten profundizar en la distribución y el potencial de crecimiento futuro. Así, considerando el grado de convergencia alcanzado en relación a otros indicadores, se puede señalar que se ha producido cierto proceso de convergencia en el capital público, humano y tecnológico, aunque en este último unido al uso de las tecnologías de la información todavía subsisten diferencias importantes entre regiones[192]. Es necesario, por tanto, una vez alcanzado cierto nivel de convergencia apoyado en gran medida en la dotación de infraestructuras, intensificar el esfuerzo para que el proceso de convergencia entre las distintas comunidades autónomas continúe, mediante el diseño de políticas a largo plazo cuya base sea el desarrollo y la formación de los recursos humanos y del capital tecnológico y de eficiencia y sostenibilidad energética. Con este propósito se han diseñado las actuaciones cofinanciadas por la Unión Europea en los seis próximos años.

[192] Encarnación Cereijo y otros: *Indicadores de convergencia real para las regiones españolas*, Funcas, 2007, y Encarnación Cereijo y otros: «La convergencia real entre las regiones españolas». *Cuadernos de Información Económica*, núm. 196, enero-febrero 2007.

La Rioja, Andalucía y Aragón registraron el mayor nivel de inflación

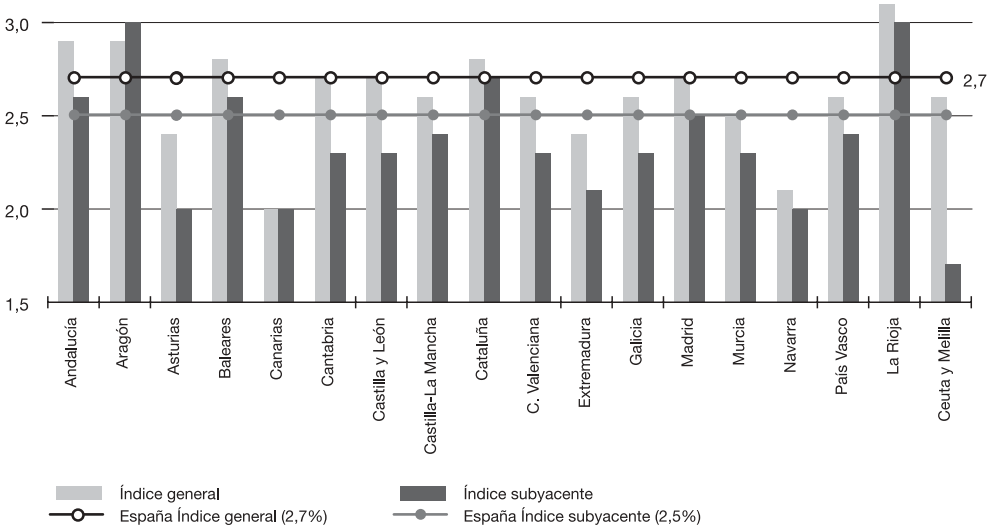
Las comunidades autónomas que registraron el mayor nivel de inflación en 2006 fueron La Rioja, con una tasa interanual en diciembre del 3,1 por 100, seguida de Andalucía y Aragón, con un 2,9 por 100, mientras que el menor nivel se registró en Canarias, con un 2,0 por 100. Tan sólo tres comunidades, Madrid, Cantabria y Castilla y León, alcanzaron el nivel de inflación española del 2,7 por 100, estando por encima, además de las tres señaladas anteriormente, Baleares y Cataluña, mientras que el resto de regiones, diez en total, se situaron por debajo (gráfico I-33).

La evolución de los precios en las distintas comunidades autónomas reflejó una mayor convergencia de las tasas de inflación, no superando en su mayoría en más de tres décimas la tasa interanual del IPC de diciembre. Tan sólo Canarias y Navarra por debajo y La Rioja por encima se alejaron significativamente del índice nacional. Conjuntamente, el grado de dispersión entre los niveles de inflación regionales fue de 1,1 puntos porcentuales, inferior en cinco décimas a la observada en el año anterior.

GRÁFICO I-33

INFLACIÓN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2006

(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística.*

En relación con la inflación subyacente, el mayor valor, 3,0 por 100, se registró en Aragón y La Rioja, mientras que el menor correspondió a Ceuta y Melilla con un 1,7 por 100, alcanzándose un diferencial de 1,3 puntos porcentuales. Tan sólo Madrid registró un nivel de inflación subyacente igual a la media española, 2,5 por 100.

Así mismo, los niveles de inflación general y subyacente reflejaron un diferencial similar al del conjunto de la economía, aunque se puede constatar que existen regiones más y menos vulnerables a las fluctuaciones de los componentes más volátiles del IPC, en particular a los precios de la energía. En este sentido, destacan Ceuta y Melilla con nueve décimas de diferencia entre la inflación general y la subyacente y Asturias, Cantabria y Castilla y León con cuatro, así como Aragón donde la inflación subyacente es mayor.

Considerando las distintas rúbricas, cabe señalar que tanto Baleares como Ceuta y Melilla registraron el mayor crecimiento de precios para el conjunto de alimentación, destacando además los altos precios de los alimentos no elaborados en Cantabria hasta el 7,3 por 100. En este sentido, a pesar de que el peso del sector primario en la estructura productiva no es tan importante como en otras regiones (3,0 por 100), el incremento del precio está directamente relacionado con el aumento en 2006 de casi un punto en el valor añadido bruto.

El crecimiento de los precios de los alimentos no elaborados y de la energía, cuyo mayor crecimiento se registró de forma conjunta en Ceuta y Melilla derivó en que la inflación subyacente fuese tan sólo del 1,7 por 100, lo que supone la mayor diferencia con el índice general. Por el contrario, los niveles de inflación subyacente más elevados de La Rioja y Aragón se justifican en gran medida por el encarecimiento de los precios de los servicios, en particular vivienda y hostelería y restauración en La Rioja y vivienda y ocio en Aragón, y esto a pesar de que el valor añadido bruto del sector ha experimentado cierta moderación respecto al año anterior.

Canarias, como comunidad tradicionalmente menos inflacionista, se caracterizó por el menor crecimiento de los precios de los servicios, y de los alimentos no elaborados y energía por otro, lo que determinó que fuese la región con menor nivel de inflación del conjunto de regiones. En el caso de los servicios, la menor inflación responde, a pesar de la importancia del sector en la estructura productiva, al menor crecimiento del valor añadido bruto en esta comunidad autónoma.

3.8.2. El nuevo diseño de la política regional comunitaria para el periodo 2007-2013

La aprobación de las perspectivas financieras para el periodo 2007-2013 permitió que España siguiese siendo uno de los principales países beneficiarios de la política de cohesión con una dotación de 35.217 millones de euros, al tiempo que definía un nuevo mapa para España en respuesta al nivel de crecimiento alcanzado. No obstante, la ampliación de la Unión Europea con la incorporación de los nuevos Estados miembros le hizo perder la condición de mayor receptor de Fondos Estructurales, en términos absolutos, a favor de Polonia. España terminó el periodo 2000-2006 con una mayoría de regiones dentro del Objetivo 1 de la política de cohesión e inicia el periodo 2007-2013 con una mayoría de regiones dentro del objetivo de competitividad regional y empleo y con un periodo transitorio de salida del Fondo de Cohesión[193].

Elementos más importantes del periodo 2007-2013

En este sentido, las regiones españolas quedaron definidas de la siguiente forma: 1) Objetivo convergencia: Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia; 2) *Phasing-out:* Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla; 3) *Phasing-in:* Canarias, Castilla y León y Comunidad Valenciana; y 4) Competitividad y empleo: Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja. Además, fruto del complicado proceso de negociación llevado a cabo, se

[193] Con el fin de garantizar la aplicación de las agendas de Lisboa y Gotemburgo y teniendo en cuenta las circunstancias específicas de las regiones, para el nuevo periodo de programación la Comisión propuso un marco simplificado de la política de cohesión basado en tres prioridades: convergencia, competitividad regional y empleo y cooperación territorial y europea. El objetivo de convergencia está dirigido a modernizar el capital físico y humano de las regiones y los Estados miembros menos desarrollados, por lo que pueden recibir fondos estructurales las regiones cuyo PIB per cápita es inferior al 75 por 100 de la media de la UE-25 e incluye también una ayuda transitoria o *phasing-out* para las regiones que por efecto estadístico (consideración media UE-25) estarían fuera del objetivo. El objetivo de competitividad regional y empleo pretende potenciar la competitividad, la atracción y el empleo de todas las regiones comunitarias, excepto las objeto de financiación por parte del objetivo de convergencia, pero incluyendo también una ayuda transitoria o *phasing-in* para las regiones que salen del anterior Objetivo 1 por su propio desarrollo. Por último, el objetivo de cooperación territorial y europea va dirigido al fomento de la cooperación territorial en zonas fronterizas mediante el desarrollo de redes de cooperación. Dentro del objetivo convergencia, pero definido para la totalidad del Estado, se incluye la financiación del Fondo de Cohesión para los países cuya RNB per cápita sea inferior al 90,0 por 100 de la media de la UE-25.

CUADRO I-30

ASIGNACIÓN DE FONDOS COMUNITARIOS A ESPAÑA, 2007-2013

(Millones de euros en precios corrientes)

Fondos de la Unión Europea		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Fondo de Cohesión		**1.270**	**918**	**551**	**281**	**229**	**175**	**119**	**3.543**
FEDER Y FSE	Convergencia	2.620	2.673	2.726	2.781	2.836	2.893	2.951	19.480
	Phasing out	350	307	261	214	165	113	60	1.471
	Phasing in y RUP	1.235	1.022	799	567	325	332	338	4.618
	Competitividad y empleo	444	452	461	471	480	490	500	3.298
FEDER I+D		302	308	315	321	327	334	341	2.248
Total Objetivos Convergencia y Competitividad		4.952	4.762	4.563	4.353	4.134	4.162	4.189	31.115
Cooperación territorial		73	75	77	80	82	85	87	559
Total Fondos Estructurales y de Cohesión		**6.295**	**5.755**	**5.190**	**4.714**	**4.445**	**4.422**	**4.396**	**35.217**
FEADER		1.012	1.031	1.007	1.014	1.058	1.051	1.041	7.214
FEP		159	160	161	1.662	163	164	164	2.632

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

incluyó un periodo transitorio para la salida del Fondo de Cohesión como reconocimiento del efecto estadístico a nivel nacional. Además, para compensar los costes adicionales a los que hacen frente las regiones ultraperiféricas (RUP), se ha reforzado la dotación a Canarias con 135 millones de euros más, siendo la RUP más beneficiada del conjunto de la Unión y también se ha asignado una dotación adicional de 50 millones de euros a Ceuta y Melilla[194] (cuadro I-30).

Por último, el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2005[195], asignó una dotación específica para España de 2.000 millones de euros en lo que se denomina el Fondo Tecnológico, que está confinanciado por el FEDER. Este fondo tiene como destino la investigación, desarrollo e innovación en el ámbito empresarial, habida cuenta de la mínima convergencia que las regiones españolas tienen respecto a la media europea, y que obliga a concentrar gran parte de los esfuerzos en esta dirección con el reto de invertir más y más eficazmente en I+D+i.

En relación a la senda financiera establecida por la Comisión, hay que señalar su carácter descendente a lo largo del periodo, siendo destacado el hecho de que en los años 2007 y 2008 se concentra más de una tercera parte del total de fondos recibidos. En el caso del Fondo

[194] Boletín Económico de ICE, «Los Reglamentos de los Fondos Estructurales 2007-2013 y sus implicaciones para España», núm. 2897, 2006

[195] Consejo Europeo, *Documento 15915/05 sobre perspectivas financieras 2007-2013*, de 19 de diciembre de 2005.

de Cohesión esta evidencia es aún más relevante habida cuenta de que esta concentración aumenta hasta el 61,8 por 100 del total. Por ello, parece necesario que a partir de 2009 se aumente el esfuerzo presupuestario interno para compensar, en parte, la menor disponibilidad de fondos comunitarios, y mantener el nivel de convergencia alcanzado.

Articulación del Marco Estratégico Nacional de Referencia

La distribución de los fondos estructurales de la Unión Europea para el nuevo periodo entre las distintas regiones españolas se plasmó en la articulación del Marco Estratégico Nacional de Referencia, que recoge las necesidades y oportunidades de España dentro del planteamiento común de la Europa ampliada, identificando las particularidades de cada una de las regiones y las políticas de cohesión que se van a adoptar desde todas las administraciones y estableciendo las prioridades en las políticas de gasto cofinanciadas por los fondos comunitarios (cuadro I-31). En este sentido, contiene la definición de

CUADRO I-31

PRIORIDADES DEL MARCO ESTRATÉGICO NACIONAL DE REFERENCIA PARA EL PERIODO 2007-2013

Fondos		Objetivo Convergencia + Phasing Out + Phasing In	Objetivo Competitividad Regional y Empleo
FEDER	Ejes prioritarios	1. Desarrollo de la Economía del Conocimiento (23,3%) 2. Desarrollo e innovación empresarial (15,1%) 3. Medio ambiente, Entorno natural, Recursos hídricos y prevención de riesgos (18,5%) 4. Transporte y Energía (29,5%) 5. Desarrollo sostenible Local y Urbano (9,0%) 6. Infraestructuras Sociales (4,0%) 7. Asistencia Técnica (0,6%)	1. Economía del conocimiento, innovación y Desarrollo Empresarial (60,9%) 2. Medio Ambiente y Prevención de riesgos (14,1%) 3. Redes y Servicios de Transportes y Telecomunicaciones (11,2%) 4. Desarrollo sostenible Local y Urbano (12,7%) 5. Asistencia Técnica (1,2%)
	PO Plurirregionales	PO Fondo Tecnológico Nacional dirigido a las empresas PO Economía basada en el conocimiento. Sociedad de la Información e I+D no empresarial PO Asistencia técnica y gobernanza	
	Cooperación Territorial	Cooperacion transfronteriza Cooperacion transnacional Cooperacioón interregional	
FSE	Ejes prioritarios	1. Fomento del espíritu empresarial y mejora de la adaptabilidad de trabajadores, empresas y empresario (31,0%) 2. Fomentar la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres (52,0%) 3. Aumento y mejora del capital humano (15,0%) 4. Cooperación transnacional e interregional (1,0%) 5. Desarrollo de la capacidad institucional de las administraciones y los servicios públicos (Asistencia técnica) (1,0%)	
	PO Plurirregionales	PO Adaptabilidad y empleo PO Lucha contra la discriminación PO Asistencia técnica y gobernanza	
Fondo Cohesión	Ejes prioritarios	Redes transeuropeas de transporte (45,0%) Medio ambiente y desarrollo sostenible. (53,0%) Asistencia técnica (2,0%)	

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

ejes y actuaciones por regiones y fondos, teniendo en cuenta que una de las principales características del nuevo periodo de programación es la simplificación, mediante la definición de programas operativos monofondo, resultando de ello 34 programas regionales (17 por cada Fondo) y 6 programas plurirregionales (3 por cada Fondo).

Además, la definición del Marco Estratégico Nacional de Referencia parte de los tres grandes objetivos expresados en las Directrices Estratégicas Comunitarias[196] y los Reglamentos de los Fondos Estructurales 2007-2013. Del mismo modo se ha articulado buscando la coherencia con las Estrategias de Lisboa y Gotemburgo y el PNR de España, a través del principio de *earmarking* o afectación [197].

España es el segundo país que más ha convergido con la UE

La buena gestión de las ayudas estructurales recibidas por España hasta ahora ha tenido un impacto macroeconómico muy positivo, siendo, después de Irlanda, el segundo país que más ha convergido con la Unión Europea en los últimos años (cuadro I-32). Al avance alcanzado por las regiones españolas en los últimos años ha contribuido en gran medida, como ya se ha manifestado, la disponibilidad de los fondos estructurales procedentes de la Unión.

En este sentido, y considerando la adhesión de Bulgaria y Rumanía, España se situó en la media de la Unión Europea en 2004, estando todas las regiones por encima del 75,0 por 100 de renta per cápita, a excepción de Extremadura. Esta situación se confirma también respecto a la media de los 25 Estados miembros, de forma que en el

[196] Estos tres objetivos son: 1) Convertir Europa en un lugar más atractivo para invertir y trabajar; 2) Mejorar los conocimientos y la innovación a favor del crecimiento, y 3) Crear más y mejores empleos.

[197] El Reglamento 1083/2006 del Consejo Europeo señalaba en su artículo 9.3 que «la ayuda cofinanciada por los fondos se centrará en las prioridades de la Unión Europea de fomentar la competitividad y crear empleo, que incluyan el cumplimiento de los objetivos de las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo... A tal efecto, de acuerdo con sus competencias respectivas, la Comisión y los Estados miembros garantizarán que se destinen a las mencionadas prioridades el 60,0 por 100 del gasto correspondiente al objetivo convergencia y el 75,0 por 100 del gasto correspondiente al objetivo competitividad y empleo...». En este sentido, el Marco Estratégico Nacional de Referencia para España cumple sobradamente este mandato de forma que la asignación de fondos a actuaciones vinculadas con las categorías de gasto de Lisboa y plasmadas en el PNR español son del 79,0 por 100 para el objetivo convergencia, del 81,0 por 100 para el objetivo competitividad y empleo y del 82,0 por 100 para el Fondo de Cohesión.

CUADRO I-32

CONVERGENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS CON LA UE (PIB pc en paridad del poder adquisitivo)

Comunidades autónomas	Índice (España=100)			Índice (UE-25=100)	Índice (UE-27=100
	Media 00-04	2005	2006	2005	2004
UE-27	—	—	—	—	100,0
UE-25	—	—	—	100,0	104,2
España	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**98,0**	**100,7**
Andalucía	75,1	77,6	77,9	76,0	77,6
Aragón	105,7	106,8	107,4	104,0	107,4
Asturias	84,9	88,2	89,7	86,0	87,0
Baleares	118,2	111,6	110,4	109,0	114,3
Canarias	93,7	90,8	89,9	89,0	92,8
Cantabria	95,8	98,1	98,8	96,0	98,1
Castilla y León	92,0	94,6	95,9	92,0	94,9
Castilla-La Mancha	78,6	78,4	78,3	77,0	79,1
Cataluña	121,0	118,8	117,9	116,0	120,5
C. Valenciana	95,3	91,9	91,4	90,0	93,9
Extremadura	64,9	67,6	68,0	66,0	67,1
Galicia	78,6	81,4	82,8	80,0	81,0
Madrid	133,5	131,0	130,2	128,0	132,1
Murcia	84,0	83,6	83,1	82,0	84,4
Navarra	126,2	126,2	125,8	123,0	126,7
País Vasco	123,2	126,5	128,0	124,0	125,4
La Rioja	111,0	107,0	106,1	105,0	109,4
Ceuta	86,6	91,1	91,1	89,0	90,4
Melilla	84,7	89,8	90,0	88,0	87,9

Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España, base 2000* y Eurostat.

año 2005 Extremadura fue la única región española que se situó por debajo del 75,0 por 100 del PIB per cápita comunitario, siendo la primera vez que Andalucía superaba este nivel. De esta forma, tres de las cuatro comunidades autónomas que actualmente son objetivo prioritario de cohesión en el marco de las perspectivas financieras de la Unión Europea (Galicia, Castilla-La Mancha y Andalucía) superaron el umbral del 75,0 por 100 en 2005.

Otras seis comunidades, además de Ceuta y Melilla, tuvieron una renta per cápita inferior al 90,0 por 100, mientras que otras tres, Cantabria, Castilla y León y Comunidad Valenciana, se situaron entre el 90,0 por 100 y la media española y comunitaria. Finalmente, siete comunidades autónomas estuvieron por encima, destacando Madrid, con un crecimiento superior en un 28,0 por 100 a la media comunitaria.

CAPÍTULO II

MERCADO DE TRABAJO, POLÍTICAS DE EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

Los resultados del mercado de trabajo español en 2006 prosiguieron la evolución de los últimos años, con un progresivo aumento del empleo, una más apreciable reducción del paro y una mejora en los distintos indicadores cuantitativos previstos en el Programa Nacional de Reformas (PNR) y en la Estrategia Europea de Empleo (EEE). No obstante, aún quedan distancias muy considerables con respecto a los objetivos más importantes trazados en el ámbito de la Unión, y más aún si se atiende a los mejores países dentro de ella. Así, como recuerdan las instancias comunitarias y como sugiere el examen de la información disponible, las políticas activas de empleo pueden —y deben— desempeñar un mayor papel en el mercado de trabajo español.

Por otro lado, el repunte de la temporalidad (también visible ya en los datos de los dos años inmediatamente anteriores al que centra esta Memoria), junto con la modesta evolución de algunos indicadores de eficiencia económica, como la productividad aparente del trabajo, muestran el margen existente para mejorar la calidad del empleo y contribuir, con ello, a una economía más dinámica y a una sociedad más cohesionada. A este reto responde el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo de mayo de 2006 (AMCE), primeramente plasmado en el Real Decreto Ley 5/2006, de 9 de junio, y con posterioridad en la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, ambos con el mismo nombre. Por lo que hace a la estabilidad en el empleo, aunque es pronto para evaluar su impacto, los resultados disponibles al cierre de esta Memoria muestran un fuerte aumento de la contratación indefinida.

El objetivo del AMCE es aumentar la calidad del empleo, la productividad y la competitividad de la economía, y la cohesión social y territorial. Por esta razón, además de incorporar varias medidas encaminadas a mejorar la estabilidad en el empleo, el acuerdo plantea potenciar la capacidad de actuación del Sistema Nacional de Empleo, mejorar la protección por desempleo de ciertos colectivos y aumentar la eficiencia de las políticas activas de empleo. Recuerda asimismo la necesidad de acompañar las medidas que contempla con políticas sólidas en educación y formación, en infraestructuras, en investigación, desarrollo e innovación, y en materia industrial y medioambiental.

El repaso de las políticas de empleo, tanto en el ámbito nacional como en su vertiente territorial, señala sobre todo las dificultades para allegar información suficiente y sistemática sobre los esfuerzos aplicados en este campo y, desde luego, para conocer su rendimiento. Así, ese repaso se muestra limitado, pero asienta con solidez una conclusión: la pertinencia de haber incluido entre los objetivos del AMCE la revisión e impulso de las políticas activas. Al margen de la discusión sobre el modelo a adoptar, es indudable que se requiere una mejor delimitación de las competencias de los distintos actores involucrados en las políticas activas de empleo así como una intensa labor de coordinación de los mismos.

En el ámbito de la Unión Europea, se inició un nuevo ciclo de diálogo social con la adopción de un segundo programa de trabajo conjunto de las organizaciones CES, UNICE, UEAPME y CEEP, en el que se enmarcan las negociaciones que han desembocado en la firma del Acuerdo Marco sobre acoso y violencia en el trabajo, al tiempo que continuó desarrollándose el diálogo social a nivel sectorial. Esta nueva etapa será clave para tratar de consolidar el diálogo social bipartito como un instrumento para contribuir a los objetivos de crecimiento, empleo y cohesión social en Europa.

En España se produjeron, asimismo, nuevos e importantes avances en el terreno del diálogo social. Mediante la firma del AMCE y del Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social, entre otros, se completó, en buena medida, el intenso proceso abierto con la Declaración para el Diálogo Social de julio de 2004. Con el amplio conjunto de acuerdos alcanzados en el curso de esta legisla-

tura se ha reforzado notablemente el diálogo social como cauce para acometer medidas de mejora del mercado de trabajo, las relaciones laborales y la protección social.

A lo anterior hay que sumar la continuidad del consenso alcanzado por los interlocutores sociales en relación con un marco común de criterios para la negociación colectiva, mediante la prórroga para 2006 del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2005, y la firma, también por las organizaciones CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva (ANC) 2007. Este clima de acuerdo en aspectos básicos de las relaciones laborales tiene su reflejo en el desarrollo de la negociación colectiva y en la dinámica de la conflictividad laboral.

La negociación colectiva siguió su tendencia expansiva del número de convenios y de las empresas y trabajadores afectados. De sus principales contenidos, continuó un año más una pauta de crecimiento moderado de los salarios, favorecida por la mejor evolución de la inflación al final del año. Un aspecto importante de la negociación estriba en su capacidad de adaptarse a nuevos espacios abiertos desde la norma estatal y de contribuir a la promoción de aspectos básicos de las relaciones laborales. Entre los primeros, la negociación de 2006 ha podido abordar de nuevo la jubilación forzosa como instrumento de política de empleo. De los segundos, se ha estudiado la regulación en los convenios de 2006 de la igualdad de trato y de oportunidades, y la no discriminación.

Por su parte, la conflictividad laboral siguió evolucionando dentro de unas pautas de paulatina disminución de las huelgas y de crecimiento, también progresivo, de la conflictividad que se canaliza a través de órganos y procedimientos de solución extrajudicial de conflictos, en el SIMA o en los correspondientes órganos de las comunidades autónomas. En paralelo a estas pautas, continuó la tendencia de aumento también paulatino de los conflictos colectivos planteados ante la jurisdicción social y de disminución de la conflictividad tramitada en sede administrativa.

Asimismo, 2006 fue un año de importantes novedades en el terreno normativo laboral, con amplia incidencia en las relaciones indi-

viduales y colectivas de trabajo. Destacan, así, las nuevas normas en materia de subcontratación y de cesión ilegal de trabajadores, introducidas por la Ley 43/2006, con origen en el AMCE, así como la nueva Ley reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción. Asimismo, en el plano de los derechos colectivos, se reguló la implicación de los trabajadores en la sociedad anónima y en la sociedad cooperativa europea, dando transposición a sendas directivas comunitarias. Además, vio la luz el desarrollo de dos relaciones laborales de carácter especial (especialistas en ciencias de la salud residentes y abogados) junto con otras normas reguladoras del estatuto jurídico de diversos colectivos (personal investigador en formación y cooperantes). Ya en 2007, destaca la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres que, entre otras finalidades, incorpora al ordenamiento español las directivas comunitarias en esta materia.

Deben citarse, por último, los nuevos avances normativos e institucionales alcanzados en el ámbito de la prevención de riesgos laborales, fruto del diálogo entre las organizaciones empresariales y sindicales y la Administración. La reforma del Reglamento de los servicios de prevención y la nueva lista de enfermedades profesionales, así como la reforma del procedimiento para su notificación y tramitación se perfilan como instrumentos que pueden contribuir a mejorar la actividad preventiva y los niveles de seguridad y salud laboral. Por su parte, la siniestralidad laboral, si bien aumentó en número absoluto de accidentes, registró en 2006 una evolución a la baja en términos de incidencia relativa y de gravedad de aquéllos.

1. MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICAS DE EMPLEO

1.1. Perspectiva europea: evolución, objetivos y debates

Mayor ritmo de creación de empleo en la Unión Europea...

Según la Comisión, el mayor crecimiento del PIB europeo en 2006 (2,9 por 100 en la UE-25 frente al 1,7 por 100 de 2005) se ha traducido en una creación de empleo sustancialmente mayor que la observada en 2005[1]. Así, el empleo total de la UE-25 creció seis décimas más que en 2005, lo que supone la creación de más de tres millones y medio de nuevos empleos. Prácticamente todos los países

[1] Comisión Europea, *Previsiones económicas de primavera,* mayo 2007.

han acelerado su ritmo de creación de empleo respecto al año anterior, manteniéndose España entre los cinco países con mayor crecimiento del empleo, ligeramente por debajo de Estonia, Irlanda, Letonia y Luxemburgo. Sin embargo, mientras en 2005 España aportó uno de cada tres empleos creados en la UE-25, en 2006 la aportación cayó a uno de cada cinco, como consecuencia de la mejor evolución del empleo en el resto de países miembros.

Por lo que se refiere a la tasa de paro de la Unión Europea, el año 2006 se cerró con una tasa del 7,9 por 100, casi un punto inferior a la del año anterior, aunque con grandes diferencias entre Estados miembros cuyas tasas oscilaron entre el 3,9 por 100 de Dinamarca y el 13,8 por 100 de Polonia. España se sitúa ligeramente por encima de la media comunitaria aunque ha registrado una caída respecto al año anterior de más de medio punto.

Atraer a más personas al mercado de trabajo y que los empleos creados sean de calidad y permitan mejorar la productividad de la economía europea para competir mejor en el mercado mundial, sigue siendo el hilo conductor del debate europeo sobre el empleo. En este sentido, tras tres años de intensas discusiones, se aprobó en diciembre la Directiva sobre la liberalización de los servicios en el mercado interior (conocida como Directiva Bolkestein)[2], aunque con sustanciales modificaciones respecto a los textos iniciales, entre ellas, la eliminación del principio de país de origen y la exclusión de un amplio conjunto de servicios[3]. Igualmente, durante 2006 se impulsó, para su puesta en marcha desde principios de 2007, el Fondo Europeo para la Globalización, como complemento de los Fondos estructurales para compensar a los trabajadores desplazados por motivo de reestructuración o deslocalización empresarial[4]. La Comisión también ha estado activa en la promoción del trabajo digno en el mundo, contribuyendo así a la agenda sobre empleo decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)[5]. Pero sin duda, el debate europeo sobre el empleo se ha centrado este año en cómo combinar flexibilidad y seguridad o impulsar la movilidad laboral, cuestiones ambas sobre las que se centrará este apartado.

---

[2] Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior.

[3] Véase el capítulo I de esta Memoria.

[4] Véase Memoria CES 2005.

[5] COM (2006) 249: Promoting decent work for all, The EU contributions to the implementation of the decent work agenda in the world.

1.1.1. **Balance de la Estrategia Europea de Empleo**

... aunque insuficiente para el cumplimiento de los objetivos de la EEE

Según los últimos datos de Eurostat (cuadro II-1), a pesar de la favorable evolución del empleo, los progresos para el cumplimiento de los objetivos cuantificados en materia de empleo de la EEE siguen siendo lentos, no habiéndose alcanzado todavía los objetivos que se fijaron para el año 2005. Sin embargo, se observan mejoras en la mayoría de los indicadores, mayores que las registradas el año anterior. En efecto, la tasa de empleo de la UE-25 aumentó un punto (hasta el 64,7 por 100), todavía 2,3 puntos por debajo del objetivo fijado para 2005 y a 5,3 puntos del objetivo del 70 por 100 establecido para 2010. Más alentadora ha sido la evolución de la tasa de empleo femenino, que alcanzó el 57,3 por 100, superando así el objetivo que se fijó para 2005 y situándose a sólo 2,7 puntos del objetivo para 2010. Igualmente positiva ha sido la evolución de la tasa de empleo de mayores de 55 años, que ha pasado del 42,4 por 100 al 43,6 por 100, aunque es todavía 6,4 puntos inferior al objetivo para 2010.

En España, la tasa de empleo de la población de 15-64 años se situó en el 64,8 por 100[6], 1,5 puntos por encima de la registrada el año anterior. A pesar de haber moderado su ritmo de crecimiento respecto al año anterior (con variaciones interanuales del 2,4 por 100 y 3,6 por 100 respectivamente), se mantiene, junto con Alemania, Eslovaquia, Estonia, Letonia y Polonia, entre los seis países de la UE-25 que han registrado mayores incrementos. Por su parte, el diferencial con los tres mejores países de la UE-25 (Dinamarca, Holanda y Suecia) sigue siendo elevado aunque algo menor que el observado el año anterior (cuadro II-1).

Sólo cinco Estados miembros cumplían en 2006 el objetivo de la tasa de empleo (Austria, Dinamarca, Holanda, Reino Unido y Suecia), y otros cinco se hallaban muy cerca (Chipre, Estonia, Finlandia, Irlanda y Portugal), mientras la situación es preocupante en Eslovaquia, Hungría, Italia, Malta y Polonia, países donde la tasa de empleo no supera el 60 por 100 (cuadro II-2).

[6] Dicha tasa difiere de la que arroja los datos de la EPA, comentados en el apartado 1.2.1 de este capítulo, que recoge la población de 16 y más años.

CUADRO II-1

INDICADORES DE EMPLEO EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 2005-2006 (Porcentajes)

Indicadores[1]	España		UE-25		UE-25 media 3 mejores		Diferencia España/UE-25		Diferencia España-media 3 mejores		Objetivos 2010[2]		Diferencias en 2006 respecto a objetivos 2010	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	España	UE-25	España	UE-25
Empleo														
Tasa de empleo	63,3	64,8	63,8	64,7	73,9	74,9	–0,5	0,1	–10,6	–10,1	66,0	70,0	–1,2	–5,3
Tasa de empleo de mujeres	51,2	53,2	56,3	57,3	69,6	70,6	–5,1	–4,1	–18,4	–17,4	57,0	60,0	–3,8	–2,7
Tasa de empleo de mayores de 55	43,1	44,1	42,5	43,6	61,9	62,9	0,6	0,5	–18,8	–18,8	—	50,0	—	–6,4
Desempleo														
Tasa de paro	9,2	8,5	8,7	7,9	4,5	4,1	0,5	0,6	4,7	4,4	—	—	—	—
Tasa de paro de mujeres	12,2	11,6	9,8	9,0	4,5	4,3	2,4	2,6	7,7	7,3	—	—	—	—
Tasa de paro jóvenes (% población activa 15 a 24 años)	19,7	17,9	18,5	17,3	8,5	7,6	1,2	0,6	11,2	10,3	18,6	—	–0,7	—
Ratio desempleo jóvenes (% población 15 a 24 años)	9,7	8,8	8,3	7,6	4,1	3,0	1,4	1,2	5,6	5,8	—	—	—	—
Paro larga duración (% total desempleados)	24,5	21,7	45,0	44,9	20,1	18,4	–20,5	–23,2	4,4	3,3	—	—	—	—
Crecimiento del PIB real	**3,5**	**3,9**	**1,7**	**2,9**	**9,6**	**10,5**	**1,8**	**1,0**	**–6,1**	**–6,6**	**3,0**	**3,0**	**0,9**	**–0,1**

1) Los indicadores de este cuadro recogen la población de 15-64 años, excepto cuando se indique lo contrario.
2) Los Objetivos para 2010 de España son los del Programa Nacional de Reformas de 2005 y los de la UE-25 son los objetivos fijados en la Cumbre de Lisboa de 2004.
Fuente: Elaboración propia con Eurostat: *Labour Force Survey*, y datos anuales de crecimiento del PIB real a precios constantes (2000).

CUADRO II-2

CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE EMPLEO DE LA EEE POR PAÍSES EN 2006

Tasa de empleo total		Crecimiento medio 2003-2006		
		Inferior al de la UE-25 (< 1%)	**El de la UE-25 (1%)**	**Superior al de la UE-25**
Tasa en 2006 (%)	>70	Austria, Holanda, Reino Unido, Suecia	Dinamarca	
	65-70	Rep. Checa, Chipre, Finlandia, Portugal		Alemania, Eslovenia, Estonia, Irlanda, Letonia
	<65	Bélgica, Francia, Luxemburgo, Hungría, Malta		Eslovaquia, **España,** Grecia, Italia, Lituania, Polonia

Tasa de empleo mujeres		Crecimiento medio 2003-2006		
		Inferior al de la UE-25 (< 1,4%)	**El de la UE-25 (1,4%)**	**Superior al de la UE-25**
Tasa en 2006 (%)	>60	Austria, Finlandia, Holanda, Portugal, Reino Unido, Suecia	Dinamarca	Alemania, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania
	55-60	Francia, República Checa, Chipre		Irlanda
	<55	Eslovaquia, Hungría, Malta	Bélgica	**España,** Grecia, Italia, Luxemburgo, Polonia

Tasa de empleo de mayores		Crecimiento medio 2003-2006		
		Inferior al de la UE-25 (< 2,8%)	**El de la UE-25 (2,8%)**	**Superior al de la UE-25 (>2,8%)**
Tasa en 2006 (%)	>50	Chipre, Dinamarca, Reino Unido, Suecia	Irlanda	Estonia, Finlandia, Letonia
	40-50	República Checa, Grecia, Holanda, Portugal	**España**	Alemania, Lituania
	<40	Francia, Italia, Malta, Polonia		Austria, Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Luxemburgo

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

La evolución de la tasa de empleo española ha venido condicionada sobre todo, por el crecimiento de la femenina, que ha crecido 2 puntos, hasta el 53,2 por 100, lo que supone un crecimiento interanual del 3,9 por 100, siendo el tercer país de la UE-25 que ha registrado un mayor crecimiento, tras Estonia y Letonia. Aunque la tasa de empleo femenina española se encuentra 3,8 puntos porcentuales por debajo del objetivo previsto para 2010 en el PNR, de mantenerse la evolución actual, parece perfectamente posible su cumplimiento incluso antes de dicha fecha.

Sin embargo, el diferencial con los tres mejores países de la UE-25, a pesar de haberse reducido 1 punto a lo largo del año, es

todavía elevado (17,4 puntos). Así, en el año 2006, doce estados cumplían ya el objetivo de situar la tasa de empleo femenina en el 60 por 100, y otros cuatro se encontraban cerca, mientras Malta, con una tasa del 34,9 por 100, y Grecia, Italia y Polonia con tasas cercanas al 48 por 100, se encontraban lejos de poder alcanzar el objetivo en el plazo previsto.

Por su parte, la tasa de empleo de mayores de 55 años ha seguido avanzando en España hasta situarse en el 44,1 por 100, medio punto por encima de la media comunitaria, a pesar de que su ritmo de crecimiento ha sido en esta ocasión menor que el registrado en la UE-25 (2,3 frente al 2,6 por 100 de la UE-25). A nivel comunitario, nueve estados miembros han alcanzado a mediados de 2006 el objetivo de 2010 (Chipre, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Letonia, Portugal, Reino Unido y Suecia), y dos más se aproximan a él (Alemania y Lituania), mientras en otros nueve (Austria, Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Malta, y Polonia) se sitúa por debajo del 35 por 100. Con un comportamiento medio dentro de la UE-25, la tasa de empleo de mayores de 55 años debería crecer en España a tasas cercanas al 3 por 100 en los próximos años para poder cumplir el objetivo previsto para 2010, lo que supone un ritmo algo superior al observado en los últimos tres años (2,8 por 100 de media en el periodo 2003-2006).

La evolución del empleo en España ha venido acompañada de una significativa reducción de la tasa de paro, del 9,2 al 8,5 por 100, aunque menor que la observada el año anterior. El diferencial con la UE-25 se sitúa en seis décimas, una más que el año anterior, debido a la mejor evolución de la tasa de paro comunitaria (cae del 8,7 al 7,9 por 100), aunque con los tres mejores de la UE-25 (Chipre, Dinamarca y Holanda) el diferencial ha pasado de 4,7 a 4,4 puntos.

Contrariamente a lo que sucediera el año anterior, la tasa de paro femenina ha caído en España prácticamente al mismo ritmo que la masculina, situándose en el 11,6 por 100 (12,2 por 100 en 2005), caída algo menor que la observada en la UE-25, con lo que el diferencial se amplia ligeramente. Mejor evolución ha registrado la tasa de paro de los jóvenes de 15 a 24 años, al haber pasado del 19,7 al 17,9 por 100, lo que supone una caída superior a la de la UE-25, con lo que el diferencial se ha reducido a la mitad (de 1,2 a 0,6 puntos). A su vez, el diferencial con los tres mejores países de

la UE-25 (Dinamarca, Holanda e Irlanda), aún siendo todavía muy elevado (10,3 puntos) ha caído un punto porcentual respecto al año anterior. En todo caso, la tasa de paro de los jóvenes se mantiene en niveles preocupantes en el conjunto de la Unión, donde la mitad de los Estados miembros, entre los que se encuentra España, registran tasas de paro para dicho colectivo que duplican las tasas de paro general, a pesar de las reducciones observadas en los últimos años.

Por último, el peso del paro de larga duración en el total de parados ha caído 3 puntos en España mientras en la UE-25 se mantiene estable en torno al 45 por 100. España se sitúa así entre los cuatro países de la UE-25 (tras Chipre, Dinamarca, y Suecia) con menores proporciones de parados de larga duración.

En definitiva, la evolución del empleo en España ha sido positiva, lo que ha permitido seguir reduciendo los diferenciales frente a la UE-25 y continuar los progresos en el cumplimiento de los objetivos de la EEE, a pesar de que se ha ralentizado respecto al año anterior el ritmo de convergencia con la media comunitaria, tanto de la tasa de empleo femenina como de la de mayores de 55 años.

1.1.2. **Primer año de los Programas Nacionales de Reformas**

Como se señaló en la anterior edición de esta Memoria, el Consejo Europeo de junio de 2005 relanzó la Estrategia de Lisboa para el periodo 2005-2008, fijando 24 directrices integradas sobre el crecimiento y el empleo, destacando ocho en materia de empleo y agrupándolas en torno a los siguientes ejes de actuación: a) atraer a más personas al mercado laboral y modernizar los sistemas de protección social; b) mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas y aumentar la flexibilidad de los mercados laborales; c) incrementar las inversiones en capital humano con el fin de mejorar la educación y las cualificaciones. El nuevo sistema de gobernanza de la EEE estableció, asimismo, la elaboración por parte de los Estados miembros de sus respectivos programas nacionales de reformas siguiendo dichas directrices, a la vez que se instauró un mecanismo de revisión anual de los avances realizados, tanto a nivel nacional como comunitario.

Balance positivo de los Programas Nacionales de Reformas...

En este contexto, la Comisión presentó en octubre su valoración sobre los avances realizados en relación al Programa Comunitario de Lisboa[7], donde se recogieron las medidas legislativas llevadas a cabo en el periodo 2005-2006. Destacan los avances realizados para establecer el programa integrado sobre el aprendizaje permanente,[8] el programa comunitario para el empleo y la solidaridad social[9], así como los pasos dados para la creación del Instituto Europeo para la Igualdad de Género[10], la elaboración de las directrices estratégicas en materia de cohesión para el periodo 2007-2013 o las directrices estratégicas relativas al desarrollo rural, ambas con una clara prioridad a las cuestiones relacionadas con la creación de empleo y los objetivos de la EEE[11].

En cuanto a la valoración de los avances en relación con los objetivos de los distintos programas nacionales de reformas, la Comisión ha considerado positivos los resultados alcanzados durante este primer año, aunque no hay margen para la autocomplacencia, puesto que los progresos en los diferentes ejes anteriormente citados se han mostrado dispares y desiguales entre los distintos países de la UE-25[12]. En efecto, las perspectivas son más esperanzadoras que venían siendo en los últimos años, al empezar a percibirse, aunque todavía de forma incipiente, los efectos positivos de las reformas económicas iniciadas recientemente en la mayoría de Estados miembros (*i.e.* impulso de la I+D y de la innovación, mejora de la reglamentación y del entorno empresarial, viabilidad financiera, medidas en los mercados de trabajo).

En materia de empleo, la Comisión consideró positivo el crecimiento del empleo y la progresiva reducción del desempleo aunque

[7] Community Lisbon Programme: technical implementation Report. SEC (2006) 1379.

[8] Decisión núm. 1720/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre, por la que se establece un programa de acción en el ámbito del aprendizaje permanente.

[9] COM (2005) 536 final, relativa a la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el establecimiento del Programa PROGRESS para el Empleo y la Solidaridad Social.

[10] Reglamento 1922/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre, por el que se crea un Instituto Europeo de la Igualdad de Género.

[11] Decisión del Consejo, de 6 de octubre de 2006, relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión.

[12] COM (2006) 816 final, relativa a la ejecución de la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo: un año de resultados.

RECUADRO II-1

RECOMENDACIONES GENERALES DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PNR EN EL ÁMBITO DEL EMPLEO

ATRAER A MÁS PERSONAS AL MERCADO LABORAL Y MODERNIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Dar mayor prioridad a la aproximación basada en el ciclo de vida para integrar mejor las políticas orientadas a los jóvenes, las mujeres y los mayores.
Realizar mayores esfuerzos para ofrecer a los jóvenes durante los primeros 6 meses de paro, formación o empleo.
Realizar mayores esfuerzos para que el Pacto Europeo para la Igualdad sea una realidad en toda la UE-25.
Aumentar la oferta de guarderías infantiles y facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar.
Mejorar las oportunidades de empleo para los mayores.
Agilizar la intermediación laboral entre oferta y demanda de trabajo. Ello requiere unos servicios públicos de empleo más eficientes así como fomentar la movilidad.

MEJORAR LA ADAPTABILIDAD DE TRABAJADORES Y EMPRESAS Y AUMENTAR LA FLEXIBILIDAD DE LOS MERCADOS LABORALES

Combinar mejor la flexibilidad y la seguridad en el mercado de trabajo con el fin de aumentar la productividad y la calidad del empleo. Ello supone fomentar la seguridad en el empleo más que en el puesto de trabajo.
No se propone ninguna medida, aunque hay acuerdo en la necesidad de avanzar en la modernización de los sistemas de protección social, de forma que se cubran los riesgos sociales con independencia del empleo y del tipo de contrato y en reducir la segmentación laboral.

INCREMENTAR LAS INVERSIONES EN CAPITAL HUMANO MEJORANDO LA EDUCACIÓN Y LAS CUALIFICACIONES

Combatir más activamente el abandono escolar temprano para poder cumplir el objetivo fijado por la UE-25 para 2010.
Aumentar la proporción de jóvenes de 20-24 años que terminan la educación secundaria para poder alcanzar el objetivo del 85 por 100 fijado para 2010.
Fomentar la formación profesional así como los partenariados con las empresas para mejorar la calidad de la formación.
Incrementar la tasa de participación en formación contínua, y en especial de los mayores de 40 años.
Adaptar mejor la educación y la formación a las exigencias del mercado laboral, con especial enfásis en la transición desde la educación superior.

alerta sobre el escaso incremento de la productividad y de la calidad del empleo creado. Igualmente valoró el creciente consenso sobre la necesidad de reformar el mercado de trabajo combinando seguridad con mayor flexibilidad («flexiseguridad»), aunque considera que los pasos dados han sido insuficientes y espera se den avances más importantes a lo largo de 2007. Aconseja, así, realizar esfuerzos adicionales para disminuir la todavía elevada rigidez de los mercados laborales, ya que ello frena la competitividad de la UE-25, y combatir más activamente la segmentación laboral entre trabajadores con contratos permanentes y una elevada protección del empleo y trabajadores escasamente protegidos con contratos de trabajo temporales (recuadro II-1).

... Pero son necesarios esfuerzos adicionales

La Comisión valoró positivamente los esfuerzos realizados en la mayoría de los países para atraer y retener a más personas al mercado laboral y modernizar los sistemas de protección social. Sin embargo, las políticas orientadas a los jóvenes, las mujeres y los mayores de 55 años se abordan de forma separada, dando escasa prioridad a la aproximación integrada del trabajo a lo largo del ciclo de vida. Igualmente son insuficientes los esfuerzos realizados por la mayoría de los Estados miembros para reducir las diferencias por razón de sexo en el mercado laboral y promover un mejor equilibrio entre vida laboral y familiar. A juicio de la Comisión, es también necesario impulsar la oferta de empleo o formación a los jóvenes desempleados durante los primeros seis meses de paro,[13] así como reducir el abandono escolar temprano, sobre todo en los países donde se observa un estancamiento o incluso un ligero incremento[14]. En definitiva, en materia de empleo se reiteran las medidas aprobadas en el Consejo Europeo de marzo de 2006 y la necesidad de que los Estados miembros se centren y actúen sobre todas ellas de forma más decidida de cara a 2007.

Por lo que se refiere al PNR de España, el balance del primer año presentado por el Gobierno en octubre 2006[15] destaca el avance en la consecución de los dos principales objetivos de cara a 2010 (converger en renta per cápita con la UE-25, y situar la tasa de empleo en el 66 por 100), así como detalla el conjunto de medidas de política económica llevadas a cabo en los dos últimos años (cuadro II-3).[16] Como aspecto positivo señala la favorable evolución mostrada por la tasa de paro juvenil, ya comentada, que se sitúa más de un punto por debajo del objetivo fijado en el PNR para 2008. Por lo que se refiere a los ejes de formación y de empleo, los principales logros quedan recogidos en los acuerdos

[13] Según la Comisión sólo nueve Estados cumplían dicho objetivo en 2006 (Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Letonia, República Checa, Reino Unido y Suecia).

[14] Según el Informe de la Comisión, en 2006, seis millones de jóvenes de 18 a 24 años abandonaron el sistema educativo de forma temprana, siendo especialmente preocupante la situación en Chipre, España, Grecia, Italia, Letonia, Malta, y Portugal.

[15] Oficina Económica del Presidente, Programa Nacional de Reformas de España, Informe Anual de Progreso 2006, octubre 2006.

[16] Véase el capítulo I de esta Memoria para más detalle sobre las acciones llevadas a cabo en relación a los distintos ejes del PNR.

CUADRO II-3

PRINCIPALES MEDIDAS DEL PNR DE ESPAÑA EN MATERIA DE EMPLEO Y FORMACIÓN, 2005-2006

Ejes del PNR y directrices	Medidas aprobadas[a]	Objetivos	España		UE-25		Objetivos	
			2005	2006	2005	2006	2008	2010
Eje 3: Aumento y mejora del capital humano (directricres 23 y 24)	Mejorar la educación infantil (lenguas, TIC...) y la conciliación entre vida laboral y personal. Mejorar la ESO, el bachillerato y la FP (incluye programas de refuerzo, orientación y apoyo). Reforma del modelo de formación contínua de ocupados y parados para promover el aprendizaje a lo largo de la vida.	Reducir un 50% la tasa de abandono escolar prematuro [b]	30,8	29,9	15,2	15,1	20,1	15,0
Eje 6: Mercado de trabajo y diálogo social (directrices 17 a 24)	Incrementar la participación femenina y eliminar la discriminación laboral. Mejora del sistema de ayuda a la dependencia. Favorecer la integración laboral de las personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social. Favorecer la conciliación entre vida laboral y personal.	Aumentar la tasa de empleo femenina	51,2	53,2	56,2	57,3	54,4	57,0
	Incrementar el empleo de jóvenes en respuesta al pacto Europeo para la Juventud. Mejorar el sistema de seguridad y salud en el trabajo. Reducción de la temporalidad.	Reducir la tasa de desempleo juvenil	19,7	17,9	18,5	17,3	19,3	18,6
	Apoyar la prolongación de la vida activa y modernización de los sistemas de protección social. Reforma de las prestaciones sociales (i.e. reformulación de las pensiones de viudedad). Mejorar el funcionamiento de las instituciones del mercado de trabajo. Gestión de los flujos migratorios. Promoción del empleo autónomo y la economía social. Negociación colectiva.	Reducir la siniestralidad laboral en un 15%[c]	2,0	-	-	-	-	-

a) Las principales medidas legislativas son: Ley 14/2005, de 1 de julio, sobre las cláusulas de los convenios colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación; RD 1613/2005, de 30 de diciembre por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2006; Resolución de 31 de enero de 2006, de la Dirección General de Trabajo, por la que se dispone la inscripción en el registro y publicación de la prórroga, para el año 2006, del ANC 2005; RD 200/2006, de 17 de febrero que modifica el Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, que desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por desempleo; Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo, de Educación; Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción personal y atención a las personas en situación de dependencia; Ley 43/2006, de 30 de diciembre, para la Mejora del crecimiento y del empleo.

b) Porcentaje de jóvenes 18-24 años que han completado como máximo la primera etapa de educación secundaria y no siguen ningún estudio o formación.

c) Número de accidentes de trabajo con baja laboral por cada 100.000 trabajadores afiliados a la Seguridad Social.

Fuente: Oficina Económica del Presidente, Programa nacional de reformas de España, Informe Anual de Progreso 2006, octubre 2006.

derivados del diálogo social y conseguidos por el Gobierno y los interlocutores sociales sobre la reforma del mercado de trabajo, la Ley de Promoción personal y atención a las personas en situación de dependencia o la reforma de las pensiones, temas todos ellos que se abordarán con más detalle en otros apartados de esta Memoria.

Programa Nacional de Reformas: valoración positiva con matices

En opinión de los interlocutores sociales, el Informe Anual de Progreso del PNR merece una valoración general positiva si bien con distintos matices (cuadro II-4). Por otro lado, al igual que el año anterior, los interlocutores sociales han considerado que su participación en la revisión, seguimiento y actualización del PNR ha sido escasa. Para mejorar esta situación el Gobierno propuso en septiembre de 2006 un Protocolo de trabajo conjunto Gobierno-interlocutores sociales[17] en el que se ha fijado un calendario de reuniones y consultas sobre el desarrollo del PNR para impulsar la participación futura de los interlocutores sociales en las fases negociadoras con la Comisión Europea.

Por su parte, la Comisión Europea resaltó, entre los puntos fuertes del PNR español[18], el progreso hacia los objetivos cuantitativos propuestos y especialmente el relativo al empleo femenino. Entre sus puntos débiles destacan la persistencia de un elevado nivel de segmentación laboral, a pesar de los avances que puede suponer en este sentido la reforma laboral acordada por los interlocutores sociales a mediados de 2006, por lo que recomienda combatir más activamente dicha segmentación, mediante la modernización del sistema de protección del empleo y el impulso de medidas que combinen la flexibilidad con la seguridad laboral, así como hacer más atractivo el empleo a tiempo parcial. Igualmente se recomienda aumentar el acceso a las guarderías y mejorar la integración de la población inmigrante. Entre los puntos débiles también se encuentran los escasos avances en educación y formación. La Comisión considera especialmente preocupante el elevado nivel de abandono escolar temprano entre los jóvenes de 18-24 años[19], así como la baja proporción de jóvenes de 20-24 años que han terminado la educación secundaria (61,1 por 100 en 2005 frente al 76,9 por 100 de la UE-25) por lo que recomienda revertir estas tendencias y aumentar los niveles de cualificación con el fin de impulsar la productividad del mercado laboral español.

[17] Oficina Económica del Presidente, Protocolo de trabajo Gobierno-Interlocutores sociales sobre el Programa nacional de reformas.

[18] COM (2006) 816 final. Parte II y III.

[19] Se trata del porcentaje de jóvenes de 18-24 años que ha completado como máximo la primera etapa de la educación secundaria y no sigue ningún estudio o formación. Este porcentaje se situó en 2006 en el 29,9 por 100, el doble de la media de la UE-25 y del objetivo fijado para 2010 en el PNR español.

CUADRO II-4

PRINCIPALES OBSERVACIONES DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES A LA ACTUALIZACIÓN DEL PNR EN RELACIÓN AL EMPLEO

Temas	Unión General de Trabajadores	Confederación Sindical de Comisiones Obreras	CEOE/CEPYME
Objetivos de empleo	Incidir en 5 objetivos prioritarios: reducir desigualdad laboral de las empresas; promover estabilidad empleo; fomentar el tejido productivo de calidad; modernizar los Servicios Públicos de Empleo y revisar las políticas activas; promover la igualdad de trato y la inserción socio-laboral de grupos específicos.	La actualización del PNR señala la mejora de la tasa de empleo femenina, pero debería haber incidido en la persistencia de la desigualdad de la mujer en el mercado laboral (bajas tasas de actividad, altas tasas de paro, y brecha salarial).	
Productividad del trabajo	Se debe actuar en aumentar las ganancias en productividad de la economía española, a través de ampliar las bases del crecimiento y potenciar la inversión en el capítulo tecnológico, humano y físico. Todo ello con el objetivo de corregir diferencias en competitividad y desigualdad en distribución de la renta.	El modelo productivo basado en la construcción y en los servicios de menor valor añadido dificulta el aumento de la productividad, siendo necesario pasar a un modelo más diversificado.	La productividad debe ser tenida en cuenta para fijar las retribuciones de los trabajadores y su crecimiento, de forma que incrementos de la productividad posibiliten mejoras retributivas y mantenimiento o creación de empleo. Para que la cuantía de los salarios no suponga dificultades adicionales para aumentar la productividad es necesario racionalizar la estructura salarial potenciando la parte variable del salario.
Eje 3: Aumento del capital humano	Se ha realizado un esfuerzo para ordenar el sistema educativo y de formación aunque existen dudas sobre la dotación presupuestaria asociada. Es necesario asimismo concretar las medidas destinadas a frenar el fracaso escolar y concretar la relación causa-efecto de la formación continua. La actualización del PNR no informa sobre reparto por CCAA de plazas de guardería para los niños de 0 a 3 años.	Es necesario mejorar la calidad de la enseñanza pública lo que requiere aumentar la escasa inversión de las Administraciones. Sin embargo, la L.O.E aprobada en mayo de 2006 carece de una Ley de financiación que garantice la reducción del diferencial del gasto educativo español, con la media de la UE, situado en torno a 1 punto del PIB. Sigue siendo insuficiente la provisión de plazas de guardería para los niños de 0 a 3 años.	Los problemas de la escolaridad y del aprendizaje de nuestro sistema educativo limitan la capacidad de competir de la población española en una economía basada en el conocimiento, por ello es necesario: incentivar la inversión en capital humano e innovación; aumentar la eficiencia del gasto educativo, acentuando la coordinación entre las distintas Administraciones; desarrollar el espíritu emprendedor en todas las etapas de la formación; aproximar las políticas de formación a las necesidades del mercado; proponer medidas educativas específicas en función de las peculiaridades de la inmigración y reforzar los incentivos a la inversión de las empresas en formación continua.
Eje 6: Mercado de trabajo y diálogo social	Se hace escasa mención a las mejoras de las prestaciones (incapacidad permanente, viudedad, orfandad, incapacidad transitoria, prejubilación forzosa, etc.). No se presta atención a la importancia de resaltar los objetivos que persigue la EEE: fomento del pleno empleo, de la calidad y de la productividad del trabajo así como de la cohesión social y territorial. Faltan medidas concretas destinadas a paliar la segmentación laboral y su remuneración, sobre todo en materia de género.	Combatir el empleo irregular requiere una política de inmigración con más recursos que permita regular mejor los flujos, cuestión que el PNR señala pero no especifica. El objetivo de reducir la tasa de temporalidad requiere más un cambio en el modelo productivo que un cambio en las leyes laborales y en las políticas activas del mercado laboral.	En coordinación con la UE, deberían preverse medidas para mejorar la gestión de los flujos migratorios y su adaptación al modelo productivo. Igualmente es necesario prestar mayor atención a la movilidad geográfica interna, lo que requiere una mejor evaluación y mayor coordinación de las políticas activas de empleo, en los ámbitos nacional, autonómico y local.

Fuente: Comisiones Obreras, «Valoración de CCOO al Informe de Actualización 2006 del Programa Nacional de Reformas para España 2005-2008», octubre 2006.
Unión General de Trabajadores, «Valoración de la Actualización del PNR», octubre 2006. CEOE-CEPYME, «Valoración de conjunto al PNR de España. Informe de Actualización 2006».

1.1.3. El debate sobre la flexibilidad y la seguridad en la Unión Europea

A lo largo de 2006 la Comisión Europea ha intensificado el debate sobre el papel de las normas y las políticas laborales y su incidencia en los mercados de trabajo, debate que, en la mayor parte de los Estados miembros, cuenta ya con cierta experiencia. En efecto, el complejo debate sobre la mayor o menor rigidez de los mercados de trabajo sin renunciar al modelo social europeo no es nuevo. Sin embargo, la creciente globalización y la consolidación de nuevos actores en la economía mundial, el desarrollo de las tecnologías de la información, el envejecimiento de la población y la presión ejercida sobre los sistemas de protección social impulsan la necesidad de reformas en el mercado laboral para ofrecer una mejor respuesta a los retos que plantean. La adaptación a dichos cambios, tanto por parte de las empresas como de los trabajadores, está impulsando la exploración de distintas medidas que permitan fomentar la creación de empleo sin repercutir negativamente en su calidad y en la seguridad de los trabajadores.

Esta demanda se recogió como una prioridad en la revisión de la EEE, al establecerse, como una de las directrices del empleo, la necesidad de que los Estados miembros promuevan la flexibilidad laboral junto con la seguridad del empleo y reduzcan la segmentación laboral. Desde entonces, la importancia de este tema ha sido recurrente en todos los documentos comunitarios relativos al empleo y ha llevado a la Comisión, a los Estados miembros y a los interlocutores sociales al compromiso de elaborar un conjunto de principios comunes durante el año 2007[20].

Distintas aproximaciones a la flexibilidad y seguridad en el trabajo

En este sentido, existe un consenso creciente sobre el impacto positivo que puede tener sobre el mercado de trabajo una combinación adecuada de medidas y entornos institucionales que impulsen la flexibilidad, sin que ello suponga un deterioro de la seguridad. Aceptando la inexistencia de recetas óptimas, distintos estudios empíricos han puesto recientemente de manifiesto que flexibilidad y seguridad

[20] Comisión Europea, Directrices de empleo de los Estados miembros, COM (2005) 141 final; Comisión Europea, Time to move up a gear: the new partnership for growth and jobs; Conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2006, COM (2006) 30 final.

en el trabajo pueden ser complementarias, pudiendo ser distinta la combinación de ambas en países con entornos institucionales y prioridades de política económica distintas, con resultados igualmente válidos.

El impacto de una determinada política parece sin embargo variar según el contexto institucional en que se desarrolle. Según la OCDE[21], los cambios en las políticas y en las instituciones explicarían dos tercios de los cambios que se han producido en la tasa de paro en las últimas dos décadas. Las políticas y las instituciones relativas al mercado de trabajo afectan, sin embargo, no tanto a la tasa de paro como al empleo, dado su impacto sobre la participación en el mercado de trabajo de los colectivos con mayor dificultad de inserción. Para la OCDE, una regulación no competitiva de los mercados, así como una elevada protección legal del empleo y unas prestaciones por desempleo generosas, tienden a aumentar la tasa de paro agregada, aunque el efecto de éstas últimas sobre la tasa de paro puede verse compensada por un elevado gasto en políticas activas de empleo. Por el contrario, otras variables, como la existencia de concertación social y de un sistema de negociación colectiva, inciden positivamente sobre la tasa de paro, de forma que la existencia de las primeras tiende a disminuir la segunda.

Los resultados de la Comisión en su último Informe sobre el empleo apuntan en la misma dirección[22] y muestran cómo la protección legal del empleo (medida por el indicador EPL de la OCDE) y las prestaciones por desempleo pueden ser dos formas alternativas de proteger a los trabajadores ante el riesgo de pérdida de empleo. A juicio de la Comisión, las distintas combinaciones de ambas variables tienen distintos efectos sobre los resultados del mercado de trabajo. Así, una mayor protección legal del empleo va generalmente ligada en la Unión Europea a menores tasas de empleo para los colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo (mujeres, jóvenes y mayores), así como a una menor movilidad laboral entre distintos empleos, aunque tiene escaso impacto sobre la creación o destrucción de empleo a nivel agregado. Por otra parte, según los resultados de dicho Informe de la Comisión, la existencia de prestaciones por de-

[21] OCDE, *Perspectivas del empleo 2006* y OCDE, *Boosting jobs and incomes, Policy lessons from reassessing the OECD Jobs Strategy,* 2006.

[22] Comisión Europea, *Employment in Europe 2006*, 2006.

sempleo generosas combinadas con unas políticas activas de empleo eficaces tienen incluso un mayor impacto sobre la percepción de la seguridad, por parte de los trabajadores, que las derivadas del sistema de protección legal del empleo, sugiriendo así que las reformas hacia una mayor «flexiseguridad» deberían asignar un mayor peso al binomio prestación por desempleo/políticas activas de empleo.

Por otro lado, en su último Informe conjunto sobre el empleo 2005/2006, la Comisión[23] avanzó cuatro principios básicos que debería reunir un sistema laboral eficaz que combine la flexibilidad con la seguridad, la denominada «flexiseguridad». Estos principios son: a) la existencia de contratos de trabajo suficientemente flexibles que permitan acomodar las necesidades de las empresas y de los trabajadores; b) el desarrollo de políticas activas de empleo eficaces capaces de fomentar la transición rápida desde situaciones de paro e inactividad hacia el empleo; c) el fomento de un sistema fiable de aprendizaje permanente que permita mejorar la carrera profesional y la adaptabilidad de los trabajadores; d) el desarrollo de regímenes de seguridad social modernos que aporten unos recursos adecuados, combinados con el fomento de la movilidad laboral.

Libro Verde sobre la modernización del derecho del trabajo: opiniones dispares de los interlocutores sociales

Siguiendo esta misma línea, la Comisión presentó en noviembre de 2006 un Libro Verde sobre la modernización del derecho del trabajo,[24] que dará lugar a una nueva comunicación de la Comisión a mediados de 2007 en la que se espera concretar, en mayor medida, posibles líneas de actuación futuras. El Libro Verde de la Comisión realiza un diagnóstico de situación de la legislación laboral y su evolución desde principio de los años noventa, caracterizada por la creciente segmentación de los mercados de trabajo, la mayor utilización de fórmulas de contratación distintas de las relaciones típicas por tiempo indefinido y a tiempo completo (*i.e.* contratos de duración determinada, contratos a tiempo parcial, contratos para cesión de trabajadores por ETT) y el aumento del trabajo autónomo. Asimismo, apunta la necesidad de adaptar la legislación laboral para reducir dicha segmentación y promover una mayor flexibilidad y seguridad del empleo (recuadro II-2).

[23] Comisión Europea, Informe conjunto sobre el Empleo 2005/2006. Más y mejores empleos: cumplimiento de las prioridades de la Estrategia europea de empleo.

[24] Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI. COM (2006) 148 final.

RECUADRO II-2

LIBRO VERDE SOBRE LA MODERNIZACIÓN DEL DERECHO DEL TRABAJO

En el contexto de los objetivos de la EEE, la modernización del Derecho laboral constituye, según el Libro Verde, un elemento clave para el éxito de la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas, y lograr el pleno empleo mejorando la productividad y la cohesión social.

Con el fin de reducir la creciente segmentación del mercado de trabajo y promover una mayor flexibilidad y seguridad del empleo, la Comisión plantea la necesidad de adaptar la legislación laboral y disponer de mecanismos para efectuar con éxito las transiciones entre las distintas situaciones laborales y facilitar la capacidad de respuesta de las empresas y de los trabajadores a las necesidades cambiantes, en un contexto económico cada vez más globalizado. Para lograr estos objetivos, la Comisión identifica seis ámbitos de actuación en torno a los cuales pretende estimular el debate y el impulso de medidas por parte de los Estados miembros. Estos ámbitos son los siguientes:

a) La transición entre empleos: se trata de facilitar las transiciones entre las situaciones laborales, en un enfoque basado en el ciclo de vida, otorgando mayor importancia a un marco de apoyo que garantice la seguridad del empleo, incluyendo ayudas sociales y medidas activas de apoyo a los trabajadores durante los periodos de transición.

b) Los límites del derecho del trabajo: se trata de delimitar mejor el trabajo asalariado y el trabajo por cuenta propia o autónomo, con particular atención a los trabajadores autónomos económicamente dependientes, garantizando un conjunto de derechos y obligaciones mínimas.

c) Las relaciones de trabajo triangulares: se denomina así el empleo en ETT y en contratas y subcontratas, buscando, entre otras cosas, establecer un principio de no discriminación para estos trabajadores.

d) La organización del tiempo de trabajo: se trata de ver si deben modificarse los requisitos relativos a la organización del tiempo de trabajo para dotar de mayor flexibilidad a las empresas y a los trabajadores, manteniendo elevados niveles de protección de los trabajadores, y definir las prioridades.

e) La movilidad de los trabajadores: se trata de ver si es necesario homogeneizar dentro de la UE-25 la definición de trabajador sobre todo en el contexto de operaciones transnacionales y en lo relativo a los trabajadores fronterizos.

f) El trabajo no declarado: el trabajo no declarado no sólo supone la explotación de los trabajadores sino que distorsiona la competencia por lo que es necesario combatirlo más activamente, mediante medidas preventivas y un mecanismo más eficaz de sanciones frente al incumplimiento.

En opinión de los sindicatos, el proceso de consultas abierto por la Comisión sobre el Libro Verde no ha sido el adecuado ya que, al no haber sido consultados los interlocutores sociales de forma preferente, su posibilidad de influencia en el debate puede quedar diluida. Por otro lado, tampoco comparten plenamente el diagnóstico de la situación del mercado de trabajo que se deriva del Libro Verde[25]. La Confederación Europea de Sindicatos[26] rechaza la hipótesis de partida de que en el contexto del mercado de trabajo actual el contrato indefinido esté ya obsoleto, lo que requiere reformar la legislación

[25] Véase debate sobre «flexiseguridad» en la Cumbre Social Tripartita en el apartado 2.1.1 de este capítulo.

[26] Confederación Europea de Sindicatos, Posición adoptada por el Comité Ejecutivo el 20-21 de marzo de 2007 sobre la Consulta a los Interlocutores Sociales sobre el Libro Verde, COM (2006) 708 final.

laboral mediante el desarrollo de un modelo contractual alternativo. Igualmente rechaza el excesivo peso que otorga el Libro Verde al nivel de protección legal del empleo como principal elemento que determina la mayor o menor flexibilidad laboral. Por otro lado, la Confederación Europea de Sindicatos considera que el Libro Verde se centra demasiado en la legislación laboral y otorga escasa relevancia a los interlocutores sociales y a la negociación colectiva como fuente del derecho del trabajo.

Por su parte, Businesseurope[27] —antes UNICE— apoya las acciones para promover la flexibilidad del mercado de trabajo y acoge favorablemente el debate sobre la modernización del Derecho del Trabajo. Resalta el rol que debe jugar la Unión Europea como dinamizador del debate, pero insiste en que las decisiones sobre la modernización de la legislación laboral deben tomarlas los países miembros. Aboga por la introducción de mayor flexibilidad en los contratos tradicionales y no comparte la negativa visión que ofrece el Libro Verde sobre las formas más flexibles de trabajo. Igualmente, se opone a la armonización a nivel europeo de la definición de «trabajador» y pone el énfasis en la necesidad de que la reforma de la legislación laboral revalorice el trabajo autónomo, facilite la creación de nuevos empleos en lugar de proteger los existentes y apoye a empresas y trabajadores a adaptarse a los cambios del mercado laboral.

En suma, el debate sobre la mejor combinación de políticas que permitan la flexibilidad laboral sin renunciar a la seguridad de los trabajadores no está cerrado, ni posiblemente lo esté en 2007, por la complejidad y polémica que entrañan estas cuestiones, no sólo a nivel comunitario, sino a nivel nacional, dada además su trascendencia más allá del ámbito del mercado de trabajo, al estar estrechamente ligado a otras cuestiones como al funcionamiento del resto de los mercados, a las configuraciones de los sistemas productivos y educativos, así como a todo el entramado institucional de cada uno de los Estados miembros.

[27] Businesseurope, *Position Paper on Green Paper modernising Labour Law to meet the challenges of the 21st century*. Marzo 2007.

1.1.4. **Escasa movilidad en Europa**

La movilidad laboral fue elegida por la Comisión como tema central para el año 2006, al ser declarado «Año Europeo de la movilidad de los trabajadores». Sin embargo, a pesar de ser una de las libertades fundamentales consagradas en el Tratado de la Unión, la libre circulación de trabajadores en la Unión Europea es todavía insuficiente.

Más allá de las restricciones impuestas por algunos de los Estados miembros respecto a los países de la ampliación, siguen existiendo considerables barreras a la movilidad de los trabajadores dentro de la Unión Europea. Reducir estas barreras es otro de los ejes fundamentales de la revisión de la EEE, ya que una mayor movilidad tanto ocupacional como geográfica de los trabajadores dentro de la Unión contribuye a reducir el desempleo, facilitando un mejor encaje entre oferta y demanda del mercado de trabajo, a la vez que facilita la adaptabilidad de los trabajadores y el aumento de la productividad necesarios para hacer frente a los retos de la globalización. Por otro lado, la libertad de movimiento dentro de la Unión contribuye al desarrollo de la identidad europea y fomenta una mayor integración. La necesidad de impulsar una mayor movilidad de los trabajadores y de los estudiantes entre estados miembros aparece así reflejada tanto en las Directrices Integradas sobre el Crecimiento y el Empleo (2005-2008) como en el Programa de Acción sobre formación permanente (2007-2013).

Según el Eurobarómetro sobre movilidad geográfica realizado en septiembre de 2005[28], el 49 por 100 de la población de la UE-25 consideraba positiva para el individuo la movilidad intrarregional y entre estados miembros (frente al 12 por 100 que la considera negativa), un 50 por 100 la consideraba positiva por motivos laborales (frente a un 21 por 100 que la consideraba negativa), y un 57 por 100 la consideraba positiva para la integración europea (un 10 por 100, negativa).

Reducida movilidad en España, particularmente a nivel regional

No obstante, a pesar del teórico apoyo que la posibilidad de moverse en busca de mejores oportunidades de formación y empleo suscita entre los europeos, los datos disponibles muestran la escasa movilidad geográfica de los trabajadores dentro de la Unión. El por-

[28] Comisión Europea, *Eurobarometer survey on geographic and labour mobility, Europeans and mobility: first results of an EU-wide survey*, Bruselas 2006.

centaje de europeos que se ha movido decrece según aumenta la distancia. Así, mientras el 32 por 100 declara haberse movido dentro de su misma ciudad, un 24 por 100 dentro de su misma región y un 18 por 100 entre regiones de su mismo país, tan sólo un 4,0 por 100 de la población de la UE-25 dice haberse movido a otro Estado miembro y sólo un 3,0 por 100 fuera de la Unión. En España, un 5,0 por 100 de la población dice haberse movido a otro país de la Unión, lo que nos sitúa por encima de la media europea y contrasta con la movilidad interregional, que se sitúa en el 11 por 100, siete puntos menos que la media de la UE-25.

Según el último Informe sobre el empleo de la Comisión[29], basado en los datos de la Encuesta de Fuerza de Trabajo de Eurostat, los trabajadores que efectivamente se han movido son incluso menos que los recogidos por el Eurobarómetro. Así, en el año 2005, tan sólo un 2,6 por 100 de la población en edad de trabajar de la Unión residía en otro Estado miembro, lo que demuestra que la movilidad intracomunitaria es un fenómeno muy limitado, máxime si se compara con la proveniente de países terceros (cuadro II-5).

El Informe de la Comisión señala que durante los últimos cinco años los destinos preferidos de los trabajadores móviles de la UE-15[30] fueron Reino Unido, Alemania, España y Francia. En cuanto al perfil socio-demográfico de dichos trabajadores, la probabilidad de moverse decrece con la edad y el número de hijos y aumenta con la formación, no observándose grandes diferencias por razón de sexo. El porcentaje de jóvenes que se han movido es mayor en los nuevos Estados miembros que el registrado en los países de la UE-15 y tienen, en mayor proporción que los que se han movido en la UE-15, una menor formación. Por lo que se refiere a las perspectivas de movilidad a medio plazo, el 70 por 100 de la población de la UE-25 no tiene ninguna, mientras un 7,0 por 100 considera que se moverá de región en los próximos cinco años y un 3,0 por 100 considera que se moverá de país dentro de la Unión. Las expectativas de movilidad a medio plazo son mayores en los Estados de la ampliación que en el resto de la UE-15, siendo destacables los casos de Estonia, Leto-

[29] *Employment in Europe 2006*.

[30] El Informe de la Comisión define la población móvil como el conjunto de ciudadanos de la UE-15 en edad de trabajar que residen desde hace menos de 5 años en otro país de la UE-15.

CUADRO II-5

MOVILIDAD DE LA POBLACIÓN ACTIVA EN LA UNIÓN EUROPEA EN 2005

(En porcentaje)

Países	Población activa que reside en otro país de la UE-15	Población activa proveniente de otro Estado miembro	
		UE-15	UE-10
Alemania	0,7	2,0	0,5
Austria	3,5	1,8	1,5
Bélgica	1,9	4,3	0,3
República Checa	0,7	—	—
Dinamarca	1,6	0,8	—
España	**0,8**	**1,2**	**0,2**
Eslovaquia	2,0	—	—
Finlandia	2,1	0,3	0,3
Francia	0,9	1,9	0,1
Grecia	3,6	0,2	0,3
Holanda	1,7	1,4	0,1
Hungria	1,2	—	—
Irlanda	10,2	2,8	2,5
Italia	1,9	—	—
Lituania	3,5	—	—
Luxemburgo	—	37,3	0,3
Polonia	2,1	—	—
Portugal	8,9	0,4	—
Reino Unido	0,8	1,7	0,5
Suecia	1,0	1,9	0,2
Media	**2,6**	**4,1**	**0,6**

Fuente: Comisión Europea, *Employment in Europe 2006.*

nia, Lituania y Polonia, donde entre un 7,0 y un 8,5 por 100 de la población declara tener intención de moverse dentro de la Unión en los próximos cinco años. A pesar de todo, la movilidad desde los nuevos Estados miembros hacia la UE-15 ha sido baja hasta el momento, y se espera se mantenga moderada en los próximos años.

Persisten barreras a la movilidad a pesar de los avances

La diferencia entre los deseos y la realidad señalada pone de manifiesto la persistencia de barreras que dificultan o desincentivan la movilidad real de los trabajadores. Entre los principales obstáculos esgrimidos se encuentra la pérdida de los vínculos sociales y familiares (el 44 por 100 de la población considera dichos obstáculos como causa suficiente para no moverse), así como las diferencias culturales, el desconocimiento de la lengua y las condiciones de la vivienda.

Aunque no aparecen citadas en la encuesta, la persistencia de barreras administrativas en relación con el reconocimiento de la cualificaciones, o los progresos insuficientes en el área de portabilidad

de las pensiones, pueden también actuar como obstáculos nada desdeñables. Si bien se han realizado esfuerzos importantes en los últimos años en relación con la transparencia y el reconocimiento de la educación formal y no formal[31], la falta de información, el tiempo y el coste necesarios para el reconocimiento de las titulaciones, así como la heterogeneidad de los sistemas de formación nacionales y la diferencia de procedimientos siguen actuando como obstáculos sobre los que habría que incidir adicionalmente. Por lo que se refiere a la portabilidad de los derechos de pensión complementaria, la propuesta de una directiva europea es sin duda un avance[32], aunque todavía hay que esperar a su adopción y a su posterior trasposición a la normativa nacional para valorar realmente su alcance, lo que sin duda llevará cierto tiempo. Cabe también señalar los esfuerzos realizados en relación con la mejora de la información sobre vacantes de empleo a través de la red EURES[33], o las mejoras en el ámbito de la sanidad (*i.e.* tarjeta sanitaria europea).

A pesar de dichos esfuerzos, fomentar la movilidad geográfica para mejorar la empleabilidad y adaptabilidad de la mano de obra en la Unión Europea, en línea con la EEE, sigue siendo un importante desafío. Para ello, sigue siendo necesario conjugar una serie de medidas que afectan tanto a las políticas de empleo, como a las de educación y formación, así como a las políticas de vivienda e integración social. No se trata de perseguir la movilidad *per se*, sino en la medida en que sea una deseada, mejore la situación y el empleo de los trabajadores y contribuya a crear más y mejor empleo.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que, mientras la mayor parte de la población se muestre reacia a moverse por razones de

[31] Entre los esfuerzos realizados destaca: el Europass, la creación del Marco Europeo de Cualificaciones y la adopción de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales de las profesiones reguladas. A partir del 20 de octubre de 2007, la Directiva 2005/36/CE deroga todas las Directivas anteriores sobre reconocimiento mutuo de diplomas (Directivas 77/452/CEE, 77/453/CEE, 78/686/CEE, 78/687/CEE, 78/1026/CEE, 78/1027/CEE, 80/154/CEE, 80/155/CEE, 85/384/CEE, 85/432/CEE, 85/433/CEE, 89/48/CEE, 92/51/CEE, 93/16/CEE y 1999/42/CE).

[32] Comisión Europea, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la mejora de la portabilidad de los derechos de pensión complementaria, COM (2005) 507 final.

[33] Las vacantes de empleo se situaron a finales de 2006 en torno a un millón: http://ec.europa.eu/eures.

índole personal, las políticas para disminuir las barreras a la movilidad, aún necesarias, no serán suficientes. Así, si bien parece que existe poco margen para la acción pública en relación con la modificación de las preferencias personales de los individuos, las políticas que pretendan impulsar la movilidad deberían considerar también la necesidad de mejorar la acogida dentro de cada país de la Unión y contribuir a consolidar el capital social necesario para que la pérdida de las relaciones sociales y familiares deje de ser un obstáculo real.

1.2. Mercado de trabajo y políticas de empleo en España

En el primer epígrafe de este apartado se expondrán los principales datos que trazan el panorama general del empleo en 2006, indicando en los casos más significativos las principales novedades institucionales (legislativas o en políticas) producidas en el año. En el segundo, se resumirán los contenidos y novedades básicos de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la Mejora del crecimiento y del empleo, principal plasmación normativa de los contenidos del AMCE, y se examinarán los resultados ya disponibles sobre su efecto, en especial los que se refieren al aumento de la contratación indefinida. En el tercero se repasarán las líneas básicas de las políticas de empleo en España, incorporando en lo posible aproximaciones a la evaluación de sus efectos y al esfuerzo económico que suponen. Como se avanzó en la introducción, ese estudio puede resultar insuficiente para estos fines, pero afirma la pertinencia de haber incluido entre los objetivos del AMCE la revisión e impulso de las políticas activas de empleo.

1.2.1. **Panorama general del empleo en España 2006**

Con datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), en el año 2006 trabajaron en promedio 19,8 millones de personas, 774.000 más que en el año anterior. Esto supone un crecimiento del 4,1 por 100 en el volumen de ocupación laboral y un crecimiento de la tasa de empleo de 1,3 puntos porcentuales. El aumento es menor que el de 2005 (incluso descontando el efecto del cambio en la citada encuesta), pero supera de manera apreciable los que se habían obtenido en los años 2001 a 2004 (cuadro II-6).

CUADRO II-6

TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y PARO, 2000-2006

(Porcentajes, promedios anuales)

Tasas	Promedios anuales							Variaciones anuales					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001	2002	2003	2004	2005*	2006
Actividad (% población 16 y más años)	53,6	53,0	54,3	55,5	56,4	57,4	58,3	0,6	1,3	1,2	0,9	0,8	1,0
Empleo (% población 16 y más años)	46,2	47,4	48,0	49,1	50,2	52,1	53,4	0,6	0,6	1,1	1,1	1,6	1,3
Paro (% población activa)	13,9	10,6	11,5	11,5	11,0	9,2	8,5	–1,4	0,9	0,0	–0,5	–1,4	–0,6
Paro absoluta (% población 16 y más años)	7,4	5,6	6,2	6,4	6,2	5,3	5,0	–0,6	0,6	0,1	–0,2	–0,7	–0,3

* Descontado el cambio estadístico detrayendo la diferencia con la EPA testigo en el primer trimestre.
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [www.ine.es/inebase].

A su vez, el número medio de desempleados en 2006 fue de 1,8 millones, 75.000 menos que en 2005. Este descenso, de 0,6 puntos porcentuales en la tasa de paro, fue también claramente más bajo que el del año anterior, tanto por el ligero menor ritmo recogido en la creación de empleo como por el mayor aumento de la población activa, cuyo peso sobre el total de la población en edad de trabajar creció 1 punto, hasta el 58,3 por 100.

Los inmigrantes impulsan el aumento del empleo, pero también las mujeres españolas

Más de la mitad del mayor número de ocupados en 2006 fueron mujeres, cuyo empleo creció en cerca de 421.000 personas, un 5,5 por 100. El empleo masculino creció en 324.000 personas, un 3,1 por 100, reflejando nuevamente una muy considerable aportación de los inmigrantes[34]. Trabajaron 195.200 varones de países fuera del ámbito de la UE-25 más que en 2005; ello supone que el 55,2 por 100 del mayor empleo masculino corresponde a la inmigración. Entre las mujeres, ese mismo cálculo arroja un 40,3 por 100, con 169.600 ocupadas inmigrantes más que en el año anterior.

[34] Siguiendo el criterio que se estableció en el Informe CES 2/2004, *Inmigración y mercado de trabajo en España* y que se mantuvo en todos los trabajos posteriores del CES, se entenderá por inmigrantes los extranjeros nacionales de países fuera del ámbito de la Unión Europea. Así pues, en el año 2006 se excluyen los 24 países que, junto con España, formaban la Unión en dicho año.

Atendiendo a las tasas de empleo, los mejores resultados de 2006 corresponden a las mujeres inmigrantes, con un crecimiento de 1,9 puntos porcentuales respecto al año anterior. El empleo de las españolas creció 1,4 puntos; el de los varones inmigrantes 1,2 puntos, y el de los españoles de este sexo 0,6 puntos (cuadro II-7).

Tras este comportamiento hay considerables diferencias por edad, sexo y nacionalidad. En el grupo de 25 a 54 años, el más numeroso —con diferencia— dentro de la población activa, el mayor aumento se recogió en la tasa de empleo de las mujeres españolas, con 2,4 puntos más frente a 0,7 puntos en la correspondiente a las inmigrantes. La dinámica demográfica induce ya un ritmo muy bajo de crecimiento en la población femenina autóctona, mientras crece a fuerte ritmo la foránea, de manera que el aumento en el volumen de ocupación impulsa aumentos muy desiguales de las tasas de empleo. Pero ello no impide subrayar la favorable evolución del mercado de trabajo para las mujeres españolas. Entre 1996 y 2006, el empleo ha crecido en más de cinco millones de personas; casi tres millones de ellas, mujeres; y en un 75 por 100 de los casos, mujeres españolas. Éste es quizá el dato que mejor indica que son las españolas —sin negar la indudable aportación de las inmigrantes— quienes vienen impulsan-

CUADRO II-7

TASAS DE EMPLEO POR SEXO, EDAD Y NACIONALIDAD, 2005-2006

(Porcentajes sobre el total de población en cada caso, promedios anuales)

Nacionalidad	Ambos sexos				Varones				Mujeres			
	Total 16+	16-24	25-54	55+	Total 16+	16-24	25-54	55+	Total 16+	16-24	25-54	55+
Española*												
2005	50,7	40,6	74,2	17,8	62,7	46,0	87,1	26,9	39,3	34,9	61,0	10,5
2006	51,8	41,6	75,7	18,3	63,3	46,8	87,7	27,4	40,7	36,1	63,4	11,0
Variación año	1,0	1,1	1,5	0,5	0,6	0,8	0,7	0,5	1,4	1,2	2,4	0,5
No UE												
2005	69,7	52,0	76,5	35,0	80,1	61,1	86,6	47,4	59,3	43,0	66,2	26,2
2006	71,2	53,1	77,1	45,3	81,3	61,2	86,9	57,8	61,2	45,9	66,9	35,8
Variación año	1,5	1,1	0,5	10,4	1,2	0,2	0,3	10,3	1,9	3,0	0,7	9,6
Total**												
2005	52,1	41,9	74,4	18,0	63,9	47,7	86,9	27,0	40,8	35,8	61,5	10,7
2006	53,4	43,3	75,8	18,6	64,8	48,6	87,6	27,5	42,4	37,7	63,7	11,2
Variación año	1,3	1,4	1,4	0,6	0,8	0,9	0,7	0,6	1,6	1,9	2,2	0,6

* Incluye doble nacionalidad: española y otra.

** Incluye nacionales UE-25.

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [www.ine.es/inebase].

do el fuerte despegue del empleo femenino en España, aunque es obligado recordar que la tasa de empleo de las mujeres sigue estando entre las más bajas de Europa.

Buena reducción del paro...

Es igualmente obligado subrayar la persistente diferencia en las tasas de paro entre mujeres y varones (cuadro II-8). En 2006, el paro alcanzaba al 11,6 por 100 de la población activa femenina (11 por 100 en la nacionalidad española y 15,3 por 100 entre las inmigrantes), frente a un 6,3 por 100 en la masculina (con un 5,9 y un 9,5 por 100 de paro entre los varones de, respectivamente, esos dos grupos de nacionalidad).

El paro entre las mujeres se redujo casi lo mismo que entre los varones en 2006 (0,6 y 0,7 puntos, respectivamente), de manera que en este año no prosiguió el acortamiento de la diferencia por sexo. Ésta sigue siendo muy amplia tanto en las edades jóvenes, que siguen soportando tasas de paro muchísimo más elevadas, como en las intermedias. Los datos medios del año muestran que en el grupo masculino de 16 a 24 años el desempleo era del 15 por 100; en ese mismo grupo de edad, el paro femenino era un 21,6 por 100. En el grupo de 25 a 54 años la tasa de paro femenina doblaba

CUADRO II-8

TASAS DE PARO POR SEXO, EDAD Y NACIONALIDAD, 2005-2006

(Porcentajes sobre la población activa en cada caso, promedios anuales)

Nacionalidad	Ambos sexos				Varones				Mujeres			
	Total 16+	16-24	25-54	55+	Total 16+	16-24	25-54	55+	Total 16+	16-24	25-54	55+
Española*												
2005	8,9	19,6	7,7	5,7	6,8	16,7	5,6	5,1	11,9	23,4	10,7	7,1
2006	8,0	18,0	7,0	5,2	5,9	15,0	4,9	4,3	11,0	21,8	9,9	6,8
Variación año (puntos)	–0,8	–1,7	–0,7	–0,5	–0,9	–1,7	–0,7	–0,7	–0,9	–1,7	–0,7	–0,2
No UE												
2005	11,9	20,2	10,2	12,2	9,9	17,1	8,4	12,4	14,4	24,1	12,5	11,9
2006	12,1	18,4	11,0	10,4	9,5	15,0	8,6	10,2	15,3	22,0	14,1	10,8
Variación año (puntos)	0,2	–1,8	0,8	–1,8	–0,4	–2,1	0,1	–2,3	0,9	–2,1	1,6	–1,1
Total**												
2005	9,2	19,7	8,0	5,9	7,0	16,7	5,9	5,2	12,2	23,5	10,9	7,2
2006	8,5	17,9	7,5	5,4	6,3	15,0	5,4	4,6	11,6	21,6	10,5	7,1
Variación año (puntos)	–0,6	–1,7	–0,4	–0,4	–0,7	–1,7	–0,5	–0,6	–0,6	–1,8	–0,4	–0,2

* Incluye doble nacionalidad: española y otra.

** Incluye nacionales UE-25.

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [www.ine.es/inebase].

la masculina. Con estas proporciones, no es exagerado afirmar que el problema del paro en España tiene carácter femenino. Incluso en número de personas lo es, pese a que obviamente en estos términos las diferencias son menores: tres de cada cinco parados en 2006 eran mujeres.

...con algunos interrogantes

Llama la atención en esta evolución, por otro lado, el crecimiento de la tasa de paro entre los inmigrantes de 25 a 54 años de edad en 2006, más que considerable en el caso de las mujeres: 1,6 puntos porcentuales más que en 2005. El aumento del empleo en este grupo de edad fue, en 2006, mayor que en el año anterior. Pero la población activa creció también con fuerza, generándose un crecimiento del paro de casi 53.000 personas. Esta evolución puede reflejar alguna circunstancia extraordinaria, pero desde luego apunta también a una inestabilidad que, en un contexto económico menos favorable, podría generar una amplia bolsa de paro inmigrante en poco tiempo, de persistir el elevado y continuo ritmo que preside en la actualidad el flujo de entrada de población activa extranjera.

Servicios y construcción, motores del crecimiento

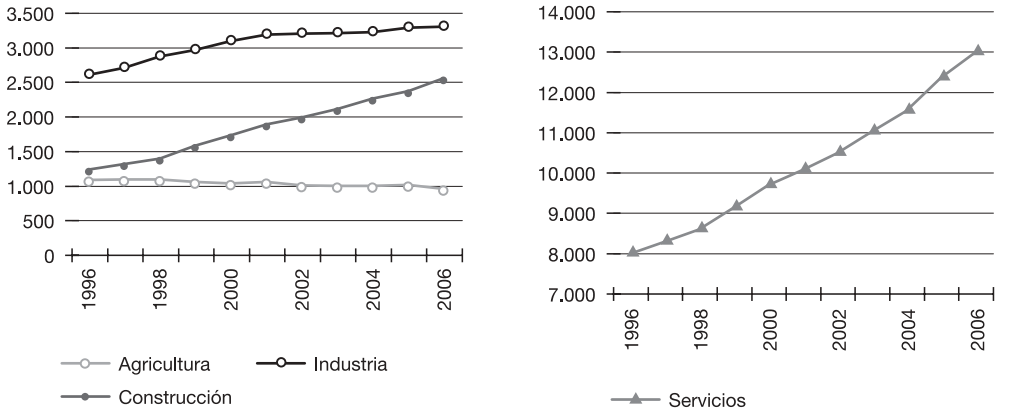
La mayor parte del crecimiento del empleo en 2006 se generó en el sector servicios, con 633.000 ocupados más que en el año anterior. El mayor dinamismo se observó en la construcción, cuyo crecimiento —cerca de 186.000 ocupados más— se situó en un 7,9 por 100, el mayor porcentaje desde 2001 y, desde luego, muy superior al que se obtuvo en 2005 (un 4,6 por 100). El sector servicios, que había crecido en ese año un 7,1 por 100, exhibió un ritmo de aumento menor en 2006, un 5,1 por 100. La industria creció muy poco, apenas en 12.000 ocupados (0,4 por 100), volviendo así a las cifras que venían marcando su evolución desde 2002. El sector primario, por su parte, perdió más de 56.000 ocupados, lo que supone un descenso del 5,6 por 100 en el volumen de empleo del sector.

Con todo, los datos de 2006 dibujan la misma perspectiva sectorial del último quinquenio: extraordinario dinamismo de los servicios, mayor incluso que el de la construcción; estancamiento de la industria y lento declive del sector primario. En el quinquenio anterior, la industria había venido creciendo a buen ritmo y la construcción iniciaba su despegue, mientras que los servicios ya se habían instalado en una senda de rápido crecimiento (gráfico II-1).

GRÁFICO II-1

EMPLEO POR SECTORES DE ACTIVIDAD, 1996-2006

(Miles de personas, promedios anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [www.ine.es/inebase].

Servicios: el detalle por ramas abre algunas dudas para el futuro

En el conjunto del sector servicios crecieron prácticamente todas las ramas de actividad, aunque cabe anotar varios retrocesos: seguros (con cerca de un 10 por 100 de empleo menos que en 2005); transporte marítimo (5,5 por 100); actividades de saneamiento público (3,5 por 100) y comercio de vehículos de motor (1,3 por 100).

Dentro de las seis ramas más importantes por volumen de empleo (con más de 1.000.000 de ocupados), los mayores porcentajes de crecimiento se dieron — igual que en los dos años anteriores— en la rama denominada otras actividades empresariales (10,5 por 100), y en la hostelería (8,6 por 100), mientras que las otras mostraron aumentos más moderados, por debajo de la media del sector. En el otro extremo, dos de las tres grandes ramas asociadas a la actividad pública (educación y administración pública) arrojaron un crecimiento escaso, aportando apenas un 7 por 100 al crecimiento total del sector, muy por debajo de lo correspondiente a su peso en el volumen de empleo, cifrado en cerca de un 19 por 100 en 2005 (cuadro II-9).

En las ramas cuyo número de ocupados se situaba entre medio y un millón de personas, el mayor aumento (11,4 por 100) se recogió en la de hogares que emplean personal doméstico, que aportó cerca

CUADRO II-9

EMPLEO EN EL SECTOR SERVICIOS POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 2005-2006

(Miles de personas y porcentaje de variación, promedios anuales)

Ramas de servicios (CNAE93)	Empleo (miles)		Var. 2005-2006	
	2005	2006	miles	%
Ramas con más de 1.000.000 de ocupados				
74 Otras actividades empresariales	1.267,4	1.400,7	133,3	10,5
55 Hostelería	1.291,2	1.402,7	111,6	8,6
85 Actividades sanitarias y veterinarias, servicios sociales	1.134,6	1.180,8	46,1	4,1
52 Comercio al por menor, excepto de vehículos de motor; reparación efectos personales y enseres domésticos	1.794,1	1.857,3	63,2	3,5
75 Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	1.196,7	1.221,6	24,9	2,1
80 Educación	1.090,5	1.108,8	18,3	1,7
Ramas con 500.000 a 1.000.000 de ocupados				
95 Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico	682,8	760,6	77,8	11,4
51 Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto de vehículos de motor y motocicletas	685,3	723,9	38,6	5,6
60 Transporte terrestre; transporte por tubería	569,0	585,5	16,5	2,9
Ramas con 100.000 a 500.000 ocupados				
70 Actividades inmobiliarias	148,3	170,9	22,6	15,2
72 Actividades informáticas	179,3	195,6	16,3	9,1
65 Intermediación financiera, excepto seguros y planes de pensiones	282,4	305,1	22,7	8,0
93 Actividades diversas de servicios personales	258,4	277,2	18,8	7,3
63 Actividades anexas a los transportes; actividades de agencias de viajes	189,8	197,0	7,2	3,8
64 Correos y telecomunicaciones	295,9	299,5	3,6	1,2
92 Actividades recreativas, culturales y deportivas	373,8	377,5	3,8	1,0
50 Venta, mantenimiento y reparación de vehículos de motor; venta al por menor de combustible para los mismos	407,5	402,4	–5,1	–1,3
66 Seguros y planes de pensiones, excepto seguridad social obligatoria	131,6	118,6	–13,0	–9,9
Ramas con menos de 100.000 ocupados				
62 Transporte aéreo y espacial	44,0	58,7	14,7	33,5
67 Actividades auxiliares a la intermediación financiera	43,3	48,8	5,5	12,7
73 Investigación y desarrollo	37,2	41,4	4,2	11,4
71 Alquiler de maquinaria y equipo sin operario, de efectos personales y enseres domésticos	46,3	48,8	2,6	5,6
91 Actividades asociativas	74,2	76,5	2,2	3,0
90 Actividades de saneamiento público	87,3	84,2	–3,1	–3,5
61 Transporte marítimo, de cabotaje y por vías de navegación interiores	18,6	17,6	–1,0	–5,5
TOTAL SECTOR*	12.335,3	12.968,4	633,1	5,1

*Incluye rama 99: organismos extraterritoriales.
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [www.ine.es/inebase].

de 78.000 personas, más de un 12 por 100, a la creación de empleo en el sector, muy por encima de su peso en éste, que se había situado en un 5,5 por 100 en 2005. El ritmo de aumento del empleo en esta rama, que viene creciendo muy por encima de la media desde 2001 (con algo más de 55.000 empleos nuevos cada año), se ha acelerado de nuevo en 2006.

Así pues, tres ramas de actividad entre las de tamaño grande e intermedio por volumen de empleo: otras actividades empresariales, hostelería y hogares, se configuran como los principales motores del aumento del empleo en 2006. La suma de la creación de empleo en esas tres ramas, que ascendió a cerca de 323.000 personas, explica algo más de la mitad (un 51 por 100) del aumento total del empleo en los servicios en 2006, cuando su volumen de ocupados representaba, en el año anterior, un 26,3 por 100 sobre el conjunto del sector.

La rama de otras actividades empresariales tiene un carácter mixto, o dual: su porción más dinámica responde a la demanda de servicios avanzados por parte del tejido empresarial en general y del industrial en particular, con actividades de servicios en las áreas de gestión económico-financiera, de personal, de diseños o proyectos técnicos, y de gestión de mercados, que contribuyen sin duda a mejorar la eficiencia en el desarrollo de los proyectos empresariales y a una mayor generación de valor añadido y de productividad; la otra responde a servicios de otro tipo, básicamente compuestos de seguridad y limpieza, que presentan un bajo potencial para el aumento de la productividad. En la actualidad, la distribución del empleo en la rama se divide casi por mitades (51 y 49 por 100, respectivamente, en el segundo trimestre de 2006, es el resultado que se obtiene de la explotación de los microdatos de la EPA) entre ambos tipos de servicios.

La rama de hostelería, por su parte, es muy intensiva en empleo, en especial en las dos actividades que mayor peso presentan en el tejido hostelero español: restaurantes y establecimientos de bebidas (que agrupaban en el mismo trimestre el 72 por 100 del empleo en la rama). Estas actividades presentan asimismo un escaso potencial para el crecimiento de la productividad. Éste es asimismo el caso de la rama de hogares, cuyo ritmo de aumento se encuentra estrechamente asociado con los flujos migratorios más recientes, así como con la demanda de cuidados a menores y dependientes de los hogares españoles.

De este detalle se obtiene una buena ilustración de la presencia de algunos interrogantes para la sostenibilidad a medio y largo plazo de las pautas actuales de crecimiento del empleo en España. No obstante es preciso también destacar el dinamismo de varias actividades avanzadas dentro de la ya citada rama de otras actividades empresariales.

Asimismo, cabe subrayar el buen comportamiento de algunas otras ramas del sector, aun cuando se cuentan entre las más pequeñas por volumen de empleo: en 2006, el transporte aéreo creció un 33,5 por 100, las actividades auxiliares a la intermediación financiera un 12,7 por 100, la I+D un 11,4 por 100 y las actividades informáticas un 9,1 por 100. Este conjunto aportó algo menos de 41.000 personas, un 6,4 por 100, a la creación de empleo en el sector en 2006, cuando en el año anterior su peso en el total de ocupados en servicios había sido un 2,5 por 100. Cabe anotar igualmente el crecimiento de las actividades inmobiliarias (15,2 por 100), que siguió el elevado ritmo que marca el mercado de la vivienda en los últimos años, y el que se recogió en la intermediación financiera, con un volumen de empleo en 2006 mayor en un 8 por 100 al del año anterior. Estas dos ramas aportaron algo más de 45.000 empleos al aumento total en el sector, un 7,2 por 100, cifra igualmente muy por encima del 3,5 por 100 que representaban en 2005 en el conjunto de la ocupación en servicios.

Desigual comportamiento del empleo en las ramas de la industria

En la industria, las ramas de actividad mostraron un comportamiento mucho más desigual, con crecimientos del empleo muy notables en algunos casos, y con fuertes retrocesos en otros (cuadro II-10). Crecieron muy por encima de la media cuatro de las once mayores ramas por volumen de empleo, todas dentro de la industria manufacturera; entre ellas destacaron la fabricación de productos metálicos, con cerca de 23.000 nuevos empleos, y la industria química, con 13.000. Cinco de esas once ramas perdieron ocupados, de manera muy fuerte tres: confección y muebles y otras manufacturas, con 17.000 empleos menos en ambos casos (lo que supone retrocesos de un 7,6 y un 13,8 por 100, respectivamente); y madera y corcho, con un retroceso de más de 10.000 empleos. El total de estas tres ramas, que representaban en 2005 menos del 15 por 100 del total del empleo en el sector industrial, supuso la pérdida de 44.000 ocupados, más de la mitad del total de pérdidas de dicho sector.

Sólo crecieron en empleo dos de las siete ramas de tamaño intermedio: maquinaria y material eléctrico; y energía y agua. Las demás retrocedieron, de manera muy considerable en casi todos los casos y especialmente en la fabricación de caucho y materias plásticas, con 10.000 ocupados menos que en 2005; el saldo de este conjunto fue claramente negativo. Signo contrario tuvo, en cambio, el de las ramas más pequeñas, algunas de las cuales crecieron a un ritmo muy elevado; estas

CUADRO II-10

EMPLEO EN EL SECTOR INDUSTRIAL POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 2005-2006

(Miles de personas y porcentaje de variación, promedios anuales)

Ramas de la industria y la energía (CNAE93)	Empleo (miles)		Var. 2005-2006	
	2005	2006	miles	%
Ramas con más de 120.000 ocupados				
24 Industria química	172,2	185,2	13,0	7,5
28 Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	349,6	372,4	22,8	6,5
34 Fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques	214,2	221,8	7,6	3,6
26 Fabricación de otros productos minerales no metálicos	206,1	213,2	7,2	3,5
15 Industria de productos alimenticios y bebidas	481,7	485,1	3,5	0,7
27 Metalurgia	126,5	127,2	0,8	0,6
22 Edición, artes gráficas y reproducción de soportes grabados	190,7	188,5	–2,2	–1,2
29 Industria de la construcción de maquinaria y equipo mecánico	248,1	244,3	–3,8	–1,5
36 Fabricación de muebles; otras industrias manufactureras	224,5	207,5	–17,0	–7,6
20 Industria de la madera y del corcho, excepto muebles; cestería y espartería	126,6	116,4	–10,2	–8,0
18 Industria de la confección y de la peletería	121,7	104,9	–16,8	–13,8
Ramas con 40.000 a 120.000 ocupados				
31 Fabricación de maquinaria y material eléctrico	83,1	92,6	9,5	11,5
40 Producción y distribuc energía eléctrica, gas, vapor y agua caliente	70,2	76,1	5,9	8,4
17 Industria textil	118,2	113,2	–5,0	–4,2
21 Industria del papel	48,3	46,1	–2,2	–4,5
35 Fabricación de otro material de transporte	78,8	74,9	–4,0	–5,0
19 Industria del cuero; de artículos de marroquinería y viaje y artículos de guarnicionería, talabartería y zapatería	72,2	68,4	–3,8	–5,3
25 Fabricación de productos de caucho y materias plásticas	115,1	105,0	–10,2	–8,8
Ramas con menos de 40.000 ocupados				
16 Industria del tabaco	9,0	11,8	2,8	30,7
CB Extracción de otros productos minerales no energéticos	39,3	47,6	8,3	21,1
41 Captación, depuración y distribución de agua	36,4	42,7	6,4	17,5
33 Fabricación equipo médico-quirúrgico, de precisión, óptica y relojería	32,4	37,8	5,4	16,6
37 Reciclaje	17,7	19,1	1,4	7,9
30 Fabricación de maquinas de oficina y equipos informáticos	19,6	19,1	–0,5	–2,6
32 Fabricación de material electrónico; fabricación de equipo y aparatos de radio, televisión y comunicación	38,7	37,2	–1,6	–4,0
CA Extracción de productos energéticos	21,4	19,0	–2,4	–11,2
23 Coquerías, refino de petróleo y tratamiento de combustibles nucleares	18,3	15,4	–3,0	–16,2
TOTAL SECTOR	3.280,4	3.292,4	12,0	0,4

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [www.ine.es/inebase].

ramas aportaron en algún caso más empleos al total creado que las más grandes: la extracción de productos minerales no energéticos contó con 8.000 ocupados más en el año 2006, casi igual que el automóvil; pero ésta empleaba a 214.000 personas, cinco veces más que aquélla.

Las cifras sobre despidos por expedientes de regulación de empleo (ERE) en la industria muestran la misma concentración en

las ramas que recogieron las mayores pérdidas de empleo según la EPA. El conjunto compuesto por textil-confección, muebles y otras manufacturas, caucho y plásticos, y madera y corcho agrupó el 30,6 por 100 de extinciones por ERE en el total del sector industrial, bastante más que en 2005 (21,2 por 100). No obstante, el número de despidos por esta vía fue menor que el de 2005, tanto en el total industrial como en las ramas que se acaban de citar. Y es muy pequeño en comparación con la pérdida de empleo que recoge la EPA para esas mismas ramas (5.248 trabajadores afectados por medidas de extinción en 2006 frente a 59.100 personas ocupadas menos en el año). De hecho, el tejido productivo en este conjunto está dominado por empresas pequeñas, lo que hace que los ERE sean relativamente poco frecuentes. La relación ERE/pérdidas de empleo se sitúa en estas ramas en algo menos de 9 despidos por esa vía por cada 100 ocupados menos, mientras que en el total industrial se sitúa en cerca de 21 de cada 100. Así, el alto peso que, no obstante, han acumulado sobre el total de despidos por ERE en la industria en 2006 parece síntoma de una mala situación generalizada en esas ramas.

Nuevo descenso en el peso de las ramas de bajo contenido tecnológico

El esfuerzo tecnológico es un factor determinante en el crecimiento de la productividad y en la competitividad internacional. Por esta razón, es interesante aproximar el comportamiento de la industria manufacturera y, en una perspectiva más amplia, los cambios que se van produciendo en su estructura. Siguiendo la clasificación más reciente de la OCDE[35], las ramas con contenido tecnológico bajo fueron las de mayor retroceso en términos de empleo en 2006, con casi 50.000 ocupados menos que el año anterior. Todas las actividades incluidas en este grupo, excepto la industria alimentaria y el reciclaje, perdieron empleo. Las ramas de contenido alto y medio-alto, con un aumento del 3,7 y del 2,8 por 100, respectivamente, consiguieron los mejores resultados, aunque en el primer caso sólo por el crecimiento en instrumentos de precisión, que enjugó las pérdidas de electrónica y de informática.

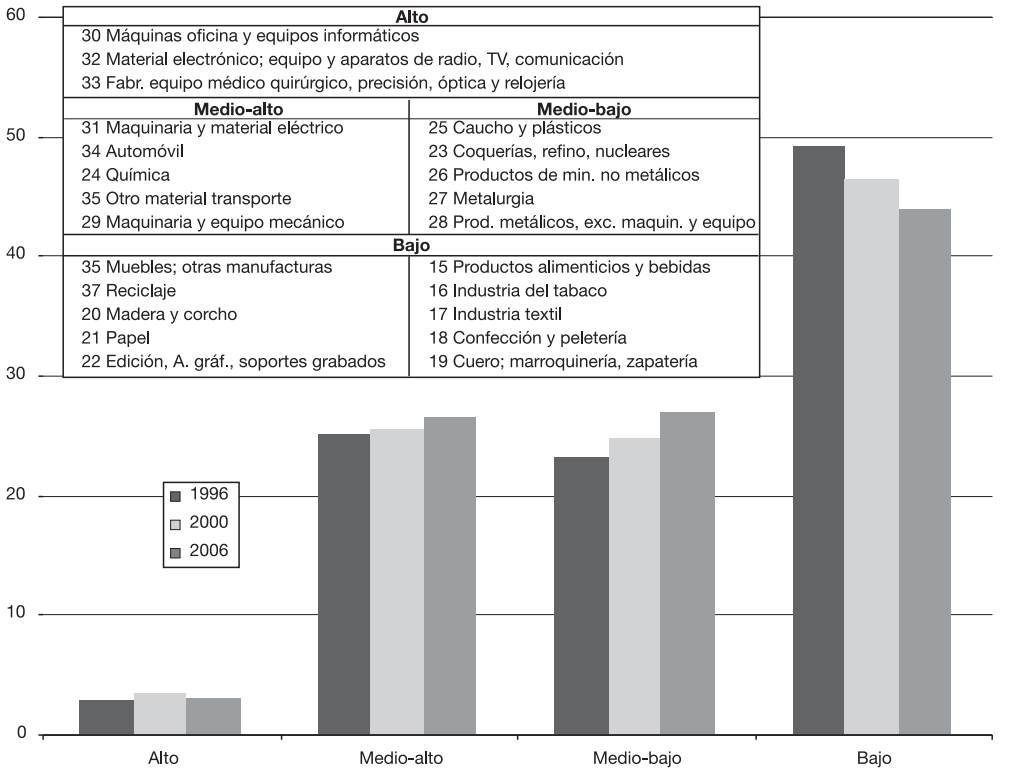
Los datos del año muestran, en todo caso, que prosiguió la tendencia al menor peso de las ramas de bajo contenido tecnológico en el total manufacturero. En los últimos diez años, este peso ha pasado del 49,2 al 43,8 por 100 (gráfico II-2). Sin embargo, aún siendo

[35] OCDE: *Science, technology and industry scoreboard 2005* («Annex A. Classification of manufacturing industries based on technology»), 2006.

GRÁFICO II-2

EMPLEO MANUFACTURERO POR CONTENIDO TECNOLÓGICO, 1996-2006

(Porcentaje de cada rama sobre el total, promedios anuales. Clasificación OCDE*)



* Según gasto en I+D en porcentaje sobre el valor de la producción y sobre el valor añadido de cada rama. La clasificación establece los niveles a partir de esos dos porcentajes, teniendo en cuenta que los promedios obtenidos para el conjunto manufacturero en 12 países de la OCDE (incluida España) arrojan un 2,2 y un 6,5 por 100, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia con datos de empleo de INE, *Encuesta de Población Activa*.

tal evolución un signo de progreso, la estructura de la industria manufacturera aparece todavía muy basada en actividades de contenido tecnológico bajo y medio-bajo, pues el cambio principal se ha dado, en términos de peso, precisamente entre unas y otras: en el año 1996, las ramas en el grupo medio-bajo representaban un 23 por 100 del empleo manufacturero; en 2006, un 26,8 por 100. Las ramas de alto contenido tecnológico permanecen en torno al 3 por 100, y las del tramo medio-alto han crecido sólo en algo más de un punto porcentual.

Más españolas en los servicios, menos en la industria

En el comportamiento sectorial se observan, igual que en los años anteriores, cifras muy distintas por sexo y nacionalidad (cuadro II-11). En la agricultura sólo aumentó el empleo inmigrante femenino, mientras que el masculino inmigrante bajó y también el de nacionalidad española, de manera claramente concentrada en el sexo masculino, con una pérdida cifrada en más de 43.000 varones y 16.000 mujeres.

También disminuyó el número de personas de nacionalidad española con empleo en la industria; la reducción es totalmente atribuible a las mujeres de esta nacionalidad, pues el número de varones españoles ocupados en la industria creció, en cerca de 11.000 personas. El empleo en la industria de varones inmigrantes creció en 19.000 personas y el de mujeres inmigrantes en 8.000.

El crecimiento del número de ocupados en la construcción, muy centrado en el sexo masculino, volvió a arrojar ventaja para los inmigrantes. Éstos aumentaron su empleo en cerca de 113.000 personas, casi todas varones, mientras que entre los españoles el aumento se cifró en algo más de 65.000 varones y en cerca de 9.000 mujeres. Con estas cifras, volvió a crecer el peso de la inmigración masculina en el sector (21 por 100 en 2006, frente a un 10,5 por 100 en el total de los sectores económicos y frente al 3 por 100 en el año 2000). En el sector servicios el mayor aumento fue, con mucha diferencia, el correspondiente a las mujeres españolas, cuyo empleo creció en cerca de 287.000 personas, frente a 150.000 mujeres inmi-

CUADRO II-11

CRECIMIENTO DEL EMPLEO POR SECTOR, SEXO Y NACIONALIDAD, 2006

(Variación sobre el año anterior en miles de personas, promedios anuales)

Sector	Sexo	Nacionalidad	
		Española	Extranjera no UE
Primario	Varones	–43,5	–7,9
	Mujeres	–16,2	10,4
Industria	Varones	10,6	19,0
	Mujeres	–28,3	8,1
Construcción	Varones	65,2	112,1
	Mujeres	8,9	0,7
Servicios	Varones	99,3	72,0
	Mujeres	286,4	150,4

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [www.ine.es/inebase].

grantes y a 99.000 varones españoles. Los inmigrantes de sexo masculino vieron crecer su empleo en servicios en 72.000 personas. Así, el aumento en la ocupación de las españolas en el sector servicios aportó más de un 38 por 100 al crecimiento total del empleo en 2006; se trata, con mucho, de la aportación más importante en el detalle por sexo, nacionalidad y sector. El crecimiento en las ocupadas inmigrantes en servicios fue el segundo mayor, y aportó un 20 por 100.

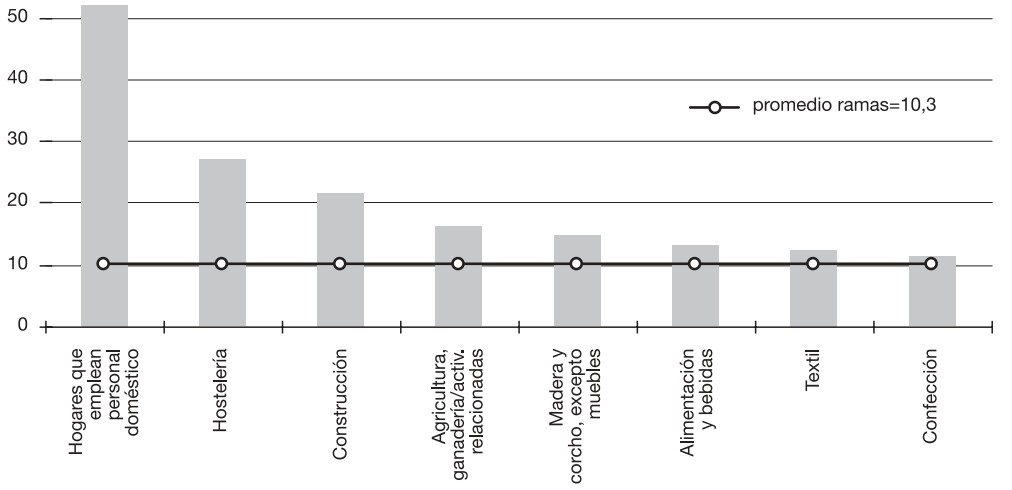
Especialización del empleo inmigrante

Esta evolución del empleo se viene observando en pautas parejas a lo largo de los últimos cinco años, de manera que se dibujan ya con claridad algunas ramas de actividad como destino principal del empleo inmigrante (gráfico II-3). De las 34 ramas de la CNAE93 que contaban con 100.000 o más ocupados en 2006, cuatro presentaban proporciones de empleo inmigrante significativamente más altas que el promedio: hogares que emplean personal doméstico, (51,8 por 100), hostelería (27 por 100), construcción (21,7 por 100) y agricultura (16,1 por 100). Estas cuatro ramas concentraban el 59,3 por 100 del empleo inmigrante, cuando sólo suponían el 23,7 por 100 del empleo de nacionalidad española. También algunas ramas de

GRÁFICO II-3

RAMAS CON MAYOR PRESENCIA DE INMIGRANTES, 2006

(Porcentaje de extranjeros no nacionales de algún país de la UE-25. Medias anuales)



Fuente: Explotación propia de los microdatos de INE, *Encuesta de Población Activa.*

la industria manufacturera de muy importante peso en el total, y entre las caracterizables como de menor intensidad tecnológica según la ya citada clasificación de la OCDE (alimentación, textil, confección) presentaban proporciones por encima de la media. Ello induce a pensar que la inmigración no sólo ha impulsado el crecimiento del empleo en ramas dinámicas, sino que también puede haber contribuido a sostener el empleo —o a reducir su descenso— en ramas de menor potencial de crecimiento.

Prosiguió el mayor aumento del empleo asalariado

Todas las situaciones profesionales que considera la EPA aumentaron su volumen de empleo en el año, a excepción de la denominada ayudas familiares, que se redujo nuevamente, en algo más de 42.000 personas. La mayor parte del aumento del empleo en 2006 se sustentó, como es lógico en un contexto de crecimiento económico sostenido y una estructura productiva desarrollada, en el de carácter asalariado en el sector privado, cuyo número de ocupados se incrementó en cerca de 690.000 personas, un 5,4 por 100, respecto del año anterior. El empleo asalariado en el sector público aumentó muy poco, 18.000 personas (un 0,6 por 100), con una reducción cercana a 11.000 varones y un crecimiento de casi 29.000 mujeres (cuadro II-12).

Ocupaciones: distintas pautas por sexo y nacionalidad

Atendiendo a la categoría ocupacional, el crecimiento del empleo en 2006 también prosiguió la tendencia del último quinquenio, con aumentos considerables en todos los grupos de la CNO94 excepto el de trabajadores cualificados en la industria y la construcción, que aumentó menos del 2 por 100, y el de trabajadores cualificados en agricultura y pesca, que se redujo en algo más de un 6 por 100.

El mayor crecimiento relativo correspondió al grupo 1 de la clasificación (dirección de empresas y de las administraciones públicas), donde se ocuparon 125.000 personas más que en 2005, lo que supone un aumento del 9,5 por 100. Fue igualmente más elevado el aumento en el grupo 5 (trabajadores en servicios de restauración, personales, de protección y vendedores de comercio), que recogió 194.000 ocupados más, un 6,7 por 100. Asimismo, creció por encima de la media el grupo 9 (trabajadores no cualificados), con 145.000 personas más, un 5,1 por 100. El grupo 3, de técnicos y profesionales de apoyo, creció un 4,9 por 100, aportando 106.000 ocupados más que en 2005 al total, mientras que el grupo 2, de técnicos y profesionales científicos e intelectuales, creció sólo un 1,9 por 100, con 45.000 ocupados más.

CUADRO II-12

EMPLEO POR SITUACIÓN PROFESIONAL, SEXO Y NACIONALIDAD, 2006

(Miles de personas en cada situación, sexo y nacionalidad; medias anuales y variación año anterior)

Situación profesional/ nacionalidad	Ocupados por sexo					
	2006			Variación 2005-2006		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Total situaciones(1)						
Total nacionalidades(2)	19.747,7	11.742,6	8.005,1	774,4	353,8	420,6
Española(3)	17.286,6	10.333,0	6.953,6	382,4	131,6	250,8
Extranjera: no UE	2.161,1	1.229,3	931,9	364,8	195,2	169,6
Empleador						
Total nacionalidades(2)	1.080,8	813,2	267,5	100,7	70,4	30,4
Española(3)	1.019,8	770,4	249,5	89,6	61,8	27,8
Extranjera: no UE	39,3	26,8	12,5	12,3	8,6	3,7
Empresario sin asalariados o trabajador independiente						
Total nacionalidades(2)	2.084,7	1.434,4	650,3	9,0	14,2	–5,2
Española(3)	1.944,3	1.332,6	611,7	3,4	1,0	2,4
Extranjera: no UE	83,0	62,1	20,8	0,7	5,6	–4,9
Miembro de cooperativa						
Total nacionalidades(2)	92,2	61,9	30,2	9,2	4,6	4,7
Española(3)	90,8	60,6	30,1	10,4	5,5	4,8
Extranjera: no UE						
Ayuda familiar						
Total nacionalidades(2)	264,5	108,6	155,9	–42,2	–19,1	–23,2
Española(3)	244,7	99,7	145,0	–42,4	–18,5	–23,9
Extranjera: no UE	15,3	6,9	8,4	0,9	–1,3	2,3
Asalariados del sector público						
Total nacionalidades(2)	2.882,2	1.390,5	1.491,7	18,0	–10,7	28,7
Española(3)	2.847,9	1.377,0	1.470,9	13,9	–5,9	19,8
Extranjera: no UE	27,9	11,2	16,7	8,3	–2,1	10,3
Asalariados del sector privado						
Total nacionalidades(2)	13.325,9	7.923,4	5.402,6	688,0	299,0	389,1
Española(3)	11.123,5	6.682,8	4.440,7	312,7	91,1	237,3
Extranjera: no UE	1.993,3	1.120,3	873,0	347,1	186,2	161,0

(1) Incluye no clasificables; (2) Incluye nacionalidad extranjera UE-25; (3) Incluye doble nacionalidad: española y otra.

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [www.ine.es/inebase].

Estos resultados presentan diferencias claras por sexo y nacionalidad (cuadro II-13), que vienen a acentuar la distinta estructura ocupacional del empleo en España cuando se atiende a estas dos variables. Las personas de nacionalidad española muestran una estructura menos concentrada en algunos grupos ocupacionales, y una pauta distinta para cada sexo, con un peso muy alto entre los varones de los grupos 7 y 8, que apenas tienen presencia entre las mujeres, y un peso mayor entre estas últimas de los grupos 4 y 5. A su vez, las personas de nacionalidad extranjera fuera del ámbito de la Unión Europea se agrupan de manera distinta, no sólo respecto a los españoles sino también respecto a sus compatriotas del otro sexo: más de la

CUADRO II-13

EMPLEO POR OCUPACIONES, SEXO Y NACIONALIDAD, 2006

(Ocupados en cada gran grupo de la CNO94, sexo y nacionalidad en miles de personas, y variación sobre el año anterior en porcentaje. Promedios anuales)

Ocupaciones (Grupos CNO94)	Españoles			
	2006		% Var. 2005-2006	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Total	10.256,2	6.873,9	1,1	3,4
1 Dirección empresas y de AAPP	912,0	424,5	8,9	8,2
2 Técnicos y profesion científicos e intelectuales	1.099,5	1.203,5	0,8	3,6
3 Técnicos y profesionales de apoyo	1.192,7	954,6	4,6	4,2
4 Empleados de tipo administrativo	623,6	1.127,1	3,8	4,1
5 Trabajadores servicios restauración, personales, protección; vendedores comercio	968,9	1.575,8	0,4	3,9
6 Trabajadores cualificados en agricultura y pesca	388,0	114,1	–5,3	–3,2
7 Trabajadores cualificados industrias manufactureras, construcción y minería, excepto operadores	2.560,2	198,5	–0,8	–6,5
8 Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores	1.450,3	205,5	1,5	–1,7
9 Trabajadores no cualificados	985,1	1.061,8	–2,2	3,1

Ocupaciones (Grupos CNO94)	Extranjeros no UE			
	2006		% Var. 2005-2006	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Total	1.229,3	931,9	18,9	22,2
1 Dirección empresas y de AAPP	35,0	15,3	34,1	9,3
2 Técnicos y profesion científicos e intelectuales	24,3	14,4	–8,3	12,5
3 Técnicos y profesionales de apoyo	29,1	27,3	–5,5	11,4
4 Empleados de tipo administrativo	17,6	49,2	–23,5	55,7
5 Trabajadores servicios restauración, personales, protección; vendedores comercio	155,6	292,1	37,0	24,8
6 Trabajadores cualificados en agricultura y pesca	27,8	2,5	–28,0	–19,4
7 Trabajadores cualificados industrias manufactureras, construcción y minería, excepto operadores	438,2	25,1	24,2	8,2
8 Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores	117,1	18,0	30,4	24,1
9 Trabajadores no cualificados	382,4	487,6	15,1	20,5

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [www.ine.es/inebase].

mitad de los varones inmigrantes se encuentra en los grupos 7 y 8, que también supone un porcentaje elevado en los varones españoles; en el caso femenino, las extranjeras se ocupan, en más de un 50 por 100 de los casos, en el grupo 9, y en otro 40 por 100 en el grupo 5.

Esta evolución del empleo por ocupaciones sería un factor relevante en la explicación del comportamiento en el último año del agregado macroeconómico denominado remuneración de asalariados que se expuso en el capítulo I de esta Memoria, que, pese a la creación de empleo, al aumento de la salarización, y al crecimiento del salario medio [3,4 por 100 con datos de la Encuesta Trimestral de Coste Laboral (ETCL)], pierde peso en el PIB.

Allí se explica que la razón estriba en un menor crecimiento de la remuneración por asalariado que de la productividad por ocupado. Pero las razones «micro» de este comportamiento son mucho más complejas. En primer lugar, habría que atender al peso de los asalariados del sector público, cuyas retribuciones crecen sensiblemente por debajo de la media; en segundo lugar, por lo que hace al sector privado, habría que atender tanto a los cambios en las composiciones del empleo — entre otros, por ocupaciones, por actividades, por territorios, y por jornada— como a los cambios en el nivel salarial y en los salarios relativos, determinados en buena medida, pero no sólo, por las tarifas pactadas en la negociación colectiva.

En todo este conjunto de factores, la evolución por ocupaciones del empleo es uno de los más relevantes para aproximar la explicación al comportamiento de la masa salarial agregada de la economía en 2006, aunque deba hacerse de manera limitada por disponer de datos sobre salarios relativos sólo para 2004 (cuadro II-14), procedentes de la Encuesta de Estructura Salarial. Atendiendo al empleo asalariado en el sector privado, los datos de la EPA indican que una parte importante del aumento del empleo en 2006 se generó en subgrupos de ocupación con salarios relativamente bajos: el conjunto compuesto por los subgrupos ocupacionales en la parte más baja de la distribución salarial aportó, en total, un 48,6 por 100 a la creación de empleo asalariado en el sector privado. Se trata de los subgrupos: S, trabajadores no cualificados en servicios, compuesto en su mayor parte por empleados domésticos y personal de limpieza interior de edificios; H, trabajadores de servicios de restauración y servicios personales, que en dos terceras partes corresponde a la hostelería y en el resto a otros servicios entre los que destaca el cuidado de personas dependientes; K, vendedores de comercio y asimilados; T, peones, en el que destacan los de la construcción, con más de 400.000 personas en 2006, pero también, con volúmenes de empleo en torno a 200.000 personas en todos los casos, la industria manufacturera, el transporte y el sector primario. En todos ellos, el salario en 2004 se situaba claramente por debajo de la media.

En el otro extremo, varios subgrupos con salarios relativos más altos, es decir, claramente por encima de la media que muestra la estructura salarial de 2004, aportaron también una parte considerable de la creación de empleo asalariado en el sector privado en 2006: el conjunto compuesto por los subgrupos A, D, F y E de la clasifica-

CUADRO II-14

EMPLEO ASALARIADO EN EL SECTOR PRIVADO Y SALARIOS POR OCUPACIONES

(Ocupados por subgrupos CNO94 en 2006, media anual. Salario medio en € por persona y año en 2004)

Grupos CNO94		Salario bruto anual media 2004	Empleo asalariado sector privado			
			2006	2005	crecimiento 2005-2006	contribución al crecimiento en %
	TOTAL	18.182,44	13.325,9	12.637,9	688,0	100,0
S	Trabajadores no cualificados en servicios (excepto transportes)	10.807,22	1.411,4	1.291,9	119,5	17,4
H	Trabajadores de los servicios de restauración y de servicios personales	11.842,71	1.300,4	1.172,4	128,0	18,6
K	Dependientes de comercio y asimilados	12.380,64	867,5	825,4	42,2	6,1
T	Peones de la agricultura, pesca, construccion, industrias manufactureras y transportes	13.474,59	1.196,8	1.152,4	44,4	6,5
P	Trabajadores cualificados de industrias de artes gráficas, textil y de la confección, de la elaboración de alimentos, ebanistas, artesanos y otros asimilados	13.769,54	389,3	411,6	–22,3	–3,2
L	Trabajadores cualificados en la agricultura y en la pesca	13.920,91	144,7	148,7	–4,1	–0,6
G	Empleados de tipo administrativo	16.298,63	1.369,1	1.286,4	82,7	12,0
R	Conductores y operadores de maquinaria móvil	16.526,01	752,4	680,6	71,8	10,4
J	Trabajadores de los servicios de protección y seguridad	16.906,20	114,9	110,9	3,9	0,6
M	Trabajadores cualificados de la construccion, excepto los operadores de maquinaria	17.412,98	1.398,4	1.316,3	82,0	11,9
Q	Operadores de instalaciones industriales, de maquinaria fija; montadores y ensambladores	17.677,73	743,9	768,2	–24,2	–3,5
N	Trabajadores cualificados de las industrias extractivas, de la metalurgia, la construcción de maquinaria y asimilados	19.917,97	788,7	779,8	8,9	1,3
E	Profesiones asociadas a una titulación de 1er ciclo universitario y afines	23.867,16	348,3	333,7	14,6	2,1
F	Técnicos y profesionales de apoyo	25.285,09	1.584,5	1.489,8	94,7	13,8
D	Profesiones asociadas a titulaciones de 2º y 3er ciclo universitario y afines	28.436,78	599,9	570,7	29,3	4,3
B	Gerencia de empresas con menos de 10 asalariados	34.004,18	38,7	45,5	–6,8	–1,0
A	Dirección de las administraciones públicas y de empresas de 10 o más asalariados	49.292,46	276,8	253,5	23,4	3,4

Fuentes:
Salarios: INE, *Encuesta de Estructura Salarial 2004* (datos de avance, marzo 2007).
Asalariados: explotación propia de los microdatos de INE, *Encuesta de Población Activa.*

ción, que integra el empleo más cualificado de tipo profesional, técnico y gerencial, aportó un 23,5 por 100 a ese total. Evidentemente, es una aportación alta, pero es la mitad que la correspondiente al grupo de menor salario relativo.

Estas cifras ahondan en la necesidad de estudiar con más detalle las bases que soportan el crecimiento del empleo en España, porque la economía genera sin duda empleo a tasas muy elevadas, pero en una porción importante en actividades (y en ocupaciones dentro de esas actividades) con menor potencial de crecimiento de la productividad. Así, crecimientos de la remuneración del factor trabajo inferiores a ésta permiten continuar el ciclo expansivo, pero tienen por una parte el límite evidente de su bajo potencial, y por otra comprometen el comportamiento de la demanda interna — tanto en consumo como en ahorro de las familias— , que es el soporte básico del modelo de crecimiento actual de la economía española.

Cien mil empleadores más

Al margen del empleo asalariado, es muy destacable el crecimiento en 2006 de la situación profesional que la EPA denomina empleadores. Su número fue, en media anual, un 10,3 por 100 mayor que en el año anterior: 100.000 personas más. Esta categoría cobra una importancia mayor en la evolución del empleo en 2006 cuando se atiende a la nacionalidad española, donde el 23 por 100 del mayor empleo en el año se generó en los empleadores, y más todavía en el caso del sexo masculino: el aumento en el número de empleadores (casi 62.000 más en 2006) contribuyó con un 47 por 100 a la creación de empleo entre los varones españoles.

En contraste con tal resultado, o quizá por tratarse de categorías tan interrelacionadas que producen continuos trasvases entre sí, apenas creció (un 0,4 por 100) el empleo en la categoría denominada empresarios sin asalariados y trabajadores independientes que, con un número medio de personas algo por encima de dos millones en 2006, conforma junto con la de empleadores el grueso del trabajo autónomo.

Sobre este tipo de trabajo, cuya delimitación en la realidad económica española actual no está exenta de discusión, se presentó a dictamen del CES, en octubre de 2006, el Anteproyecto de Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo. En su origen, el texto provenía del Informe de la Comisión de Expertos creada a tal fin en el marco del diálogo[36] entre el Gobierno y las organizaciones representativas del sector. El estudio socioeconómico del citado Informe, que optó por una defini-

[36] Véase el apartado 2.1.2 sobre Diálogo social en España.

ción amplia del trabajo de esta naturaleza, fundamenta algunas conclusiones interesantes: en el conjunto de la economía española el peso del trabajo autónomo no ha variado sustancialmente; en términos relativos, el crecimiento del número de trabajadores autónomos ha sido menor que el de trabajadores asalariados. Pero más allá de estos datos lo relevante es el fuerte cambio acaecido en la naturaleza de este tipo de trabajo, que ya no se circunscribe a los tipos tradicionales (agricultor, artesano, comerciante y profesional liberal). La aparición de actividades económicas en el ámbito de los servicios, en buena parte vinculadas a la difusión de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, o las nuevas realidades organizativas empresariales, en las que juegan un papel importante los procesos de descentralización productiva, entre otras, han hecho surgir nuevas figuras, que renuevan la importancia del trabajo autónomo, tanto en términos económicos como de empleo, y lo alejan de la concepción de «refugio» frente al paro.

El «salto» en el tiempo parcial

Sucesivas ediciones de esta Memoria han ido dando cuenta de los efectos que, sobre el volumen de empleo a tiempo parcial, podrían haber tenido los cambios operados sobre la EPA. Sea cual sea la conclusión de esa discusión, parece fuera de toda duda que el volumen de trabajo a tiempo parcial, tras largos años de estancamiento, empezó a crecer en 2004 y aumentó extraordinariamente en 2005, precisamente al compás de los cambios estadísticos operados en esos dos años. El salto es de tal magnitud (su peso creció un 50 por 100 entre el cuarto trimestre de 2004 y el primero de 2005) que desdibuja la evolución real de trabajo a tiempo parcial en el periodo más reciente. Y no sólo eso, sino que parece haber una mayor variabilidad, quizá asociada a la relación con la nueva definición de ocupado y con la más amplia recogida de situaciones de subempleo.

Ello quizá explica el ligero descenso que se recogió, para el promedio de 2006, en la proporción de este tipo de jornada sobre el total del empleo. En media anual, el trabajo a tiempo parcial aumentó sólo en algo más de 14.000 personas (un 0,6 por 100), cuando el total del empleo creció, como ya se ha dicho antes, en 774.000 personas (un 4,1 por 100); de esta forma, la proporción de ocupados a tiempo parcial se redujo del 12,4 al 12 por 100. Entre las mujeres, el aumento de ocupadas con este tipo de jornada en 2006 fue de sólo 21.000 personas, frente al ya señalado crecimiento total del empleo en este sexo, cifrado en cerca de 421.000 nuevas ocupadas; de esta manera,

el porcentaje de mujeres que trabajaron a tiempo parcial se redujo un punto, hasta el 23,2 por 100, en 2006. Entre los varones el descenso se observa incluso en el número de personas ocupadas con este tipo de jornada (cuadro II-15).

Mejorar la utilización del tiempo parcial

Como se explicó en el apartado 1.1 anterior, la Comisión recomendó a España aumentar el atractivo del trabajo a tiempo parcial, en el contexto de la evaluación de los PNR y con el trasfondo de la necesidad de impulsar la todavía baja tasa de actividad de las mujeres en España. Los perfiles del trabajo a tiempo parcial en España se corresponderían, efectivamente, con un elevado grado de feminización: son mujeres cerca del 80 por 100 de los 2,4 millones de personas ocupadas a tiempo parcial en 2006. No obstante, es necesario repasar los motivos que subyacen a esta forma de empleo (cuadro II-16) para valorar el potencial de esta figura como instrumento de conciliación de la vida laboral y familiar, si es ahí donde se quiere hacer residir su mayor atractivo[37].

La información sobre los motivos del trabajo a tiempo parcial que proporciona la EPA es ciertamente limitada, como exhibe la elevada proporción de personas que alude a «otros motivos» (sin especificar): nada menos que el 26,1 por 100 de los varones y el 14,7 por 100 de las mujeres que trabajaron a tiempo parcial en 2006. Se hace así

CUADRO II-15

EMPLEO POR TIPO DE JORNADA Y SEXO, 2005-2006

(Miles de personas y porcentajes, promedios anuales)

Ocupados por tipo de jornada		Ambos sexos	Varones	Mujeres
Total	2005	18.973,3	11.388,8	7.584,5
	2006	19.747,7	11.742,6	8.005,1
T. completo	2005	16.626,4	10.874,5	5.751,9
	2006	17.386,4	11.234,9	6.151,6
T. parcial	2005	2.346,8	514,3	1.832,5
	2006	2.361,3	507,8	1.853,5
Variación 2005-06 T. parcial	miles	14,4	–6,5	21,0
	%	0,6	–1,3	1,1
% T. parcial sobre total	2005	12,4	4,5	24,2
	2006	12,0	4,3	23,2

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [www.ine.es/inebase].

[37] CES, *Panorama sociolaboral de la mujer en España* núm. 47, primer trimestre 2007.

CUADRO II-16

OCUPADOS A TIEMPO PARCIAL POR SEXO Y MOTIVO, 2006

(Promedios anuales)

Motivos	Varones		Mujeres	
	Miles	%	Miles	%
Total	507,8	100,0	1.853,5	100,0
Seguir cursos de enseñanza o formación	125,7	24,7	165,1	8,9
Enfermedad o incapacidad propia	19,6	3,9	25,0	1,3
Cuidado de niños o de adultos enfermos, incapacitados o mayores	7,1	1,4	302,7	16,3
Otras obligaciones familiares o personales	10,6	2,1	265,9	14,3
No haber podido encontrar trabajo de jornada completa	161,8	31,9	598,1	32,3
No querer trabajo de jornada completa	46,8	9,2	213,8	11,5
Otros motivos	132,3	26,1	272,1	14,7
No sabe el motivo	3,8	0,8	10,7	0,6

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [www.ine.es/inebase].

necesario completarla con otros datos, procedentes también de la EPA. Entre ellos, cabe destacar que el 17,2 por 100 de los hombres y el 15 por 100 de las mujeres ocupados a tiempo parcial en 2006 estaban buscando activamente otro empleo, porcentaje que en el caso de los trabajadores a tiempo completo se reducía al 3,5 por 100 y al 4,9 por 100, respectivamente. El 52,3 por 100 de las trabajadoras a tiempo parcial que querían cambiar de trabajo buscaba un empleo a tiempo completo y sólo el 15,1 por 100 otro trabajo a tiempo parcial, si bien hay que decir que el resto aceptaría cualquier opción de jornada. En cambio, sólo el 8,8 por 100 de las que trabajaban a tiempo completo buscaba trabajo a tiempo parcial: el 65 por 100 se decantaba por continuar a jornada completa y el resto se conformaría con cualquier opción. En el caso de los varones, la preferencia por la jornada completa era aún más marcada.

Así, pese al crecimiento que parece estar viviendo el trabajo a tiempo parcial, no parece que se trate de una opción siempre deseada. En el caso de las mujeres, no es necesariamente consecuencia de estrategias familiares o personales que prioricen la compatibilidad de cargas a los costes de oportunidad que acarrean las jornadas reducidas en términos de salario y carrera.

Por otro lado, como ya se señaló en anteriores ediciones de esta Memoria, el trabajo a tiempo parcial se concentra en pocas ramas, algunas de ellas muy feminizadas, y en ocupaciones que requieren escasa

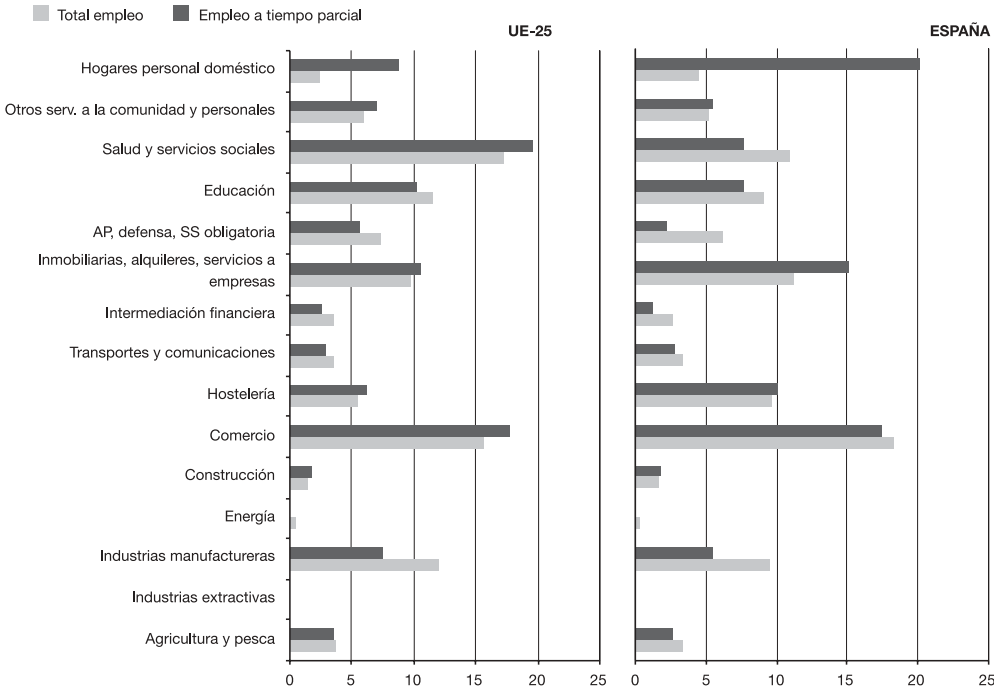
cualificación. La estructura por ramas del trabajo femenino a tiempo parcial muestra algunas disparidades con la que rige en el conjunto europeo, en particular en las ramas de hogares y salud y servicios sociales, pese a que la pauta en el total del empleo (a tiempo completo y a tiempo parcial) es bastante similar en uno y otro caso (gráfico II-4).

Es preciso recordar, además, que el trabajo estable es menos frecuente en el caso del tiempo parcial: en 2006, el 54 por 100 de los asalariados con jornada a tiempo parcial tenía un contrato temporal. Así pues, si existe interés en aumentar el atractivo del trabajo a tiempo parcial, habría que explorar, en primer lugar, las posibilidades que ofrecen otros sectores y ocupaciones donde todavía está poco de-

GRÁFICO II-4

DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO FEMENINO, TOTAL Y A TIEMPO PARCIAL, POR RAMAS DE ACTIVIDAD EN ESPAÑA Y EN LA UE-25, 2006

(% de cada rama sobre el total de empleo femenino en cada tipo de jornada, segundo trimestre)



Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

sarrollado, en segundo lugar habría que indagar los motivos que subyacen a esa temporalidad más elevada y, finalmente, explorar las ofertas que tienen potencial de atraer a población hoy inactiva (estudiantes, mujeres) que estaría dispuesta a trabajar a tiempo parcial.

Nuevo repunte de la temporalidad en el empleo asalariado

Dentro del empleo asalariado, el de carácter temporal se situó, en media anual, por encima de 5,5 millones de personas, casi 348.000 más que en 2005. La tasa de temporalidad creció 0,7 puntos, hasta el 34 por 100: ligeramente por encima de la correspondiente al año 1996. Es evidente que el comportamiento en el sector privado de la economía siguió siendo, en este aspecto, menos desfavorable que en el sector público. En 2006, la temporalidad en el primero creció 0,5 puntos, y en el segundo 1,2 puntos. Por otro lado, el empleo indefinido creció sólo en el sector privado, mientras que se redujo en el público (cuadro II-17).

Esta cuestión se viene reiterando en cada edición anual de esta Memoria, y sobre ella el CES realizó un detallado informe por propia iniciativa[38] con un documentado diagnóstico y un buen número de propuestas de actuación. A la luz de los resultados de 2006, que continúan la tónica de todo el último decenio, parece que las medidas que se han adoptado en el periodo más reciente todavía no son suficientes para cambiar esta tendencia de mayor temporalidad en el sector público, quizá porque las principales de ellas se han centrado en la Administración central[39] cuando — como señaló el diagnóstico del informe del CES— la mayor temporalidad se produce en sectores concretos, como la educación, la sanidad y los servicios sociales, y en las administraciones locales. En todo caso, es de prever un cambio en este panorama a medida que las últimas iniciativas vayan desplegando todos sus efectos, y más tras la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público.[40]

La temporalidad en el sector privado se redujo continuamente entre 1996 y 2003 y, aunque desde ese año volvió a crecer, aún per-

[38] Informe CES 3/2004, *La temporalidad en el empleo en el sector público*.

[39] Desde la Declaración para el Diálogo Social en las Administraciones públicas, de diciembre de 2004, se han ido aprobado, en las distintas administraciones, medidas para consolidar el empleo temporal y reforzar la estabilidad en el empleo. Pero se trata de un proceso todavía en curso y que corresponde sobre todo a la AGE, aunque también está presente en varias comunidades autónomas y en la sanidad.

[40] Ley 7/2007, de 12 de abril.

CUADRO II-17

ASALARIADOS POR TIPO DE CONTRATO Y SECTOR INSTITUCIONAL, 1997-2006

(Miles de personas, promedios anuales y variación sobre el año anterior)

Medias años	Total		Sector privado		Sector público		% temporales		
	Indef.	Tempo.	Indef.	Tempo.	Indef.	Tempo.	Total	S. privado	S. público
1997	6.785,5	3.407,6	4.810,7	3.019,0	1.974,9	388,7	33,4	38,6	16,4
1998	7.197,4	3.540,6	5.293,1	3.116,7	1.904,2	424,0	33,0	37,1	18,2
1999	7.761,6	3.799,3	5.871,5	3.331,7	1.890,2	467,6	32,9	36,2	19,8
2000	8.394,7	3.983,5	6.451,0	3.485,7	1.943,7	497,8	32,2	35,1	20,4
2001	8.782,9	4.166,6	6.814,4	3.629,4	1.968,5	537,2	32,2	34,8	21,4
2002	9.183,1	4.288,8	7.155,9	3.724,4	2.027,2	564,4	31,8	34,2	21,8
2003	9.637,7	4.489,7	7.544,3	3.875,4	2.093,4	614,3	31,8	33,9	22,7
2004	9.943,5	4.777,3	7.783,5	4.136,9	2.160,0	640,4	32,5	34,7	22,9
2005	10.333,1	5.169,0	8.186,9	4.451,0	2.146,2	718,0	33,3	35,2	25,1
2006	10.691,4	5.516,7	8.565,0	4.760,9	2.126,4	755,8	34,0	35,7	26,2

Var. año anterior	Total		Sector privado		Sector público		% temporales		
	Indef.	Tempo.	Indef.	Tempo.	Indef.	Tempo.	Total	S. privado	S. público
1997	378,4	133,7	354,5	117,3	23,9	16,4	–0,4	–0,9	0,4
1998	411,8	133,0	482,4	97,7	–70,6	35,3	–0,5	–1,5	1,8
1999	564,3	258,7	578,4	215,1	–14,1	43,6	–0,1	–0,9	1,6
2000	633,0	184,2	579,5	154,0	53,6	30,2	–0,7	–1,1	0,6
2001	388,2	183,1	363,4	143,7	24,8	39,4	0,0	–0,3	1,1
2002	400,2	122,2	341,6	95,0	58,6	27,3	–0,3	–0,5	0,3
2003	454,6	201,0	388,4	151,1	66,2	49,9	–0,1	–0,3	0,9
2004	305,8	287,6	239,2	261,5	66,7	26,0	0,7	0,8	0,2
2005	389,6	391,7	403,4	314,1	–13,9	77,7	0,9	0,5	2,2
2006	358,3	347,8	378,1	310,0	–19,8	37,8	0,7	0,5	1,2

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [www.ine.es/inebase].

manecía en 2006 casi 4 puntos por debajo de la correspondiente a 1996. En 1997, el sector público representaba el 23,8 por 100 del empleo asalariado, y sólo el 11,4 por 100 del de carácter temporal. En 2006, el peso del sector público se ha reducido al 17,8 por 100 en el conjunto del empleo asalariado, pero ha crecido hasta el 13,7 por 100 cuando se atiende al empleo asalariado temporal.

Pocos cambios en los perfiles de la temporalidad por sexo y edad

Los perfiles personales de la temporalidad en 2006 no presentan cambios sustanciales con respecto a los que se vienen exponiendo en las últimas ediciones de esta Memoria. En el sector privado, su frecuencia muy alta entre los jóvenes en ambos sexos, con un descenso muy claro conforme aumenta la edad, y sin diferencias significativas entre varones y mujeres hasta llegar al grupo de 40 a 49 años de edad: 81,6 y 81,9 por 100, respectivamente, en el grupo de 16 a 19 años; 60,4 y 62,7 por 100 en el grupo de 20 a 24 años; 45,6 y 44,4

por 100 en el grupo de 25 a 29 años; 33,4 y 32,8 por 100 en el grupo de 30 a 39 años. A partir de esta edad, la tasa sigue siendo menor en los grupos con más años, con una clara distancia entre varones y mujeres: 23,8 y 29,6 por 100, respectivamente, en el grupo de 40 a 49 años; 16,7 y 25,0 por 100 en el de 50 a 59 años. En el sector público, por su parte, la temporalidad en los jóvenes es aún mayor que en el sector privado, la distancia entre hombres y mujeres es significativa en todos los grupos de edad y las mujeres presentan, en edades intermedias, una temporalidad más alta que en el sector privado.

Cabe anotar, además, el aumento en 2006 de la temporalidad en el grupo de 30 a 39 años de edad, tanto en el sector público como en el privado y tanto en el sexo masculino (2,7 puntos) como en el femenino (2,1), y la reducción entre los varones de 20 a 24 y de 25 a 29 años, en ambos sectores, en contraste con el crecimiento entre las mujeres en esos mismos dos grupos de edad.

La temporalidad descendió entre los españoles

La temporalidad es también mucho más alta entre los ciudadanos de países fuera del ámbito UE-25, con un porcentaje superior al 62 por 100 en el sector privado frente a un 30,9 por 100 entre los españoles (cuadro II-18). Los datos muestran, además, que la temporalidad sí se habría reducido en 2006 entre las personas de nacionalidad española, aunque ligeramente (0,2 puntos menos, en promedio, que en el año 2005), mientras habría crecido casi un punto entre los extranjeros no UE-25. Un cálculo simple muestra que estos últimos habrían aportado un 67 por 100 al aumento del empleo temporal en el sector privado en 2006. Ello avala la afirmación que se incluyó en

CUADRO II-18

ASALARIADOS DEL SECTOR PRIVADO POR CONTRATO Y NACIONALIDAD, 2005-2006

(Miles de personas, medias anuales, y porcentaje de temporales. Variación anual en miles de personas y en puntos porcentuales)

Nacionalidad		Indefinido	Temporal	% Temporal
2005	Española	7.387,9	3.335,0	31,1
	Extranjera no UE-25	623,3	993,5	61,4
2006	Española	7.680,9	3.442,5	30,9
	Extranjera no UE-25	739,9	1.225,6	62,4
Var. 2005-2006	Española	293,0	107,5	–0,2
	Extranjera no UE-25	116,6	232,1	0,9

Fuente: Explotación propia de los microdatos de INE, *Encuesta de Población Activa.*

la anterior edición de esta Memoria acerca de la estrecha asociación entre el repunte de la temporalidad y el aumento de la población inmigrante en el mercado de trabajo español[41].

1.2.2. **Objetivo: mejorar la calidad**

Precisamente en este panorama de repunte de la temporalidad, tras un dilatado proceso de diálogo social se alcanzó en mayo de 2006 el ya citado AMCE, uno de cuyos objetivos centrales es alcanzar una mayor estabilidad en el empleo.

La Ley 43/2006, para la Mejora del crecimiento y del empleo

Como ya se señaló en la introducción, la principal plasmación normativa del acuerdo es la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la Mejora del crecimiento y del empleo. La Ley, además, introduce algunas previsiones novedosas, básicamente en relación con el empleo de los discapacitados, el empleo de los jóvenes y el de los trabajadores en situación de exclusión social.

En el primer capítulo de la Ley se inscribe la posibilidad, nuevamente, de convertir contratos temporales en contratos de fomento de la contratación indefinida, que llevan aparejada una indemnización por despido objetivo improcedente de cuantía inferior a la de los indefinidos ordinarios, mediante una modificación de la Ley 12/2001[42]. Así, los contratos temporales o de duración determinada, incluidos los formativos, concertados antes del 31 de diciembre de 2007, podrán pasar a ser indefinidos de fomento si así lo deciden las partes, posibilidad que desaparece para los celebrados desde esa fecha.

Se regula, asimismo, un nuevo programa de fomento del empleo basado, fundamentalmente, en bonificar la contratación indefinida

[41] Véase Memoria CES 2005, págs. 281-282.

[42] La Ley 12/2001, de 9 de julio, de Medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, mantuvo la posibilidad de efectuar estas conversiones para los contratos temporales celebrados hasta el 31 de diciembre de 2003. Cabe recordar que la utilización de la modalidad de contrato para el fomento de la contratación indefinida se permite, cuando es contratación inicial, sólo para determinados colectivos, mientras que la transformación de contratos temporales en esta modalidad de contratos indefinidos está abierta a todos los trabajadores.

inicial que se explicará con más detalle en el apartado 1.2.3. El nuevo programa introduce diversas novedades para reforzar su carácter de instrumento de impulso a la contratación indefinida, en coherencia con los objetivos del AMCE. La bonificación de la contratación indefinida inicial, recuperando la orientación del Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo de 1997, pretende estimular la celebración de contratos indefinidos desde el comienzo de la relación de trabajo, desincentivando indirectamente el recurso a la contratación temporal como vía de entrada. La bonificación de la conversión de contratos temporales en indefinidos, por ello, se limitó en los términos del Plan extraordinario vigente hasta el 31 de diciembre de 2006.

Complementariamente con lo anterior, se regula un plan extraordinario, limitado en el tiempo, de conversión de empleo temporal en indefinido, con bonificación de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social. Además del nuevo sistema de incentivos, dirigido a estimular la contratación indefinida de forma continuada en el tiempo, y por tanto a limitar la progresión de la temporalidad a medio plazo, se apuesta por medidas intensas o «de choque» para propiciar una reducción significativa, a corto plazo, de la temporalidad.

También como parte de los estímulos a la contratación indefinida se reducen las cotizaciones empresariales por desempleo para este tipo de contratos, así como la cotización empresarial al Fogasa en todos los contratos, y se elimina la diferencia de la cotización por desempleo que ha venido afectando a las empresas de trabajo temporal, equiparándolas al resto.

En el capítulo segundo de la Ley se introducen, mediante las correspondientes modificaciones de normas laborales, una serie de previsiones encaminadas a mejorar la utilización de la contratación temporal, las prestaciones dispensadas por el Fondo de Garantía Salarial, en relación a salarios e indemnizaciones, y la transparencia en la subcontratación de obras y servicios y su delimitación respecto de la cesión ilegal de trabajadores. En lo que respecta a la mejora de la utilización de la contratación temporal, se aprueban dos tipos de medidas de diversa naturaleza mediante la modificación de los artículos 11 y 15 del Estatuto de los Trabajadores.

La primera de ellas supone la modificación del contrato para la formación en cuanto al máximo de edad para concertarlo, recuperando el límite de 21 años que había sido suprimido para algunos colectivos con especiales dificultades de colocación, reforzando así la naturaleza formativa de esta modalidad contractual. Al mismo tiempo, se suprime el contrato de inserción por los problemas planteados por esta figura y su escasa incidencia práctica.

El segundo tipo de medidas, conectado estrechamente con el objetivo de aumentar la estabilidad del empleo, se dirige, por un lado, a limitar el tiempo durante el cual una empresa puede tener contratado a un mismo trabajador, para cubrir el mismo puesto de trabajo, mediante dos o más contratos temporales, a un máximo de 24 meses dentro de un periodo de 30, estableciéndose la adquisición de la condición de fijo del trabajador que supere dicho máximo. Se trata de una medida orientada a limitar la utilización sucesiva de contratos temporales en cualquier caso, independientemente de su causalidad. De la aplicación de dichas previsiones se excluyen los contratos formativos, de relevo e interinidad[43].

Por otro lado, se prevé que los convenios colectivos establecerán requisitos para prevenir la utilización abusiva de contratos de duración determinada con diversos trabajadores para cubrir un mismo puesto de trabajo, atendiendo a las peculiaridades de cada actividad y a las características del puesto.

En este mismo capítulo, mediante la modificación de los artículos 42, 43 y 81 del Estatuto de los Trabajadores, se abordan otra serie de medidas orientadas, por una parte, a mejorar los derechos de información, de representación y de reunión de los trabajadores y/o de sus representantes, en el contexto de las relaciones interempresariales de contratación y subcontratación de obras y servicios, en los supuestos en que las empresas principal, contratista o subcontratista compartan de forma continuada un mismo centro de trabajo, así

[43] Las previsiones del nuevo apartado 5 del artículo 15 de la LET son de aplicación, asimismo, en el ámbito de las Administraciones públicas (artículo 12.Trece de la Ley 43/2006, que da nueva redacción a la disposición adicional 15.ª de la LET), si bien la Ley establece expresamente que ello «no será obstáculo para la obligación de proceder a la cobertura de los puestos de trabajo de que se trate a través de los procedimientos ordinarios», en atención a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público.

como, por otra parte, a delimitar la cesión ilegal de trabajadores incorporando los criterios decantados en la evolución jurisprudencial sobre este tema[44].

La Ley, asimismo, incorpora un conjunto de medidas de mejora de la protección por desempleo de una serie de colectivos específicos, como los fijos discontinuos, los mayores de 45 años y los socios trabajadores temporales de cooperativas, mediante la modificación, entre otras normas, de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS).

Por último, el AMCE había previsto además una serie de medidas de refuerzo institucional, en relación, entre otras, con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), alguna de las cuales se incorporó a la Ley 43/2006[45]. De esta forma, la disposición final primera de la misma establece la consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas acerca de los objetivos y programas del Sistema de la ITSS, a través de órganos de representación tripartitos[46].

En definitiva y por lo que hace a la estabilidad en el empleo, pueden distinguirse dos grandes bloques de medidas en la Ley que plasmó el AMCE. El primero se dirige a impulsar la contratación indefinida, inicial y por conversión de empleos temporales, y no modifica en lo sustancial las líneas básicas de la política de fomento de la estabilidad en el empleo vigentes desde 1997. Lo que hace es intensificarlas, tanto al revisar el límite temporal para las conversiones de contratos temporales en indefinidos, como al extender los incentivos

[44] Véase apartado 2.4.2.

[45] El Acuerdo contemplaba, así, su refuerzo humano, técnico y material, la regulación de la participación de los interlocutores sociales, organizaciones sindicales y empresariales más representativas, en la definición de objetivos y programas, y el compromiso de analizar la participación de los representantes de los trabajadores y de las empresas en las visitas de inspección y la información sobre sus resultados en determinados supuestos. Se preveía, asimismo, priorizar una actuación de la ITSS de tipo planificado y programado, y desarrollar también la vertiente informativa y divulgadora de su acción, no limitándola a la vertiente sancionadora, así como potenciar las actuaciones sobre determinadas materias, entre ellas el control del fraude en la contratación temporal en empresas o sectores que presenten una tasa de temporalidad superior a la media.

[46] Véase, en el ámbito de la Administración General del Estado, la ya citada Orden TAS/3869/2006, de 20 de diciembre, por la que se crea la Comisión Consultiva Tripartita de la ITSS.

a algunos colectivos y al ampliar la duración de las bonificaciones. El segundo bloque es, en cambio, nuevo, con medidas para limitar la utilización sucesiva de contratos temporales incluyendo el refuerzo a tales fines de los recursos de la Inspección de Trabajo y la participación de los interlocutores sociales en la definición de los objetivos y programas de ésta.

Primeros resultados: fuerte aumento de la contratación indefinida

Con este nuevo esquema, los resultados del segundo semestre de 2006 muestran un impacto muy positivo en la contratación indefinida, sobre todo en lo que atañe a las conversiones (cuadro II-19). La evolución de los contratos indefinidos es clara, tanto en el caso de la contratación ordinaria no bonificada como en la bonificada (cuadro II-20). No hay todavía, en cambio, modificaciones apreciables en el ritmo de contratación temporal, quizá porque el despliegue de las medidas adoptadas requiere un plazo mayor.

Así pues, los datos de contratación indefinida muestran ya una buena tendencia. Y aunque es pronto para observar, a través de los datos de contratos temporales, el efecto de las medidas adoptadas, el panorama que se obtiene con datos de la EPA sugiere que puede haber ya un cierto cambio. Aunque el aumento en la temporalidad fue sólo algo más bajo que el de 2005, ya parece apuntar, por lo que hace al sector privado (y, como se acaba de señalar, en especial entre

CUADRO II-19

CONTRATOS BONIFICADOS ACOGIDOS AL REAL DECRETO LEY 5/2006

Datos acumulados de julio a diciembre de 2006

	Contratos		Contratos		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
Colectivos						
Mujeres	73.285	10,6	–	–	73.285	10,3
Jóvenes varones 16-30 años	51.807	7,5	–	–	51.807	7,3
Mayores 45 años	36.640	5,3	–	–	36.640	5,2
Personas con discapacidad	6.693	1,0	14.913	93,2	21.606	3,0
Otros colectivos	3.982	0,6	1.082	6,8	5.064	0,7
Conversiones						
Plan Extraordinario	519.170	74,8	–	–	519.170	–
Personas con discapacidad	1.535	0,2	–	–	1.535	–
Mujeres reincorporadas	0	0,0	–	–	0	–
De contratos formativos, de relevo y de sustitución	1.212	0,2	–	–	1.212	–
Total conversiones	521.917	75,2	–	–	521.917	73,5
Total	**694.324**	**100**	**15.995**	**100**	**710.319**	**100**

Fuente: INEM, Avance sobre contratación bonificada julio-diciembre 2006.

CUADRO II-20

CONTRATOS INDEFINIDOS POR TIPO EN EL SEGUNDO SEMESTRE, 2005-2006

2005	Indefinidos iniciales					Conversiones indefinidos					Total indefinidos
	Ordinarios		Fomento		Total	Ordinarios		Fomento		Total	
	Bonific.	No bonif.	Bonific.	No bonif.		Bonific.	No bonif.	Bonific.	No bonif.		
Julio	5.377	42.190	13.199	2.651	63.417	30.145	17.858	4.423	422	52.848	116.265
Agosto	4.255	33.814	10.089	2.284	50.442	20.858	17.466	3.063	288	41.675	92.117
Septiembre	8.021	53.651	17.965	3.554	83.191	28.869	21.995	4.330	507	55.701	138.892
Octubre	8.543	57.409	18.149	3.661	87.762	27.950	27.599	4.465	458	60.472	148.234
Noviembre	7.624	52.869	16.761	3.304	80.558	27.224	30.139	4.339	641	62.343	142.901
Diciembre	5.617	38.816	12.874	2.231	59.538	18.524	26.054	3.721	643	48.942	108.480
Acumulado	39.437	278.749	89.037	17.685	424.908	153.570	141.111	24.341	2.959	321.981	746.889

2006	Indefinidos iniciales					Conversiones indefinidos					Total indefinidos
	Ordinarios		Fomento		Total	Ordinarios		Fomento		Total	
	Bonific.	No bonif.	Bonific.	No bonif.		Bonific.	No bonif.	Bonific.	No bonif.		
Julio	6.379	50.464	17.699	2.845	77.387	34.870	9.699	42.626	3.703	90.898	168.285
Agosto	5.153	37.848	12.106	2.116	57.223	22.783	6.916	48.621	4.454	82.774	139.997
Septiembre	9.523	65.957	23.405	4.638	103.523	24.244	9.070	56.546	7.305	97.165	200.688
Octubre	12.866	74.217	28.951	4.840	120.874	26.733	10.841	70.800	10.425	118.799	239.673
Noviembre	11.358	66.273	26.938	4.374	108.943	25.191	11.356	74.111	12.307	122.965	231.908
Diciembre	8.521	47.769	18.174	3.021	77.485	26.852	14.733	95.458	20.594	157.637	235.122
Acumulado	53.800	342.528	127.273	21.834	545.435	160.673	62.615	388.162	58.788	670.238	1.215.673

* Contratos comunicados desde la entrada en vigor del Real Decreto (con independencia de su fecha de inicio).
Fuente: INEM, Avance sobre contratación bonificada julio-diciembre 2006.

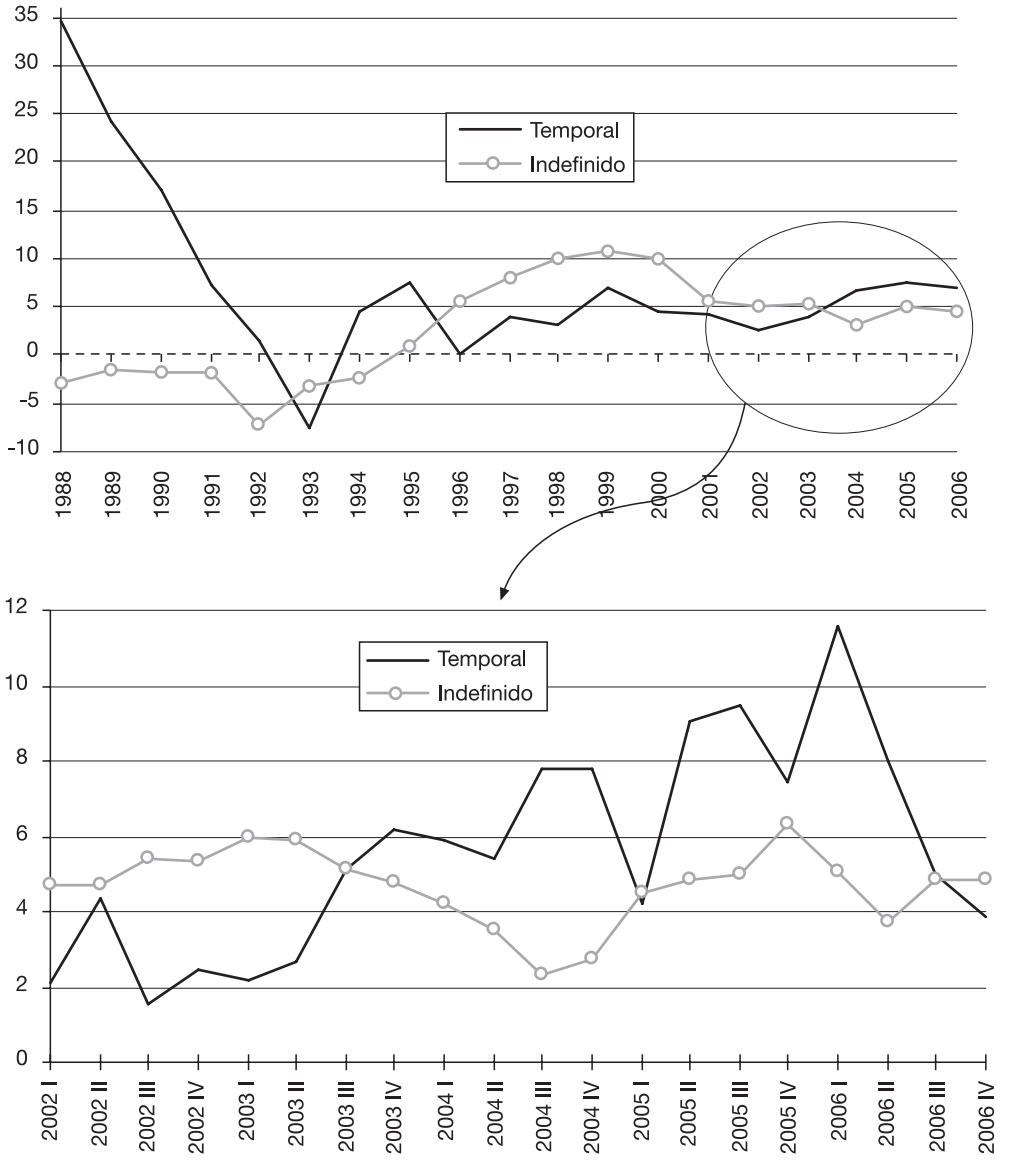
la población de nacionalidad española), un cambio de tendencia, al menos en el ritmo de crecimiento del número de empleos temporales. Desde el año 2002, con un porcentaje de aumento anual del empleo indefinido más bajo que en el periodo anterior, el empleo temporal en este sector había venido creciendo cada vez más, tanto que en el primer trimestre de 2006 el porcentaje de variación interanual se situó cerca del 12 por 100; en los dos últimos trimestres del año ese porcentaje bajó de manera muy apreciable y en el cuarto trimestre fue, por primera vez desde 2003, más bajo que el correspondiente al empleo indefinido (gráfico II-5).

Con todo, sería prematuro avanzar un balance, ni siquiera a corto plazo, del efecto de todas las medidas incorporadas en la Ley para el aumento de la estabilidad en el empleo. En los próximos ejercicios debe consolidarse el cambio de tendencia en el empleo temporal del sector privado y es previsible que mejore más la trayectoria del

GRÁFICO II-5

EVOLUCIÓN DE LOS ASALARIADOS DEL SECTOR PRIVADO POR TIPO DE CONTRATO

(Porcentaje de variación anual 1998-2006 y de variación interanual en cada trimestre 2002-2006)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [www.ine.es/inebase].

empleo indefinido. Pero cabe advertir que, de seguir su tendencia actual, el sector público actuaría de freno en este proceso. Cuando se atiende a la población asalariada de nacionalidad española, la contribución del sector público al aumento total del empleo temporal en 2006 se cifra en más de un 26 por 100. De igual forma, será preciso tener en cuenta en las futuras evaluaciones del proceso que, a diferencia de los resultados del periodo 1997-2000, la evolución actual puede ser sensiblemente más lenta si prosigue el ritmo actual de incorporación de personas extranjeras al mercado de trabajo español.

Es preciso insistir en que el objetivo es mejorar la calidad del empleo, la productividad y la competitividad de la economía, y la cohesión social y territorial. Por esta razón, además de las medidas encaminadas a mejorar la estabilidad en el empleo, el AMCE plantea potenciar la capacidad de actuación del Sistema Nacional de Empleo, mejorar la protección por desempleo y aumentar la eficiencia de las políticas activas de empleo. Al estudio de estas últimas desde tal perspectiva se dedicarán los siguientes apartados.

1.2.3. **Instrumentos de las políticas activas de empleo: evolución y resultados**

La revisión e impulso de las políticas activas de empleo que propone el AMCE supone pasar de una concepción centrada mayoritariamente en la gestión de las prestaciones por desempleo y concebida para situaciones de elevadas tasas de paro como la de los años 80, donde además se tendió a incentivar las jubilaciones anticipadas, a una concepción que se adapte mejor al mercado laboral actual y prime la prevención de la situación de desempleo, la mejora de la ocupabilidad y empleabilidad de los parados, y la rápida reincorporación al mercado de trabajo, sobre todo, de los colectivos con mayores dificultades de inserción, con vistas a fomentar una mayor igualdad de oportunidades.

Responder a esta nueva realidad requiere reforzar las políticas activas de empleo así como fortalecer e impulsar los servicios públicos de empleo para que incrementen sus tasas de intermediación, estancadas en torno al 15 por 100, y sean más fuertes y eficaces. Sin embargo, la reforma introducida a raíz del AMCE, y su desarrollo normativo posterior, ha abordado de forma inmediata sólo

los incentivos económicos (bonificaciones, reducciones de los tipos de cotización) y la mejora de la protección por desempleo de determinados colectivos, dejando para un desarrollo posterior las políticas más activas orientadas a potenciar y revalorizar la orientación y formación para impulsar la empleabilidad e inserción laboral de los parados.

Promoción de la contratación indefinida

Como se ha indicado en el apartado anterior, el AMCE ha supuesto la sustitución del Programa de Fomento del Empleo recogido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2006 (cuadro II-21) por el nuevo Programa que aparece recogido en el RD Ley 5/2006 y, posteriormente, en la Ley 43/2006 (cuadro II-22).

El nuevo Programa sustituye los porcentajes de bonificación de las cuotas de la Seguridad Social por una cantidad fija anual, con el fin de primar el trabajo de menor cualificación y las rentas más bajas. Se extiende el periodo de bonificación (hasta 4 años frente a

CUADRO II-21

PROGRAMA DE FOMENTO DEL EMPLEO 2006 EN LA LEY 30/2005

Colectivo		Bonificación cuota empresas a Seguridad Social por contingencias comunes		Duración de la bonificación
Contratación indefinida inicial, a tiempo completo o parcial				
Parados durante 6 o más meses.[1]		20%	30% [2]	24 meses
Mayores de 45 años y hasta los 55.[1]		50% 45%	60% [2] 55% [2]	12 primeros meses Resto de vigencia
Mayores de 55 años y hasta los 65.[1]		55% 50%	65% [2] 60% [2]	12 primeros meses Resto de vigencia
Perceptores de prestaciones/subsidios por desempleo a los que reste un año o más de percepción.[1]		50% 45%	60% [2] 55% [2]	12 primeros meses De 13º a 24º mes
Desempleados participantes en el programa que contempla la renta activa de inserción.[1]	Mayores de 45 años y hasta los 55.[1]	65% 45%	75%[2] 55%[2]	24 primeros meses Resto de vigencia
	Mayores de 55 años y hasta los 65.[1]	65% 50%	75%[2] 60%[2]	24 primeros meses Resto de vigencia
Mujeres entre 16 y 45 años.[1]		25%		24 meses
Mujeres, en profesiones de bajo índice de empleo femenino.[1]	Mayores de 45 años o paradas durante más de 6 meses.[1]	70% 60%		12 primeros meses Del 13º al 24º mes
	Menores de 45 años en paro durante menos de 6 meses.[1]	35%		24 meses
Paradas contratadas en los 24 meses siguientes de tener un hijo.		100%		12 meses
Perceptores del subsidio por desempleo en favor de trabaj. incluidos en el Reg. esp. agr. de la Seg. Soc.[1]		90% 85%		12 primeros meses Del 13º al 24º mes
Contratación indefinida o temporal, a tiempo completo o parcial				
Desempleados en situación de exclusión social contratado por empresas y entidades sin ánimo de lucro.		65%	75%[2]	24 meses
Víctimas de violencia de género.		65%	75%[2]	24 meses

CUADRO II-21 *(continuación)*

PROGRAMA DE FOMENTO DEL EMPLEO 2006 EN LA LEY 30/2005

Colectivo	Bonificación cuota empresas a Seguridad Social por contingencias comunes	Duración de la bonificación
Transformación de contratos temporales en indefinidos		
Contratos de duración determinada y temporales celebrados antes del 1/1/2006 y transformados antes del 31/12/06 y los formativos, de relevo y de sustitución, cualquiera que sea la fecha de su celebración.	25%	24 meses
Transformación de contratos temporales en indefinidos a jornada parcial		
Contratos de prácticas o relevo celebrados inicialmente a tiempo parcial, manteniendo como mínimo la duración de la jornada.[3]	25%	24 meses
Trabajadores ocupados con contrato indefinido		
Trabajadores de 60 o más años, con 5 o más años de antigüedad en la empresa, con contrato indefinido.	50% x 5 años de antigüedad (10 puntos porcentuales de incremento por año de más, hasta 100%) [5]	Vigencia contrato
Trabajadoras con contrato suspendido por maternidad o excedencia por cuidado de hijo, que se reincorporan a su trabajo en los dos años siguientes al parto		
Con contrato indefinido, temporal o de duración determinada.	100%	12 meses siguientes a la reincorporación
Con contrato temporal anterior al 01/01/2006 que se transforma en indefinido antes de un año tras la reincorporación.	100%	18 meses siguientes a la reincorporación

[1] Si es el primer contratado por un trabajador autónomo en alta desde el 1/1/2005 se incrementa 5 puntos.
[2] Cuantía para contrato a tiempo completo de mujer. Se le puede sumar, en su caso, el incremento de la nota 1.
[3] Pueden además concertar fomento de la contratación indefinida, con indemnización de 33 días de salario por año de servicio (máximo 24 mensualidades) en el caso de despido por causas objetivas y extinción declarada improcedente, los colectivos: jóvenes de 16 a 30 años; mujeres en profesiones de bajo índice de empleo femenino; mayores de 45 años; desempleados inscritos durante 6 o más meses; minusválidos; trabajadores empleados en la misma.
[4] Salvo por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes.
[5] Las bonificaciones son incompatibles entre sí. El fomento de la contratación de trabajadores discapacitados se rige por su legislación específica. El RD 170/2004 eleva la bonificación para mujeres discapacitadas al 90% (menores 45 años) o al 100% (mayores 45) de las cuotas empresariales y la subvención para adaptación del puesto de trabajo.
Fuente: MTAS.

los 24 meses antes contemplados), reduciéndose su intensidad y ampliándose a ciertos colectivos (jóvenes de 16 a 30 años, mujeres que se reincorporan al mercado laboral tras cinco años de inactividad). Para las personas con discapacidad, la Ley 43/2006 sitúa las bonificaciones entre los 500 y los 6.300 euros anuales, diferenciando entre discapacidad y discapacidad severa y estableciendo una bonificación distinta para el caso general, las mujeres y los mayores de 45 años de ambos tipos de discapacidad. La Ley 43/2006 introduce asimismo, para los discapacitados que se establezcan como trabajadores autónomos, la posibilidad de bonificar durante cinco años el 50 por 100 de la cuota de la Seguridad Social.

CUADRO II-22

BONIFICACIONES A LA CONTRATACIÓN Y CONTRATOS ACOGIDOS EN 2006[1]

(Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo)

Colectivos	Descripción		Cuantía anual (en euros)	Duración	Contratos acogidos hasta 31/12/2006
Bonificaciones a la contratación indefinida					
Mujeres	Desempleadas, así como las víctimas de violencia de género.		850	4 años	70.968
	Contratadas en los 24 meses siguientes al parto y contratadas después de 5 años de inactividad laboral, si han trabajado al menos 3 años.		1.200	4 años	2.388
Mayores de 45 años			1.200	Vigencia del contrato	36.400
Jóvenes de 16 a 30 años			800	4 años	51.807
Otros colectivos y situaciones especiales	Parados de al menos 6 meses y trabajadores en situación de exclusión social.		600	4 años	3.270
	Personas con discapacidad.	General	4.500	Vigencia del contrato	6.529
		Mujeres	5.350		
		Mayores de 45 años	5.700		
	Personas con discapacidad severa.	General	5.100	Vigencia del contrato	164
		Mujeres	5.950		
		Mayores de 45 años	6.300		
	Conversiones en indefinidos de contratos formativos, de relevo y sustitución por jubilación.		500	4 años	1.212
Plan extraordinario para la conversión de empleo temporal en fijo					
Conversiones en indefinidos de contratos temporales, incluidos los formativos, de relevo y de sustitución por jubilación, celebrados antes del 01/07/2006, siempre que la conversión se realice antes del 01/01/2007.			800	3 años	520.705
Bonificaciones en supuestos excepcionales de contratación temporal					
Personas con discapacidad contratadas mediante contrato temporal de fomento del empleo.	En general	Varones < 45	3.500	Vigencia del contrato	14.913
		Varones > 45	4.100		
		Mujeres < 45	4.100		
		Mujeres > 45	4.700		
	Con discapacidad severa	Varones < 45	4.100		
		Varones > 45	4.700		
		Mujeres < 45	4.700		
		Mujeres > 45	5.300		
Víctimas de violencia de género o doméstica.			600	Vigencia del contrato	131
Personas en situación de exclusión social.			500	Vigencia del contrato	951
Bonificaciones para el mantenimiento del empleo indefinido					
Contratos de carácter indefinido de trabajadores de 60 o más años con una antigüedad en la empresa de 5 o más años.			50% de aportación empresarial[2]	Vigencia del contrato	
Mujeres con contrato suspendido (indefinido o temporal) reincorporadas tras la maternidad.			1.200	4 años	
Bonificaciones para contratación de personas con discapacidad por los centros especiales de empleo					
Contratos indefinidos o temporales.			100% de aportación empresarial[3]	Vigencia del contrato	

[1] Contratos bonificados acogidos al Real Decreto Ley 5/2006.

[2] Por contingencias comunes excluyendo la incapacidad temporal, con aumento anual del 10 por 100, hasta máximo 100 por 100.

[3] Incluyendo accidentes de trabajo y enfermedad profesional y cuotas de recaudación conjunta.

Fuente: MTAS.

Se introdujo además un Plan extraordinario para incentivar la conversión de contratos temporales en fijos mediante una bonificación de 800 euros anuales durante tres años para los celebrados antes del 1 de julio de 2006 y convertidos antes del 1 de enero de 2007. En el periodo julio-diciembre de 2006 se convirtieron en indefinidos 521.917 contratos temporales (incluidos los contratos formativos, de relevo y de sustitución por jubilación), lo que representa el 73 por 100 del total de contratos bonificados acogidos al RD Ley 5/2006 en dicho periodo. En efecto, hasta el 31 de diciembre de 2006, se acogieron a las nuevas bonificaciones 710.319 contratos, lo que se estima ha supuesto un coste presupuestario durante el año 2006 cercano a los 650 millones de euros.

Asimismo, la reforma ha supuesto una reducción de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social de los trabajadores con contrato indefinido para el desempleo de 0,25 puntos desde el 1 de julio de 2006, con el compromiso de reducir otros 0,25 puntos más a partir del 1 de julio de 2008, así como una reducción de la cotización empresarial al Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), cualquiera que sea la modalidad contractual, que pasa del 0,4 al 0,2 por 100.

Además de la nueva estructura de bonificaciones a la contratación, la Ley 43/2006 obliga al Gobierno, previo acuerdo con los interlocutores sociales, a presentar en los próximos meses un conjunto de medidas orientadas a impulsar la inserción en el mercado de trabajo de distintos colectivos. Se incluyen aquí medidas encaminadas a: regular la transición de los jóvenes al mercado de trabajo; mejorar la empleabilidad de las personas con discapacidad mediante la elaboración de una Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con discapacidad para el periodo 2007-2008; impulsar la contratación de trabajadores en situación de exclusión social mediante el desarrollo de la regulación del régimen de las empresas de inserción.[47]

La modernización de los Servicios Públicos de Empleo como objetivo

Por lo que se refiere a los Servicios Públicos de Empleo, el primer año de funcionamiento del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE) ha permitido mejorar la recogida de información utilizada para las estadísticas de paro registrado. Ligado

[47] Disposiciones adicional décima y duodécima, y disposición final quinta de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre de 2006, para la Mejora del crecimiento y del empleo.

a esta mejora, en octubre de 2006, el INEM empezó a publicar un nuevo indicador relativo a la ocupabilidad de los desempleados, con el fin de conocer mejor la realidad social del paro registrado y poder facilitar las intervenciones de los servicios públicos de empleo. Si bien la historia de dicho indicador es muy corta, se espera que en el futuro sea de suma utilidad para conocer mejor el perfil de los parados sobre los que los servicios públicos de empleo deben centrar su atención ya que permite identificar qué variables de los demandantes de empleo facilitan o dificultan la salida o permanencia en la situación de paro.

La probabilidad de encontrar empleo depende de un conjunto de circunstancias, siendo mayor en el caso de los hombres que en el de las mujeres, en el de los nacionales que en el de los extranjeros, en los demandantes del primer empleo frente a los que han tenido un empleo anterior, y en los que perciben prestaciones por desempleo, sobre todo de carácter asistencial, frente a los que no las perciben. Por ello, para el cálculo del índice de ocupabilidad del INEM se ha considerado un conjunto de variables[48] y se han establecido cuatro grados de ocupabilidad: a) muy bajo, cuando la antigüedad en el paro supera el año, el ámbito de búsqueda de empleo queda limitado al municipio, la comarca o el área metropolitana, el número de ocupaciones demandadas es inferior a tres y además el parado es perceptor del subsidio de mayores de 52 años o de la Renta Activa de Inserción; b) bajo, cuando se cumplen dos de los tres requisitos anteriores; c) medio, cuando se cumple sólo uno de los tres requisitos; d) alto, cuando no se cumple ningún requisito.

Así, en el último trimestre de 2006, el 15,9 por 100 de los parados registrados tenía un grado de ocupabilidad muy bajo, el 30,8 por 100 bajo, el 35,7 por 100 medio y tan sólo un 17,6 por 100 un grado de ocupabilidad alto (cuadro II-23). La suma de los dos primeros niveles hace que un 46 por 100 de los parados tenga una probabilidad baja o muy baja de encontrar empleo, siendo ésta ligeramente inferior entre las mujeres. Por edades, son los mayores de 45 años quienes registran un peor grado de ocupabilidad (un 65 por 100 tie-

[48] Las variables consideradas son: a) la antigüedad en la situación de desempleo, es decir, llevar como demandante de empleo más de un año; b) el ámbito geográfico de búsqueda de empleo, limitado o no al municipio; c) un número de ocupaciones demandadas inferiores a tres. Igualmente se ha tenido en cuenta si el desempleado es perceptor del subsidio de mayores de 52 años o es beneficiario del programa de Renta Activa de Inserción.

CUADRO II-23

OCUPABILIDAD DE LOS PARADOS POR EDAD, SEXO Y SECTOR DE ACTIVIDAD, 2006

(Porcentajes de parados registrados. Datos medios del cuarto trimestre)

	Muy baja	Baja	Media	Alta
Sexo				
Varones	14,7	31,1	36,0	18,2
Mujeres	16,6	30,6	35,5	17,3
Menores de 25 años				
Total	2,4	32,6	43,2	21,8
Varones	1,8	34,9	42,7	20,6
Mujeres	3,0	30,5	43,5	23,0
25-45 años				
Total	6,5	30,1	40,9	22,5
Varones	4,2	30,5	41,4	23,8
Mujeres	7,7	30,0	40,5	21,8
Mayores de 45 años				
Total	34,0	31,2	25,7	9,1
Varones	33,9	30,4	26,0	9,7
Mujeres	34,0	31,7	25,6	8,8
Sectores				
Agricultura	14,4	30,9	37,0	17,8
Industria	13,6	31,1	37,8	17,5
Construcción	24,7	32,7	29,7	12,9
Servicios	14,2	29,1	37,0	19,7
Sin empleo anterior	16,7	37,4	33,7	12,1
Total	**15,9**	**30,8**	**35,7**	**17,6**

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal.

nen un grado bajo o muy bajo), mientras, por sectores, la menor ocupabilidad se registra en la construcción. Por comunidades autónomas, en torno a un 30 por 100 de los parados registran un índice de ocupabilidad alto en Navarra, Asturias, Cantabria y País Vasco, mientras, por el contrario, entre el 50 y el 60 por 100 registran un grado de ocupabilidad bajo o muy bajo en Cataluña, Ceuta, Extremadura, Murcia y La Rioja

El AMCE también recogió la necesidad de constituir un Grupo de Trabajo Tripartito, en el ámbito del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), para abordar el desarrollo de la Ley de Empleo de diciembre de 2003 y las políticas activas de empleo que deben aplicarse en los próximos años, con especial atención a mujeres, jóvenes y personas con discapacidad, así como las medidas de empleo y formación a favor de la integración laboral de la población inmigrante. En este contexto deberán analizarse, entre otras cuestiones, el papel de los agentes que intervienen en el mercado de trabajo y su ámbito de actuación:

servicios públicos de empleo, entidades colaboradoras, agencias de colocación y empresas de recolocación. Ello supone reforzar aún más los Servicios Públicos de Empleo para mejorar su eficacia e incrementar la tasa de intermediación de los mismos, y orientar, en mayor medida, el conjunto de sus actuaciones hacia la atención personalizada y preventiva de la situación de desempleo. Por ello, el RD Ley 5/2006 y, posteriormente, la Ley 43/2006 recogieron el compromiso de que, en el plazo de tres meses, el Gobierno desarrolle un Plan Global de Modernización del Servicio Público de Empleo Estatal, Plan éste sobre el que de momento se está trabajando. Hay, sin embargo, que señalar que lo recogido en el AMCE era sin duda más ambicioso que lo plasmado en la normativa posterior. Mientras el RD Ley 5/2006 incluía como uno de los objetivos de dicho Plan el de mejorar la coordinación con los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos, este objetivo ha desaparecido en el trámite parlamentario de la Ley 43/2006, limitándose a la mejora de los recursos materiales, tecnológicos y humanos de la red de oficinas de los servicios públicos de empleo, para aumentar la calidad de los servicios. Así, la tan necesaria modernización de los Servicios Públicos de Empleo parece haberse circunscrito, de momento, a medidas de racionalización interna, material y de personal del Servicio Público de Empleo, que, aunque necesarias, tienen un alcance menor del inicialmente esperado.

Formación para el empleo

Durante 2006 se ha avanzado en la elaboración de la normativa necesaria para poner en marcha el nuevo sistema de formación para el empleo acordado entre los interlocutores sociales a primeros de año, tras la firma del IV Acuerdo nacional de formación y del Acuerdo de formación profesional para el empleo[49]. El subsistema de formación profesional para el empleo ha quedado así regulado por el RD 395/2007, de 23 de marzo, normativa que desarrolla la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la formación profesional e instaura un marco común para empleados y desempleados rompiendo así la división hasta ahora existente entre formación ocupacional y continua. También se ha seguido completando el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, que permite identificar mejor las cualificaciones y las competencias que deben cubrir los programas de formación. Se han establecido nuevas

[49] En febrero de 2006 se alcanzó el IV Acuerdo nacional para la formación y el Acuerdo de formación profesional para el empleo que ya se detalló en la anterior edición de esta Memoria.

cualificaciones y sus correspondientes módulos formativos[50], con lo que las 26 ramas profesionales suman ya un total de 223 cualificaciones (cuadro II-24).

En cuanto a la participación en las actuaciones de formación profesional ocupacional y los niveles de inserción laboral, según datos provisionales del SPEE, el número de demandantes de empleo formados ascendió a 270.095 en el año 2005. El perfil sociodemográfico del alumnado es el siguiente: mujeres (el 61 por 100), jóvenes (los menores de 24 años representan un tercio del total), con un bajo nivel de formación (casi el 45 por 100 agrupa a alumnos sin estudios o con estudios primarios o de primera etapa de secundaria). Del total de alumnos formados en 2005, el 74,7 por 100 encontró empleo durante el año 2006, siendo sin embargo la tasa de inserción de los hombres cinco puntos superior a la de las mujeres (cuadro II-25). En cuanto a la edad, las mayores tasas de inserción se registran en los tramos de 18-24 y de 25-29 años, decreciendo para los tramos más altos.

CUADRO II-24

CUALIFICACIONES INCLUIDAS EN EL CATÁLOGO NACIONAL

Familia profesional	Cualificaciones incluidas en el Catálogo	Familia profesional	Cualificaciones incluidas en el Catálogo
1. Agraria	12	14. Edificación y obra civil	4
2. Marítimo-pesquera	13	15. Vidrio y cerámica	13
3. Industrias alimentarias	21	16. Madera, mueble y corcho	11
4. Química	14	17. Textil, confección y piel	23
5. Imagen personal	8	18. Artes gráficas	7
6. Sanidad	8	19. Imagen y sonido	6
7. Seguridad y medio ambiente	9	20. Informática y comunicaciones	9
8. Fabricación mecánica	13	21. Administración y gestión	4
9. Instalación y mantenimiento	2	22. Comercio y *marketing*	5
10. Electricidad y electrónica	4	23. Servicios socioculturales y a la comunidad	2
11. Energía y agua	4	24. Hostelería y turismo	7
12. Transporte y mantenimiento de vehículos	13	25. Actividades físicas y deportivas	6
13. Industrias extractivas	5	26. Artes y Artesanía	–

Fuente: Elaboración propia a partir de http://www.mec.es/educa/incual/ice_incual.html.

[50] RD 1228/2006, de 27 de octubre, que complementa el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales estableciendo determinadas cualificaciones profesionales y sus correspondientes módulos formativos que se incorporan al catálogo modular de formación profesional.

CUADRO II-25

DEMANDANTES DE EMPLEO FORMADOS Y COLOCADOS, 2006

Características sociodemográficas	Alumnos formados en 2005	Alumnos contratados en 2006 (primer contrato)	Tasa de Inserción
Sexo			
Varón	103.423	77.297	74,7
Mujer	166.672	115.671	69,4
Edad			
< 18 años	12.992	9.208	70,9
18 a 24 años	73.529	58.211	79,2
25 a 29 años	59.401	47.464	79,9
30 a 39 años	68.638	48.026	70,0
40 a 44 años	23.815	14.906	62,6
> 44 años	31.720	15.153	47,8
Nivel de estudios			
Sin estudios	509	238	46,8
ISCED 1 y 2	118.772	82.063	69,1
ISCED-3	67.616	32.591	48,2
ISCED-4	224	156	69,6
ISCED-5	82.877	62.862	75,8
ISCED-6	97	58	59,8
Total	**270.095**	**192.968**	**71,4**

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, Observatorio Ocupacional, *Datawarehouse*. Datos extraídos a principios de abril de 2007.

En cuanto al sector de actividad o familia profesional, el 76 por 100 de los alumnos formados en 2005 se concentró en el sector servicios, seguidos de la industria con un 18 por 100, la construcción con un 3,5 por 100 y el sector agrario con un 1,3 por 100 (cuadro II-26). De los 146.304 formados en 2005 en el sector servicios, prácticamente la mitad se agrupó en torno a las familias profesionales de Administración y gestión, y de informática y comunicaciones.

Atendiendo a las tasas de inserción, la construcción siguió arrojando las tasas más altas (76,6 por 100), seguidas de la industria (73,5 por 100) y, en menor medida, de los servicios (70,9 por 100). Dentro de las familias profesionales del sector industrial, las tres con tasas de inserción superiores al 80 por 100 fueron las de fabricación mecánica, industrias extractivas y vidrio y cerámica; mientras que dentro de las familias del sector servicios fueron las ramas profesionales de actividades físicas y deportivas, comercio y *marketing* y transporte y mantenimiento de vehículos.

Por lo que se refiere al sistema de formación profesional continua, y en concreto a los datos sobre formación de demanda (ya

CUADRO II-26

DEMANDANTES DE EMPLEO FORMADOS Y COLOCADOS POR FAMILIA PROFESIONAL, 2006

Sector/Familia profesional	Alumnos formados en 2005	Alumnos contratados en 2006 (primer contrato)	Tasa de inserción
Servicios	**206.309**	**146.304**	**70,9**
Actividades físicas y deportivas	1.897	1.581	83,3
Administración y gestión	65.726	46.775	71,2
Comercio y *marketing*	12.124	9.895	81,6
Informática y comunicaciones	61.710	38.991	63,2
Sanidad	16.234	11.618	71,6
Seguridad y medio ambiente	1.718	1.392	81,0
Servicios socioculturales y a la comunidad	20.362	15.099	74,2
Transporte y mantenimiento de vehículos	16.062	13.142	81,8
Hostelería y turismo	10.476	7.811	74,6
Industria	**49.434**	**36.312**	**73,5**
Artes y artesanía	2.024	948	46,8
Electricidad y electrónica	6.466	5.145	79,6
Energía y agua	1.413	1.074	76,0
Fabricación mecánica	6.966	6.024	86,5
Imagen personal	5.401	3.675	68,0
Imagen y sonido	2.585	2.028	78,5
Industrias alimentarias	3.610	2.736	75,8
Industrias gráficas	13.876	9.745	70,2
Industrias químicas	1.137	853	75,0
Industrias textiles, confección y piel	1.157	595	51,4
Industrias de la madera, mueble y corcho	2.004	1.245	62,1
Industrias extractivas	65	55	84,6
Instalación y mantenimiento	2.664	2.132	80,0
Vidrio y cerámica	66	57	86,4
Construcción	**9.432**	**7.229**	**76,6**
Edificación y obra civil	9.432	7.229	76,6
Agrario	**3.639**	**2.337**	**64,2**
Agraria	3.538	2.253	63,7
Marítimo-pesquera	101	84	83,2
Otro	**1.281**	**786**	**61,4**
Formación complementaria	1.281	786	61,4
Total	**270.095**	**192.968**	**71,4**

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, Observatorio Ocupacional, *Datawarehouse*. Datos extraídos a principios de abril de 2007.

que no se dispone de datos sobre formación de oferta), las acciones formativas han seguido aumentando a lo largo del año 2006, incrementando el número de participantes formados en un 23 por 100, desde los 934.128 de 2005 a 1.146.679 (cuadro II-27). Al igual que sucediera el año anterior, la formación impartida es mayoritariamente genérica, de nivel medio o superior y escasamente informatizada, aunque sigue produciéndose una disminución del peso de la formación presencial a favor de la formación a distancia o mixta.

CUADRO II-27

PARTICIPANTES EN ACCIONES DE FORMACIÓN CONTINUA EN LAS EMPRESAS POR TIPO DE ACCIÓN FORMATIVA Y TAMAÑO DE LA EMPRESA, 2005-2006

Acciones formativas	2005			2006		
	Participantes formados		Ratio de participación[1]	Participantes formados		Ratio de participación[1]
	Número	%		Número	%	
Tipo de acción						
Genérica	613.678	65,7	91,7	754.930	65,8	93,0
Específica	320.450	34,3	88,9	391.749	34,2	90,3
Modalidad de impartición						
Presencial	672.693	72,0	89,4	741.240	64,6	90,6
A distancia	103.484	11,1	94,7	165.957	14,5	96,4
Mixta	125.689	13,5	92,3	184.747	16,1	91,0
Teleformación	32.262	3,5	91,4	54.735	4,8	91,5
Nivel de la formación						
Básico	382.700	41,0	91,2	463.691	40,4	93,0
Medio/Superior	551.428	59,0	90,3	682.988	59,6	91,4
Alfabetización informática						
Módulo aislado	476	0,1	80,8	159	0,0	100,0
Módulo en una acción formativa	6.168	0,7	95,6	6.945	0,6	98,1
Sin módulo	927.468	99,3	90,6	1.139.575	99,4	92,0
Por tamaño de la empresa [2]						
1 a 5 trabajadores	29.787	3,2	95,2	47.479	4,1	97,1
6 a 9 trabajadores	15.843	1,7	95,1	24.623	2,1	96,3
10 a 49 trabajadores	120.404	12,9	95,3	160.969	14,0	96,8
50 a 249 trabajadores	199.496	21,4	94,0	236.314	20,6	95,4
250 a 999 trabajadores	164.086	17,6	91,7	190.343	16,6	91,9
> 1.000 trabajadores	403.410	43,2	89,3	482.563	42,1	89,0
Total	**934.128**	**100,0**	**90,7**	**1.146.679**	**100,0**	**92,0**

[1] Cociente entre la suma de los grupos de formación finalizados respecto a la de los grupos formativos válidos, es decir aquellos con al menos un participante.
[2] Pueden darse diferencias entre la suma de los parciales y el total por valores nulos o fuera de rango.
Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

El perfil sociodemográfico de los participantes formados en el año 2006 tampoco se ha visto significativamente alterado, de forma que el 70 por 100 de los participantes se mantiene en el grupo de edad de 26 a 45 años, es mayoritariamente masculino, un tercio tiene educación secundaria y un 41 por 100 son trabajadores cualificados. Se observa, sin embargo, una ligera progresión del peso de las mujeres aunque sólo representan el 42 por 100 del total (40 por 100 en 2005). En cuanto al tamaño de la empresa, la mayoría de los participantes provienen de empresas de más de 1.000 trabajadores, aunque por segundo año consecutivo, su peso va disminuyendo en favor de las pymes. Por sectores de actividad, el mayor número de participantes se ha concentrado en el sector servicios, seguido del comer-

cio y de la industria, de manera que estos tres sectores agrupan el 75 por 100 del total de participantes formados. El mayor crecimiento interanual se ha registrado sin embargo en el sector de la construcción y el menor en la hostelería. Todas las comunidades autónomas han aumentado sus participantes en formación continua, destacando Andalucía y Madrid con un incremento respectivo de 47.794 y 38.363 participantes más que el año anterior, de forma que concentran el 40 por 100 de los formados en 2006.

Por su parte, el número de empresas formadoras ha aumentado un 44 por 100 hasta situarse en 88.946, siendo el 90 por 100 empresas de menos de 50 trabajadores. Así, el crédito asignado a acciones de formación ha pasado de los 318,6 millones de euros de 2005 a 385,1 millones en 2006, lo que supone una variación interanual del 21 por 100 (cuadro II-28).

CUADRO II-28

EMPRESAS FORMADORAS POR TAMAÑO, SECTOR DE ACTIVIDAD Y CRÉDITOS ASIGNADOS[1], 2005-2006

Empresas formadoras	2005				2006			
	Núm. de empresas	%	Crédito asignado [2]	Crédito disponible [3]	Núm. de empresas	%	Crédito asignado [2]	Crédito disponible [3]
Por tamaño de la empresa								
1 a 5 trabajadores	21.790	35,3	9.832.782	2.776.433	33.736	37,9	15.230.546	3.666.515
6 a 9 trabajadores	7.460	12,1	4.954.143	1.771.114	11.412	12,8	7.672.927	2.552.081
10 a 49 trabajadores	20.892	33,8	39.870.069	17.811.623	29.550	33,2	56.712.612	24.362.955
50 a 249 trabajadores	9.149	14,8	72.911.999	35.216.108	11.390	12,8	90.147.091	42.044.605
250 a 999 trabajadores	1.908	3,1	59.763.842	26.882.783	2.212	2,5	69.492.936	30.227.631
> 1.000 trabajadores	520	0,8	131.333.314	51.571.266	570	0,6	144.556.555	52.375.616
Por sector de actividad								
Agricultura	627	1,0	1.896.322	1.148.644	839	0,9	2.442.265	1.278.470
Industria	15.416	25,0	101.395.386	48.006.894	20.376	22,9	115.620.621	51.469.314
Construcción	8.140	13,2	24.368.484	11.632.780	13.369	15,0	34.971.193	15.746.236
Comercio	9.182	14,9	38.271.691	14.108.827	14.478	16,3	47.108.713	15.838.698
Hosteleria	4.321	7,0	12.854.873	4.915.568	6.348	7,1	16.186.534	6.033.999
Servicios	20.271	32,8	129.973.403	50.684.123	29.443	33,1	157.272.903	60.131.291
Total	**61.786**	**100,0**	**318.678.351**	**135.759.452**	**88.946**	**100,0**	**385.165.857**	**155.464.579**

[1] Pueden darse diferencias entre la suma de los parciales y el total por valores nulos o fuera de rango.
[2] Cantidad que corresponde a la empresa para financiar la formación de sus trabajadores con cargo a las bonificaciones de las cuotas que aporta el concepto de formación profesional a la Seguridad Social.
[3] Diferencia entre crédito asignado y dispuesto.
Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

1.2.4. **Esfuerzo en políticas de empleo: análisis del gasto**

Durante el año 2005, al igual que el año anterior, el gasto total en políticas de empleo se situó en España en el 2,1 por 100 del PIB, tan sólo una décima menos que la media de la UE-15 (cuadro II-29). A pesar de haberse estrechado el diferencial, España sigue manteniéndose en la UE-15, junto con Grecia, Italia, Luxemburgo, Portugal y Reino Unido, entre los países que menores esfuerzos realizan en políticas de empleo en relación a su tasa de paro. Así, por cada punto de paro, España dedicó en el año 2005 el 0,231 del PIB a políticas de empleo frente al 0,265 de media en la UE-15.

CUADRO II-29

GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2005

(En porcentaje del PIB)

Países	Servicios de mercado de trabajo	Políticas activas (categorías 2 a 7)	Políticas pasivas (categorías 8 y 9)	Gasto total	Gasto total en políticas activas por punto de tasa de paro	Gasto total por punto de tasa de paro
Alemania	0,4	0,6	2,3	3,3	0,055	0,293
Austria	0,2	0,5	1,5	2,1	0,088	0,411
Bélgica	0,2	0,9	2,4	3,4	0,100	0,405
Chipre	–	–	–	–	–	–
Dinamarca	0,2	1,4	2,5	4,1	0,292	0,837
Eslovaquia	0,2	0,2	0,3	0,6	0,010	0,037
Eslovenia	–	–	–	–	–	–
España	**0,1**	**0,6**	**1,5**	**2,1**	**0,063**	**0,231**
Estonia	0,0	0,0	0,1	0,2	0,006	0,023
Finlandia	0,1	0,7	1,9	2,8	0,084	0,324
Francia	0,2	0,7	1,6	2,5	0,073	0,277
Grecia	0,0	0,1	0,4	0,5	0,006	0,051
Holanda	0,5	0,9	2,0	3,4	0,178	0,701
Hungría	0,1	0,2	0,4	0,7	0,027	0,095
Irlanda	0,2	0,5	0,8	1,5	0,109	0,342
Italia	0,0	0,5	0,8	1,3	0,059	0,167
Letonia	0,1	0,1	0,3	0,5	0,016	0,059
Lituania	0,1	0,1	0,1	0,3	0,018	0,041
Luxemburgo	0,0	–	0,7	0,7	–	0,149
Malta	–	–	–	–	–	–
Polonia	–	0,4	0,9	1,2	0,020	0,068
Portugal	0,1	0,5	1,3	2,0	0,064	0,241
Reino Unido	0,4	0,1	0,2	0,7	0,024	0,140
Rep. Checa	0,1	0,1	0,2	0,5	0,015	0,062
Suecia	0,2	1,1	1,2	2,5	0,139	0,314
UE-15	**0,2**	**0,5**	**1,4**	**2,2**	**0,065**	**0,265**
UE-27	**0,2**	**0,5**	**1,4**	**2,1**	**0,058**	**0,232**

Fuente: Eurostat, *Labour Market Policy. Expenditure and Participants Data* 2005, 2007.

CUADRO II-30

GASTO EN POLÍTICAS DE EMPLEO POR TIPO DE ACCIÓN EN ESPAÑA Y LA UE, 2005

Categorías de gasto	España		UE-15		UE-27	
	Millones de euros	Porcentaje respecto al total	Millones de euros	Porcentaje respecto al total	Millones de euros	Porcentaje respecto al total
1. Servicios de mercado de trabajo	833,5	4,3	25.029,3	11,1	25.374,7	11,0
2. Formación	1.334,4	6,9	21.867,0	9,7	22.225,5	9,6
3. Rotación y reparto de trabajo	77,2	0,4	342,5	0,2	342,5	0,1
4. Incentivos al empleo	2.629,5	13,6	13.390,9	5,9	13.698,9	5,9
5. Integración de discapacitados	175,7	0,9	9.296,1	4,1	9.729,4	4,2
6. Creación directa de empleo	595,3	3,1	7.760,8	3,4	8.034,6	3,5
7. Incentivos a la creación de empresas	463,0	2,4	3.396,2	1,5	3.486,8	1,5
Total medidas activas (1-7)	*6.108,5*	*31,7*	*81.082,8*	*35,8*	*82.892,4*	*35,8*
8. Mantenimiento de ingresos y apoyo excluidos mercado de trabajo	12.890,3	66,8	137.296,9	60,6	139.098,5	60,1
9. Prejubilaciones	283,6	1,5	8.104,9	3,6	9.501,0	4,1
Total medidas pasivas (8-9)	*13.173,9*	*68,3*	*145.401,8*	*64,2*	*148.599,5*	*64,2*
Total	**19.282,4**	**100,0**	**226.484,6**	**100,0**	**231.491,9**	**100,0**

Fuente: Eurostat, *Labour Market Policy. Expenditure and Participants Data* 2005, 2007.

El desglose del gasto público en políticas de empleo muestra que, si bien en España el gasto en políticas pasivas sigue absorbiendo dos tercios del total, el peso del gasto en políticas activas aumenta progresivamente, habiéndose alcanzado el 31,7 por 100 (28,6 por 100 en 2004), cuatro décimas menos que la media de la Unión Europea (cuadro II-30). Dentro de las medidas activas, el peso del gasto dedicado a los servicios del mercado de trabajo, a la integración de los discapacitados o a la formación sigue estando en España muy por debajo del gasto de los países de la UE-15, mientras el peso de los incentivos al empleo y las ayudas a la creación directa de empleo siguen duplicando el peso que dichas categorías recogen en la UE-15.

Evolución de la protección por desempleo y de la tasa de cobertura

En cuanto a la evolución de la protección por desempleo durante el año 2006, el número de beneficiarios se ha situado en 1.330.400 personas, habiendo aumentado a un ritmo similar al del año anterior (2,7 por 100). Se ha producido, un incremento tanto de los perceptores de la prestación contributiva como de los del subsidio y de la renta activa de inserción, incremento que ha compensado la nueva caída de los beneficiarios correspondientes a los trabajadores eventuales agrarios (gráfico II-6). Se ha dado esta evolución en un con-

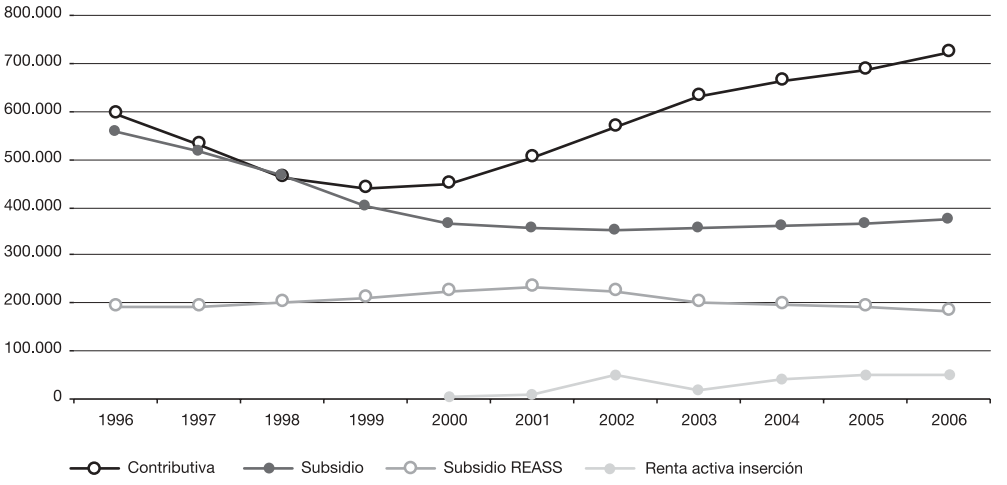
texto de reducción del paro registrado (en 80.000 personas entre diciembre de 2005 y diciembre de 2006), reducción que sin embargo esconde un incremento del paro registrado entre los extranjeros (16.670 parados extranjeros más en diciembre 2006 frente al mismo mes del año anterior)[51].

Por sectores de actividad, el mayor número de prestaciones, excluyendo las relativas a los eventuales agrarios y a la renta activa de inserción, por no disponer de datos, se ha seguido concentrando en el sector servicios, sector que agrupa el 69,5 por 100 de las prestaciones contributivas y el 59,1 por 100 de las asistenciales, un punto más que el año anterior para ambos tipos de prestación. A diferencia de lo que sucediera en 2005, el mayor ritmo de aumento se ha producido en el sector agrario, tanto en las prestaciones contributivas como en las asistenciales (11,7 y 6,9 por 100, respectivamente),

GRÁFICO II-6

BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, 1996-2006

(Según tipo de prestación)



Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales, febrero de 2007*.

[51] El INEM no desglosa las prestaciones por desempleo por nacionalidad, pero el aumento de los parados registrados extranjeros, que contrasta con la caída del número de parados registrados nacionales, puede explicar en parte el incremento de las prestaciones contributivas y de la tasa de cobertura en 2006.

seguido del incremento del sector servicios (6,3 por 100 en las contributivas y 3,2 por 100 en las asistenciales).

Por comunidades autónomas, la distribución de beneficiarios no se ha alterado respecto a lo que se viene observando en los últimos años: el mayor número de prestaciones sigue concentrándose en Andalucía (236.200), seguida de Cataluña (184.800), Madrid (133.700) y la Comunidad Valenciana (116.600), habiéndose producido un incremento de los beneficiarios, aunque a menor ritmo que el observado el año anterior, en prácticamente todas las comunidades. Tan sólo se ha registrado una caída de los beneficiarios en Cantabria, en Castilla y León y, por segundo año consecutivo, en Madrid.

La tasa de cobertura, cociente entre el número de prestaciones y el paro registrado, ha acelerado su ritmo de crecimiento a lo largo del año, debido a la desaceleración del paro registrado[52]. En efecto, tanto la tasa bruta como la neta han crecido a un ritmo del 7,0 por 100, un punto más que el año anterior, hasta situar la tasa bruta en el 72,6 por 100 (67,8 por 100 en 2005) y la neta en el 84,9 por 100 (79,1 por 100 en 2005).

Nivel contributivo

El número de beneficiarios de prestaciones contributivas por desempleo se situó en el año 2006 en 720.400, habiendo acelerado su ritmo de crecimiento respecto al año anterior (4,9 por 100 frente al 3,6 por 100 de 2005), debido al aumento de las prestaciones de las mujeres que han aumentado a un ritmo tres veces superior al de los varones (7,5 por 100 frente al 2,5 por 100 de los varones). El porcentaje de mujeres sigue así aumentando y se ha situado en 2006 en el 47,8 por 100, más de un punto superior al del año anterior. En cuanto a la edad, el 77,3 por 100 se concentra en el tramo de 25 a 54 años, manteniéndose la diferencia de peso de dicho grupo de edad, entre varones y mujeres, en diez puntos a favor de las segundas. El colectivo de mayores de 55 años ha registrado una moderada desaceleración para los varones, que contrasta con el elevado ritmo de crecimiento de las mujeres, aunque el peso de este grupo

[52] Como ya se explicó en la edición anterior de esta Memoria, el SISPE ha modificado las cifras de paro registrado. Por ello, con el fin de mantener la homogeneidad de las tasas de cobertura, se ha utilizado para su cálculo los datos sobre paro registrado simulados por el SPEE, según la metodología anterior a la entrada en funcionamiento del citado sistema.

de edad sigue siendo, para las mujeres, la mitad que el de los varones (8,8 y 19,2 por 100 respectivamente).

Atendiendo a las causas del derecho para percibir dichas prestaciones, se mantiene la tónica observada el año anterior, de forma que la principal causa sigue siendo la finalización del contrato, con un peso del 50 por 100. Disminuye progresivamente el peso de los despidos reconocidos en acta de conciliación, que pasa del 4,6 por 100 de 2005 al 3,6 por 100, y en el cese por despido sigue aumentando el peso de las «otras causas», hasta alcanzar ya el 40 por 100. Los beneficiarios por estas últimas se situaron en 283.000, un 10,5 por 100 más que el año anterior.

La cuantía media bruta reconocida a los beneficiarios de las prestaciones contributivas ascendió en 2006 a 24,10 euros diarios, habiendo aumentado un 2,9 por 100 respecto al año anterior. El diferencial entre varones y mujeres sigue aumentando ligeramente en detrimento de estas últimas, de forma que en media los varones percibieron 26,50 euros diarios y las mujeres 21,50 euros, lo que situó el diferencial medio en 5 euros, llegando a alcanzar los 7 euros diarios en los tramos de mayor edad.

El periodo medio reconocido de las prestaciones se mantiene prácticamente en los niveles del año anterior (15,5 meses frente a 15,6 en 2005), con un perfil creciente en función de la edad. El periodo medio reconocido es siempre mayor para los varones que para las mujeres, excepto en los tramos de 30 a 39 años, y el diferencial es más acusado en los tramos de mayor edad (cuadro II-31).

Entre los principales cambios normativos relativos a la protección por desempleo del año 2006, cabe señalar el RD 200/2006, de 17 de febrero[53] por el que se mejoran y simplifican los procedimientos administrativos y de gestión de las prestaciones y se facilita un mejor conocimiento de los derechos de los trabajadores. La nueva regulación establece procesos especiales de tramitación en determinados casos, facilita el uso de las nuevas tecnologías para la agilización de los procedimientos administrativos al posibilitar que los ciudadanos puedan en un futuro solicitar sus prestaciones por teléfono,

[53] RD 200/2006, de 17 de febrero, por el que se modifica el RD 625/1985, de 2 de abril, que desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección de desempleo.

CUADRO II-31

PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS POR DESEMPLEO, PERIODO DE DERECHO RECONOCIDO, 2005-2006

(Distribución por edad y sexo. Periodo en meses)

Edad	2005			2006		
	Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos	Varones	Mujeres
16-19	5,6	5,7	5,4	5,6	5,7	5,3
20-24	9,5	9,7	9,1	9,3	9,6	9,0
25-29	13,1	13,1	13,2	13,1	13,1	13,2
30-34	15,6	15,1	16,0	15,6	15,0	16,0
35-39	15,9	15,9	16,0	15,9	15,8	16,1
40-44	15,8	16,4	15,2	15,7	16,2	15,1
45-49	16,1	16,7	15,5	15,9	16,4	15,4
50-54	17,8	18,4	17,0	17,4	17,9	16,8
55-59	19,8	20,4	18,3	19,6	20,3	18,3
60 y más	21,2	21,6	20,1	21,1	21,5	20,0
Total	**15,6**	**16,0**	**15,1**	**15,5**	**15,9**	**15,1**

Fuente: MTAS; Subdirección General de Servicios Técnicos del Servicio Público de Empleo Estatal.

correo postal o Internet sin tener que acudir a las oficinas de empleo, reduce la documentación necesaria a aportar y unifica el sistema de pago eliminando el descuento de los 10 días de protección en el primer pago de la prestación. Igualmente se flexibiliza el tratamiento de la movilidad al extranjero de los beneficiarios de prestaciones.

Las modificaciones normativas más significativas del año en materia de protección por desempleo se derivan de la reforma laboral, y han sido recogidas en la Ley 43/2006, de 29 de diciembre[54]. Se mejora la protección por desempleo para determinados colectivos, entre los que se encuentra el personal fijo discontinuo y los mayores de 45 años sin responsabilidades familiares, y se posibilita la prestación, hasta ahora inexistente, para los socios trabajadores de cooperativas cuando finalice el vínculo societario de duración determinada. A finales de año se aprobó la legislación que extiende la protección por desempleo a determinados cargos públicos y sindicales[55].

[54] Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la Mejora del crecimiento y del empleo.

[55] Ley 37/2006, de 7 de diciembre, Relativa a la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social y a la extensión de la protección por desempleo a determinados cargos públicos y sindicales.

Nivel asistencial

En 2006, los perceptores de prestaciones de nivel asistencial ascendieron a 373.800, un 1,8 por 100 más que el año anterior, habiéndose producido una disminución del número de perceptores entre los varones, que se ha visto compensada por un mayor incremento del número de mujeres beneficiarias. Por tercer año consecutivo, el peso de las mujeres ha aumentado en dos puntos, hasta situarse en el 56,1 por 100. Por tramos de edad, mientras entre los varones el 54,3 por 100 de los beneficiarios se situaban entre los mayores de 55 años y el 41,4 por 100 entre los de 24-54 años, entre las mujeres, el 65,8 por 100 tenía entre 24 y 54 años de edad y sólo un 28,1 por 100 tenía más de 55 años.

Régimen Especial Agrario

Por cuarto año consecutivo, el número de trabajadores eventuales agrarios perceptores del subsidio de paro descendió hasta situarse en 2006 en 184.900, lo que supone una caída del 3,4 por 100, similar a la del año anterior. El ritmo de caída es mayor entre los hombres, de modo que el peso de las mujeres sigue aumentando hasta situarse en el 62 por 100, dos puntos por encima al observado el año anterior. La estructura por edades se mantiene, de manera que el 65,5 por 100 tiene entre 24 y 54 años, y el grupo de los mayores de 55 años sigue avanzando ligeramente hasta situarse en el 32,6 por 100, tanto para los varones como para las mujeres.

A lo largo del año 2006 se han producido también cambios normativos en relación a la protección al desempleo de los trabajadores agrarios[56]. La nueva regulación modifica la duración de la prestación, de forma que los trabajadores adscritos al REASS, al igual que el resto de trabajadores, pasarán a obtener un día de protección por cada tres cotizados, en lugar de un día de protección por cada cuatro cotizados como hasta ahora. Se eliminan los límites temporales de acceso a la renta agraria fijados en la actualidad en un máximo de seis derechos de carácter anual. Se facilita también el acceso al subsidio de desempleo de los trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS) de Andalucía y Extremadura de forma que puedan computar, no sólo las jornadas cotizadas durante el trabajo eventual agrario, sino también las del trabajo fijo discontinuo agrario y se prorroga al 31 de diciembre de 2006 la exigencia de 25 jornadas reales, en lugar de 35, para acceder

[56] RD 864/2006, de 14 de julio, de Mejora del sistema de protección por desempleo de los trabajadores agrarios.

al subsidio en los municipios afectados por las heladas, al igual que el año anterior.

Marco estable para la Renta Activa de Inserción

También ha sido significativa, en el terreno normativo, la introducción de un marco estable para la renta activa de inserción, al haberse incorporado, con carácter permanente, el programa de Renta Activa de Inserción al sistema de protección por desempleo, rompiéndose la vigencia anual que, desde el año 2000, tenía dicho programa. En cumplimiento del AMCE, y con el fin de dar una mejor respuesta a las directrices sobre el empleo de la UE-25 en lo relativo a la capacidad de inserción de los parados con mayores dificultades de incorporación al mercado laboral, el Gobierno aprobó a finales de 2006 el RD 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de Renta Activa de Inserción, cuyas principales novedades son: a) la obligación del Servicio Público de Empleo de cotizar a la Seguridad Social por dicha renta conforme a lo establecido en el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social; b) el establecimiento de la percepción de la renta desde el día siguiente a su solicitud, eliminándose el periodo de espera para iniciar el devengo de la misma, que se redujo de tres meses a uno con el RD 205/2005, de 25 de febrero, y c) la posibilidad de que las víctimas de violencia de género o doméstica, siempre que acrediten el cambio de su residencia en los doce meses anteriores a la solicitud de admisión al programa, perciban, en modalidad de pago único, una ayuda suplementaria equivalente al importe de tres meses de la renta activa de inserción.

Aumenta el gasto público en desempleo

Según el avance de liquidación del presupuesto de gastos del SPEE, el presupuesto destinado a prestaciones por desempleo en 2006 se situó en 14.005,6 millones de euros, un 7,2 superior al de 2005 (cuadro II-32). Al igual que el año anterior, a 31 de diciembre de 2006, se encontraba ejecutado el 99,6 por 100 del presupuesto, con una ejecución superior al 99 por 100 en todas las partidas, salvo en la relativa a la Renta Activa de Inserción. Por lo que se refiere a esta partida, cuyo presupuesto fue revisado a la baja en 27 millones de euros respecto a los 300 millones inicialmente presupuestados, el porcentaje de ejecución se situó a cierre de año en el 92,2 por 100, debido al mantenimiento del mes de espera para el devengo de la prestación, tiempo de espera que, como ya se ha indicado, desaparece con la nueva normativa de la Renta Activa de Inserción. Respecto al presupuesto del año ante-

CUADRO II-32

GASTO TOTAL EN DESEMPLEO, 2006

(Liquidación provisional, Presupuesto del SPEE. Prestaciones a los desempleados en millones de euros)

Clasificación gasto	Presupuesto			Ejecución	
	Inicial	Modificación	Actualizado	Obligaciones reconocidas	% Ppto.
Prestaciones contributivas	7.068,9	547,0	7.615,9	7.595,8	99,7
Subsidio	1.759,6	62,0	1.821,6	1.819,1	99,9
Subsidio REASS	858,6	27,0	885,6	880,0	99,4
Cuotas beneficiarios prestac. contributivas	2.983,8	41,0	3.024,8	3.018,1	99,8
Cuotas beneficiarios subsidio	374,7	10,0	384,6	381,7	99,2
Renta activa inserción	300,0	–27,0	273,0	251,6	92,2
Total	**13.345,6**	**660,0**	**14.005,6**	**13.946,4**	**99,6**

Datos a 31 de diciembre de 2006.
Fuente: INEM, Subdirección General de Servicios Técnicos del Servicio Público de Empleo Estatal.

rior, las partidas que han registrado un mayor incremento son las relativas a las prestaciones contributivas (aumenta un 10 por 100) y las de la renta activa de inserción (un 11 por 100 superior al 2005), mientras el presupuesto destinado al subsidio del REASS vuelve a reducirse (cae un 0,7 por 100 debido a la caída del número de perceptores).

1.3. Políticas de empleo en las comunidades autónomas

El progresivo acercamiento a los objetivos cuantitativos básicos para el empleo en 2010 fijados en la EEE y en el PNR no pueden hacer olvidar que persisten diferencias territoriales muy notables en esos indicadores (cuadro II-33). En los últimos cinco años, el avance en el empleo ha sido bastante parejo en todas las comunidades autónomas e incluso algo mayor en las que partían de posiciones más retrasadas, lo que parece haber permitido cierta convergencia. Pero los puntos de partida eran tan diferentes como para que los desequilibrios territoriales sean aún muy visibles.

No siempre, además, los indicadores básicos de los mercados de trabajo regionales traslucen los mismos puntos fuertes y débiles. En buena medida esto responde a la diversidad de estructuras socioeconómicas que, si bien en líneas generales han tendido a converger en los últimos decenios, apunta a la configuración de un ámbito más

dinámico en economía y en población (centrado en el tercio nororiental de la península, Baleares y Madrid), por una parte, y por otra un conjunto más heterogéneo de regiones relativamente menos dinámicas, así como territorios que, pese a su dinamismo, no terminan de cerrar la distancia que supone el haber partido de un fuerte atraso. Persiste también una baja movilidad que contribuye a mantener esas distancias[57].

En cuanto a los resultados del mercado de trabajo, esos indicadores deberían reflejar también, cada vez más, el esfuerzo en políticas de empleo y la adecuación — o no — de éstas a los problemas concretos de cada territorio. No obstante, cabe anticipar que subsisten claras dificultades para allegar información suficiente y sistemática sobre tales esfuerzos y, desde luego, para conocer su rendimiento. Por otro lado, parece primar una uniformidad en los programas concretos que contrasta con la apreciable heterogeneidad que muestran los principales indicadores de los mercados de trabajo regionales.

Tampoco se ha alcanzado todavía el objetivo de reforzar la coordinación de las políticas activas. Ésta debería orientarse a reforzar los flujos de información en todo el sistema nacional de empleo, así como a adecuar al máximo los programas concretos (aun dentro de líneas generales comunes) a las distintas realidades.

1.3.1. **El territorio en la EEE**

A pesar de haberse producido cierta convergencia en los indicadores de empleo en el último quinquenio, todavía hay distancias muy considerables entre las comunidades autónomas. Asi por ejemplo, en 2006 se cifraba en 14,4 puntos la diferencia entre la tasa de empleo más alta (Cataluña) y la más baja (Extremadura). Siete comunidades autónomas se situaban en 2006 por encima del 66 por 100, es decir, habían rebasado ya el objetivo previsto en el PNR para 2010. Cuatro de ellas superaban con claridad el propio objetivo del 70 por 100

[57] Véase Informe CES 1/2005, *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo,* págs. 27-40.

CUADRO II-33

POSICIÓN RELATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL EMPLEO, 2006

Tasa empleo 16-64 años Ambos sexos		Crecimiento total 2001-2006 ESP= 7,0 pp		
		Inferior a ESP (<6,5 pp)	Cercano a ESP (6,5-7,5 pp)	Superior a ESP (>7,5 pp)
Tasa en 2006 ESP= 65,7%	>70	Baleares Navarra Cataluña		La Rioja Madrid
	65-70	Aragón Comunidad Valenciana	Murcia País Vasco	Cantabria
	60-65	Canarias	Castilla-La Mancha Galicia	Castilla y León
	<60	Extremadura		Andalucía Asturias

Tasa empleo 16-64 años Mujeres		Crecimiento total 2001-2006 ESP= 10,1 pp		
		Inferior a ESP (<9,5 pp)	Cercano a ESP (9,5-10,5 pp)	Superior a ESP (>10,5 pp)
Tasa en 2006 ESP= 54,0%	>60	Baleares Cataluña		Madrid Navarra
	55-60		Aragón	País Vasco La Rioja
	50-55	Comunidad Valenciana Canarias	Galicia	Murcia Castilla y León Cantabria
	<50	Castilla-La Mancha	Extremadura	Andalucía Asturias

Tasa empleo < 25 años Ambos sexos		Crecimiento total 2001-2006 ESP= 6,5 pp		
		Inferior a ESP (<6,0 pp)	Cercano a ESP (6,0-7,0 pp)	Superior a ESP (>7,0 pp)
Tasa en 2006 ESP= 43,3%	>45	Murcia Cataluña Comunidad Valenciana Baleares		Madrid Castilla-La Mancha
	40-45	La Rioja Navarra Aragón		Andalucía
	35-40	Canarias País Vasco Extremadura		Cantabria Galicia Castilla y León
	<35			Asturias

Tasa empleo 55-64 años Ambos sexos		Crecimiento total 2001-2006 ESP= 5,0 pp		
		Inferior a ESP (<4,5 pp)	Cercano a ESP (4,5-5,5 pp)	Superior a ESP (>5,5 pp)
Tasa en 2006 ESP= 44,1%	>50		Baleares	Cataluña
	45-50	La Rioja	Navarra Madrid	
	40-45	Galicia Cantabria Aragón Castilla y León Murcia	Canarias Castilla-La Mancha Comunidad Valenciana	País Vasco
	<40	Asturias Extremadura	Andalucía	

Fuentes: Elaboración propia con datos de Eurostat, *Regional statistics* para el año 2001 y con microdatos de INE, *Encuesta de Población Activa* para el año 2006.

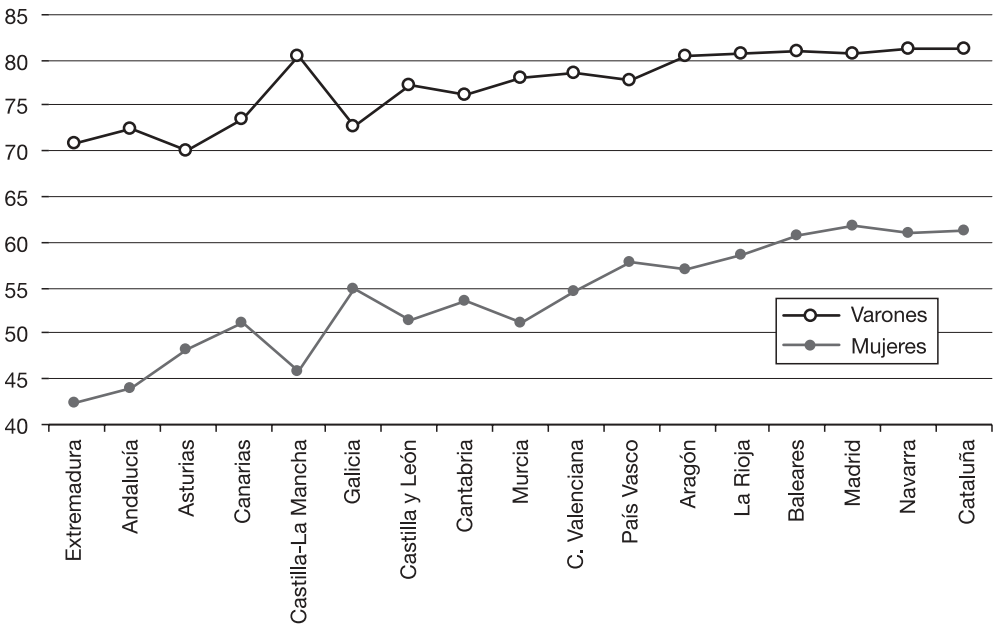
marcado en la EEE para ese mismo año: Cataluña, Navarra, Madrid y Baleares.

En la tasa de empleo femenina de 16 a 64 años, esas mismas cuatro comunidades autónomas superaban también en 2006 el objetivo del 60 por 100. La distancia máxima entre las comunidades autónomas por tasa de empleo masculina es de 10 puntos (gráfico II-7), mientras que en la tasa de empleo femenina es de 20 puntos y, en general, parece que cuanto mayor es la tasa de empleo para ambos sexos, menor es la distancia en este indicador entre varones y mujeres. En las comunidades autónomas con mejores resultados es precisamente el amplio margen entre varones y mujeres el que puede permitir elevar todavía más los resultados en las tasas de empleo de ambos sexos. En varios territorios de los peor posicionados parece claro que no se trata sólo de alcanzar un mayor nivel de empleo entre

GRÁFICO II-7

DIFERENCIAS POR SEXO EN LAS TASAS DE EMPLEO DE LAS CCAA, 2006

(Tasas de empleo de 16 a 64 años. CCAA ordenadas de menor a mayor tasa para ambos sexos)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

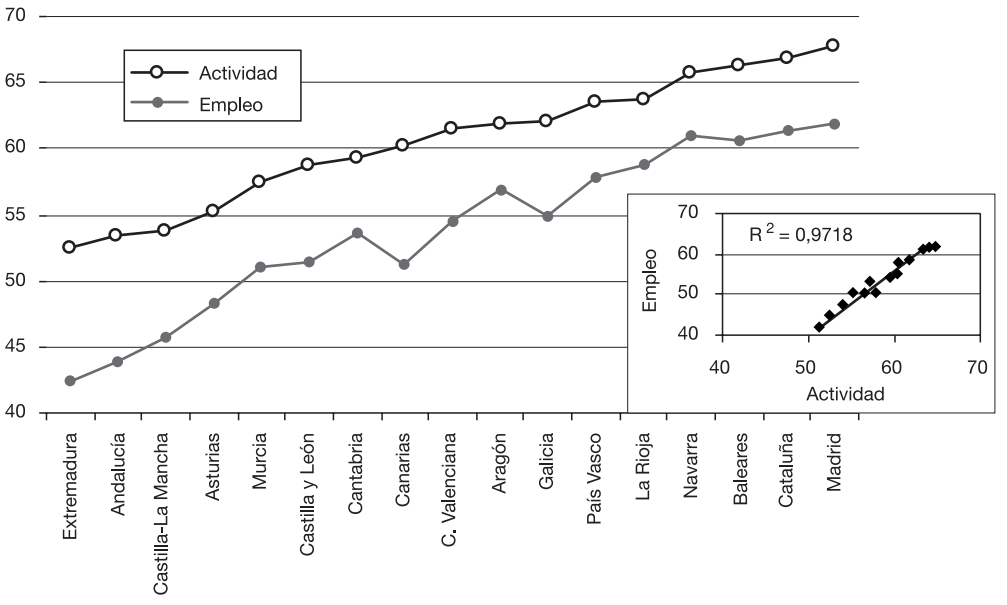
las mujeres, porque también es relativamente baja la tasa de empleo masculina, pero en estos casos es donde se da también la mayor distancia en el empleo por sexos, lo que refuerza la conclusión de que la necesidad de incrementar la tasa de empleo femenina es común a todos los territorios para un mejor cumplimiento de los objetivos marcados.

El principal condicionante de la mayor o menor tasa de empleo femenina en las comunidades autónomas es la propia tasa de actividad, es decir, la participación en el mercado de trabajo (gráfico II-8). Pero en todos los casos hay una muy considerable distancia —que muestra la magnitud del desempleo— entre actividad y empleo femeninos, lo cual indica que a la baja participación laboral de las mujeres en el mercado de trabajo se suma un considerable problema de paro; éste, a su vez, puede desanimar la participación laboral. La mayor diferencia que se observa en el extremo más

GRÁFICO II-8

TASAS DE ACTIVIDAD Y EMPLEO FEMENINAS EN LAS CCAA, 2006

(Mujeres de 16 a 64 años. CCAA ordenadas de menor a mayor tasa de actividad)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

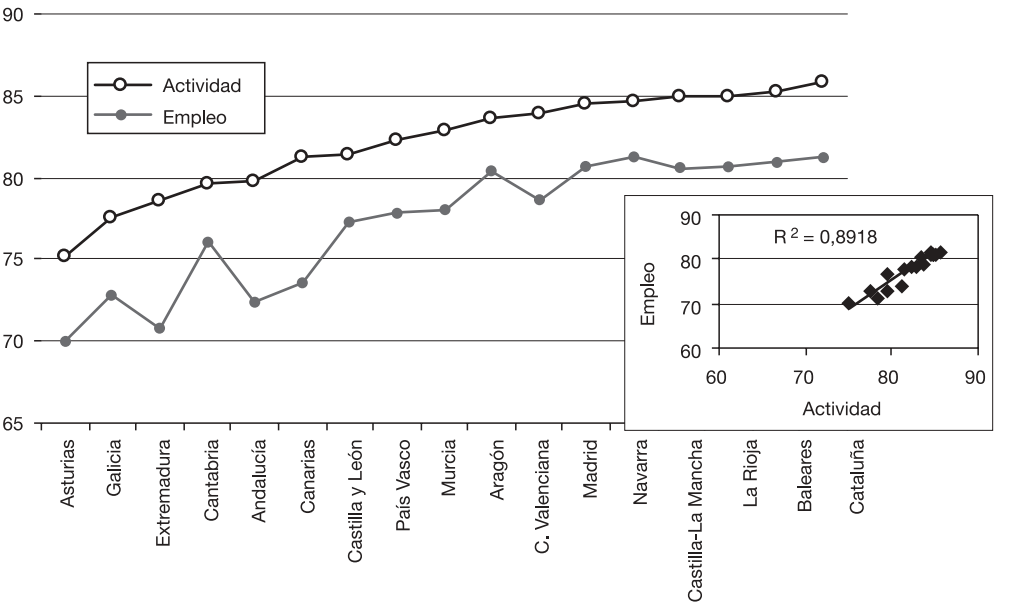
bajo de la distribución parece apuntar, así, a que reducir el desempleo sería un objetivo incluso anterior a aumentar la participación laboral en el caso de las mujeres. En los datos de 2006, hay 15,3 puntos de diferencia entre la mayor y la menor tasa de actividad femenina por comunidades autónomas, que se elevan a 19,4 puntos en el caso de la tasa de empleo. Y mientras la diferencia entre actividad y empleo roza los 10 puntos en Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha, está por debajo de los 6 puntos en Baleares, Cataluña y Madrid.

Entre los varones, por otro lado, aunque se da una relación algo menos estrecha, es también evidente que el principal condicionante del empleo es la actividad (gráfico II-9). En un buen número de casos, el principal reto para el empleo masculino es aumentar la participación en el mercado de trabajo. Hay territorios con una distancia más alta entre actividad y empleo, singularmente Andalucía y

GRÁFICO II-9

TASAS DE ACTIVIDAD Y EMPLEO MASCULINAS EN LAS CCAA, 2006

(Varones de 16 a 64 años. CCAA ordenadas de menor a mayor tasa de actividad)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

Extremadura, donde parece que la prioridad en el caso de los varones sería reducir el desempleo; pero los datos indican que en estas dos comunidades también es más baja la actividad masculina, de manera que sería importante asimismo aumentar ésta.

El estudio por sexo y grandes tramos de edad de las tasas de empleo y de actividad (en cuya distancia se encuentra implícito el volumen de desempleo) muestra, reforzando lo anterior, varias pautas comunes a todos los territorios (cuadro II-34).

— Las tasas de empleo femeninas son sistemáticamente más bajas que las masculinas, y su elevación apuntaría en una doble dirección: reducir el paro y aumentar la participación en el mercado de trabajo de la muy amplia porción de la población femenina, a todas las edades, que permanece inactiva.

— Las tasas de empleo de los menores de 25 años son mucho más bajas en todos los casos que las de la población en edades intermedias (de 25 a 54 años). En este caso, la menor distancia (aunque muy alta también) entre actividad y empleo indicaría que sería prioritario aumentar la participación laboral del colectivo más joven.

— Las tasas de empleo de los mayores de 55 años son bajas en todos los casos, y muestran una clara menor distancia con las de actividad. Así, para este grupo lo prioritario sería aumentar su participación en el mercado de trabajo, aun sin descuidar el colectivo en desempleo.

Pero también pueden destacarse diferencias y singularidades que indicarían la oportunidad de modular en los distintos territorios ese conjunto de objetivos o líneas de actuación comunes. A modo de ejemplo puede considerarse el caso del País Vasco, con una tasa de empleo total relativamente alta, y con una de las mayores tasas de empleo en el tramo de 25 a 54 años, pero con una de las tasas de empleo juvenil más bajas (en concreto en la tercera más baja en 2006). Es igualmente una de las comunidades autónomas con mayor tasa de empleo masculina (por encima del 90 por 100) en el tramo de 25 a 54 años, en contraste con la posición que ocupa, la segunda más baja, en el empleo de jóvenes varones menores de 25 años.

Por el contrario, Castilla-La Mancha, siendo la quinta comunidad con más baja tasa de empleo total, tiene la tercera tasa de empleo de jóvenes más alta de todas, la segunda más alta en el caso de los varones. Pero en este territorio se da la mayor distancia en tasas de

CUADRO II-34

ACTIVIDAD, EMPLEO Y PARO POR SEXO Y EDAD EN LAS CCAA, 2006

(Actividad y empleo en % de la población y paro en % de la población activa en cada tramo de edad, comunidad autónoma y sexo. Promedios anuales)

Comunidades autónomas	Tasas de actividad											
	16-64			16-24			25-54			55 y más		
	T	V	M	T	V	M	T	V	M	T	V	M
Andalucía	66,7	79,7	53,5	52,5	58,3	46,3	76,3	90,2	62,1	16,6	25,8	9,0
Aragón	73,0	83,6	61,9	50,7	55,0	46,0	84,4	94,6	73,5	17,9	26,2	10,9
Asturias	65,2	75,2	55,3	42,9	49,4	36,1	76,9	86,7	67,2	15,1	22,1	9,7
Baleares	76,0	85,3	66,2	59,6	68,7	50,0	84,6	92,3	76,5	24,3	34,3	15,7
Canarias	70,9	81,3	60,2	52,3	57,9	46,5	79,9	90,2	69,1	22,4	32,0	14,2
Cantabria	69,5	79,7	59,3	44,4	49,0	39,6	81,2	91,3	71,0	17,5	25,9	10,8
Castilla-La Mancha	69,8	84,9	53,8	54,4	61,9	46,3	78,9	94,0	62,6	16,3	26,4	7,7
Castilla y León	70,4	81,5	58,7	45,7	50,9	40,2	81,9	92,5	70,7	16,6	25,1	9,4
Cataluña	76,5	85,8	66,9	57,9	61,8	53,7	85,9	94,4	77,1	23,1	33,2	14,8
Comunidad Valenciana	72,9	84,0	61,5	57,0	59,8	53,9	82,3	93,8	70,2	20,0	28,9	12,6
Extremadura	65,8	78,6	52,5	47,9	54,9	40,4	76,5	89,8	62,4	14,7	23,1	7,8
Galicia	69,8	77,6	62,0	44,5	49,9	39,0	81,9	89,6	74,2	18,2	24,6	13,3
Madrid	76,1	84,6	67,7	54,3	54,2	54,4	86,2	94,3	78,1	24,0	35,3	15,2
Murcia	70,6	82,9	57,4	54,4	60,4	47,9	79,4	92,3	65,4	18,4	26,9	11,4
Navarra	75,4	84,7	65,7	51,2	54,5	47,6	86,6	95,6	77,1	20,9	29,8	13,4
País Vasco	73,0	82,4	63,6	46,0	49,1	42,7	85,7	94,6	76,7	19,0	27,7	12,0
La Rioja	74,7	85,0	63,7	50,1	53,4	46,5	85,5	95,4	74,7	20,3	30,0	11,8
Total	**71,9**	**82,5**	**61,0**	**52,7**	**57,1**	**48,1**	**82,0**	**92,6**	**71,2**	**19,6**	**28,9**	**12,1**

Comunidades autónomas	Tasas de empleo											
	16-64			16-24			25-54			55 y más		
	T	V	M	T	V	M	T	V	M	T	V	M
Andalucía	58,2	72,3	43,9	41,1	48,4	33,4	67,6	82,9	51,9	15,0	23,7	7,8
Aragón	69,0	80,4	56,9	44,4	49,0	39,5	80,2	91,7	67,8	17,3	25,5	10,5
Asturias	59,1	70,1	48,3	33,2	38,0	28,1	70,2	81,9	58,6	14,7	21,5	9,4
Baleares	71,0	80,9	60,7	51,6	61,3	41,6	79,7	88,0	71,0	23,3	33,4	14,6
Canarias	62,6	73,6	51,2	39,9	45,8	33,9	71,7	83,1	59,8	20,5	29,3	13,0
Cantabria	65,0	76,1	53,6	36,8	43,4	30,0	76,6	87,9	65,0	16,9	24,9	10,5
Castilla-La Mancha	63,7	80,5	45,7	45,2	54,3	35,5	72,7	89,9	54,1	15,5	25,6	6,9
Castilla y León	64,6	77,2	51,4	37,9	44,4	31,1	75,8	88,4	62,5	15,7	24,0	8,8
Cataluña	71,4	81,3	61,3	49,4	53,7	44,9	80,9	90,1	71,3	22,2	32,1	14,0
Comunidad Valenciana	66,8	78,6	54,6	46,9	50,9	42,7	76,3	88,7	63,3	18,9	27,6	11,7
Extremadura	57,0	70,8	42,5	36,3	44,9	27,0	67,4	82,3	51,7	13,1	20,7	6,9
Galicia	63,8	72,8	54,9	36,5	42,9	29,9	75,6	85,0	66,1	17,2	23,1	12,5
Madrid	71,2	80,7	61,9	46,4	47,1	45,7	81,4	90,8	72,1	22,9	34,2	14,2
Murcia	65,0	78,0	51,1	45,2	52,5	37,2	74,2	87,9	59,3	17,5	25,7	10,8
Navarra	71,4	81,3	61,0	44,0	47,2	40,5	82,6	92,5	72,2	20,3	29,3	12,6
País Vasco	67,9	77,8	57,9	36,4	39,6	33,1	80,5	90,3	70,6	18,4	26,9	11,3
La Rioja	70,1	80,7	58,7	42,2	46,5	37,6	80,7	91,0	69,5	19,8	29,3	11,5
Total	**65,7**	**77,3**	**54,0**	**43,3**	**48,6**	**37,7**	**75,8**	**87,6**	**63,7**	**18,6**	**27,5**	**11,2**

CUADRO II-34 *(continuación)*

ACTIVIDAD, EMPLEO Y PARO POR SEXO Y EDAD EN LAS CCAA, 2006

(Actividad y empleo en % de la población y paro en % de la población activa en cada tramo de edad, comunidad autónoma y sexo. Promedios anuales)

Comunidades autónomas	Tasas de paro											
	16-64			16-24			25-54			55 y más		
	T	V	M	T	V	M	T	V	M	T	V	M
Andalucía	12,7	9,3	18,0	21,7	16,9	28,0	11,4	8,0	16,4	9,6	8,2	13,0
Aragón	5,6	3,8	8,1	12,4	11,0	14,2	5,0	3,1	7,7	3,1	2,8	3,7
Asturias	9,4	6,9	12,7	22,7	23,0	22,3	8,7	5,5	12,8	2,9	3,0	2,8
Baleares	6,6	5,2	8,5	13,5	11,0	16,9	5,8	4,6	7,3	4,2	2,6	7,1
Canarias	11,7	9,5	14,9	23,7	21,0	27,1	10,2	7,9	13,4	8,5	8,4	8,8
Cantabria	6,6	4,5	9,5	16,9	11,5	24,1	5,8	3,7	8,4	3,5	3,9	3,6
Castilla-La Mancha	8,9	5,2	15,0	17,0	12,4	23,4	7,9	4,3	13,6	5,3	3,2	11,3
Castilla y León	8,2	5,2	12,5	17,0	12,9	22,5	7,5	4,4	11,7	5,1	4,4	6,8
Cataluña	6,7	5,3	8,4	14,7	13,2	16,5	5,9	4,6	7,6	3,9	3,1	5,4
Comunidad Valenciana	8,4	6,4	11,2	17,7	15,0	20,9	7,3	5,4	9,9	5,6	4,7	7,3
Extremadura	13,5	10,0	19,1	24,4	18,3	33,3	11,9	8,4	17,1	10,9	10,4	12,2
Galicia	8,6	6,2	11,5	18,0	14,0	23,4	7,7	5,1	10,9	5,9	5,7	6,0
Madrid	6,4	4,6	8,6	14,5	13,1	16,0	5,6	3,7	7,7	4,4	3,3	6,4
Murcia	7,9	5,9	11,0	17,0	13,1	22,5	6,6	4,8	9,4	4,9	4,8	5,2
Navarra	5,4	4,0	7,2	14,1	13,5	15,0	4,6	3,3	6,3	3,0	1,5	5,8
País Vasco	7,0	5,5	9,0	20,8	19,3	22,6	6,1	4,6	7,9	3,5	2,6	5,1
La Rioja	6,2	5,1	7,9	15,6	12,8	18,9	5,6	4,6	6,9	2,3	2,1	3,6
Total	**8,6**	**6,4**	**11,6**	**17,9**	**15,0**	**21,6**	**7,6**	**5,4**	**10,5**	**5,4**	**4,6**	**7,1**

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

empleo y de actividad por sexo, que se sitúa nada menos que en 35,8 puntos en el tramo de 25 a 54 años, con una de las tasas de empleo femeninas más bajas de todo el país. Parece, pues, razonable pensar que estos dos territorios (País Vasco y Castilla-La Mancha) pueden tener definiciones no exactamente iguales en sus prioridades para las políticas de empleo que vayan a acometer.

También en los jóvenes las distancias son muy variables entre los sexos. Así, en Madrid apenas hay diferencia entre varones y mujeres en este tramo de edad, con una tasa de empleo entre 16 y 24 años del 47,1 por 100 en el sexo masculino y del 45,7 por 100 en el femenino, que traza un panorama bien distinto al que se observa en Baleares (con un 61,3 y un 41,6 por 100 entre varones y mujeres en este tramo de edad) o en Castilla-La Mancha (con un 54,5 y un 35,3 por 100).

Puede verse, además, que las comunidades autónomas en peor posición respecto al empleo tienen margen para actuar tanto en empleo femenino como en el de jóvenes y en el de mayores, pero

hay una clara diferencia entre la peor posición de Asturias en el empleo de 16 a 24 años (casi 8 puntos por debajo de Andalucía) y la mejor posición de esta misma comunidad en tasa de empleo femenino (donde supera en casi 6 puntos a Andalucía y a Extremadura).

En las comunidades autónomas que se sitúan en una posición media-baja con respecto al empleo total, hay asimismo considerables diferencias, como muestra el que la ventaja de Galicia en empleo femenino, donde supera en casi 9 puntos a Castilla-La Mancha y en casi 4 a Canarias y a Castilla y León, sea casi la misma desventaja que muestra aquella comunidad autónoma en el empleo de los jóvenes.

En el tramo medio-alto de este *ranking* del empleo por territorios se advierte que Cantabria comparte con el País Vasco la ya señalada posición más retrasada en el empleo de jóvenes que contrasta con su ventaja relativa en el empleo femenino, mientras la Región de Murcia presenta una situación inversa, es decir, clara ventaja en empleo de jóvenes y una posición más retrasada en el de mujeres.

Y en el tramo más alto de las tasas de empleo (siempre referidas a la población de 16 a 64 años), donde el mayor margen se encuentra en el empleo de mayores, hay claras diferencias entre los territorios en el empleo de los jóvenes, que superan los 7 puntos entre Baleares y La Rioja.

En definitiva, no es cuestionable que los resultados por empleo de los mercados de trabajo regionales apuntan a las mismas líneas generales para las políticas activas, pero con acentos diferentes en cada caso. Desde esta consideración, la reciente descentralización de esas políticas puede ser una buena oportunidad para explotar ese margen de mejor adecuación a la realidad de cada territorio, siempre que se mantenga la coordinación en el diseño general y en la aplicación de las acciones, y siempre que fluya información suficiente a todo el conjunto para incrementar su eficiencia y dotarlo de la necesaria coherencia.

1.3.2. **Planes y servicios públicos de empleo**

Planes de empleo de las CCAA

El análisis de la dimensión territorial de las políticas de empleo se enmarca en el modelo de Estado de las Autonomías recogido en la Constitución Española y en la progresiva transferencia de dichas

políticas a las comunidades autónomas. La legislación laboral es competencia del Estado, mientras su ejecución recae sobre las comunidades autónomas, permitiendo que desarrollen programas propios de fomento del empleo y desarrollo económico en su territorio. Las Administraciones autonómicas disponen así de un amplio margen para la elaboración de las políticas de empleo, limitado por el respeto a determinados principios básicos *(i.e.* unidad del orden económico nacional, de la legislación laboral en todo el territorio nacional y del sistema de seguridad social). Así, aun no habiendo adoptado su forma definitiva, el traspaso de competencias[58] se ha realizado en todas las comunidades autónomas, a excepción del País Vasco.

En este contexto, desde mitad de los años noventa, las comunidades autónomas han desarrollado distintos pactos autonómicos de empleo impulsados por los gobiernos autonómicos y los interlocutores sociales. Los pactos tienen carácter plurianual, y en la mayoría de los casos suponen la renovación o actualización de acuerdos anteriores. En el año 2006 vencían los acuerdos de cinco comunidades autónomas (Cantabria, Castilla y León; Comunidad Valenciana, Murcia y País Vasco), habiéndose acordado, a cierre de esta Memoria, la renovación de los pactos en Castilla y León y en Murcia para el periodo 2007-2010 y estando en negociación en las otras tres[59].

Prácticamente todos los acuerdos autonómicos incluyen medidas de intermediación laboral, de fomento del empleo, de formación (formación ocupacional y programas combinados de formación-empleo), y de apoyo a la creación de empresas y del empleo autónomo (cuadro II-35).

Los contenidos de dichos acuerdos[60] pueden agruparse en torno a tres grandes grupos de medidas: las de fomento de la contratación, en sus diferentes modalidades, y por colectivos, las medidas generales que

[58] El proceso de transferencia a las comunidades autónomas se puede dividir en tres fases: a) el iniciado en 1984, que supuso el traspaso de las funciones y servicios de la Administración General del Estado de determinados programas de apoyo al empleo (discapacitados, centros especiales, programación del autoempleo...); b) el traspaso, iniciado en 1992, de la gestión de la formación profesional ocupacional, y c) el de la gestión de las políticas activas de empleo iniciado en 1997.

[59] Para más detalle véanse Memoria CES de 2004 y 2005.

[60] Véase apartado 2.1.2 sobre diálogo social en España de este capítulo, donde se detallan los contenidos de los acuerdos de Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y de la Comunidad de Madrid.

CUADRO II-35

ACUERDOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS VINCULADOS AL EMPLEO

Comunidades autónomas	Plan	Periodo	Ámbito de las medidas			
			Intermediación laboral	Formación	Fomento del empleo estable	Apoyo empresas y emp. autón.
Andalucía	VI Acuerdo de concertación social	2005-2008	X	X	X	X
Aragón	Acuerdo Económico y Social para el progreso	2004-2007	X	X	X	X
Asturias	Acuerdo para el desarrollo económico, la competitividad y el empleo	2004-2007	X	X	X	X
Baleares	Pla d'ocupació	2005-2007	O	X	X	X
Canarias	Plan estratégico de Empleo	2002-2006	O	X	X	X
Cantabria	Acuerdo de concertación social	2005-2007	X	X	X	X
Castilla y León	IV Plan regional de empleo	2007-2010	X	X	X	X
Castilla-La Mancha	Acuerdo por el empleo	2004-2007	X	X	X	X
Cataluña	Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad de la ocupación y la competitividad	2005-2008	X	X	X	X
Comunidad Valenciana	Pacto por el crecimiento y el empleo	2001-2006	X	X	X	X
Extremadura	V Plan de empleo	2004-2007	X	X	X	X
Galicia	Declaración institucional para el diálogo social	2005	X	X	X	X
Madrid	Acuerdo por el empleo y el crecimiento económico	2004-2007	X	X	X	X
Murcia	II Pacto por la estabilidad en el empleo	2007-2010		X	X	X
Navarra	Plan de empleo de Navarra	2005-2007	X	X	X	X
País Vasco	Plan de empleo	2003-2006	X	X	X	X
La Rioja	Acuerdo social para la productividad y el empleo	2005-2007	O	X	X	O

X: Incluye medidas en el ámbito correspondiente.
O: No incluye medidas en el ámbito correspondiente.
Fuente: Elaboración propia.

intentan fomentar la creación de empleo (donde se incluyen las iniciativas locales de empleo, los agentes de empleo y desarrollo local y la promoción del autoempleo, entre otras) y las medidas orientadas a desarrollar las políticas activas de empleo y reforzar el papel de los Servicios Públicos de Empleo (intermediación, formación y orientación).

El gran eje central de los acuerdos autonómicos es el fomento del empleo de calidad, concentrándose el grueso de las medidas en el fomento de la contratación estable y la reducción de la temporalidad de los contratos ya existentes. A este respecto, existen acciones concretas dirigidas a grupos específicos de población, especialmente a aquellos que presentan una mayor dificultad para acceder al mercado laboral, como es el caso de las mujeres, los jóvenes, los inmigrantes,

las personas con discapacidad, los mayores de 45 años, los parados de larga duración o las personas en riesgo de exclusión social. La mayoría de las comunidades autónomas incluyen acciones para todos estos colectivos, aunque de distinta intensidad, siendo, sin embargo, los inmigrantes, las personas con discapacidad o los mayores de 45 años los grupos que en algunas comunidades autónomas no aparecen explícitamente citados. En efecto, si bien el análisis comparado de las distintas medidas permite hablar de una gran homogeneidad en cuanto a delimitación de los colectivos destinatarios de las mismas, se observa un alto grado de heterogeneidad en cuanto a su intensidad, tanto en lo referente a las modalidades de intervención como en lo referente a las cuantías de los incentivos para los distintos colectivos.

Entre las medidas generales de fomento del empleo, algunos acuerdos incluyen medidas relacionadas con el impulso del empleo público y la reducción de la temporalidad en la Administración (Andalucía, Aragón, Asturias, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Murcia y La Rioja). También aparece reflejada la necesidad de impulsar el empleo en los nuevos yacimientos de empleo y de promover las empresas vinculadas a la economía social y el autoempleo. Prácticamente todos los planes de empleo incluyen políticas de apoyo a la creación de nuevas empresas, haciendo especial hincapié en aquellas orientadas a las TIC, así como ayudas para el fomento del empleo autónomo. Algunas comunidades autónomas ofrecen ayudas para la realización de investigaciones de mercado de los proyectos aportados por los emprendedores con el objeto de analizar la viabilidad de la empresa y aumentar sus posibilidades de éxito.

Por lo que se refiere a la promoción del empleo agrario, tan sólo cuatro acuerdos lo recogen (Castilla y León, Extremadura, Murcia y Navarra), poniendo el énfasis en el mantenimiento del empleo en el sector así como en las condiciones de trabajo en el mismo (entre otras, mayor estabilidad laboral, o acotar el trabajo fijo discontinuo). La preocupación por el desarrollo rural y, sobre todo, la necesidad de combatir el envejecimiento y la pérdida de población de las zonas rurales aparece claramente manifestada en Andalucía, Castilla y León y La Rioja, mediante la inclusión de medidas para generar empleo con el fin de retener y atraer a la población.

En cuanto a las políticas activas de empleo y a las instituciones laborales, hay que destacar la presencia de medidas relativas a la for-

mación profesional, tanto ocupacional como continua, atendiendo a las necesidades de la oferta y al sistema productivo específicos de cada región. Así, todos lo acuerdos presentan acciones dirigidas a la formación de la población activa, como parte del desarrollo territorial del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional. Asimismo, hay que mencionar los programas mixtos de formación y empleo tales como las Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo que siguen encontrándose entre los programas mejor valorados debido a la elevada tasa de inserción laboral de los participantes en los mismos. En efecto, según datos recientes del SPEE, las tasas de inserción de los participantes en el programa de Escuelas Taller y Casas de Oficio se sitúan respectivamente en el 77 y 82 por 100 a los 12 y 18 meses de producirse la acción formativa, mientras las tasas de inserción para los participantes en los Talleres de Empleo se sitúan, en dichos plazos, en el 62 y 69 por 100. Si bien estos programas presentan un elevado grado de flexibilidad y de adaptación al territorio, con cierto grado de innovación en cuanto a contenidos, cabe mejorar su complementariedad con el sistema de educación reglada.

Por lo que se refiere a los servicios públicos de empleo, la mayoría de los acuerdos autonómicos incluye medidas orientadas a reforzar y mejorar el funcionamiento de los Servicios Públicos de Empleo, con el fin de mejorar la calidad del servicio, su rapidez y su visibilidad, facilitando el acceso tanto para los demandantes de empleo como para las empresas. Existe una gran armonización en cuanto a los servicios prestados tanto para los demandantes de empleo como para las empresas (entre otros: inscripción y registro; información sobre el mercado de trabajo; orientación laboral; plan personal de búsqueda de empleo; formación a la medida del demandante; apoyo al autoempleo; información, tramitación y reconocimiento de prestaciones y subsidios; información sobre las diferentes modalidades de contratación). Sin embargo, la mayoría de los Servicios Públicos de Empleo autonómicos no ofrece estadísticas referentes al esfuerzo presupuestario por usuario de los servicios prestados ni cualquier otra medida de carácter cuantitativo, más allá del número de oficinas y su distribución.

En definitiva, este breve repaso del contenido de los acuerdos autonómicos para el empleo vigentes en la actualidad pone de manifiesto que existe un alto grado de homogeneidad en cuanto a los objetivos de los distintos acuerdos.

Sistema nacional de empleo: el SPEE y los SPE autonómicos

La Ley 56/2003 de Empleo estableció un concepto integral de política de empleo en el que se incluyen las decisiones adoptadas por el Estado y por las comunidades autónomas para conseguir el pleno empleo, mejorar la calidad, adecuar la oferta y la demanda de empleo y reducir el desempleo, mediante el desarrollo del Sistema Nacional de Empleo. Éste a su vez se apoya en el modelo de descentralización territorial y de coordinación funcional de los Servicios Públicos de Empleo que lo componen: el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) y los Servicios Públicos de Empleo (SPE) autonómicos.

Estos últimos gestionan los programas estatales diseñados por el SPEE (programas de empleo-formación; iniciativas locales de empleo, convenios INEM-CCAA, CCLL, universidades e instituciones privadas sin ánimo de lucro; contratación de Agentes de Desarrollo Local por parte de las corporaciones locales; promoción de proyectos y empresas calificadas como Inversión + Empleo; ayudas a corporaciones locales para prospección de nuevos proyectos empresariales; fomento del empleo agrario en Andalucía y Extremadura y zonas rurales deprimidas; promoción del autoempleo y desarrollo de la economía social), a la vez que gestionan los programas específicos diseñados por ellos mismos.

Con el fin de dotar de mayor transparencia al mercado laboral, la Ley 56/2003 estableció un conjunto de principios comunes de actuación destacando la integración, compatibilidad y coordinación de los sistemas de información y la existencia de un sitio común en red telemática que permita el conocimiento de las ofertas y demandas de empleo y oportunidades de formación en todo el territorio nacional, así como del Espacio Económico Europeo. Ello se ha traducido en la puesta en funcionamiento del SISPE en mayo de 2005, que ha contribuido a mejorar el intercambio de información entre el SPEE y los SPE autonómicos, y desde abril 2007 se ha puesto en funcionamiento el portal del Sistema Nacional de Empleo que ofrece la información relativa a las ofertas y demandas de empleo disponible en todos los SPE autonómicos así como en la red europea EURES.

Si bien se ha avanzado en las mejoras de intercambio de información, sigue siendo en general una ardua tarea conocer de forma detallada los tipos de actuaciones gestionadas por los SPE autonómicos,

distintas de las gestionadas por el SPEE (en el País Vasco y en Ceuta y Melilla), así como el coste de cada una de las actuaciones de las comunidades autónomas con el desglose del presupuesto proveniente de los fondos presupuestarios de las propias comunidades autónomas, del Estado y de los Fondos europeos, falta de transparencia que dificulta la valoración de la eficiencia global de las mismas.

Presupuesto de las políticas activas gestionado por las comunidades autónomas

La aportación presupuestaria del Estado para la gestión de las políticas activas de empleo por parte de las comunidades autónomas se situó en el año 2006 en 2.541 millones de euros, un 8,0 por 100 superior a lo presupuestado el año anterior (cuadro II-36). El presupuesto trasferido a las comunidades autónomas supuso en dicho año el 37 por 100 del total de los Presupuestos del Estado dedicado a políticas activas de empleo (6.791 millones de euros en 2006), un punto más que el dedicado en 2005.

Del total de dichos fondos territoriales, el 56 por 100 se ha destinado a programas de fomento del empleo[61] y de Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo y un 40 por 100 a medidas de formación profesional ocupacional y continua, y un 3,3 por 100 a medidas de modernización de los servicios públicos de empleo. Como es habitual, y dado el sistema de reparto establecido, la mitad del presupuesto corresponde a Andalucía, Cataluña y Madrid, que concentran el grueso de los parados.

La información sobre el desarrollo concreto de las distintas medidas que llevan a cabo las comunidades autónomas y su impacto real sobre sus respectivos mercados de trabajo sigue siendo escasa. Tanto la ofrecida por las consejerías de empleo como por los SPE autonómicos sigue siendo desigual, difícilmente comparable e incompleta.

A la falta de información ordenada de los distintos programas y actuaciones que gestiona cada comunidad autónoma hay que añadir la ausencia de evaluaciones sistemáticas de las distintas actuaciones. No

[61] Los fondos de fomento del empleo se dedican a la contratación de desempleados a través de órganos de las Administraciones públicas, corporaciones locales, e instituciones sin ánimo de lucro; a la búsqueda de empleo y autoempleo; a programas experimentales; al desarrollo local e impulso de empresas calificadas como I+E, a la contratación de personas con discapacidad, y a la promoción del empleo autónomo, incluyendo las subvenciones de las cuotas empresariales a la Seguridad Social para los perceptores de prestaciones por desempleo en modalidad de pago único.

CUADRO II-36

PRESUPUESTO PARA GESTIÓN DE POLÍTICAS ACTIVAS POR LAS CCAA, 2006

(Millones de euros)

Comunidades autónomas	Fomento del empleo y ET, CO y TE[1]	Formación profesional ocupacional y continua	Modernización Servicio Público de Empleo	Ayudas previas a jubilación ordinaria	Creación de empleo en cooperativas y soc. laborales[2]	Total general
Andalucía	306,7	232,4	23,0	1,5	3,8	567,4
Aragón	35,9	23,6	1,5	0,4	0,3	61,6
Asturias	49,7	30,5	2,7	0,3	0,5	83,6
Baleares	22,5	19,2	1,1	0,3	0,2	43,3
Canarias	80,0	58,3	5,6	0,4	0,8	145,0
Cantabria	21,3	13,2	0,9	0,1	0,2	35,7
Castilla y León	87,7	59,5	4,3	0,7	0,9	153,1
Castilla-La Mancha	69,9	45,4	3,1	0,4	0,9	119,7
Cataluña	20,7	140,9	8,9	2,1	1,4	360,5
Extremadura	51,0	36,5	4,9	0,2	0,5	93,0
Galicia	120,0	82,9	7,3	0,8	1,3	212,3
Madrid	173,3	129,9	10,8	1,7	1,3	317,0
Murcia	37,9	24,6	1,5	0,3	0,9	65,2
Navarra	13,5	11,9	0,8	0,2	–	26,3
País Vasco	–	–	–	0,6	–	0,6
La Rioja	8,3	5,4	0,5	0,1	0,2	14,5
Valencia	133,6	98,8	7,0	1,2	1,6	242,1
Ceuta y Melilla	–	–	–	0,0	–	0,0
Total	**1.418,5**	**1.012,9**	**83,8**	**11,1**	**14,6**	**2.540,9**

[1] Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo.
[2] Incluye el presupuesto para inversiones en cooperativas.
Fuente: MTAS.

hay, en efecto, evaluaciones posteriores a la realizada en 2004 sobre políticas activas de las comunidades autónomas[62]. Cabe sólo reiterar lo recogido en el Informe CES 1/2005 sobre la necesidad de impulsar la evaluación sistemática y periódica de las políticas activas de empleo.

Por otro lado, hay que señalar las evaluaciones que se hacen periódicamente sobre las acciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo (FSE). En este sentido, el último informe de síntesis de las actuaciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo durante el periodo 2000-2006, con datos hasta el año 2004[63], destaca el distinto grado de cumplimiento tanto entre las regiones Objetivo 1 (Anda-

[62] F. Sáez, *Evaluación de la Estrategia Europea de Empleo en las comunidades autónomas españolas*, Universidad Autónoma de Madrid, noviembre de 2004.

[63] UAFSE, *Informe de síntesis de las actuaciones cofinanciadas por el FSE en España, octubre 2005*.

lucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Murcia, Ceuta y Melilla) y las regiones Objetivo 3 (Aragón, Baleares, Cataluña. Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja)[64], como entre los distintos ejes de actuación previstos[65]. Así, de las actuaciones programadas para el periodo 2000-2006, cuyo presupuesto ascendía a 18.770 millones de euros (71 por 100 para las regiones Objetivo 1 y el resto para a las de Objetivo 3), hasta el año 2004, se había ejecutado el 55 por 100 del total, no mostrando grandes diferencias entre ambos tipos de regiones. En general, las regiones Objetivo 1 presentaban un nivel de ejecución algo inferior, aunque se observan importantes diferencias por ejes de actuación. Así, las regiones Objetivo 3 presentaban una mejor eficiencia financiera que las del Objetivo 1, en las actuaciones de «inserción y reinserción de los desempleados», «refuerzo de la capacidad empresarial», «refuerzo de la estabilidad y de la adaptabilidad en el empleo», «refuerzo del potencial humano en investigación, ciencia y tecnología» y la «participación de las mujeres en el mercado laboral». En cuanto a los ejes de «integración laboral de los discapacitados» y «fomento y apoyo de las iniciativas de desarrollo local», las regiones Objetivo 1 realizaron en general menores esfuerzos que las regiones Objetivo 3.

En cuanto a las características de los beneficiarios, las regiones Objetivo 3 presentaban una concentración de actuaciones sobre el colectivo de 25-45 años de edad, 14 puntos superior al de las de Objetivo 1. Se daba una situación similar para los beneficiarios mayores de 45 años de edad, aunque la diferencia entre ambos tipos

[64] Se recuerda que hasta el año 2006, la política regional comunitaria se estructuraba en torno a tres objetivos: Objetivo 1 que incluye las regiones menos desarrolladas (cuyo PIB per cápita no alcanza el 75 por 100 de la media comunitaria); el Objetivo 2 que recoge las regiones en reconversión económica y social y el Objetivo 3 que recoge las regiones no incluidas en el Objetivo 1 que requieren intervenciones en materia de formación y promoción del empleo.

[65] La programación financiera de las actuaciones cofinanciadas por el FSE durante el periodo 2000-2006 en el conjunto de España incluían los 9 ejes de programación siguientes: a) inserción y reinserción ocupacional de los desempleados; b) refuerzo de la capacidad empresarial; c) refuerzo de la estabilidad y de la adaptabilidad en el empleo, d) refuerzo de la educación técnico-profesional; e) refuerzo del potencial humano en Investigación, ciencia y tecnología; f) participación de las mujeres en el mercado laboral; g) integración laboral de las personas con discapacidad; h) fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local; i) asistencia técnica del FSE.

de regiones era menor. Las regiones Objetivo 1 concentraron una mayor proporción de sus actuaciones en los menores de 25 años que las regiones Objetivo 3, así como una mayor concentración entre los beneficiarios con menor nivel de estudios (sin estudios y secundaria obligatoria). Por el contrario, las regiones Objetivo 3 han dado una mayor prioridad a los beneficiarios con niveles superiores de estudio. Atendiendo a la situación laboral de los beneficiarios, como era de esperar, las regiones Objetivo 3 concentraron sus actuaciones sobre los ocupados mientras las regiones Objetivo 1 lo hicieron sobre los parados. En todo caso, en ambos tipos de regiones, se priorizaron las acciones preventivas sobre los parados, de forma que los parados con una antigüedad menor a un año que se beneficiaron de dichas acciones supusieron el 29 por 100 en las regiones Objetivo 1 y el 36 por 100 en las regiones Objetivo 3.

Por lo que se refiere a los tipos de actuación, más del 50 por 100 de los beneficiarios se concentró en dos tipos: itinerarios integrados de inserción y formación continua. El 45 por 100 restante se agrupó en las acciones de: orientación y asesoramiento, formación profesional reglada, formación profesional ocupacional y ayudas al empleo, siendo poco significativas el resto de actuaciones.

Con el fin de determinar hasta qué punto la cofinanciación del FSE ha sido determinante en la mejor evolución del mercado laboral de las regiones españolas, la unidad del Ministerio de Trabajo que gestiona el FSE (UAFSE) y la Comisión Europea establecieron una serie de medidas estratégicas cuyo impacto durante el periodo 2000-2004 se detalla en el recuadro II-3.

Sigue habiendo en todo caso una importante carencia de evaluaciones sistemáticas, tanto macroeconómicas como microeconómicas, de las actuaciones llevadas a cabo por las comunidades autónomas. Por ello, sigue siendo necesario plantear la promoción de mecanismos y sistemas de evaluación que permitan valorar mejor la ejecución de las políticas de empleo a nivel territorial, lo que a su vez permitiría reorientarlas y readaptarlas a las nuevas realidades de los mercados de trabajo.

Reforma de las políticas activas de empleo

Existe consenso en afirmar que el balance de la evolución de las políticas activas de empleo durante los últimos 25 años ha puesto de manifiesto una serie de características que conviene corregir en el

RECUADRO II-3

IMPACTO DE LAS INTERVENCIONES DEL FONDO SOCIAL EUROPEO, 2000-2004

A) OFRECER A LOS DESEMPLEADOS POSIBILIDADES DE INSERCIÓN LABORAL

El tipo de actuación más utilizado (70%) ha sido la formación profesional ocupacional, con una tasa de inserción del 54%. La tasa es mayor para los hombres que para las mujeres, y similar entre regiones Objetivo 1 y 3. En el 80% de los casos la inserción se produjo en los 6 meses tras la acción, aunque en mayor medida en las regiones Objetivo 3. La inserción es mayor entre quienes recibieron orientación y las actividades de orientación tienen mejores resultados cuando se adaptan a las particularidades de cada región. El 73% de los insertados continúa trabajando y cerca del 60% lo hacen en el empleo inicial, mostrando en un 62% de los casos satisfacción con la adaptación de la formación al puesto de trabajo encontrado. Entre las principales carencias detectadas destaca el excesivo carácter generalista de muchos de los cursos, que dificulta la cobertura de las necesidades de cada beneficiario.

B) FAVORECER LA GENERACIÓN DE NUEVA ACTIVIDAD EMPRESARIAL QUE PERMITA LA CREACIÓN DE EMPLEO

El 80% de las actuaciones son ayudas al autoempleo y ayudas al empleo y la formación empresarial. De los 617.164 beneficiarios, el 53% son mujeres, el 55% son desempleados, siendo el peso de los colectivos con especiales dificultades de inserción (inmigrantes, discapacitados, personas que vuelven al mercado laboral) muy pequeño. Pese a que la adecuación de la formación empresarial para el fomento de la actividad es escasa, la tasa de supervivencia es superior al 90%, siendo mayor en las regiones Objetivo 3.

C) ASEGURAR EL NIVEL DE ACTUALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LOS TRABAJADORES

La formación continua tiene buena aceptación entre los trabajadores, con un grado de satisfacción del 86%, ligeramente mayor en las regiones Objetivo 3. Sin embargo, la adecuación de la formación al puesto de trabajo es del 69%, siendo mayor en las regiones Objetivo 1. La contribución a la mejora del empleo y la eficacia sobre la estabilidad laboral son bajas (30 y 7% respectivamente), lo que demuestra que en general no se asocia formación y empleo, persiguiéndose en la mayoría de los casos cambiar de empleo.

D) GARANTIZAR LA INSERCIÓN EN EL MERCADO LABORAL DE LOS COLECTIVOS EN RIESGO DE EXCLUSIÓN

La acción más utilizada es el itinerario de inserción, seguida de la orientación y el asesoramiento y de las ayudas al empleo. Los beneficiarios son mayoritariamente hombres (62%), entre 25-45 años de edad (55%), con un bajo nivel de estudios. Los inmigrantes representaron casi el 10% de los beneficiarios, siendo su número mayor en las regiones Objetivo 3. Los discapacitados apenas alcanzaban el 1%. La tasa de inserción de los itinerarios alcanza el 51%, siendo prácticamente similar en ambos tipos de regiones. Se detecta la necesidad de identificar mejor los distintos colectivos en riesgo de exclusión, para mejorar el diseño de las acciones de apoyo de acuerdo a las necesidades de cada uno de dichos colectivos.

actual proceso de reforma, impulsado por el Acuerdo sobre el empleo de mayo 2006. Estas características serían las siguientes:

a) la dispersión: tanto de las medidas llevadas a cabo, como de los colectivos y de los territorios, lo que ha llevado en ocasiones a duplicidades innecesarias que han puesto de manifiesto ciertas ineficiencias;

b) la escasa innovación en políticas de empleo, como demuestra el hecho de que casi la única experiencia exportable haya sido la de los programas que combinan formación y empleo *(i.e* Escuelas Taller y Casas de Oficio);

c) la falta de coordinación tanto entre las distintas fases del proceso de las políticas activas de empleo (fases de identificación y clasificación del demandante de empleo y de orientación e intermediación en la contratación), como entre los sistemas de información de las distintas comunidades autónomas y de las entidades colaboradoras;

d) la desconexión entre las políticas activas, de carácter descentralizado, las políticas pasivas centralizadas, y la formación;

e) la proliferación de las ayudas y la complejidad de las mismas.

La corrección de dichas tendencias, unido a la persistencia de importantes desequilibrios territoriales en materia de empleo y paro ya señalados, requiere una visión de las políticas activas de empleo más centrada en las problemáticas específicas, con una mejor identificación de las actuaciones por colectivos concretos a la actualmente vigente. Ello requiere dar una mayor unidad al mercado laboral, definiendo instrumentos comunes a aplicar a la vez que se apuesta por una mayor flexibilidad de los programas para poder adaptarse a las realidades sociales específicas.

Por lo que se refiere a la reforma del resto de elementos de las políticas activas que quedan pendientes (modernización de los servicios públicos de empleo, atención a usuarios y calidad del servicio, agentes que intervienen en el mercado de trabajo y su ámbito de actuación, incluyendo servicios públicos, entidades colaboradoras, agencias de colocación y entidades de recolocación), de momento poco se ha avanzado sobre los distintos escenarios posibles.

En todo caso, la discusión sobre la actual reforma de las políticas activas de empleo requiere delimitar las funciones y roles de los distintos actores involucrados en dichas políticas, así como una intensa labor de coordinación de los mismos, en particular, qué papel corresponde a la Administración General del Estado en la tarea pendiente de la necesaria coordinación de dichas políticas.

2. DIÁLOGO SOCIAL Y RELACIONES LABORALES

2.1. Diálogo social

El diálogo social, de carácter bipartito entre las organizaciones de empresarios y de trabajadores, o tripartito, con participación de los gobiernos, continuó desplegándose a lo largo de 2006 mediante la negociación y, en algunos casos, firma de nuevos acuerdos, tanto en el plano europeo comunitario como en España. En ambos planos, el diálogo social se ha situado, por las instituciones y los interlocutores sociales, en el centro de las políticas y las estrategias como un importante instrumento para contribuir a alcanzar objetivos de crecimiento y de empleo. En el ámbito comunitario, la adopción de un nuevo programa de trabajo abrió un nuevo ciclo de diálogo en el que las organizaciones sindicales y empresariales enmarcarán su contribución a tales objetivos, ligados a la Estrategia de Lisboa, en los próximos años. En España, a lo largo de 2006, prácticamente se completó el nutrido balance de acuerdos de diálogo y concertación que caracterizan la presente legislatura con la firma, entre otros, de dos acuerdos centrales dentro del programa planteado en la Declaración para el Diálogo Social de 2004: el Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo y el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social.

Es habitual en esta Memoria comenzar el análisis del diálogo social y las relaciones laborales con los resultados y avances registrados en el plano de la Unión Europea. En esta edición, sin embargo, más allá del plano estrictamente comunitario, cabe hacer referencia al desarrollo que viene experimentando el plano mundial o global como ámbito de acción de las organizaciones sindicales y empresariales, a impulsos del proceso de mundialización económica, y, concretamente, al surgimiento de una nueva organización: la Confederación Sindical Internacional (CSI).

El surgimiento de una nueva organización mundial: la Confederación Sindical Internacional

Las nuevas realidades económicas, financieras y productivas que se plantean en el contexto de la economía globalizada, y la convicción de la necesidad de abordar desde planteamientos unitarios la defensa de un programa sindical mundial de promoción del trabajo decente, de derechos laborales básicos, de desarrollo social, económico y ambiental sostenible, entre otras metas, ha impulsado en los últimos años los esfuerzos de las principales centrales sindicales

existentes a nivel mundial, CIOSL y CMT, para converger en una central unitaria mundial. Ese proceso culminó con la creación de la CSI en el congreso fundacional que tuvo lugar el 1 de noviembre de 2006 en Viena. Según información de la propia CSI, ésta representa a 168 millones de trabajadores y trabajadoras entre sus 306 organizaciones afiliadas en 154 países y territorios.

El nuevo sindicato mundial, surgido a partir de la integración de la CIOSL y la CMT, y la incorporación de otras anteriormente no afiliadas, parte con un programa de 55 puntos estructurado en torno a grandes objetivos: transformar la globalización a favor de los trabajadores, promover la igualdad, la no discriminación y los derechos sindicales en todo el mundo, terminar con el trabajo infantil en el mundo, promover la seguridad y la salud en los lugares de trabajo, hacer de la OIT una referencia global sobre el trabajo, promover la paz y la seguridad mundiales en torno a Naciones Unidas y fomentar el asociacionismo sindical. La CSI tiene por delante, a partir de esta primera etapa fundacional, el importante reto de consolidarse como interlocutor social a escala global ante las organizaciones de empresarios y las instituciones supranacionales.

2.1.1. **Diálogo social en la Unión Europea**

Contribuir a los objetivos de crecimiento y empleo

En los últimos años, los interlocutores sociales europeos han estructurado el diálogo social en torno a una serie de temas clave, mediante la adopción de programas de trabajo conjunto. Tras el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa, aprobaron el Programa de Trabajo 2006-2008[66] (recuadro II-4), que parte del consenso básico de los agentes sociales en relación a dicha Estrategia. El desarrollo de las iniciativas programadas, en ámbitos clave, marcará la contribución de las organizaciones sindicales y empresariales europeas a los objetivos estratégicos de crecimiento y empleo de la Unión.

El desarrollo de las competencias y las cualificaciones de los trabajadores, y el aprendizaje a lo largo de toda la vida, ha supuesto un importante ámbito de trabajo conjunto de las organizaciones de

[66] CES, UNICE, UEAPME y CEEP: «Programa de Trabajo de los Agentes Sociales Europeos, 2006-2008», presentado en marzo de 2006.

RECUADRO II-4

PROGRAMA DE TRABAJO CONJUNTO 2006-2008: OBJETIVOS E INICIATIVAS

OBJETIVOS

- Las organizaciones CES, UNICE/UEAPME, CEEP y EUROCADRES/CEC reiteran su apoyo a la Estrategia de Lisboa.
- Desean contribuir a y promover el crecimiento, el empleo y la modernización del modelo social europeo, comprometiéndose a llevar a cabo un análisis conjunto de los desafíos clave que afrontan los mercados de trabajo europeos.
- El nuevo Programa de Trabajo es, además, un cauce para reforzar la autonomía de los agentes sociales.

MATERIAS

- Políticas macroeconómicas y de mercado de trabajo.
- Cambio demográfico, envejecimiento activo, integración de los jóvenes, movilidad y migraciones.
- Aprendizaje permanente, competitividad, innovación e integración de los grupos desfavorecidos en el mercado de trabajo.
- Equilibrio entre flexibilidad y seguridad.
- Trabajo no declarado.

INSTRUMENTOS Y COMPROMISOS

- Recomendaciones conjuntas a las instituciones europeas y nacionales.
- Definir prioridades a incluir en un marco de acciones sobre empleo por los agentes sociales.
- Negociar un acuerdo marco autónomo sobre integración laboral de los grupos desfavorecidos y sobre aprendizaje permanente.
- Negociar un acuerdo marco voluntario sobre acoso y violencia, en 2006
- Promover y evaluar las orientaciones para la gestión del cambio y sus consecuencias sociales, y las conclusiones sobre comités de empresa europeos.
- Informar sobre la aplicación de los Acuerdos sobre teletrabajo, estrés y el Marco de acciones sobre igualdad de género. Desarrollar la comprensión común de estos instrumentos y cómo pueden tener un impacto positivo en los distintos niveles de diálogo social.

empresarios y trabajadores, en sintonía con la EEE. En el marco de la Cumbre Social Tripartita de primavera se presentó el Informe de evaluación final de las acciones emprendidas a nivel intersectorial, sectorial y de empresa, que han marcado el desarrollo del acuerdo adoptado en 2002 en esta materia. En dicha evaluación se pone de manifiesto la creciente importancia de las políticas de mejora de las competencias y cualificaciones y el papel de los agentes sociales en la definición de políticas formativas adecuadas al desarrollo y actualización de las cualificaciones en el actual contexto productivo y económico.

Otro eje de trabajo conjunto se localiza en el terreno de las acciones para promover la igualdad entre hombres y mujeres, con base en

el marco de acciones adoptado en 2005[67]. Las organizaciones firmantes se comprometieron a solicitar a sus afiliadas el impulso de medidas, en los ámbitos nacionales, para darle cumplimiento en los próximos cinco años, comprendiendo un mecanismo de evaluación anual y un informe final. Asimismo, otras líneas del programa de diálogo se centran en continuar la evaluación conjunta del papel de los agentes sociales nacionales en la aplicación de las directrices de empleo y, asimismo, en la evaluación de acuerdos de concertación como el suscrito en 2002 en materia de teletrabajo, del que recientemente se ha presentado el primer informe de seguimiento.

Un importante ámbito de actuación de los agentes sociales, en los últimos años, se sitúa en promover y evaluar las orientaciones comunes sobre la gestión de las reestructuraciones y sus consecuencias sociales y, en estrecha vinculación con ello, de sus conclusiones conjuntas sobre el papel de los comités de empresa europeos[68]. En la Agenda Social 2005-2008, la Comisión apuntó las bases para una estrategia en materia de gestión de las reestructuraciones que, entre otros aspectos, descansa en una mayor implicación de los agentes sociales. Tras el proceso de consultas planteado por la Comisión, en el que las organizaciones sindicales y empresariales expresaron importantes divergencias, no se dieron en 2006 avances sustanciales en el desarrollo y la aplicación de los principios consensuados por los agentes sociales en torno a estos temas. El seguimiento continuado y conjunto de las reestructuraciones en Europa por parte de los agentes sociales y las instituciones podría y debería tener un marco relevante en el recientemente creado Foro de las Reestructuraciones.

Por otro lado, la Comisión Europea planteó determinadas iniciativas, dentro del programa articulado en la Agenda Social, que afectan al diálogo de las organizaciones empresariales y sindicales. Tal es el caso del Libro Verde sobre la modernización del Derecho laboral, con el que se ha llamado a reflexionar sobre el papel de la legis-

[67] CES, UNICE, UEAPME y CEEP: «Marco de acciones para la igualdad entre hombres y mujeres», 22 de marzo de 2005. Véase Memoria CES 2005, capítulo II.3.1.1.

[68] Un estudio reciente sobre el papel de los comités de empresa europeos en los procesos de reestructuración, en Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo: *European works councils and transnational restructuring*. 2006.

lación laboral y su incidencia en el empleo y el mercado de trabajo[69]. Igualmente, la Comisión comenzó a dar pasos preparatorios en otros ámbitos como una posible propuesta de un marco optativo para la negociación colectiva transnacional, también como parte del desarrollo de la Agenda Social[70].

En relación con el desarrollo de esta etapa del diálogo social europeo, no está de más recordar el planteamiento que hizo la Comisión acerca de la necesidad de reforzar la transparencia y la aplicabilidad de los resultados de dicho diálogo y, al mismo tiempo, el apoyo institucional comprometido para su desarrollo en los ámbitos nacionales[71].

Debate sobre flexibilidad y seguridad en la Cumbre Social Tripartita

En la reunión extraordinaria del mes de octubre de la Cumbre Social Tripartita, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas europeas abordaron, junto con los representantes del Consejo y de la Comisión, el debate sobre el significado y el alcance de la noción de «flexiseguridad». El debate de los interlocutores sociales europeos puso de manifiesto las diferentes posturas al respecto. La Confederación Europea de Sindicatos (CES) no se mostró disconforme con la «flexiseguridad» siempre que no lleve a la precariedad laboral, debiendo contemplarse dentro de un modelo con derechos sociales, protección social y diálogo social, así como responsabilidad de los poderes públicos en la consecución del pleno empleo. La organización empresarial UNICE consideró que la «flexiseguridad» debe aunar el necesario equilibrio de medidas económicas y sociales capaz de impulsar la creación de empleo. Para la patronal europea, conlleva profundizar en tres ámbitos: una legislación laboral flexible, que no significa desregulación ilimitada, la lucha contra el trabajo irregular y un equilibrio entre políticas activas de mercado de trabajo y polí-

[69] Comisión Europea: «Libro Verde. Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI». COM (2006) 708 final, citado. Véase el capítulo II.1.1 de esta Memoria.

[70] Puede verse, en relación con ello, AA.VV. (Coord. E. Ales): «Transnational collective bargaining: past, present and future». Final report, February 2006. Informe financiado por y elaborado para uso de la Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades.

[71] Comisión Europea, «Colaboración para el cambio en una Europa ampliada: potenciar la contribución del diálogo social europeo», COM (2004) 557 final. Véase Memoria CES 2004, capítulo II.3.1.1.

ticas fiscales adecuadas, según las distintas situaciones y opciones nacionales. Por su parte, la organización que agrupa a las pequeñas y medianas empresas, UEAPME, pondría además el acento en reducir la regulación de la contratación y el despido, y entender la seguridad como algo más dirigido a la empleabilidad que al puesto de trabajo.

Diálogo social bipartito: negociación del Acuerdo marco sobre acoso y violencia en el trabajo

En los últimos años se ha asistido a un auge importante del diálogo bipartito, traducido en la adopción de múltiples instrumentos de diversa naturaleza jurídica, entre los cuales se cuentan diversos acuerdos negociados con base en el artículo 139 del Tratado CE. En 2006 las organizaciones CES, UNICE, UEAPME y CEEP negociaron un Acuerdo marco sobre acoso y violencia en el trabajo, en desarrollo del nuevo Programa de trabajo conjunto. El nuevo Acuerdo, firmado en abril de 2007, contiene una descripción del acoso y la violencia en el trabajo, aspectos relacionados con la prevención, la identificación y el tratamiento de los mismos, así como el procedimiento para su seguimiento y aplicación.

Primera evaluación de un acuerdo autónomo: el teletrabajo

En el mes de junio la CES, UNICE, UEAPME y CEEP presentaron el primer Informe de evaluación conjunta del Acuerdo marco sobre el teletrabajo concluido en julio de 2002, en el que se da cuenta de las actividades e instrumentos adoptados en el ámbito de los Estados miembros, principalmente desde la autonomía colectiva, para su aplicación. La regulación autónoma del teletrabajo se impulsó, en el contexto de la Estrategia de Lisboa, como una de las vías para modernizar la organización del trabajo y como una contribución a una sociedad y una economía del conocimiento. Los agentes sociales europeos, a invitación del Consejo Europeo y respondiendo a las consultas de la Comisión, negociaron este Acuerdo marco como un instrumento para la modernización de la organización del trabajo por parte de las empresas y las organizaciones de servicios públicos y, al mismo tiempo, como una fórmula capaz de proporcionar a los trabajadores una mejor conciliación de su vida profesional y laboral, junto con otros objetivos como aunar flexibilidad y seguridad, favorecer la calidad de los puestos de trabajo y proporcionar mayores oportunidades de empleo a las personas con discapacidad.

El Acuerdo marco sobre teletrabajo supuso el primer instrumento de esta naturaleza cuya aplicación se confiaba, por las partes fir-

mantes, a los instrumentos y prácticas propios de la autonomía colectiva en los ámbitos nacionales. El Informe de evaluación refleja que se ha producido una heterogénea actividad de difusión y de aplicación del Acuerdo en los distintos Estados miembros durante los cuatro años transcurridos desde su firma, mediante una variedad de instrumentos que incluyen acuerdos interconfederales, convenios colectivos nacionales, sectoriales o de empresa, recomendaciones o directrices conjuntas de los agentes sociales y guías o códigos de buenas prácticas[72]. En algunos casos, en especial en países de Europa central y oriental que accedieron a la Unión Europea en 2004, los agentes sociales requirieron cambios o adaptaciones en la legislación para la aplicación del Acuerdo marco.

En la aplicación a escala nacional, los agentes sociales de cada país han mantenido una serie de principios básicos, como la voluntariedad del teletrabajo o la igualdad de derechos de los teletrabajadores con el resto de la plantilla y, al mismo tiempo, han ampliado o concretado, en otros casos, aspectos del Acuerdo relativos a la definición y el ámbito del teletrabajo, las reglas sobre información escrita al teletrabajador, la protección de sus datos y de su privacidad, la seguridad y salud en el trabajo, la organización del trabajo o la formación. La diversidad de instrumentos puestos en práctica permite contar con marcos de ordenación del teletrabajo adaptados a nivel nacional que pueden redundar en una mejor aceptación y desarrollo de esta forma de organización del trabajo, aunque también pueden provocar significativas divergencias en la aplicación del Acuerdo en los diversos países.

No es posible, sin embargo, como resalta el Informe, valorar en qué medida la implantación del teletrabajo se ha extendido en estos años de vigencia del Acuerdo, al carecer de información actualizada al respecto. Cabe confiar, no obstante, en que la difusión y aplicación del mismo en los Estados miembros podría traducirse en el crecimiento de esta modalidad de prestación del trabajo asalariado, algo que será necesario contrastar con estudios actualizados. En todo caso, la aplicación de este Acuerdo mediante la autonomía colectiva

[72] En España, la recepción del Acuerdo marco sobre el teletrabajo se produjo mediante el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2003, formando parte desde entonces de las orientaciones que, en el marco del diálogo social, se han venido planteando a los negociadores de los convenios colectivos.

supone un refuerzo y enriquecimiento del diálogo social como instrumento de gobierno de las relaciones laborales.

Balance del diálogo social sectorial

El diálogo social europeo de ámbito sectorial ha mostrado en los últimos años un importante dinamismo. En 2006 se firmó, por vez primera, un gran acuerdo multisectorial dirigido a proteger la seguridad y la salud de los trabajadores frente a los riesgos derivados del polvo de silicio cristalino[73]. El Acuerdo, negociado y firmado por varias federaciones sindicales y empresariales europeas en el marco del artículo 139 del Tratado CE, tiene por finalidad mejorar la protección de más de dos millones de trabajadores en las industrias extractivas, del vidrio, cemento, cerámica, y minerales industriales, entre otras, mediante la obligación de llevar a cabo el mayor esfuerzo, por parte de las empresas, los trabajadores y sus representantes, para la aplicación de un conjunto de buenas prácticas en los lugares de trabajo. A tal fin, establece un mecanismo de seguimiento y de evaluación de las mejoras en la protección. Dicho Acuerdo tiene una duración inicial de cuatro años prorrogables automáticamente por periodos de dos años.

En los últimos años, las federaciones de rama y de industria de las organizaciones sindicales y empresariales europeas vienen desarrollando un activo proceso de intercambio acerca de las condiciones de empleo, las necesidades y los retos de futuro de los sectores necesario para afrontar un panorama de cambios y nuevas condiciones de competencia mundial. A partir de la iniciativa de las organizaciones de trabajadores y empresarios, con apoyo de la Comisión Europea, desde finales de los años noventa se han constituido treinta y tres comités de diálogo social sectorial con un amplio balance de documentos e iniciativas conjuntas, entre ellos varios acuerdos con base en el artículo 139 del Tratado CE[74]. Los comités de diálogo social sectorial vienen desempeñando un papel de observatorio, de reflexión y de debate conjuntos, de propuestas ante consultas y, en no pocas ocasiones, de negociación. Recientemente, en 2006, se han constituido dos nuevos comités en la industria del acero y en el sector de hospitales, respectivamente, que refuerzan este ámbito de diálogo.

[73] «Acuerdo sobre protección de la salud de los trabajadores mediante el buen uso del silicio cristalino y de los productos que lo contienen», 25 de abril de 2006.

[74] Comisión Europea: «Recent developments in the European Sectoral Social Dialogue». Luxemburgo, 2006.

La experiencia sectorial de estos años se ha basado en una mejor estructuración del diálogo social, en el tratamiento de un amplio conjunto de temas y en la adopción de un conjunto de instrumentos de diverso alcance y naturaleza. Los agentes sociales, organizados en federaciones europeas sectoriales, han optado por una estructuración del diálogo con vocación de permanencia a partir de la constitución formal de comités bipartitos, dotados de una estructura y reglas de funcionamiento estables y, en muchos casos, de programas de trabajo de uno o varios años. Esta estructuración del diálogo se apoya y se hace posible por la previa identificación y reconocimiento de las organizaciones de los agentes sociales entre sí. A su vez, dicho reconocimiento como organizaciones representativas se produce por parte de la Comisión Europea, lo que lleva a reconocerles oficialmente un papel de interlocutores en procesos de consulta y negociación con las instituciones comunitarias. Todo ello actúa a favor del fortalecimiento de las organizaciones sindicales y empresariales europeas de sector.

Las iniciativas conjuntas de los agentes sociales han abarcado durante estos años una serie de temas clave para la modernización del empleo y las relaciones laborales, a la vez que han servido para expresar posiciones consensuadas en relación a políticas comunitarias que pueden condicionar la evolución futura de los sectores (cuadro II-37). Entre los ámbitos que han recibido especial atención figura el impulso de la formación permanente y la mejora y el reconocimiento de las cualificaciones, como un importante elemento de competitividad y de empleabilidad. Otro aspecto de singular relevancia ha sido el desarrollo de la seguridad y salud en el trabajo, junto con la formación preventiva y, en general, la mejora de las condiciones de empleo. Los interlocutores sociales han dedicado una atención importante, asimismo, a la promoción de la igualdad de oportunidades y la lucha contra las discriminaciones en el lugar de trabajo, junto con una mejor integración de grupos de población desfavorecidos. Estos y otros aspectos, como el cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo de la OIT, han formado parte en ocasiones de una preocupación más amplia dentro de la promoción de la responsabilidad social de las empresas, otro eje importante de vertebración del diálogo sectorial. Debe hacerse referencia, además, a una importante labor conjunta de respaldo al diálogo social en los países de las dos últimas ampliaciones de la Unión.

CUADRO II-37

PRINCIPALES DOCUMENTOS DE DIÁLOGO SOCIAL SECTORIAL EN LA UE, 2002-2006

Sector	Instrumento (s)	Materias
Agricultura	Acuerdo (2005)	— Seguridad y salud en el trabajo. Reducción de la exposición al riesgo de trastornos musculoesqueléticos.
	Acuerdo (2002)	— Formación profesional para la agricultura. Implicación de los agentes sociales en la organización de la formación profesional y el reconocimiento de cualificaciones en la agricultura.
Administración local y regional	Declaración conjunta (2005)	— Sobre la política europea de empleo.
	Declaración conjunta (2004)	— Impulso a la aplicación del Acuerdo marco sobre Teletrabajo.
Audiovisual		Creación del Comité de diálogo social sectorial en 2004. Sin resultados en el periodo.
Aviación civil	Posición conjunta (2005) (*)	— Sobre la propuesta de directiva reguladora de la licencia europea de controlador aéreo.
	Posición conjunta (2004) (*)	— Plan de acción sobre materias operativas y técnicas, recursos humanos y aspectos económicos y financieros en relación con el desarrollo del espacio aéreo único europeo.
Azúcar	Posición conjunta (2004)	— Sobre el Libro Verde de la Comisión sobre normas preferenciales de origen.
	Código de conducta (2003)	— Responsabilidad social corporativa; primer y segundo informes sobre el código de conducta sobre responsabilidad social corporativa (2004 y 2005).
Banca	Declaración conjunta (2005)	— Responsabilidad social corporativa (entre otras, aprendizaje permanente, conciliación, teletrabajo, políticas de diversidad e igualdad).
	Declaración conjunta (2003)	— Aprendizaje permanente en el sector de banca. Definición y reconocimiento de competencias y cualificaciones, recursos para recualificación profesional, promoción de igualdad de oportunidades en formación, promoción de acuerdos en el ámbito adecuado sobre formación permanente.
Calzado		Sin resultados en el periodo
Comercio	Declaración conjunta (2005)	— Sobre la propuesta de directiva relativa a los servicios en el mercado interior.
	Declaración conjunta (2004)	— Promoción del empleo e integración de las personas con discapacidad.
	Declaración conjunta (2003)	— Responsabilidad social corporativa.
Construcción	Declaración conjunta (2004, 2005)	— Sobre la propuesta de directiva relativa a los servicios en el mercado interior.
	Declaración conjunta (2004)	— Impulso de la formación en seguridad y salud en el trabajo.
	Guía (2003)	— Desarrollo de la figura del tutor, dirigida a formar e integrar a jóvenes trabajadores en el sector de la construcción a largo plazo, utilizando la experiencia de los trabajadores veteranos.
	Recomendaciones (2003)	— Aplicación de la Directiva sobre trabajos en altura.
Construcción naval	Objetivos y reglas de procedimiento (2005)	— Grupo de trabajo sobre formación y competencias, reconocimiento de cualificaciones, desarrollo profesional y adaptabilidad de empresas y trabajadores al cambio.
Curtido/piel	Reglas de procedimiento (2005)	— Funcionamiento del comité de diálogo social sectorial.
Electricidad	Declaración conjunta (2004)	— Impulso a la aplicación del Acuerdo marco sobre Estrés en el trabajo
	Declaración conjunta (2004)	— Futuras necesidades de cualificaciones para los trabajadores del sector. Desarrollo de planes de formación e incremento del aprendizaje.
	Declaración conjunta (2003)	— Políticas de igualdad de oportunidades y diversidad, lucha contra la discriminación en los lugares de trabajo por motivos de edad, salud, origen nacional o étnico, sexo, afiliación sindical, etc.
Espectáculo	Declaración conjunta (2005)	— Protección y promoción de la diversidad cultural y tratamiento de los bienes, servicios y actividades culturales en las negociaciones en el marco de la OMC.
Ferrocarriles	Informe (2005)	— Representación e integración laboral de las mujeres en el sector de ferrocarriles.
	Acuerdo (2004)	— Condiciones de trabajo, seguridad y salud, de los trabajadores en servicios de interoperabilidad transfronteriza.
	Acuerdo (2004)	— Licencia europea para maquinistas ferroviarios en servicios transfronterizos, basada en condiciones comunes de seguridad y salud, y competencias.

CUADRO II-37 *(continuación)*

PRINCIPALES DOCUMENTOS DE DIÁLOGO SOCIAL SECTORIAL EN LA UE, 2002-2006

Sector	Instrumento (s)	Materias
Hostelería	Recomendación conjunta (2004)	— Directrices sobre formación continua y desarrollo, con especial atención a las pymes, en el sector de hoteles, restaurantes y cafeterías. Reconocimiento de cualificaciones.
	Iniciativa conjunta (2004)	— 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
Limpieza	Programa marco (2004)	— Modernización de las relaciones laborales con el objetivo de atraer trabajadores al sector, en particular mediante la promoción del trabajo a tiempo completo y en el periodo diurno. Abordar los problemas de discriminación y de integración social en el sector.
Madera	Declaración conjunta (2003)	— Límites a la combustión de biomasa, como contribución a una política de desarrollo sostenible.
	Código de conducta (2002)	— Condiciones de trabajo, invitación a empresas y trabajadores para cumplir los convenios OIT sobre derechos fundamentales en el trabajo.
Minería	Acuerdo multisectorial (2006)	— Protección de los trabajadores contra los efectos de la inhalación de polvo de silicio cristalino. Protección de la salud, reducción de la exposición a la inhalación de polvo de silicio mediante buenas prácticas.
	Declaración conjunta (2004)	— Seguridad y salud laboral en las actividades de extracción, formación preventiva y prevención, participación de los trabajadores.
	Opinión conjunta (2004)	— Formación profesional y competencias en la sociedad del conocimiento, atracción de investigadores, técnicos y gestores para las industrias del sector.
Mueble		Sin resultados en el periodo
Pesca	Posición conjunta (2005)	— Sobre la propuesta de Reglamento del Consejo sobre el Fondo europeo para la pesca.
Química	Posición conjunta (2003, 2004, 2005)	— Revisión de la política europea en el sector de química. Consecuencias del futuro Reglamento de registro, evaluación y autorización de industrias químicas (REACH). Consecuencias para el empleo, la innovación y la competitividad. Acciones para una política productiva.
	Posición conjunta (2004)	— Formación profesional permanente para mejorar la competitividad empresarial y la empleabilidad de los trabajadores
Sanidad hospitalaria	Programa de trabajo (2006)	— Programa de trabajo 2006-2007, coincidiendo con la creación del Comité de diálogo social del sector.
Seguridad Privada	Declaración conjunta (2004)	— Mejora de las condiciones de trabajo, la calidad y la profesionalidad de los servicios.
	Código de conducta (2003)	— Igualdad de oportunidades y plena integración, independientemente de origen, género, creencias
Seguros		Sin resultados en el periodo
Servicios personales	Declaración (2005)	— Desarrollo de la formación profesional en la actividad de peluquerías.
	Convenio (2005)	— Seguridad y salud laboral, manejo de productos cosméticos y agentes químicos.
Servicios postales	Declaración conjunta (2005)	— Responsabilidad social corporativa.
Siderurgia	Acuerdo (2006)	— Creación y funcionamiento del Comité de diálogo social del sector
Telecomunicaciones	Directrices (2004)	— Condiciones de trabajo, formación, seguridad y salud, organización del trabajo, derechos colectivos.
Textil y Confección		Sin resultados en el periodo
Trabajo temporal		Sin resultados en el periodo
Transporte fluvial	Reglamento de funcionamiento (2005)	— Funcionamiento y programa de trabajo del comité de diálogo social del sector.
Transporte por carretera	Recomendaciones conjuntas (2005)	— Empleo y formación, elevación de las competencias y cualificaciones, mejora de los servicios de logística y de la movilidad de los trabajadores.
Transporte marítimo	Directrices (2004)	— Igualdad de oportunidades y diversidad, lucha contra el acoso en el lugar de trabajo.

(*) Federación Europea de Transporte y Organización de Servicios de Navegación Aérea Civil.
Fuente: Comisión Europea y elaboración propia

Consultas a los agentes sociales

Las consultas que lleva a cabo la Comisión Europea con los agentes sociales, con base en el artículo 138 del Tratado CE, pueden ser un factor movilizador del diálogo bipartito entre organizaciones que desemboque en la adopción de acuerdos. En este marco, la Comisión lanzó en octubre de 2006 la primera etapa de una consulta a las organizaciones de los agentes sociales sobre la eventual necesidad de una acción a nivel comunitario en el ámbito de la conciliación de la vida profesional, privada y familiar[75].

Sin avances en relación a la Directiva sobre tiempo de trabajo

Algunos importantes debates sobre aspectos clave de las relaciones laborales continuaron sin hallar una solución definitiva al finalizar el año, como fue el caso, señaladamente, de las negociaciones en el seno del Consejo para tratar de alcanzar un eventual acuerdo de modificación de la Directiva 2003/88, sobre determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo. Tras el proceso de consultas que, en su día, se llevó a cabo con los interlocutores sociales europeos y después de que éstos expresaran sus posiciones al respecto, los Estados miembros continuaron divididos, entre otros aspectos, fundamentalmente en torno a la cuestión de la supresión, o no, de la posibilidad de superar el límite de duración máxima de 48 horas semanales de trabajo mediante pacto individual con el trabajador (*opting-out*). El Consejo de ministros informal celebrado en el mes de noviembre no consiguió avanzar en el consenso necesario para superar este escollo en el camino de una eventual revisión de la Directiva, permaneciendo la situación de bloqueo que viene caracterizando a este proceso. Ante esta situación de estancamiento, sería deseable que los ulteriores pasos que, eventualmente, puedan plantearse por las instituciones comunitarias cuenten de nuevo con el parecer de las organizaciones sindicales y empresariales europeas.

2.1.2. **Diálogo social en España**

2006: año de importantes acuerdos de concertación social

Los procesos de negociación llevados a cabo durante el segundo año completo desde la Declaración para el Diálogo Social firmada en julio de 2004 dieron como resultado los que, junto con otros cerrados en 2005 como el Acuerdo sobre la atención a la dependencia, pueden calificarse de principales acuerdos de diálogo

[75] Comisión Europea: «First-stage consultation of european social partners on reconciliation of professional, private and family life». SEC (2006) 1245.

y concertación social de la actual legislatura. Con la firma, entre otros, del Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo (AMCE) y del Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social, puede decirse que se culminó, en su mayor parte, el contenido material de la citada Declaración. Dichos Acuerdos fueron los de mayor complejidad y extensión en cuanto a las materias y las medidas negociadas y, por ende, los que necesitaron de negociaciones más dilatadas y laboriosas. Sus objetivos así lo justifican, pues están orientados a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, actuando sobre sus principales desequilibrios como la baja tasa de empleo y el alto nivel de temporalidad, y a mejorar la protección social, mejorando la equidad, la adecuación y las perspectivas de equilibrio del sistema de Seguridad Social[76].

Con los acuerdos alcanzados hasta el presente en estas y otras materias se han sentado bases importantes para tratar de alcanzar el objetivo estratégico que impulsaba el proceso abierto con la Declaración de 2004: conseguir un modelo de crecimiento económico equilibrado y duradero basado en la mejora de la competitividad, la productividad y el empleo. No obstante, quedaron algunos temas pendientes de abordar en las correspondientes mesas de diálogo, como la política industrial y de medio ambiente o el desarrollo tecnológico, estrechamente ligadas a la reorientación del modelo productivo. Dicho objetivo dependerá, además, de la continuidad de políticas presupuestarias que consoliden un mayor esfuerzo en aspectos de sostenibilidad ambiental, I+D+i, o educación, entre otras.

Una aportación en este terreno fue la firma, por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas y el Gobierno, del Acuerdo de formación profesional para el empleo, en febrero de 2006. Junto con el IV Acuerdo de formación profesional, firmado por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en esas mismas fechas, sentó las bases para alcanzar una formación profesional más eficaz de cara a las necesidades de empleo y de adaptación de los trabajadores y las empresas, al integrar en un único sistema la formación ocupacional y continua, lo que deberá facilitar un mejor desarrollo, adaptación y reconocimiento de las cualificaciones en el marco del sistema nacional.

[76] Sobre el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social, véase el capítulo III.4.8.2 de esta Memoria.

En el terreno de la seguridad y salud en el trabajo, ámbito en el que se ha desplegado una intensa actividad de diálogo y negociación en los últimos años, se firmó otra serie de acuerdos importantes orientados a mejorar tanto la actividad preventiva en las empresas como la detección, la calificación y el conocimiento de las enfermedades profesionales, una de las asignaturas pendientes de la seguridad y la salud laboral en España. Así, cabe hacer mención del Acuerdo para reformar el Reglamento de los servicios de prevención y del Acuerdo sobre la nueva lista de enfermedades profesionales y el procedimiento para su declaración, firmados por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas y el Gobierno y traducidos a sendos reales decretos. Asimismo, debe citarse el Acuerdo para actualizar la tarifa de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, incorporada en la LPGE para 2007.

En fin, ya en el diálogo bipartito, las organizaciones sindicales CCOO y UGT y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME volvieron a apostar por una llamada a la confianza en el terreno económico mediante la prórroga de los criterios y recomendaciones del ANC 2005, de cara a la negociación colectiva de 2006.

El Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo

Tras un largo y complejo proceso de negociaciones, el Gobierno, las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, firmaron, el 9 de mayo de 2006, el AMCE. Con este pacto, los interlocutores sociales y el Gobierno retomaron la senda del consenso como instrumento para adoptar medidas en materia de mercado de trabajo.

La negociación de medidas en relación a la temporalidad y para mantener y mejorar el ritmo de creación de empleo se enmarcaba en la Declaración para el Diálogo Social y representa uno de los principales resultados dentro del proceso de diálogo social puesto en marcha a partir de aquélla[77]. La mejora de la estabilidad en el empleo se identificó, por los firmantes del AMCE, como factor necesario para impulsar un tipo de crecimiento basado en la mejora de la competitividad de las empresas y en el incremento de la productividad, por lo que se erigió en principal objetivo del Acuerdo, junto con el mantenimiento de la

[77] Véase un balance del diálogo social 2004-2006 en Memoria CES 2005, capítulo II.3.

creación de empleo, la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo y otros, como la mejora de la protección por desempleo de ciertos colectivos.

Los contenidos del AMCE entroncaban directamente con, al menos, tres de los ámbitos de diálogo social acotados en el marco programático de la Declaración: la adopción de modificaciones, legales y de otra naturaleza, para mejorar la situación del mercado de trabajo, las políticas activas de empleo y de protección por desempleo, el papel de los servicios públicos y la revalorización de algunas instituciones laborales.

En el primero de los anteriores ámbitos, uno de los principales compromisos adquiridos fue «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» (III.1). El AMCE incidió en algunas medidas de similar naturaleza a las pactadas en el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo (AIEE), firmado por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en 1997, estableciéndose una continuidad con un tipo de soluciones que propiciaron una importante creación de empleo estable, al tiempo que incorporó otras para potenciar este efecto.

Aquellos contenidos del AMCE que así lo requerían fueron incorporados posteriormente en el Real Decreto-Ley 5/2006, y, tras su tramitación parlamentaria, en la Ley 43/2006 para la Mejora del crecimiento y del empleo, ya analizada.

El AMCE abordó un variado conjunto de medidas internamente coherentes de cara al cumplimiento de los objetivos de mantenimiento de la creación de empleo y de reducción de la temporalidad. Al mismo tiempo, incorporó medidas que atendían a la creciente realidad de descentralización productiva y externalización de actividades, procurando que las nuevas formas de organización de la producción no vayan en detrimento de derechos de los representantes de los trabajadores. Por otro lado, dio pasos en el refuerzo de mecanismos de solidaridad mediante la mejora de la protección por desempleo de determinados colectivos y de la dispensada por el Fogasa. Asimismo, avanzó en medidas para reforzar la Inspección

de Trabajo y Seguridad Social[78] y modernizar los servicios públicos de empleo.

Con todo, más allá de las medidas concretas y de sus posibles resultados, que deberán ser evaluados por la Comisión de seguimiento creada en el marco de la Declaración para el Diálogo Social, el Acuerdo en sí mismo venía a representar una importante señal de confianza en el proceso mismo de diálogo como herramienta para impulsar, de manera equilibrada, medidas de mejora del funcionamiento del mercado de trabajo, la competitividad de las empresas y la cohesión social.

Medidas de igualdad entre mujeres y hombres

Durante el proceso que desembocó en la firma del AMCE, la negociación de las medidas sobre igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres se desgajó del resto de temas. Posteriormente, el Gobierno y las organizaciones sindicales CCOO y UGT acordaron las medidas laborales y de Seguridad Social del Anteproyecto de Ley Orgánica para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres. La Ley Orgánica para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres introduce un enfoque transversal mediante una perspectiva integral de la aplicación del principio de igualdad que proyecta su aplicación sobre diversas esferas de la vida política, social, económica y cultural, incluido un número significativo de medidas en materia de empleo y de protección social que proceden del citado acuerdo entre el Gobierno y las centrales sindicales.

El CES emitió dictamen sobre este anteproyecto normativo[79] en el que valoró las disposiciones proyectadas en todos esos ámbitos, acogiendo favorablemente el propósito de hacer efectivo el principio de igualdad de trato y de oportunidades desde un planteamiento inte-

[78] Entre los aspectos del Acuerdo necesitados de ulterior desarrollo figuraba el refuerzo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) y la participación en ella de los agentes sociales. A finales de año se creó la Comisión Consultiva Tripartita de la ITSS, mediante Orden TAS 3869/2006, de 20 de diciembre, con el objeto de mejorar el funcionamiento de este servicio y fomentar su colaboración con las empresas, los trabajadores o sus organizaciones. La Comisión está integrada por representantes de la Administración General del Estado y de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, y entre sus funciones está asesorar y formular propuestas en materia de prioridades y objetivos, campañas de inspección y realización de actuaciones inspectoras en empresas de ámbito supraautonómico.

[79] Dictamen del CES 8/2006, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre mujeres y hombres, con voto particular del Grupo Segundo.

gral que implica a los poderes públicos y a la sociedad en su conjunto, haciéndoles partícipes del objetivo de prevenir, eliminar y subsanar todas las formas de discriminación por razón de sexo. El CES, además, formuló valoraciones favorables sobre concretas materias, prestando especial atención a las relativas al empleo, las relaciones laborales y la protección social. No obstante, valoró negativamente determinados aspectos, como la obligación de alcanzar el principio de composición equilibrada entre mujeres y hombres en los Consejos de Administración de las sociedades obligadas a presentar cuentas de pérdidas y ganancias no abreviadas.

Consultas a los interlocutores sociales

A lo largo de 2006 se llevaron a cabo, asimismo, procesos de consultas del Gobierno con los interlocutores sociales sobre otros temas centrados en el empleo y las relaciones laborales, como la regulación del trabajo autónomo mediante un Estatuto propio y la adaptación de los derechos de información y consulta de los representantes de los trabajadores en las empresas al Derecho comunitario.

La regulación de las condiciones de empleo y de la protección social, entre otras materias, de los autónomos, mediante una norma estatutaria propia y específica, se ha venido perfilando como un objetivo demandado por una realidad, la del trabajo por cuenta propia, que ha experimentado una profunda transformación y que se caracteriza por una creciente complejidad y diversidad en su actual composición. La importancia, en términos económicos y de empleo, del trabajo autónomo y la diversidad y complejidad de realidades que lo componen contrastaban con la ausencia en España de un marco legal que regule de manera sistemática los aspectos más sobresalientes de la prestación de servicios, las condiciones de trabajo o la protección social, entre otros. De ahí que se impulsara en la presente legislatura un consenso acerca de la conveniencia de dotar al trabajo autónomo de un instrumento normativo específico que, entre otros aspectos, recoja derechos y deberes básicos, atienda a posibles situaciones de mayor vulnerabilidad como consecuencia de una dependencia de signo económico, desarrolle la protección social de los autónomos en el sentido de equiparación trazado por el Pacto de Toledo, refuerce la protección de la seguridad y la salud en el trabajo e impulse la promoción del autoempleo.

En el marco del diálogo con las organizaciones representativas del sector, se acordó constituir una Comisión de Expertos con la doble tarea de efectuar un diagnóstico y evaluación sobre la situación econó-

RECUADRO II-5

OBSERVACIONES DEL CES SOBRE EL TRABAJO AUTÓNOMO

(Dictamen 15/2006, Observaciones generales)

El Anteproyecto de LETA se perfila como una norma básica respetuosa de las legislaciones sectoriales específicas existentes, con una orientación complementaria y compatible con las mismas.

Los autónomos representan una contribución en términos de crecimiento económico, de generación de empleo y/o de fomento de la cohesión social y justifican la definición en el Anteproyecto de medidas como la asistencia técnica, formación profesional, el apoyo financiero o el estímulo del espíritu y de la cultura emprendedora, que requerirán desarrollo posterior. Las iniciativas que traten de fomentar y/o facilitar el inicio de la actividad o aquéllas que propicien el proceso de consolidación empresarial son bienvenidas, sobre todo si son actividades generadoras de empleo, innovación y progreso tecnológico.

Preocupación sobre los posibles efectos que pudiera tener sobre la actual composición del mercado de trabajo la regulación del trabajo autónomo económicamente dependiente, al situarse en una zona fronteriza del mismo. Debe entenderse que la futura LETA no persigue que ninguna de las actividades por ella reguladas, sometidas al derecho civil, mercantil o administrativo, afecte a la realidad del trabajo asalariado sujeto a la legislación laboral.

Valoración muy favorable de la institución del Consejo Estatal del Trabajo Autónomo, que debería constituirse en el cauce para la representación y la participación institucional de las asociaciones de autónomos.

mica del trabajo autónomo en España, y analizar su régimen jurídico y de protección social, elaborando al tiempo una propuesta de Estatuto del Trabajador Autónomo[80]. Asimismo, el Gobierno llevó a cabo un proceso de información y consulta con las organizaciones sindicales y empresariales CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, firmantes de la Declaración para el Diálogo Social 2004, sobre la propuesta de regulación de un Estatuto del Trabajador Autónomo, proceso en el que dichas organizaciones formularon sus posiciones y valoraciones al respecto.

En el mes de noviembre, el Gobierno presentó a las Cortes un Proyecto de Ley Reguladora del Estatuto del trabajo autónomo. El CES emitió previamente un dictamen en el que, sin perjuicio del conjunto de observaciones de alcance general (recuadro II-5) y particular que contenía, valoraba positivamente el propósito de ordenar de manera integradora un conjunto de materias centrales del empleo autónomo[81].

[80] Los trabajos de dicha Comisión se llevaron a cabo entre enero y octubre de 2005 y concluyeron con la elaboración del Informe *Un Estatuto para la promoción y tutela del trabajador autónomo*, que incluía una propuesta de Texto Articulado del Estatuto del Trabajador Autónomo.

[81] Dictamen del CES 15/2006, de 25 de octubre, sobre el Anteproyecto de la Ley del Estatuto del trabajo autónomo. Además de las observaciones generales y par-ticulares compartidas en el cuerpo del dictamen, de manera excepcional y por las circunstancias singulares que concurrían en el Anteproyecto de Ley, los consejeros representantes de algunas organizaciones realizaron durante los debates en comisión otras observaciones de las que se dejó asimismo constancia.

Las consultas a los interlocutores sociales se extendieron, asimismo, al ámbito de las relaciones colectivas de trabajo, concretamente en relación con la modificación del Estatuto de los Trabajadores en materia de derechos de información y consulta para transponer la Directiva 2002/14/CE[82]. El establecimiento de un marco general de derechos de información y consulta a los trabajadores en la Unión Europea se ha entendido necesario para atender, mediante un conjunto básico de instrumentos de esta naturaleza, a un contexto caracterizado por transformaciones derivadas de los procesos de globalización, el desarrollo del mercado único europeo y la culminación de la Unión Económica y Monetaria, contexto en el que tienen lugar múltiples decisiones organizativas empresariales con consecuencias para el empleo y las relaciones laborales. El Parlamento Europeo y el Consejo entendieron, por ello, que la información y la consulta con la suficiente antelación constituyen una condición previa para el éxito de los procesos de reestructuración y adaptación de las empresas en términos compatibles, a su vez, con los objetivos de empleo, en el marco de una estrategia basada en la anticipación al cambio, la prevención y la idea de empleabilidad.

La incorporación al ordenamiento español de la Directiva 2002/14/CE ha formado parte de las materias abordadas en esta etapa de diálogo social, a partir del compromiso del Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de analizar conjuntamente la transposición de la misma, materializado en las consultas a los interlocutores sociales en torno a la elaboración del correspondiente Anteproyecto de Ley. En este proceso, las organizaciones empresariales mostraron su disconformidad con la adaptación de las previsiones de la norma en relación al tamaño de las empresas y sobre la ausencia de un procedimiento de sanción en caso de incumplimiento del deber de confidencialidad. Por su parte, las organizaciones sindicales expresaron la necesidad de reforzar las competencias de los órganos de representación previstas en la legislación vigente.

El CES emitió un dictamen sobre el Anteproyecto de Ley en el que valoraba como correcta, en términos generales, la transposición

[82] Directiva 2002/14/CE, de 11 de marzo de 2002, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea.

de las Directivas comunitarias[83], sin perjuicio de las observaciones particulares que formulaba. Asimismo, recordaba que en materia de derechos de información y consulta el texto sometido a dictamen había sido objeto de diálogo y consulta con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, constituyendo un punto de equilibrio de los diversos intereses en presencia.

Diálogo social en las AA.PP., el Estatuto Básico del Empleado Público

En el ámbito de las Administraciones públicas, el resultado más importante del diálogo entre Gobierno y sindicatos fue la firma, en junio de 2006, del Acuerdo en torno al proyecto de Estatuto básico del empleado público. La elaboración de una Ley básica en esta materia era una necesidad apuntada en sucesivas legislaturas, desde la previsión constitucional de la misma, en un contexto caracterizado por la transformación de las Administraciones, la descentralización y el desarrollo de los servicios públicos.

Como compromiso de la actual etapa, se dio inicio a la preparación de este marco de regulación básico del personal al servicio de las Administraciones públicas con la creación de una Comisión encargada de elaborar un documento de estudio y análisis que sirviera de base a la redacción del correspondiente proyecto normativo, que desembocó en el Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto básico del empleado público, de abril de 2005.

Paralelamente, uno de los compromisos en el marco de la Declaración para el Diálogo Social en las Administraciones públicas, firmada por el Gobierno y las organizaciones sindicales CCOO, UGT y CSI-CSIF en 2004, radicaba en abordar desde la negociación una serie de reformas normativas, entre ellas el Estatuto básico de los empleados públicos. Las negociaciones entre las centrales sindicales de la función pública y la Administración desembocaron en la firma del citado Acuerdo, por el que se incorporaría al Estatuto una buena parte de las propuestas planteadas por los sindicatos. Entre otras materias, las negociaciones se proyectaron principalmente en la regulación de la negociación colectiva, a fin de hacer más pleno este derecho, medidas para reducir el alto nivel de temporalidad, mejoras

[83] Dictamen del CES 14/2006, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, en materia de información y consulta de los trabajadores y en materia de protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario.

retributivas y de carrera profesional, gestión del personal, evaluación del desempeño, medidas de igualdad, reconocimiento de derechos, jubilación parcial o acoso laboral, habiéndose incorporado parte de esos compromisos en el posterior proceso de tramitación parlamentaria[84]. Tras éste se aprobó la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Diálogo sectorial: actividad de los observatorios sectoriales

La situación y perspectivas de futuro de los sectores productivos, en el contexto de la economía globalizada, ha impulsado la creación de observatorios sectoriales como herramienta de análisis y de iniciativas conjuntas de empresarios y trabajadores. Proceso impulsado, inicialmente, desde los Acuerdos interconfederales sobre negociación colectiva, que ha dado como resultado la creación de varios observatorios sectoriales bipartitos, en 2005 se abrió otro ámbito de creación de observatorios tripartitos con el apoyo de la Administración, mediante la firma de un Acuerdo Marco de colaboración para impulsar el desarrollo y la modernización de los sectores industriales, entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y las organizaciones sindicales y empresariales CCOO y UGT, y CEOE y CEPYME. En dicho Acuerdo se inscribe la creación de una serie de observatorios tripartitos, que, hasta ahora, se han estructurado en ocho sectores de actividad: componentes para la automoción; fabricantes de automóviles y camiones; fabricantes de bienes de equipo; electrónica, tecnologías de la información y telecomunicaciones; sector químico; sector textil-confección; industria de la madera e industria del metal. En ellos participa, además de la Administración pública y las organizaciones sindicales y empresariales, la Federación Española de Entidades de Innovación y Tecnología (FEDIT).

2006 ha sido el primer año de funcionamiento completo de los primeros seis observatorios citados, habiéndose creado en ese año los de metal y madera. El tipo de actividades llevadas a cabo se ha centrado, en general, en un seguimiento de aspectos clave de cada unos de los sectores en relación al empleo y la situación económica

[84] El Gobierno presentó en las Cortes el Proyecto de Estatuto Básico del Empleado Público en julio de 2006. Como quiera que la aprobación del Estatuto representaba un paso de carácter básico en la regulación normativa del personal del conjunto de las Administraciones públicas, continuó abierto el diálogo en estas materias para su desarrollo en los distintos niveles y ámbitos y para la implantación de algunas de sus medidas.

y tecnológica. Asimismo, se han llevado a cabo estudios sobre los factores más relevantes de cada uno de ellos con influencia en la competitividad y el empleo, sobre los niveles de incorporación de I+D+i, y, en general, sobre los retos a que se enfrentan y prospecciones de futuro, al objeto de obtener conclusiones y proponer acciones concretas de mejora en esos ámbitos.

Diálogo social sobre Kioto

En la Declaración para el Diálogo Social, el Gobierno y los interlocutores sociales acordaron abrir un ámbito de diálogo específico sobre las consecuencias que se pueden derivar para la competitividad y el empleo del cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco del Protocolo de Kioto sobre cambio climático. La Ley 1/2005, de 9 de marzo, Reguladora del régimen de comercio de derechos de emisión de gases con efecto invernadero preveía la constitución de una mesa general y diversas mesas sectoriales, como cauce de participación permanente de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en la elaboración y seguimiento del Plan Nacional de asignación de derechos de emisión. En los primeros meses de 2006 se constituyeron dichas mesas, en aplicación del Real Decreto 202/2006, de 17 de febrero, que regula su constitución, composición y funcionamiento. Las mesas, de composición tripartita y paritaria, se conciben como «espacios de reflexión» entre la Administración General del Estado y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, con el cometido de identificar anticipadamente las consecuencias para el empleo, la competitividad y la cohesión social, opciones más eficientes y menos costosas, y oportunidades de desarrollo económico y productivo, derivadas todas ellas del cumplimiento del Protocolo de Kioto. La constitución de la Mesa general y de las Mesas sectoriales se produjo en el momento de apertura del nuevo periodo de asignación de derechos de emisión, 2008-2012. La efectividad de sus trabajos requerirá de tiempo y perspectiva suficientes que permitan llevar a cabo diagnósticos compartidos acerca del impacto, de alcance general y sectorial, del cumplimiento de Kioto, sobre la base de posibles indicadores que permitan evaluar tales consecuencias.

Acuerdos autonómicos de desarrollo económico y social

La mejora de la competitividad del sistema productivo y la elevación del nivel de empleo han impulsado estrategias de desarrollo en las comunidades autónomas en relación a objetivos de convergencia con el entorno europeo. En ese contexto, el diálogo y la concertación social se han extendido, a lo largo de los últimos años, en el ámbito autonómico. Los gobiernos y los interlocutores sociales regionales han

firmado una serie de acuerdos tripartitos de desarrollo económico, social y de empleo que están en el origen de políticas, programas y acciones con una importante inversión para el desarrollo. En la actualidad, prácticamente todas las comunidades autónomas cuentan con acuerdos de esta naturaleza y características. Por su importancia en términos económicos, de empleo y población, cabe referirse a algunos de estos acuerdos, con la nota común de ser pactos de alcance socioeconómico amplio en torno a objetivos estratégicos de desarrollo en el curso de toda la legislatura.

Andalucía

La Junta de Andalucía, las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y la organización empresarial CEA (CEOE y CEPYME) suscribieron el VI Acuerdo de concertación social de Andalucía 2005-2008, con dos objetivos finales: aproximarse a las regiones prósperas de la Unión Europea, acercándose al 75 por 100 del PIB per cápita europeo, y alcanzar los tres millones de ocupados en el curso de la legislatura. El Acuerdo define, asimismo, una serie de objetivos intermedios (recuadro II-6).

RECUADRO II-6

ANDALUCÍA: OBJETIVOS DEL ACUERDO DE CONCERTACIÓN SOCIAL

OBJETIVOS FINALES

1. Conseguir que Andalucía se aproxime a las regiones prósperas de la Unión Europea (75 por 100 del PIB per cápita europeo).
2. Alcanzar los 3 millones de personas ocupadas en la legislatura.

OBJETIVOS INTERMEDIOS

1. Superar la cota del 90 por 100 de acceso a Internet de las empresas y del 50 por 100 con pagina-web propia.
2. Alcanzar que más del 40 por 100 de la población use Internet cotidianamente.
3. Lograr una Administración más ágil, de forma que la Administración electrónica alcance, al menos, el 75 por 100 de los procedimientos administrativos y de los servicios prestados a los ciudadanos y empresas.
4. Todos los municipios tengan acceso público a Internet.
5. Duplicar el gasto en investigación y desarrollo.
6. Mantener la productividad de la economía y la industria en niveles cercanos al 90 por 100 de la Unión Europea.
7. Impulsar la incorporación de la mujer al mercado laboral elevando su tasa de actividad hasta niveles cercanos al 85 por 100 de la media de la Unión Europea y aumentar su ocupación, al menos, un 20 por 100.
8. Mejorar la estabilidad del empleo, incrementando, al menos, un 20 por 100 la contratación indefinida.
9. Aumentar la cualificación del empleo, de forma que más de un 75 por 100 de los ocupados tengan estudios secundarios o superiores y se fomente la formación a lo largo de toda la vida laboral.
10. Ampliar el tejido empresarial de forma que se cuente con más de 500.000 empresas.

Para su consecución se acordaron 276 medidas, estructuradas en torno a siete ejes estratégicos, a llevar a cabo mediante diversas actuaciones, planes y programas. En un contexto de crecimiento económico sostenido y de dinamismo del empleo los firmantes renovaron la apuesta por el proceso de diálogo profundizando en algunas medidas y ampliando el pacto a otras materias y ámbitos de concertación. El sexto Acuerdo incorporó, respecto de los anteriores, medidas y actuaciones en torno a dos ejes nuevos para potenciar la capacidad emprendedora y las políticas de cohesión social. Al mismo tiempo, se reforzaron las actuaciones para el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y se concretaron las relativas al fomento de la productividad e innovación en la economía. Por otro lado, se otorgó prioridad, como actuaciones transversales, a las medidas de igualdad de género, integración de los jóvenes, atención a los dependientes, calidad en el empleo, seguridad y prevención de riesgos laborales, o atención a colectivos desfavorecidos, entre otras.

Un aspecto esencial de estos acuerdos de concertación estriba en el mecanismo de aplicación, seguimiento y evaluación basado en un conjunto de comisiones de seguimiento, mesas y grupos de trabajo con participación de las organizaciones de los interlocutores sociales, formando parte de la política de refuerzo de la participación institucional de las organizaciones socioeconómicas.

Cataluña

La Generalitat, las organizaciones sindicales CCOO y UGT y las organizaciones empresariales Fomento del Trabajo Nacional (CEOE), PIMEC y FEPIME, firmaron en febrero de 2005 el Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad de la ocupación y la competitividad de la economía, como respuesta a las necesidades de modernización productiva, sociales y de empleo en un contexto internacional de cambio. El Acuerdo contiene 86 medidas estructuradas en torno a una serie de ámbitos o ejes temáticos (recuadro II-7). Los firmantes señalaron, como eje central del amplio conjunto de medidas pactadas, la necesidad de aumentar la competitividad mediante la mejora de la productividad de la economía, dentro de un modelo responsable y sostenible desde el punto de vista social y medioambiental. El carácter estratégico del Acuerdo se derivaba de la opción por acentuar las políticas de oferta, con potencial impacto a medio y largo plazo. A partir de un diagnóstico común, las medidas acordadas iban encaminadas a combatir los déficits estructurales detectados por las partes en el terreno de las infraestructuras, forma-

ción, investigación y desarrollo, tecnología, financiación de las pymes, internacionalización de las empresas y atracción de inversión extranjera. Asimismo, junto a la importancia central otorgada a las medidas de refuerzo de la competitividad, el Acuerdo tenía como fines la mejora del marco de relaciones laborales y el fomento de la cohesión social.

El Acuerdo prevé, asimismo, una serie de mecanismos de aplicación, seguimiento y evaluación. Cabe destacar, además, el compromiso de la Administración de crear consejos de gobierno en diferentes organismos e instituciones que tienen como función promover el desarrollo de políticas económicas, industriales o de internacionalización, configurados como instancias de participación de las organizaciones empresariales y sindicales.

RECUADRO II-7

CATALUÑA: PROPUESTAS PRIORITARIAS DEL ACUERDO ESTRATÉGICO

INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN

Aumento de las partidas presupuestarias; impulsar polos de primer nivel en sectores tecnológicamente adelantados. Impulso de la innovación.
Impulsar la actividad de las redes de transferencia de tecnología.

EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

Programas de lucha contra el fracaso escolar.
Impulso del aprendizaje del inglés.
Impulso de las TIC en la escuela.
Creación de doce centros integrados de formación profesional.

MOVILIDAD Y TRANSPORTE

Ampliación de la red de autovías libres de peaje.
Ley de Movilidad y Proyecto de Ley sobre Financiación del transporte público.
Plan de acceso sostenible a los polígonos industriales.

ENERGÍA Y MEDIO AMBIENTE

Mejora de la capacidad y calidad de la red eléctrica; potenciar el uso de renovables; infraestructuras de abastecimiento de agua y gestión de residuos.

TELECOMUNICACIONES

Ejecución de los Planes directores: impulsar las TIC, desarrollar infraestructuras en los polígonos industriales.

RECUADRO II-7 *(continuación)*

CATALUÑA: PROPUESTAS PRIORITARIAS DEL ACUERDO ESTRATÉGICO

EMPRESAS Y POLÍTICA INDUSTRIAL Y DE INVERSIONES

Mejora de la financiación, mediante capital riesgo, microcréditos y avales. Pymes.
Política de suelo industrial.
Agencia de inversiones. Potenciar la atracción de inversiones.
Plan de internacionalización de las empresas. Creación de un Observatorio de mercados exteriores.
Observatorio y plan estratégico del turismo.
Observatorios sectoriales.

EMPLEO Y POLÍTICAS ACTIVAS. RELACIONES LABORALES

Gestión descentralizada del Servicio Catalán de Ocupación.
Políticas activas destinadas a la recolocación tras cierres o deslocalizaciones.
Creación de instituciones de participación: Consejo de diálogo social y Comisión de convenios colectivos.
Desarrollar contenidos de la negociación colectiva que favorezcan una mayor flexibilidad y estabilidad en las relaciones laborales.
Plan de gobierno para la prevención de riesgos laborales 2005-2008.

INMIGRACIÓN

Plan de primera acogida. Igualdad y no discriminación en ámbito educativo y sociolaboral.
Creación de una comisión de inmigración y de un servicio de intermediación en origen, en el marco del Servicio Catalán de Ocupación.

COHESIÓN SOCIAL

Mejora de los servicios de atención a personas en situación de dependencia.
Plan de inclusión social.
Estudio de situación de las pensiones mínimas.

Comunidad Valenciana

Con una vigencia prevista hasta 2006, la Generalitat, las organizaciones sindicales CCOO y UGT y la organización empresarial CIERVAL (CEOE y CEPYME) suscribieron el Pacto valenciano por el crecimiento y el empleo (PAVACE), en el que se expresa el apoyo que pueden representar este tipo de acuerdos a la estrategia de desarrollo económico y social de la comunidad autónoma. Sobre un diagnóstico consensuado acerca del marco macroeconómico y la previsión del sostenimiento del crecimiento económico regional, el PAVACE surgió como instrumento para reforzar las políticas de oferta y de demanda capaces de impulsar el crecimiento económico, el desarrollo del bienestar y la consecución del pleno empleo. Las previsiones iniciales de este Acuerdo incluían contribuir a la generación de un 1,69 por 100 del PIB valenciano en cada uno de sus años de vigencia y un crecimiento de empleo en torno a 240.000 ocupados netos durante todo el periodo.

El pacto subrayó la necesaria participación de los agentes sociales y económicos, a través de la concertación social, para generar una estrategia de desarrollo productivo de la región basada en la competitividad de las empresas vía diferenciación frente a la competencia en costes. Con todo ello, el gobierno regional y los interlocutores sociales adoptaron un amplio conjunto de medidas en seis ámbitos de actuación: el fomento del desarrollo económico y de la actividad empresarial, las políticas integrales en el mercado de trabajo, el fomento del cooperativismo y la economía social, la modernización y mejora de la competitividad de los sectores productivos, las políticas de bienestar social y el marco institucional y de la Administración pública. El Acuerdo preveía un mecanismo de seguimiento y de revisión intermedia en aras de asegurar la correcta orientación de sus medidas y facilitar su evaluación final[85].

Comunidad de Madrid

El Gobierno regional, las organizaciones sindicales CCOO y UGT y la organización empresarial CEIM (CEOE) suscribieron en 2004 el Acuerdo por el empleo y el crecimiento económico de la Comunidad de Madrid, con vigencia para el conjunto de la legislatura. El Acuerdo persigue cinco objetivos principales: avanzar hacia el pleno empleo, mejorar la calidad, la estabilidad y la productividad del trabajo, alcanzar una mayor participación profesional y empresarial de las mujeres, mejorar las oportunidades de conciliación de la vida laboral y personal, e impulsar la competitividad y la sostenibilidad. Para alcanzar dichos objetivos, las partes concretaron un conjunto de medidas estructuradas en torno a ocho ejes de actuación. Por otro lado, el desarrollo del Acuerdo se basaba, asimismo, en potenciar la capacidad y el papel de organismos encargados de la aplicación de políticas sociolaborales y económicas, con participación de los agentes sociales.

2.2. Negociación colectiva

2.2.1. **Contexto y planteamiento de la negociación**

Las organizaciones CCOO, UGT, CEOE y CEPYME acordaron la prórroga para el año 2006 del ANC 2005. De esta forma aposta-

[85] En 2005 se aprobó el «Documento Marco: actualización y desarrollo del PAVACE», a fin de replantear algunas de las líneas de actuación y objetivos previstos en un nuevo contexto socioeconómico nacional e internacional.

ron, por quinto año consecutivo, por un tipo de acuerdos que, mediante el establecimiento de criterios y orientaciones para la negociación de los convenios colectivos, ha contribuido a mantener el crecimiento de la economía española, afrontando en mejores condiciones la situación de incertidumbre de los últimos años, a mejorar el poder adquisitivo de los salarios en un contexto de moderación y a mantener y crear empleo. La continuidad, en lo sustancial, de los elementos de contexto económico y del empleo llevaron a revalidar para otro año los objetivos y los criterios plasmados en el ANC 2005. La mayor estabilidad de los criterios y orientaciones debería permitir su mejor traslación a los convenios, dentro de la tendencia a pactar una vigencia temporal superior al año, y facilitar la evaluación del impacto de tales acuerdos.

Posteriormente, las citadas organizaciones suscribieron el nuevo Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2007. El ANC 2007, a la vez que afianza una serie de criterios y orientaciones comunes formuladas en anteriores pactos, incorpora una serie de novedades relevantes, derivadas, fundamentalmente, de los acuerdos alcanzados en el amplio proceso de diálogo social de la actual legislatura. La negociación de los convenios colectivos de 2007 deberá dar pie para evaluar no sólo la contribución de este tipo de acuerdos a la renovación de los contenidos convencionales, sino también su aportación en la aplicación de importantes medidas acordadas en las mesas de diálogo.

A lo largo de 2006 la negociación colectiva se desarrolló en un contexto económico favorable, caracterizado por la continuidad del crecimiento de la economía española por encima de las economías centrales de la Unión Europea, con un aumento del PIB del 3,9 por 100, y un aumento asimismo importante de la inversión total (6,3 por 100) y en bienes de equipo en particular (9,7 por 100). Asimismo, tuvo lugar en paralelo a una evolución positiva del empleo, que creció a un 4,1 por 100, y una nueva reducción del paro (situándose en una tasa del 8,5 por 100), que, si bien inferiores a las registradas en 2005, continuaron en niveles altos.

No obstante, el contexto de la negociación también se caracterizó por la continuidad de determinados desequilibrios en la economía y el mercado de trabajo. Entre ellos, la persistencia de una inflación elevada en términos relativos, aunque con una mejor

evolución en diciembre que la llevó a terminar en el 2,7 por 100 en comparación interanual, un punto menos que la registrada en 2005. Asimismo, la continuidad del déficit comercial provocado por la debilidad de las exportaciones españolas frente a las importaciones. Otro déficit continuó marcándolo la lenta evolución de la productividad de la economía, aunque en 2006 registró un ligero aumento aportado por el sector industrial. Tal evolución está relacionada, entre otros procesos, con la creciente concentración del empleo en categorías ocupacionales de baja cualificación, que podría acentuar la dualidad del mercado de trabajo. Asimismo, continuó registrándose una elevada tasa de temporalidad (el 34 por 100 de media en 2006), destacando un comportamiento más desfavorable en el sector público que en el privado, en este aspecto, y no obstante haberse producido un importante aumento de la contratación indefinida en la segunda mitad de 2006, en buena parte debida a los efectos del AMCE.

Refuerzos institucionales: la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos

La magnitud y la trascendencia que reviste la negociación colectiva en España han llevado a realizar un permanente esfuerzo por mejorar el conocimiento que se tiene de su dinámica y estructura, así como del contenido de los convenios. Dicho esfuerzo se ha desarrollado en conexión con el interés por impulsar la articulación y racionalización de la estructura de la negociación y el enriquecimiento de los contenidos convencionales, habiendo jugado un papel fundamental de promoción las organizaciones sindicales y empresariales más representativas y la Administración. En 2006 se dio un nuevo paso con el refuerzo de las competencias de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (CCNCC), recogiendo un compromiso de la Declaración para el Diálogo Social de julio de 2004 sobre la necesidad de revalorizar determinadas instituciones laborales. De esta manera, la disposición adicional séptima de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la Mejora del crecimiento y del empleo, asigna a la CCNCC funciones de observatorio de la negociación colectiva, que abarcan la información, el estudio, la documentación y la difusión de la misma, al tiempo que se prevé la adaptación de su marco jurídico institucional por el Gobierno. En desarrollo de estos cometidos, la CCNCC comenzó a dar pasos en 2006 mediante la elaboración de nuevos instrumentos de información y análisis y mediante el refuerzo de actividades y foros de estudio y de debate.

Más allá de estas actividades, la CCNCC juega un relevante papel en la promoción de la mejora de los procedimientos y de los conteni-

dos de la negociación colectiva. En este objetivo se inscribe la elaboración, en 2006, de las «Recomendaciones para unas buenas prácticas de negociación colectiva», dirigidas a los negociadores de los convenios[86], que abarcan materias como la negociación sobre aspectos en que existen reenvíos de la ley al convenio colectivo, los aspectos negociables en materia de seguridad y salud laboral, la presencia en los convenios de determinadas cláusulas consideradas peligrosas, el significado de algunas cláusulas convencionales clásicas, las cláusulas de doble escala salarial, las cláusulas de jubilación forzosa, los procedimientos de solución extrajudicial de los conflictos laborales, el contenido mínimo obligatorio de los convenios, y la indisponibilidad de los derechos reconocidos en convenio, entre otros temas.

Las anteriores actividades vienen a sumarse a las funciones que atribuyen a la Comisión las normas que la regulan. En el ámbito de sus funciones clásicas, como órgano de asesoramiento y consulta en relación con el ámbito funcional de los convenios colectivos, la CCNCC ha desarrollado una labor centrada en la emisión de informes no vinculantes sobre la determinación del convenio colectivo que resulta aplicable en determinados casos y sobre solicitudes de extensión de convenios colectivos. En la primera de esas materias, emitió 75 informes en respuesta a consultas planteadas acerca del convenio aplicable, de los cuales, en 12 ocasiones no se pudo constatar la existencia de convenio colectivo aplicable a una determinada empresa.

Por último, la CCNCC informó, en el mismo periodo, 25 expedientes de extensión de convenios colectivos pertenecientes a diferentes sectores, ocho de ellos favorables a la extensión, habiéndose producido en este ámbito una importante disminución, desde 2006, en el número de solicitudes planteadas.

2.2.2. **Evolución, estructura y ámbitos de aplicación**

En paralelo al crecimiento económico y a la importante creación de empleo de los últimos años, se ha asistido a un incremento casi constante del número de convenios registrados y de las empresas y

[86] Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos: *Guía de la negociación colectiva 2006*. Parte segunda: «Recomendaciones para unas buenas prácticas de negociación colectiva».

CUADRO II-38

CONVENIOS REGISTRADOS, EMPRESAS Y TRABAJADORES, 1999-2006

Año	Convenios		Empresas		Trabajadores	
	Número	Variación (%)	Número (miles)	Variación (%)	Número (miles)	Variación (%)
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	5.522	1,1	1.281,4	–1,6	9.995,0	3,1
2004	5.474	–0,9	1.282,4	0,1	10.193,5	2,0
2005*	5.641	3,1	1.296,5	1,1	10.582,5	3,8
2006*	4.623		1.206,0		9.594,8	

(*) Datos provisionales a febrero de 2007 (los datos de 2005 son casi definitivos).

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

trabajadores afectados. En 2005, con datos casi definitivos, se produjo de nuevo un aumento significativo del número de convenios, marcando el techo en la serie histórica, tras la ligera disminución del año 2004, cuyos datos son ya definitivos (cuadro II-38). En 2006, los datos aún provisionales de convenios registrados hasta febrero de 2007[87] señalan una cifra similar a la de 2005 en comparación interanual al mismo mes de registro, lo que permite pensar que la cifra final mantendrá esta evolución al alza. En todo caso, en este último periodo, el número de empresas y, sobre todo, de trabajadores afectados muestran también una tendencia de crecimiento. Nuevamente, con datos provisionales, el número de empresas y de trabajadores afectados en 2006 superó a los de 2005 en comparación interanual sobre el mismo mes de registro.

La evolución creciente de la negociación colectiva responde al surgimiento de un importante número de nuevas unidades de negociación cada año. Esas nuevas unidades son, fundamentalmente, convenios de empresa pertenecientes a los sectores de servicios e industria. Pero, al mismo tiempo, los nuevos convenios de sector, principalmente los de ámbito estatal, afectan a un importante volumen de nuevos trabajadores cubiertos por la negociación colectiva.

[87] Convenios colectivos con inicio de efectos económicos entre enero y diciembre de 2006, registrados hasta febrero de 2007. Para estos convenios, el cierre de registro se efectuará en mayo de 2008, contándose a partir de entonces con los datos definitivos.

Estructura de la negociación colectiva: estabilidad y cambio

La estructura de la negociación colectiva se caracteriza por un predominio de los convenios de ámbito de empresa, que representan en torno a las tres cuartas partes del total de convenios, en relación a los convenios de ámbito superior. A su vez, dentro de éstos, la negociación colectiva de ámbito provincial es la que aglutina un mayor volumen de convenios, seguida muy de lejos por los convenios de sector de ámbito estatal y autonómico[88]. Sin embargo, el peso relativo de la negociación de empresa y la de ámbito superior a la empresa se invierte en lo que respecta a la proporción de trabajadores afectados por una y otra. Así, a grandes rasgos, la primera sólo afecta en torno a la décima parte del total de trabajadores cubiertos por convenio colectivo. Dentro de la negociación de ámbito sectorial, por otro lado, los convenios provinciales afectan a más de la mitad del total de trabajadores cubiertos, los de sector estatales a la cuarta parte aproximadamente, y los autonómicos se han situado, en los últimos años, en torno a la décima parte. Estas proporciones se han mantenido sustancialmente estables en los últimos años, presentando sólo ligeras oscilaciones.

Los datos provisionales de 2005 y 2006 confirman, a grandes rasgos, la estabilidad en la estructura de la negociación. Así, en 2006 los convenios de empresa, incluidos los de grupo de empresa, supusieron el 76,8 por 100 del total de convenios, afectando al 11,9 por 100 de trabajadores. Por su parte, dentro de los convenios de ámbito superior a la empresa, los convenios provinciales fueron el 20,3 por 100 del total de convenios y afectaron al 54 por 100 de los trabajadores. Los convenios de sector nacionales representaron el 1,7 por 100 en el total de convenios y afectaron al 24,9 por 100 de los trabajadores. Por último, los convenios de ámbito autonómico fueron el 1,2 por 100 de todos los convenios y afectaron al 9,2 por 100 de los trabajadores[89].

Sin embargo, si se observa su evolución en un periodo más amplio, la estructura de la negociación colectiva ha experimentado

[88] Los referidos aquí como convenios sectoriales de ámbito autonómico responden a la desagregación que lleva a cabo la Estadística de Convenios Colectivos del MTAS respecto del ámbito funcional de los convenios colectivos, si bien, en muchos casos, tales convenios son asimilables a la negociación sectorial de ámbito provincial o interprovincial.

[89] No obstante, como se ha puesto de manifiesto en anteriores ediciones de esta Memoria, los porcentajes que reflejan el peso relativo de los distintos ámbitos funcionales deben tomarse con cautela a la vista de determinadas características metodológicas de la Estadística de Convenios Colectivos, que arrojarían mayor equilibrio entre los convenios de sector nacionales y provinciales y un peso también mayor de la negociación colectiva de empresa, en términos de trabajadores.

CUADRO II-39

EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA, 1996-2006

(Porcentaje de cada tipo de convenio sobre el total de convenios y de trabajadores)

Año	Convenios				Trabajadores			
	De empresa	De ámbito superior			De empresa	De ámbito superior		
		Provinciales	Autonómicos	Nacionales		Provinciales	Autonómicos	Nacionales
1996	72,8	22,8	0,7	1,5	13,1	51,9	5,3	27,4
1997	72,8	22,7	0,9	1,6	11,9	51,4	5,8	30,3
1998	72,5	23,1	1,0	1,6	11,7	51,8	6,0	29,7
1999	72,5	22,9	1,0	1,6	11,8	52,1	5,5	29,7
2000	73,3	22,0	1,0	1,6	11,7	54,3	8,1	25,2
2001	74,2	21,8	1,0	1,6	10,9	55,8	8,7	23,8
2002	74,8	20,2	1,2	1,6	10,6	54,6	9,5	24,2
2003	75,1	19,9	1,4	1,6	10,7	54,3	10,4	23,6
2004	74,8	20,1	1,5	1,6	10,0	55,3	10,0	24,4
2005	75,3	19,7	1,5	1,5	10,8	53,1	10,0	24,9
2006	75,1	19,9	1,2	1,7	11,0	53,8	9,2	24,7

Datos a febrero de 2007.

Fuente: CCNCC a partir de MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo.*

determinadas tendencias en paralelo a la propia evolución del empleo en los distintos sectores y ramas de actividad, que también responden, probablemente, a transformaciones de la organización productiva y cambios institucionales, entre otros. La evolución de la estructura convencional, en los últimos diez años, muestra, principalmente, las siguientes tendencias (cuadro II-39).

- Un aumento del número y de la proporción que representan los convenios colectivos de empresa en el conjunto de la negociación, habiendo pasado desde el 72,8 por 100 en 1996 a alrededor del 76 por 100 en 2006. Esta evolución de los convenios de empresa deriva de que las nuevas unidades de negociación que aparecen cada año pertenecen, en su inmensa mayoría, a ese ámbito funcional.

- Por el contrario, el progresivo aumento del número de convenios de empresa se ha producido en paralelo a una pérdida de peso relativa en términos de trabajadores afectados por este ámbito negocial, como consecuencia tanto de la disminución del número medio de trabajadores en las empresas que, tradicionalmente, han contado con convenio propio, como del menor tamaño relativo de las nuevas unidades de negociación. Esto ha supuesto que el número de trabajadores afectados por convenios de empresa descienda desde el 13,1 por 100 en 1996 a alrededor del 11 por 100 en 2006.

- Los convenios provinciales han experimentado una disminución en cuanto al porcentaje que representan en el conjunto de la negociación colectiva, pasando del 22,8 por 100 en 1996 a alrededor del 20 por 100 en 2006. Sin embargo, en términos de trabajadores afectados, la negociación provincial ha registrado un progresivo incremento de su peso, desde casi el 52 por 100 en 1996 hasta alrededor del 54 por 100 en 2006.
- Los convenios de sector estatal, que se han mantenido prácticamente constantes en proporción sobre el total de convenios, han registrado sin embargo una pérdida de peso relativo en número de trabajadores cubiertos, habiendo pasado del 27,4 por 100 en 1996 a alrededor del 24,5 por 100 en 2006.
- Los convenios clasificados como autonómicos en la ECC han experimentado en ese periodo un crecimiento tanto en la proporción que representan en el conjunto de la negociación colectiva como en términos de trabajadores cubiertos, habiéndose duplicado ambas magnitudes, si bien cabe recordar que en su mayoría son convenios uniprovinciales. En relación a la proporción de trabajadores afectados, éstos han pasado de poco más del 5 por 100 en 1996 a alrededor del 10 por 100 en 2006.

En resumen, la evolución de la estructura de la negociación colectiva en este periodo refleja, en términos de trabajadores afectados por los distintos tipos de convenios, un contraste entre la relativa pérdida de peso de los convenios empresariales y los convenios de sector estatal y el incremento, por el contrario, de la negociación de sector de ámbito provincial y autonómico. También cabría referirse a un crecimiento de la importancia relativa de los convenios de grupo de empresas, si bien este tipo de convenios tienen una relevancia escasa en porcentaje de trabajadores afectados, alrededor de un 1 por 100. La importancia de estos cambios y tendencias se pone de manifiesto a la vista de los contenidos de la negociación salarial y de otras condiciones de trabajo, ya que los distintos ámbitos de la negociación presentan diferencias a veces relevantes.

Ámbito de vigencia temporal

El 30,8 por 100 de los convenios con efectos económicos en 2006 fueron firmados en ese año, correspondiendo el resto a revisiones de convenios firmados en años anteriores. De entre los convenios firmados, aproximadamente las tres cuartas partes, que afectaron a una proporción similar de trabajadores, lo fueron con una vigencia supe-

CUADRO II-40

CONVENIOS Y TRABAJADORES AFECTADOS SEGÚN ÁMBITO TEMPORAL, 1999-2006 (Porcentaje de convenios y de trabajadores afectados)

Año	Convenios		Trabajadores	
	Anual	Plurianual	Anual	Plurianual
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	26,2	73,8	20,7	79,3
2004	20,4	79,6	21,1	78,9
2005[1]	18,9	81,1	22,8	77.2
2006[1]	24,5	75,5	23,7	76,3

[1] Datos a febrero de 2007.
Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

rior al año (cuadro II-40). En 2006 aumentó, pues, el porcentaje de convenios colectivos con vigencia anual, así como el porcentaje de trabajadores afectados por los mismos. No obstante, la provisionalidad de los datos impide extraer conclusiones sobre la interrupción de la tendencia a acordar vigencias superiores que se ha mantenido, con alguna excepción, en los últimos años.

Representación en las mesas negociadoras

La representación en las mesas negociadoras se mantuvo sin apenas alteraciones, con un similar protagonismo de las dos centrales sindicales más representativas de ámbito estatal, CCOO y UGT (cuadro II-41). Cada uno de los dos sindicatos mayoritarios participó en la negociación de dos tercios de los convenios colectivos de 2006, que afectaron a la práctica totalidad de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva. A mucha distancia, otras organizaciones sindicales más representativas en ámbitos territoriales de comunidad autónoma o suficientemente representativas en ámbitos específicos, participaron en algo menos de un tercio del total de convenios, que afectaron a 2,9 millones de trabajadores. Por representantes aportados a las mesas negociadoras, un 38,9 por 100 pertenecían a CCOO y un 38,1 por 100 a UGT, porcentajes más altos en la negociación de ámbito superior a la empresa, en la que superan cada uno el 44 por 100. En la negociación de ámbito empresarial la presencia de otras organizaciones sindicales y de las listas no sindicalizadas fue del 19,3 y del 9,2 por 100, respectivamente.

CUADRO II-41

PARTICIPACIÓN SINDICAL EN LAS MESAS DE NEGOCIACIÓN, 2006

(Número de convenios, trabajadores afectados y representantes aportados en el proceso negociador)

Representantes	Convenios	Total convenios			
		Trabajadores		Representantes	
		Número	%	Número	%
CCOO	3.056	9.279.783	96,7	9.847	38,9
UGT	3.021	9.369.084	97,7	9.639	38,1
Otros sindicatos	1.456	2.892.154	30,1	4.158	16,4
Grupo de trabajadores	670	123.677	1,3	1.654	6,5
Representantes	**Convenios**	**Total de empresa**			
		Trabajadores		Representantes	
		Número	%	Número	%
CCOO	2.027	873.605	82,8	6.137	36,4
UGT	1.986	929.848	88,1	5.930	35,1
Otros sindicatos	1.127	746.260	70,7	3.262	19,3
Grupo de trabajadores	651	96.176	9,1	1.556	9,2
Representantes	**Convenios**	**Total de otro ámbito**			
		Trabajadores		Representantes	
		Número	%	Número	%
CCOO	1.029	8.406.178	98,4	3.710	44,1
UGT	1.035	8.439.236	98,8	3.709	44,1
Otros sindicatos	329	2.145.894	25,1	896	10,7
Grupo de trabajadores	19	27.501	0,3	98	1,2

Datos a febrero de 2007.
Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

2.2.3. **Contenidos de la negociación**

La negociación colectiva viene experimentando un paulatino pero progresivo enriquecimiento de sus contenidos, como reflejan las diferentes fuentes de información disponibles. De esta manera, junto a la regulación de los aspectos más clásicos, como el salario y el tiempo de trabajo, muchos convenios incorporan la regulación de un conjunto de otras materias que cada vez ganan más peso en las relaciones individuales y colectivas de trabajo. Las causas de esta tendencia son diversas, desde el impulso dado por los sucesivos Acuerdos interconfederales sobre negociación colectiva, en un contexto de transformaciones económicas y productivas y de modificación de las relaciones entre la ley y el convenio colectivo, con la progresiva apertura de espacios a la autonomía colectiva. No obstante, este panorama no es generalizado ni uniforme, subsistiendo importantes diferencias entre convenios, dado que muchos de ellos no ago-

tan las amplias posibilidades de tratamiento convencional. Por grandes ámbitos funcionales, cabría afirmar, a grandes rasgos, un avance algo mayor en el desarrollo del potencial negociador de los convenios de sector nacionales y en los convenios de empresa. La CCNCC ha planteado, recientemente, las siguientes recomendaciones de buenas prácticas para los negociadores: «procurar, en la medida de lo posible, la negociación de todas aquellas materias sobre las que exista una delegación, total o parcial, de la norma legal; aprovechar las posibilidades que la ley proporciona para regular de manera distinta, si conviniera al ámbito de negociación correspondiente, las materias dispositivizadas; y procurar no invadir el ámbito de regulación de las normas legales y reglamentarias imperativas» [90].

A. *Negociación salarial*

Crecimiento moderado de los salarios

En los últimos años, la negociación colectiva ha seguido una senda de incrementos salariales moderados, en gran medida desde las recomendaciones planteadas en los sucesivos ANC, cuyos elementos principales estriban en tomar como referencia la inflación prevista por el Gobierno, con posibilidad de incrementos superiores dentro de los límites derivados del incremento de la productividad, y la incorporación de cláusulas de revisión salarial, tomando como referencia la inflación prevista, el IPC real y el incremento salarial pactado.

Los datos referidos a 2006 indican una sustancial continuidad de esta pauta. De las modalidades utilizadas por los convenios colectivos para pactar los incrementos salariales iniciales se sigue, en buena medida, la referencia a la inflación prevista, generalmente sumando un porcentaje, lo que redundaría, en líneas generales, en un patrón de evolución no inflacionario. A esta modalidad le siguen, en importancia, la referencia a la inflación pasada o la fijación de porcentajes a tanto alzado.

Los convenios de 2006 registraron un incremento salarial inicial del 3,25 por 100, algo por encima del registrado por los convenios en igual periodo de 2005 (3,17 por 100). Dicho aumento, no obstante, se elevó hasta el 3,56 por 100 por aplicación de las cláusulas de

[90] CCNCC: *Guía de la negociación colectiva 2006*, cit.

revisión salarial. Este tipo de cláusulas afectan a un amplio número de convenios y de trabajadores, y, de manera general, se pactan con efectos retroactivos. Las cláusulas de salvaguardia salarial estuvieron presentes en el 54,2 por 100 de los convenios y afectaron al 76,1 por 100 de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva. El incremento salarial finalmente pactado en los convenios de 2006, por efecto de estas cláusulas, quedó sensiblemente por debajo del correspondiente a 2005, con una diferencia de casi 6 décimas entre ambos, resultado que, como ha sido la pauta históricamente, se corresponde con una desaceleración del IPC, como la que tuvo lugar en 2006 (cuadro II-42). No obstante, el resultado final sobre la ganancia de poder adquisitivo de los salarios fue en 2006 más positivo que en 2005, con 9 décimas de diferencia entre el aumento salarial revisado y el IPC.

La CCNCC, por su parte, ha subrayado también esta tendencia al referirse a los resultados de la negociación en los últimos años, que «suponen la prolongación de una situación de relativa estabilidad de los aumentos salariales pactados, al haberse mantenido los incrementos iniciales en una banda del 3,1-3,5 por 100 desde 2000

CUADRO II-42

EVOLUCIÓN DEL INCREMENTO SALARIAL Y DEL IPC

(Incremento medio pactado, en porcentaje)

Año	Aumento salarial		IPC
	Inicial	Revisado	
1993	5,4	5,5	4,9
1994	3,4	3,6	4,3
1995	3,7	3,9	4,3
1996	3,8	3,8	3,2
1997	2,9	2,9	2,0
1998	2,6	2,6	1,4
1999	2,4	2,7	2,9
2000	3,1	3,7	4,0
2001	3,5	3,7	2,7
2002	3,1	3,9	4,0
2003	3,5	3,7	2,6
2004	3,0	3,6	3,2
2005[1]	3,2	4,1	3,7
2006[1]	3,3	3,6	2,7

[1] Datos a febrero de 2007 para el incremento salarial
Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos* e INE.

y, tras la aplicación de las cláusulas de salvaguarda, en una banda del 3,6-4 por 100»[91].

Un análisis por tramos de incremento salarial, una vez aplicadas las cláusulas de revisión, muestra que algo más de la mitad de los trabajadores cubiertos por convenio colectivo se situó en 2006 en una banda salarial de entre el 2,01 y el 3,5 por 100. Los trabajadores con incrementos salariales coincidentes con la inflación prevista o inferiores no alcanzaron el 6 por 100 del total, mientras que aquéllos que se situaron en tramos superiores al 3,5 por 100 fueron el 43 por 100.

De todos los convenios registrados hasta febrero de 2007, un 69 por 100 fueron revisiones de convenios que iniciaron sus efectos económicos en años anteriores, correspondiendo el resto a convenios firmados. El aumento salarial inicialmente pactado en los primeros fue del 3,22 por 100, 10 décimas menor que el correspondiente a los convenios firmados (cuadro II-43). La importancia de estas diferencias se ve en términos de trabajadores afectados, ya que los convenios revisados alcanzaron en 2006 a casi 7 millones, un 72 por 100 de los cubiertos por convenio colectivo, frente a los firmados, que afectaron a 2,7 millones. A su vez, entre estos últimos, el mayor incremento salarial se dio en los que se pactaron con una vigencia superior al año, lo que tiene relevancia dentro de la tendencia de la negociación colectiva a pactar, cada vez en mayor medida, este tipo de vigencias prolongadas. Los convenios firmados con vigencia superior al año, que suponen el 75,5 por 100 de todos los convenios firmados, incluyeron un incremento salarial promedio del 3,38 por 100, frente al 3,12 por 100 de los de vigencia anual.

Esta pauta de pactos salariales superiores en los convenios renegociados o de nueva firma se mantiene constante en la negociación colectiva. La diferencia entre unos y otros fue, sin embargo, bastante mayor en 2006 que en 2005, cuando la misma sólo fue de tres décimas. Con todo, la diferencia en términos de incremento salarial entre convenios firmados y revisados en 2006 se reduce a menos de una décima, una vez aplicadas las cláusulas de salvaguarda salarial.

[91] CCNCC: *La negociación colectiva en España en 2004, 2005 y 2006*. Madrid, MTAS, 2007.

CUADRO II-43

INCREMENTOS SALARIALES SEGÚN LA VIGENCIA TEMPORAL DEL CONVENIO, 2006

Tipo de convenio	Incremento salarial antes de cláusula de salvaguarda retroactiva	Incremento salarial aplicada la cláusula de salvaguarda retroactiva
Total convenios	3,25	3,56
Convenios firmados	3,32	3,59
Por un año	3,12	3,6
Con vigencia superior al año	3,38	3,59
Revisiones de convenios	3,22	3,55

Datos a febrero de 2007.
Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

Por ámbito funcional de los convenios, el mayor incremento se registró en los de ámbito superior a la empresa, como también viene siendo tónica habitual en la negociación colectiva, si bien la diferencia se acorta sensiblemente en relación con los convenios colectivos de la empresa privada y con la excepción del aumento registrado en el ámbito de la Administración General del Estado (cuadro II-44). Dentro de los convenios colectivos de ámbito superior a la empresa, el mayor incremento vino impulsado, un año más, por la negociación de sector provincial, predominante en sectores que vienen registrando mayores aumentos en los últimos años, como la construcción y la agricultura en 2005, y este último en 2006.

CUADRO II-44

INCREMENTOS SALARIALES SEGÚN ÁMBITO FUNCIONAL DE LOS CONVENIOS, 2006

Ámbito funcional	Incremento salarial
Total	**3,56**
Convenios de empresa	3,11
Empresa privada	3,29
Empresa pública	2,58
AGE y Seguridad Social	4,10
Administración autonómica y local	2,24
Convenios de otro ámbito	3,62
Grupo de empresas	3,05
Sector local-comarcal	3,50
Sector provincial	3,78
Sector interprovincial	3,19
Autonómicos	3,19
Interautonómicos	3,20
Sector nacional	3,46

Datos a febrero de 2007.
Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

CUADRO II-45

EVOLUCIÓN DEL INCREMENTO SALARIAL POR SECTORES, 2003-2006

	Total	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
Inicial					
2003	3,5	3,7	3,2	4,7	3,3
2004	3,0	3,7	2,9	3,4	2,9
2005[1]	3,2	3,7	3,0	2,9	3,2
2006[1]	3,3	3,9	3,3	3,0	3,2
Revisado					
2003	3,7	3,8	3,5	4,8	3,5
2004	3,6	4,0	3,6	4,4	3,4
2005[1]	4,1	4,2	4,1	4,5	3,9
2006[1]	3,6	4,1	3,6	3,6	3,4

[1] Datos a febrero de 2007.
Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

Por sectores, el mayor incremento se dio en la agricultura, seguida en esta ocasión de la industria, tras haberse producido una desaceleración más acusada del crecimiento salarial en la construcción con respecto a 2005 (cuadro II-45). El efecto de las cláusulas de salvaguarda sobre el incremento salarial final varía entre los diferentes sectores. Generalmente, en agricultura y servicios hay una menor incidencia de este tipo de cláusulas que en la industria y la construcción. En los últimos años, los trabajadores afectados por cláusulas de salvaguarda retroactivas se vienen situando, en los dos primeros sectores, en torno al 51 por 100 en agricultura y el 57 por 100 en servicios, frente al 71 por 100 en industria y el 78 por 100 en la construcción, sectores que registraron la mayor diferencia entre el incremento salarial inicialmente pactado y el incremento final, especialmente la construcción, con seis décimas de diferencia.

Por ramas de producción, atendiendo a las que concentran mayor volumen de empleo, los mayores incrementos se dieron en la industria de fabricación de productos metálicos (3,99 por 100), papel y artes gráficas (3,87 por 100), actividades sanitarias (3,87 por 100), madera y corcho (3,86 por 100), actividades asociativas (3,72 por 100), comercio al por mayor (3,70 por 100), alimentos, bebidas y tabaco (3,62 por 100), y comercio al por menor (3,62 por 100), todas ellas por encima de la media; y transporte terrestre (3,49 por 100), hostelería (3,40 por 100), fabricación de productos minerales no metálicos (3,24 por 100), químicas (3,22 por 100) y textil y confec-

ción (3,20 por 100), por debajo de ésta. Por el contrario, las ramas en que se pactaron incrementos salariales menores, dentro de las que tienen mayor empleo, fueron Administración pública (2,73 por 100), instituciones financieras y seguros (2,97 por 100), actividades anexas a transportes y comunicaciones (3,02 por 100), y las comprendidas en «otras actividades empresariales» (3,14 por 100). En general, descontando los mayores aumentos habidos en ramas poco significativas en términos de empleo o de trabajadores cubiertos por convenio, como minería, servicios personales o empleados domésticos, las diferencias de aumento salarial por ramas fueron menos acusadas que en 2005.

Por comunidades autónomas, los mayores incrementos se registraron en el País Vasco (4,83 por 100), Murcia (4,18 por 100), Galicia (4,07 por 100) Navarra (3,87 por 100) y Andalucía (3,78 por 100), mientras que las de menor aumento fueron Baleares (3,40 por 100), Cataluña (3,41 por 100), Cantabria (3,44 por 100), La Rioja (3,47 por 100), Castilla y León (3,48 por 100) y Madrid (3,50 por 100).

Cláusulas de descuelgue y de estructura salarial

El Estatuto de los Trabajadores dispone que los convenios de ámbito superior a la empresa establezcan, entre sus contenidos mínimos, las condiciones y procedimientos por los que puede no aplicarse el régimen salarial en ellos regulado a las empresas incluidas en su ámbito, si bien prevé mecanismos para el caso de no inclusión de tal tipo de cláusulas. No obstante recordarse en el ANC 2005-2006 dicho carácter de contenido mínimo, tal previsión se siguió en aproximadamente la mitad de los convenios de ámbito supraempresarial (50,3 por 100), con diferencias que señalan una presencia relativamente mayor de estas cláusulas en los convenios de sector nacional y menor en los provinciales. La tendencia en este ámbito parece ir en aumento, aunque paulatino. En todo caso, las cláusulas de descuelgue salarial afectan potencialmente a un porcentaje amplio de los trabajadores cubiertos por la negociación supraempresarial, del 70 por 100 en 2006, sin que se tenga información de cuántas empresas llevan a cabo efectivamente dicho descuelgue.

Otro importante aspecto de la negociación colectiva es el relativo a la determinación de la estructura de los salarios, terreno en el que la ley dejó paso al protagonismo de los convenios. Cabe recordar que el ANC 2005, prorrogado para 2006, consideró que la negociación colectiva constituye un instrumento adecuado para establecer la defi-

nición y criterios de una estructura salarial (conceptos fijos y variables) adecuada a la realidad sectorial y empresarial, teniendo en cuenta su directa relación con los nuevos sistemas de organización del trabajo y los incentivos a la producción, la calidad o los resultados, entre otros. La gran mayoría de los convenios colectivos, de todos los ámbitos y especialmente en los de empresa, definen dicha estructura, distinguiendo entre el salario base y los complementos salariales, sobre el modelo retributivo también generalizado de tablas salariales. Esta proporción alcanzó en 2006 el 77,1 por 100 de todos los convenios, y al 75,5 por 100 de los trabajadores, porcentajes que se elevaron al 80,4 por 100 de los convenios de empresa y al 90,5 por 100 de los trabajadores cubiertos por este ámbito de negociación. Por otro lado, una alta proporción de convenios recogen también la definición de los complementos salariales y los criterios para su cálculo. Estos contenidos se incluyeron, en 2006, en el 69 por 100 de los convenios, que afectaron al 68,4 por 100 de los trabajadores, proporciones que fueron más elevadas, nuevamente, en los convenios de empresa.

En cuanto a la frecuencia y tipología de los complementos salariales, que dan idea de la importancia de la parte variable de la retribución, y el fomento del rendimiento, los convenios colectivos recogen una gran variedad. En este terreno, la negociación más reciente parece estar apuntando una cierta tendencia a la racionalización y simplificación del abanico de pluses, en algunos casos mediante la integración en la valoración económica de los puestos de trabajo de determinados complementos. Por último, otra tendencia que parece abrirse paso muy paulatinamente en la negociación colectiva es la implantación de medidas para impulsar la productividad, lo que tiene reflejo, entre otros aspectos, en la importancia, todavía relativa pero en aumento, de la regulación de incentivos ligados a la productividad, que en 2006 se recogieron en el 26,6 por 100 de los convenios y afectaron a un 24 por 100 de los trabajadores. La presencia de este tipo de incentivos es significativamente mayor en los convenios de empresa, donde alcanzaron el 31,2 por 100 y el 48,6 por 100 de los trabajadores.

B. *Tiempo de trabajo*

El ANC 2005, prorrogado para 2006, recordó que los convenios colectivos permiten tratar, entre otros aspectos, la gestión del tiempo

de trabajo; la duración y redistribución de la jornada, incluso su cómputo anual y su distribución flexible; la limitación de las horas extraordinarias que no sean estrictamente necesarias; la utilización de sistemas flexibles de jornada, acompañada de los correspondientes procesos de negociación y de las condiciones para su realización, con el objetivo compartido de conciliar las necesidades de las empresas con las de los trabajadores y trabajadoras. Por todo ello, la duración de las horas de trabajo sigue siendo una materia central en los convenios colectivos, si bien, cada vez en mayor medida, se abren paso modalidades de ordenación que apuntan a los aspectos más cualitativos.

En 2006 aumentó en casi cinco horas la jornada media pactada en los convenios, en contraste con años anteriores, en los que se ha registrado una constante disminución. No obstante, debe recordarse una vez más que los datos del último año son todavía provisionales y que pueden variar cuando se cierre el periodo de registro. Con esta cautela, en 2006 la jornada media pactada fue de 1.755,8 horas anuales (cuadro II-46), equivalente a 38,4 horas de trabajo a la semana. Dentro de la tendencia habitual de la negociación colectiva, la jornada anual pactada fue mayor en la negociación de ámbito supraempresarial, con 1.763 horas, que en los convenios de empresa, donde se situó en 1.698,3 horas, si bien el mayor aumento se produjo en

CUADRO II-46

EVOLUCIÓN DE LA JORNADA PACTADA POR TIPO DE CONVENIO, 1996-2006

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
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	1.752,9	–3,4	1.697,7	–6,3	1.759,6	–2,9
2004	1.752,5	–0,4	1.699,0	1,3	1.758,4	–1,2
2005	1.751,1	–1,4	1.692,6	–6,4	1.758,2	–0,2
2006	1.755,8	4,7	1.698,3	5,7	1.763,0	4,8
Dif. 2006-1996		–11,7		–24,5		–11,2

Datos a febrero de 2007.
Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

esta última. La diferencia entre ambos tipos de convenios fue de 64,7 horas más en los de ámbito superior. Los convenios de empresa, por su parte, acumulan la mayor reducción de las horas pactadas de trabajo en el último decenio, lo que ha llevado a una ampliación progresiva de la diferencia entre las horas pactadas en este ámbito y en los convenios de ámbito supraempresarial.

Estos resultados globales encierran un diferente comportamiento por sectores que continúa la pauta de anteriores años. Así, mientras que la agricultura, la industria y la construcción han venido experimentando reducciones de la jornada pactada, el sector servicios ha seguido una pauta de aumento que se eleva a más de 7 horas desde 1996 (cuadro II-47).

CUADRO II-47

EVOLUCIÓN DE LA JORNADA PACTADA POR SECTORES, 1996-2006

Sectores de producción	1996	2001		2006	
	Jornada	Jornada	Diferencia 01-96	Número	Diferencia 06-01
Total	**1.767,5**	**1.758,7**	**–8,8**	**1.755,8**	**–2,9**
Agrario	1.795,6	1.776,6	–18,9	1.762,1	–14,5
Industria	1.782,7	1.764,3	–18,4	1.754,5	–9,8
Construcción	1.769,0	1.757,5	–11,5	1.745,1	–12,4
Servicios	1.750,6	1.753,0	2,4	1.758,0	5,0

Datos a febrero de 2007.
Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

Por ramas de actividad, considerando las que concentran grandes volúmenes de empleo y trabajadores afectados, las mayores jornadas se pactaron en comercio al por mayor y al por menor (1.794,1 y 1.786,8 horas, respectivamente), hostelería (1.791), industria de alimentos, bebidas y tabaco (1.782,3), transporte terrestre (1.779,9) otras actividades empresariales (1.768,2), actividades sanitarias (1.762,2) e industria textil y de la confección (1.761,9). Por el contrario, las ramas en que se pactaron menores jornadas fueron Administración pública (1.605,6), instituciones financieras (1.692), actividades asociativas (1.720,8), actividades anexas a transportes (1.731) y fabricación de productos minerales no metálicos (1.748,9).

Por tramos de jornada pactada, continuó la tendencia al aumento de la proporción de trabajadores afectados por duraciones cortas y su

CUADRO II-48

TRAMOS DE JORNADA PACTADA, 1996-2006 (Convenios y trabajadores en porcentaje)

	Tramos de jornada pactada					
	Total	Menos de 1.712	De 1.712 a 1.758	De 1.759 a 1.803	De 1.804 a 1.825	1.826
1996						
Convenios	100	17,8	13,7	34,5	9,6	24,3
Trabajadores	100	9,7	9,4	51,9	14,4	14,5
Jornada media anual	1767,5	1.562,1	1.736,2	1.783,0	1.811,4	1.826,0
2006						
Convenios	100	29,7	22,2	28,1	6,1	13,9
Trabajadores	100	14,5	25,2	47,0	7,5	5,8
Jornada media anual	1755,8	1.638,2	1.744,2	1.780,1	1.812,0	1.826,0

Datos a febrero de 2007.
Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

disminución en los tramos superiores. En 2006, se situó claramente por debajo de la mitad la proporción de los trabajadores afectados por el tramo entre 1.759 y 1.803 horas, equivalentes a 38,5 y 39,5 horas semanales, respectivamente, que, en 1996, eran más de la mitad (cuadro II-48). En los últimos años, además, han disminuido significativamente los trabajadores afectados por duraciones de más de 1.804 horas anuales, equivalentes a 39,5 horas semanales, sobre todo los que tenían jornadas en convenio de 1.826 horas anuales, equivalentes a la jornada semanal de 40 horas. Por contra, han aumentado significativamente en los tramos inferiores, especialmente en el comprendido entre 1.712 y 1.758 horas, equivalentes a 37,5 y 38,5 horas semanales, respectivamente.

En contraste con la jornada media pactada en los convenios colectivos, la jornada efectiva por trabajador, que mide la Encuesta de Coyuntura Laboral (ECL), experimentó en 2006 una nueva reducción, de 9,7 horas (cuadro II-49), disminución que fue mayor entre los trabajadores con jornada parcial. En su mayor parte, esta reducción se debió a un aumento de las horas no trabajadas por diferentes causas[92], 8,5 más en 2006, mientras que las horas extraordinarias realizadas por trabajador aumentaron ligeramente, 0,9 horas más en 2006. Los tres sectores que mide la ECL vieron reducida su

[92] La jornada media efectiva se define como la jornada pactada más las horas extraordinarias realizadas, menos las horas no trabajadas por diferentes motivos. La Encuesta de Coyuntura Laboral del MTAS excluye al sector público y al sector agrario.

CUADRO II-49

JORNADA MEDIA EFECTIVA POR TRABAJADOR SEGÚN TIPO DE JORNADA, 2000-2006

Años	Total	Tiempo completo	Tiempo parcial
2000	1675,2	1775,3	978,0
2001	1669,5	1768,5	1008,3
2002	1664,9	1767,5	1026,5
2003	1652,8	1758,5	1023,9
2004	1646,2	1755,2	1023,9
2005	1638,6	1749,4	1030,7
2006	1628,9	1740,5	1019,9

Fuente: MTAS, *Encuesta de Coyuntura Laboral.*

jornada media efectiva, siendo un año más el sector servicios el de mayor disminución, 11,2 horas menos que en 2005, seguido de la construcción y la industria.

La ordenación del tiempo de trabajo es uno de los aspectos en los que la negociación colectiva viene incorporando cambios de forma visible, a partir de los espacios abiertos desde la ley. Un número cada vez mayor de convenios establece la duración de la jornada en cómputo anual, de forma exclusiva o estableciendo también su cómputo en módulos inferiores como la semana, si bien, en estos casos, no es infrecuente su fijación como promedio en periodos más amplios. La anualización de la jornada de trabajo suele ir asociada a la posibilidad de establecer esquemas de distribución flexible de las horas de trabajo en diferentes periodos del año. Los convenios que incorporan cláusulas de distribución irregular de la jornada han seguido en los últimos años una tendencia de crecimiento que se amplió un poco más en los de 2006. En ese año, subieron casi al 28 por 100 los convenios que incluyeron previsiones de esta naturaleza, de manera que son ya casi la mitad de los asalariados cubiertos por la negociación colectiva, un 49,4 por 100, los que se rigen por estos esquemas de ordenación del tiempo de trabajo, porcentajes que son muy similares en los convenios de empresa y en los convenios de sector.

Las modalidades que reviste este tipo de pactos son muy diversas en cuanto a los mecanismos de decisión de su aplicación efectiva, en los módulos que se adoptan para el cómputo de las horas como promedio o en el volumen de tiempo que se flexibiliza, entre otros

aspectos. Algunos ejemplos de esquemas de distribución horaria irregular los proporcionan determinados convenios registrados en 2006, como regulación flexible de la jornada diaria máxima, estableciéndose la compensación dentro del mes siguiente; cuentas de horas, colectivas e individuales, que permitan modular la actividad a variaciones de la demanda, mediante un esquema de compensación a lo largo del año; bolsas horarias de distribución irregular, sometidas a requisitos de preaviso, compensación, criterios de causalidad, etc., o remisión a acuerdos de empresa para el establecimiento de fórmulas alternativas de cálculo de la jornada en periodos inferiores al año.

Por el contrario, tienen una presencia comparativamente menor en la negociación colectiva otros aspectos que cabe asimismo reconducir a una ordenación flexible del tiempo de trabajo, como las jornadas diarias ordinarias superiores a las nueve horas o la acumulación del descanso semanal. Así, las primeras estuvieron presentes en el 7,4 por 100 de los convenios de 2006, afectando al 17,5 por 100 de los trabajadores; las relativas al descanso semanal, por su parte, se incluyeron en el 14,8 por 100 de los convenios, que afectaron al 19,9 por 100 de los trabajadores.

C. *Empleo y cláusulas de jubilación obligatoria*

Aumento de las cláusulas de empleo

Desde los sucesivos ANC, la negociación colectiva ha venido incorporando progresivamente un tratamiento más amplio de los temas de empleo, más acentuadamente en la negociación de ámbito de empresa. Los convenios colectivos de 2006 reflejan la consolidación de la incorporación de cláusulas de esta naturaleza y, de nuevo, un aumento de las mismas en términos globales. En 2006, el 46,3 por 100 de los convenios, que afectan al 60,8 por 100 de los trabajadores, incluyeron previsiones de empleo de diferente naturaleza. Son los convenios de ámbito empresarial los que han acumulado un mayor crecimiento, en términos porcentuales, de estos contenidos desde 2002, situándose en 2006 en el 46,8 por 100, y afectando al 73,9 por 100 de los trabajadores en este ámbito de negociación. Esta evolución, sin embargo, es dispar en las diversas materias de empleo. Así, en 2006, nuevamente fueron las cláusulas de creación de empleo asociadas a la jubilación parcial y el contrato de relevo las que más aumentaron, hasta situarse en el 18,3 por 100. Otro tipo de cláusulas, como las de

mantenimiento de empleo o conversión de empleo temporal en fijo, han registrado también una evolución positiva en los últimos cinco años, aunque mucho menos acentuada que las anteriores.

Las cláusulas de jubilación obligatoria por razones de empleo

Con la restitución de la autorización a los convenios colectivos para establecer cláusulas de jubilación forzosa por motivos de empleo, a partir de la Ley 14/2005, de 1 de julio, sobre las Cláusulas de los convenios colectivos referidas el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación, quedó abierto el camino para que, de nuevo desde la negociación colectiva, se puedan articular estrategias de empleo adaptadas a la situación y las necesidades de los sectores y empresas[93]. La Ley recuperó, así, el papel de los convenios colectivos en este terreno, si bien formulando de manera más precisa los objetivos de empleo que justifican la extinción de los contratos de trabajo por el cumplimiento de la edad, debiendo vincularse a objetivos coherentes con la política de empleo tales como una mejora de la estabilidad en el empleo, la transformación de contratos temporales en indefinidos, el sostenimiento del empleo, la contratación de nuevos trabajadores u otros que favorezcan la calidad del empleo.

Los convenios colectivos de 2006 están recogiendo estas cláusulas en una proporción similar a la situación anterior a la Ley 14/2005, con ligeros aumentos del porcentaje de convenios y de trabajadores afectados, hasta alcanzar el 10 y el 25,2 por 100, respectivamente. Desde el punto de vista cualitativo, se ha analizado la presencia de este tipo de pactos en un grupo de 112 convenios colectivos publicados en 2006, la mayoría con inicio de efectos económicos entre enero y diciembre de ese año[94]. Del análisis se desprende que en 43 de los convenios analizados aparecen cláusulas de jubilación forzosa, con base en la disposición adicional décima del Estatuto de los Trabajadores en la redacción dada por la Ley 14/2005, de los cuales 14 son de ámbito de empresa o grupo de empresas, 10 son de sector estatal, 9 de sector provincial y 10 son convenios de sector autonómicos.

Las características de las cláusulas de jubilación obligatoria incluidas en tales convenios presentan bastante uniformidad en cuanto a la garantía de los derechos de jubilación del trabajador afec-

[93] Véase Memoria CES 2005, capítulo II.3.

[94] De estos convenios, que pertenecen mayoritariamente a los sectores de industria y servicios, 41 son de empresa o de grupo de empresas, 17 de sector estatal, 38 de sector provincial y 16 de sector autonómico.

tado y diferencias relevantes, principalmente, en la definición de los objetivos de empleo:

— Todos los convenios analizados establecen la jubilación obligatoria a los 65 años condicionándola, entre otros, al requisito del cumplimiento por el trabajador del periodo de cotización mínimo exigido para tener derecho a la pensión de jubilación en su modalidad contributiva. Algunos convenios recogen explícitamente la previsión de que, de no cumplirse tal requisito a los 65 años, la jubilación tendrá lugar en el momento en que se complete el periodo de carencia. Ninguno de los convenios analizados establece periodos de cotización mayores al mínimo exigido por la legislación de Seguridad Social.

— La jubilación del trabajador se establece como obligatoria para el trabajador, con la correspondiente extinción del contrato de trabajo, en la mayoría de los casos, si bien unos pocos convenios establecen tal previsión «salvo pacto en contrario» entre el trabajador y la empresa[95].

En cuanto al cumplimiento de los objetivos y requisitos de empleo, las cláusulas analizadas presentan las siguientes características:

— Una parte importante de los convenios analizados definen los objetivos de empleo de manera genérica, bien reproduciendo la dicción de la norma, o bien remitiéndose al precepto legal en cuestión, sin mayor concreción de aquellos objetivos[96].

— Algunos convenios definen de manera más concreta compromisos o requisitos de empleo a los que se vincula la efectividad de la cláusula. Estos convenios se pueden agrupar en dos variantes principales: por una parte, convenios que establecen la obligación de conversión de tantos contratos temporales en fijos, o de

[95] Véanse, por ejemplo, I CC del Grupo Eroski, XII CC estatal para los centros de educación universitaria e investigación, IV CC del Grupo Unión Radio, CC del sector de la construcción y obras públicas de Sevilla, o CC del sector de construcción y obras públicas de la Comunidad de Madrid, entre otros.

[96] Véanse, por ejemplo, XVIII CC de Automóviles de Guadalajara, SA, III CC de Distribuidores de explosivos industriales del centro de España, SA, XII CC estatal para los centros de educación universitaria e investigación, VIII CC nacional de centros de enseñanza privada de régimen general o enseñanza reglada sin ningún nivel concertado o subvencionado, IV CC marco estatal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal.

tantos contratos a tiempo parcial en contratos a tiempo completo, como trabajadores vayan a ver extinguido su contrato por jubilación forzosa[97]; por otra parte, convenios que establecen la obligación de contratar a nuevos trabajadores para reemplazar a los trabajadores jubilados por aplicación de estas cláusulas[98]; o bien, una combinación de ambos tipos de medidas[99].

En resumen, tras la introducción de la posibilidad de pactar cláusulas de jubilación obligatoria en la negociación colectiva, en términos renovados y que apuntan a una mejor definición de objetivos de empleo, los convenios colectivos recientes parecen estar haciendo uso en buena medida de esta posibilidad, tanto en términos cuantitativos como cualitativos en lo que se refiere a la formulación de los objetivos de mantenimiento o de estabilidad del empleo.

2.2.4. **La igualdad de trato y de oportunidades**

El fomento de la igualdad de trato y de oportunidades y la lucha contra la discriminación de los trabajadores figuran entre los objetivos prioritarios en el diálogo de las organizaciones sindicales y empresariales en los últimos años. La preocupación por las condiciones de empleo y de trabajo de las mujeres, los jóvenes, los trabajadores de más edad, los discapacitados o los inmigrantes se ha consolidado en el marco de orientaciones y recomendaciones de los Acuerdos interconfederales para la negociación colectiva. En el ANC 2005, prorrogado para 2006, las organizaciones sindicales y

[97] Véanse, por ejemplo, XII CC general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad, II CC estatal para las empresas de gestión y mediación inmobiliaria, CC para la industria de alimentos compuestos para animales para el periodo 2006-2008.

[98] Véanse, por ejemplo, CC de Franquimobel, SA, CC de grandes almacenes, CC del Grupo Champion, CC de la empresa Mercadona, SA, CC del sector del comercio de cristal, loza, cerámica y similares de Cataluña, CC del sector de hospedaje de la Comunidad de Madrid.

[99] Véanse, por ejemplo, I CC de Automáticos Orenes, SLU: «Cuando se produzca la extinción por dicha causa, la empresa vendrá obligada a realizar nuevas contrataciones o transformación de contratos temporales en indefinidos o cualquier otra medida de fomento de empleo que se negocie con el comité de empresa». CC marco estatal para las empresas organizadoras del juego del bingo, II CC de empleados de notarías del Colegio de Madrid, CC para clínicas y sanatorios privados de Málaga y su provincia, CC del sector de la hostelería de Málaga, CC del Grupo Motorpress Ibérica.

empresariales más representativas de ámbito estatal estimaron que la negociación debe guiarse por el criterio de reconocer la diversidad y facilitar la igualdad de trato y la no discriminación en las relaciones laborales, considerando adecuados para su tratamiento una serie de aspectos generales, así como, específicamente, una serie de criterios para fomentar la igualdad entre hombres y mujeres (recuadro II-8)[100].

RECUADRO II-8

CRITERIOS SOBRE IGUALDAD DE TRATO Y DE OPORTUNIDADES EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA (ANC 2005-2006)

ASPECTOS GENERALES

- Adopción de **cláusulas declarativas antidiscriminatorias**, como principio general o de manera específica en apartados concretos del convenio.
- **Adecuación del contenido de los convenios** a la normativa vigente o su mejora, eliminando cláusulas superadas por modificaciones normativas. Adecuación en materia de prevención de riesgos laborales para la maternidad, lactancia y reproducción, y tratamiento del acoso sexual.
- Promoción de la **estabilidad laboral de los jóvenes** y una formación adecuada a su actividad.
- Aplicar **iguales condiciones laborales para inmigrantes** que para el resto de los trabajadores.
- Favorecer la **incorporación al empleo de los trabajadores con discapacidad**, atendiendo a factores como las características de los sectores y de las empresas, las capacidades y las aptitudes de los trabajadores y la posible adaptación de los puestos de trabajo.
- **Igualdad de derechos de los trabajadores contratados a tiempo parcial y con contratos temporales** con respecto a los contratados a jornada completa y por tiempo indefinidos.
- **Evitar la discriminación de los trabajadores de más edad en el empleo**.
- Contribuir al **establecimiento de un marco equitativo para el desarrollo de las condiciones de trabajo de hombres y mujeres**.

CRITERIOS ESPECÍFICOS SOBRE IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

- Inclusión de cláusulas de acción positiva para fomentar el acceso de las mujeres, en igualdad de condiciones, a sectores y ocupaciones en los que se encuentren subrepresentadas.
- Conversión de contratos temporales a fijos: criterios que favorezcan a las mujeres que, en igualdad de condiciones y méritos, se encuentren afectadas en mayor medida que los hombres por el nivel de temporalidad.

[100] Más recientemente, el ANC 2007 ha reafirmado los criterios decantados en anteriores acuerdos. Al mismo tiempo, los firmantes subrayaron que los criterios en materia de igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres se adecuaban a los contenidos previstos para la negociación colectiva en el Proyecto de Ley Orgánica para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, entonces en tramitación, y se comprometieron a analizar la aplicación de sus contenidos en el marco de la comisión de seguimiento del Acuerdo.

RECUADRO II-8 *(continuación)*

CRITERIOS SOBRE IGUALDAD DE TRATO Y DE OPORTUNIDADES EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA (ANC 2005-2006)

CRITERIOS ESPECÍFICOS SOBRE IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

- Estudiar y, en su caso, establecer sistemas de selección, clasificación, promoción y formación, sobre la base de criterios técnicos, objetivos y neutros por razón de género.
- Eliminación de denominaciones sexistas en la clasificación profesional.
- Subsanación de diferencias retributivas que pudieran existir por una inadecuada aplicación del principio de igualdad de retribución por trabajos de igual valor.
- Tratamiento de la jornada laboral, vacaciones y programación de la formación que permita conciliar las necesidades productivas y la vida privada y familiar.
- Evaluación de la aplicación del convenio desde la perspectiva de género, seguimiento por la comisión paritaria y posible delegación en comisiones específicas.
- Violencia de género: la negociación colectiva es un cauce adecuado para facilitar el ejercicio efectivo de los derechos de carácter laboral contenidos en la Ley Orgánica 1/2004.

La evolución de la negociación colectiva en este terreno muestra una tendencia de incorporación creciente en los convenios de cláusulas de igualdad y no discriminación entre sexos, especialmente en los últimos años. En 2006 aumentó, de nuevo, el porcentaje de convenios que incluyen este tipo de cláusulas, alcanzando el 21 por 100 del total de los convenios, desde el 15,6 por 100 que representaban en 2001. Esta evolución ascendente se observa mejor en términos de trabajadores afectados, que han pasado desde el 33 al 54 por 100 en estos cinco años, subrayando esta tendencia de la negociación. En términos generales, se aprecia pues una preocupación creciente por el fomento de la igualdad de trato y la no discriminación entre hombres y mujeres desde los convenios colectivos, sobre todo, en la negociación sectorial de ámbito estatal y también, aunque en menor medida, en convenios autonómicos (cuadro II-50).

Por sectores, la incorporación de cláusulas de promoción de la igualdad y de no discriminación entre hombres y mujeres fue más amplia en los convenios del sector servicios, donde alcanzaron en 2006 al 22,1 por 100 del total, y en los de la agricultura, con un 20,5 por 100. En términos de trabajadores afectados, sin embargo, el mayor porcentaje se dio en la industria (64,2 por 100) y en servicios (58,4 por 100), seguidos de agricultura (44,8 por 100). El sector de la construcción, por su parte, mostró una presencia de este tipo de cláusulas relativamente

CUADRO II-50

CLÁUSULAS DE NO DISCRIMINACIÓN O DE PROMOCIÓN DE IGUALDAD, 2006

	Porcentaje de convenios		Porcentaje de trabajadores	
	Tiene cláusula	No tiene cláusula	Tiene cláusula	No tiene cláusula
Ámbito funcional				
Empresa	18,2	81,8	43,6	56,4
Sector	29,2	70,8	55,4	44,6
Total	**21,0**	**79,0**	**54,1**	**45,9**
Ámbito institucional				
Empresa privada	16,5	83,5	32,7	67,3
Empresa pública	23,2	76,8	58,0	42,0
Entes de la Administración	25,9	74,1	77,6	22,4
Total convenios de empresa y grupo de empresas	**18,3**	**81,7**	**44,3**	**55,7**
Ámbito funcional/territorial				
Convenios de empresa	18,2	81,8	43,6	56,4
Convenios de grupo de empresa	24,7	75,3	53,6	46,4
Convenios locales-comarcales	28,6	71,4	60,9	39,1
Convenios de ámbito provincial o superior	29,6	70,4	55,4	44,6
Provincial	26,5	73,5	40,3	59,7
Autonómicos	32,1	67,9	69,3	30,7
Nacionales	63,8	36,3	83,1	16,9
Total	**21,0**	**79,0**	**54,1**	**45,9**

Fuente: Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos.

baja en porcentaje de convenios, inferior al 19 por 100, y muy baja en términos de trabajadores afectados, alrededor del 18 por 100, sobre todo por contraste con otro sector, el agrario, en el que también tiene un importante peso la negociación de sector provincial (cuadro II-51). Cabría pensar en una más temprana incorporación de este tipo de cláusulas en los convenios provinciales del campo a impulsos de una mayor presencia de empleo de mujeres e inmigrantes.

Por ramas de actividad, cabe destacar la mayor presencia de estas cláusulas en la rama de comercio, hostelería, Administración pública y, sobre todo, en intermediación financiera y educación, en porcentaje de convenios. En términos de trabajadores afectados, los mayores porcentajes se dieron nuevamente en intermediación financiera y Administración pública, seguidas de la sanidad y la industria manufacturera. Destaca, por el contrario, el escaso porcentaje de trabajadores afectados en educación.

Con todo, la información que proporciona la ECC es limitada al no reflejar aspectos relevantes desde el punto de vista de la promoción de

CUADRO II-51

CLÁUSULAS DE NO DISCRIMINACIÓN O DE PROMOCIÓN DE IGUALDAD, POR SECTORES Y RAMAS DE ACTIVIDAD, 2006

	Porcentaje de convenios		Porcentaje de trabajadores	
	Tiene cláusula	No tiene cláusula	Tiene cláusula	No tiene cláusula
Sectores				
Agricultura	20,5	79,5	44,8	55,2
Industria	19,1	80,9	64,2	35,8
Construcción	18,8	81,2	17,9	82,1
Servicios	22,1	77,9	58,4	41,6
Total	**21,0**	**79,0**	**54,1**	**45,9**
Rama de actividad				
Agricultura	25,0	75,0	45,0	55,0
Pesca	0,0	100,0	0,0	100,0
Industrias extractivas	9,5	90,5	61,7	38,3
Industria manufacturera	20,3	79,7	64,5	35,5
Producción y dist. electricidad, gas y agua	11,1	88,9	51,5	48,5
Construcción	18,8	81,2	17,9	82,1
Comercio y reparaciones	25,8	74,2	58,3	41,7
Hostelería	24,8	75,2	37,1	62,9
Transporte y comunicaciones	19,7	80,3	60,5	39,5
Intermediación financiera	32,4	67,6	94,5	5,5
Inmobiliarias y servicios empresariales	22,5	77,5	62,2	37,8
Administración pública, Defensa y Seguridad Social	25,8	74,2	74,5	25,5
Educación	35,9	64,1	14,2	85,8
Actividades sanitarias, veterinarias y s. sociales	20,4	79,6	67,5	32,5
Servicios a la comunidad y personales	17,3	82,7	49,5	50,5
Actividades de los hogares	0,0	100,0	0,0	100,0
Total	**21,0**	**79,0**	**54,1**	**45,9**

Fuente: Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos.

la igualdad entre hombres y mujeres en las relaciones de trabajo. El dato de cláusulas de no discriminación y promoción de la igualdad entre sexos que recoge la hoja estadística de la ECC no permite ir más allá en el conocimiento de otros aspectos, como la conciliación de vida laboral y privada, la efectiva promoción de la igualdad de trato en el terreno salarial, de empleo, clasificación y promoción profesional, u otros como la aplicación de las medidas en el ámbito de la protección contra la violencia de género o la lucha contra el acoso sexual y por razón de sexo[101].

[101] Dicha limitación es mayor en relación con la igualdad y la no discriminación en atención a otras circunstancias como la edad, la discapacidad o el origen nacional o étnico, entre otros. En estas últimas, la ECC sólo refleja de manera indirecta y parcial algunos aspectos con posible incidencia en el empleo de colectivos específicos, como pueden ser cláusulas de preferencia para puestos de trabajo de trabajadores con minusvalías o, en otro orden de cosas, cláusulas de jubilación obligatoria o de creación de empleo por jubilación parcial.

El análisis de una muestra de 100 convenios colectivos, en su mayor parte con inicio de efectos económicos en 2006, pertenecientes a ramas de actividad con una importante presencia de empleo femenino[102] (véase anexo al final de este capítulo), permite una visión más cualitativa del tratamiento en la negociación de la no discriminación y la promoción de la igualdad, fundamentalmente por razón de sexo:

— La gran mayoría de convenios estudiados aborda, en alguna medida, aspectos vinculados a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres. Dicho tratamiento es, sin embargo, muy dispar en cuanto a su alcance, observándose convenios con una regulación de un espectro de temas más completo, junto con convenios que abordan más limitada y fragmentariamente esta cuestión, así como en relación al tipo de previsiones que establecen, de naturaleza más declarativa de derechos o con carácter de medidas más concretas, según los casos.

— Predominan las cláusulas declarativas del derecho a la no discriminación y a la igualdad de trato, por determinadas circunstancias, en el ámbito laboral. Junto a ello, tienen una presencia cada vez mayor, cuantitativa y cualitativamente, las medidas concretas para impulsar la conciliación de la vida laboral y familiar. Al mismo tiempo, se abren paso intensamente aspectos como el tratamiento del acoso sexual y, en menor medida, la aplicación de las medidas laborales para facilitar la protección contra la violencia de género. A más distancia, pero también con una importancia creciente, la creación de comisiones paritarias especializadas para el tratamiento de la igualdad. También se detectan bastantes convenios que dejan patente la preocupación de las partes por aspectos como la utilización de un lenguaje no sexista.

— Por ámbitos funcionales, los convenios de sector estatales analizados contienen un tratamiento más completo de las diferentes medidas de lucha contra la discriminación y de promoción de la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres,

[102] Agricultura, comercio, hostelería, actividades inmobiliarias y de alquiler, otras actividades empresariales, Administración pública, defensa y Seguridad Social obligatoria, educación y actividades sanitarias y veterinarias y servicios sociales. Por ámbito funcional, los convenios estudiados se distribuyen en 29 convenios de ámbito de empresa o de grupo de empresas, 20 convenios de sector estatal, 11 convenios de sector autonómicos y 40 convenios de sector de ámbito provincial.

asimismo en ámbitos específicos como las retribuciones, el empleo y la promoción profesional. Estos convenios, junto con los de grandes empresas, se ocupan más de los derechos de conciliación y de medidas para facilitar la protección integral contra la violencia de género. Y, de nuevo, los convenios de sector estatales junto con los provinciales son los que, en mayor medida, contemplan la creación de comisiones paritarias y de cláusulas para favorecer el empleo de las personas con discapacidad.

— Prácticamente no aparecen en los convenios analizados otro tipo de medidas, como la referencia a medidas de acción positiva o planes de igualdad, entre otras. La negociación colectiva de 2007 y años sucesivos representará un marco más adecuado para analizar este tipo de instrumentos, regulados en la reciente Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, cuya aplicación analizarán las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en la comisión de seguimiento del ANC 2007.

Cláusulas generales de prohibición de la discriminación y reconocimiento del derecho a la igualdad de trato en el ámbito laboral

La prohibición de conductas o prácticas discriminatorias y el reconocimiento del derecho a la igualdad de trato entre hombres y mujeres, y en atención a otras circunstancias personales, en el ámbito laboral, constituye un tipo de cláusulas presente en la cuarta parte de los convenios analizados[103]. En algunos convenios, estas cláusulas ponen especialmente el acento o se centran exclusivamente en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres[104].

[103] Véanse, en el ámbito sectorial estatal: CC general de trabajo de la industria textil y de la confección, III CC sectorial, de ámbito estatal, de las administraciones de loterías, III CC sectorial de las cadenas de tiendas de conveniencia, CC estatal del ciclo de comercio de papel y artes gráficas, CC de grandes almacenes, IV CC marco estatal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal, III CC estatal de gestorías administrativas; en el ámbito de empresa, pueden verse: I CC de Distribuidora Internacional de Alimentación, SA, CC del Grupo Champion, I CC del Grupo Eroski, V CC de Supermercados Sabeco, SA y Sabeco EuskadI, SL, IV CC de NCR España, SL; por su parte, en el ámbito de la negociación de sector provincial, véanse: CC del sector del comercio de alimentación de Pontevedra, CC del sector provincial de limpieza de edificios y locales de Burgos, CC del sector de limpieza de edificios y locales de Sevilla, CC de comercio textil de la provincia de Ourense, CC del sector de almacenistas de Bizkaia, CC del sector de derivados del cemento de Palencia.

[104] Así, entre otros, CC de comercio textil de la provincia de Ourense, CC del sector de industrias y trabajadores de confiterías, reposterías, pastelerías de Guadalajara, CC de minoristas de alimentación de Asturias y IV CC de NCR España, SL.

Se trata de cláusulas que, si bien tienen un alcance declarativo de tales derechos, de carácter expreso o con apoyo en la norma estatal, son relevantes en tanto pueden servir para orientar una política de eliminación de discriminaciones indirectas y de promoción efectiva de la igualdad en el sector o empresas [105]. En algunos casos, además, son el punto de partida en que se apoya la adopción en el mismo convenio de medidas más concretas[106].

Igualdad y no discriminación salarial, en el empleo, la clasificación y la promoción profesional

Más allá de las cláusulas generales de no discriminación e igualdad de trato, el principio de igualdad de retribución por trabajos de igual valor aparece expresamente recogido en algunos de los convenios colectivos analizados, casi todos ellos convenios estatales de sector[107]. Generalmente, se trata de previsiones de naturaleza también declarativa que especifican tales principios respecto de las retribuciones.

Junto con el salario, el acceso al empleo y los sistemas de clasificación y promoción profesional constituyen el núcleo fundamental de materias para la garantía efectiva de la igualdad de trato y la no discriminación entre hombres y mujeres en las relaciones de trabajo, dependiendo la evitación de eventuales situaciones de segregación ocupacional de una adecuada regulación de estos aspectos. En materia de acceso al empleo, algunos de los convenios analizados, asimismo de sector estatal casi todos, contienen un tratamiento especí-

[105] Así, véanse, entre otros, III CC sectorial, de ámbito estatal, de las administraciones de loterías: «Las partes se comprometen asimismo a garantizar la aplicación real y efectiva del principio de igualdad de trato y no discriminación en los centros de trabajo, en particular por razón de origen racial o étnico, convicciones o religión, discapacidad, edad, sexo, orientación sexual e identidad sexual», y el IV CC marco estatal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal; CC del Grupo Champion, V CC de Supermercados Sabeco, SA y Sabeco Euskadi, SL.

[106] Así, un tratamiento más amplio puede verse, entre otros, en III CC sectorial de las cadenas de tiendas de conveniencia, CC estatal del ciclo de comercio de papel y artes gráficas y CC de grandes almacenes, CC del Grupo Champion, I CC del Grupo Eroski.

[107] Entre ellos, alguno recoge el principio de igualdad salarial por igual trabajo. Así, véase III CC sectorial de las cadenas de tiendas de conveniencia; otros, sin embargo, establecen dicho principio por «trabajo de igual valor» o «por trabajo de igual o similar valor o responsabilidad»: véanse, respectivamente, II CC estatal para las empresas de gestión y mediación inmobiliaria, CC de grandes almacenes y CC de ámbito nacional de distribuidores cinematográficos y sus trabajadores. Véase, también, CC del sector de establecimientos sanitarios de hospitalización, asistencia sanitaria, consultas y laboratorios de análisis clínico de Madrid.

fico que refuerza las cláusulas generales de igualdad y no discriminación[108]. Algún convenio establece, bajo la denominación de acción positiva, un porcentaje de contrataciones reservadas a mujeres[109]. En materia de clasificación y promoción profesional, son muy minoritarios los convenios analizados en los que perviven definiciones sexistas de determinadas categorías profesionales, mientras que, en el terreno de la promoción y los ascensos, varios convenios recuerdan expresamente la obligación de fijar los criterios para su tratamiento conforme a reglas comunes para ambos sexos[110].

Medidas de conciliación de la vida laboral y familiar

La regulación de concretas medidas orientadas a facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral está presente en numerosos convenios analizados, si bien se da una gran dispersión en el tratamiento de este aspecto de la igualdad de oportunidades[111]. En general, los convenios analizados abordan un amplio abanico de medidas

[108] Por ejemplo, véase CC de grandes almacenes, que contempla este aspecto en un capítulo específico sobre «Igualdad de oportunidades y no discriminación». Véase, también, CC estatal del ciclo de comercio de papel y artes gráficas, que establece que «se respetará el principio de igualdad de acceso a todos los puestos de trabajo en la empresa, tanto para el hombre como para la mujer, sin discriminación alguna».

[109] Véase CC del campo de Albacete, que establece un 5 por 100 de las contrataciones para mujeres en las empresas con más de veinte trabajadores; en las de menos, «se procurará contratar mujeres con el criterio de ir equilibrando los mismos porcentajes de hombres y mujeres contratados».

[110] Véanse, por ejemplo, XV CC estatal de empresas consultoras de planificación, organización de empresas y contable y CC general de trabajo de la industria textil y de la confección; algún convenio, como el de conservas, semiconservas, ahumados, cocidos, secados, elaborados, salazones, aceites y harina de pescados y mariscos establece dicha regla «siempre que se trate de trabajos o labores iguales y de iguales resultados». Véanse, también, CC de Kaefer Aislamientos, SA y CC suscrito por la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Alicante y el personal a su servicio.

[111] Entre los convenios con un tratamiento más centrado o específico en materia de conciliación, véanse: VI CC estatal de elaboradores de productos cocinados para su venta a domicilio, III CC sectorial, de ámbito estatal, de las administraciones de loterías, III CC sectorial de las cadenas de tiendas de conveniencia, CC de grandes almacenes, V CC de universidades privadas, centros universitarios privados y centros de formación de postgraduados, XV CC estatal de empresas consultoras de planificación, organización de empresas y contable, CC estatal de instalaciones deportivas y gimnasios; I CC de la empresa Iberdrola Ingeniería y Construcción, SAU, I CC de Distribuidora Internacional de Alimentación, SA, CC de Franquimobel, SA, IV CC del personal laboral de la Agencia Estatal de Administración Tributaria; CC del sector de sanidad privada de Valencia, CC provincial de hostelería para la provincia de Cáceres, CC del sector de venta al por mayor de tejidos, mercería y paquetería de Pontevedra, CC del sector de empresas de azafatas y promotores/as de venta de Cataluña.

que sería excesivamente prolijo analizar en detalle. Entre ellas figuran la adaptación o reducción de jornada, la elección de turno o la regulación de permisos, licencias y excedencias, por diferentes motivos familiares o personales. Asimismo, cabe destacar la protección del embarazo y la maternidad, especialmente en relación con la prevención de riesgos laborales. El tratamiento de todos estos temas es, no obstante, muy variado, observándose convenios que reproducen básicamente los contenidos de la norma estatal, incluso mediante remisiones directas, junto con otros que suponen una adaptación o mejora de los derechos reconocidos en la ley.

Protección contra la violencia de género y tratamiento del acoso sexual

El reconocimiento y la aplicación de medidas de carácter laboral para facilitar la protección contra la violencia de género, regulada en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género, es un aspecto presente en alrededor de un 10 por 100 de los convenios analizados, fundamentalmente convenios de sector estatal y convenios de ámbito de empresa[112].

Por su parte, alrededor de una tercera parte de los convenios analizados, concretamente un 32 por 100, abordan el tratamiento del acoso sexual en el ámbito laboral[113]. Dicho tratamiento es, sin

[112] Véanse: VI CC estatal de elaboradores de productos cocinados para su venta a domicilio, V CC de universidades privadas, centros universitarios privados y centros de formación de postgraduados, IV CC marco estatal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal, II CC estatal para las empresas de gestión y mediación inmobiliaria, CC estatal de instalaciones deportivas y gimnasios, entre los convenios de sector estatales; entre los convenios de empresa, véanse: CC del Grupo Champion, CC de la empresa Mercadona, SA, V CC de Supermercados Sabeco, SA y Sabeco EuskadI, SL, IV CC del personal laboral de la Agencia Estatal de Administración Tributaria; y entre los convenios provinciales, véanse: CC del sector del comercio de alimentación de Pontevedra y CC provincial de hostelería para la provincia de Cáceres.

[113] Véanse: VI CC estatal de elaboradores de productos cocinados para su venta a domicilio, III CC sectorial, de ámbito estatal, de las administraciones de loterías, III CC sectorial de las cadenas de tiendas de conveniencia, CC de grandes almacenes, V CC de universidades privadas, centros universitarios privados y centros de formación de postgraduados, XV CC estatal de empresas consultoras de planificación, organización de empresas y contable, CC estatal de instalaciones deportivas y gimnasios; III CC de Diario ABC, SL, II CC de Algeco Construcciones Modulares, SAU, CC de Kaefer Aislamientos, SA, CC de Franquimobel, SA, CC de Getronics España Solutions, SL, CC del Grupo Champion, CC de la empresa Mercadona, SA, CC del Instituto Técnico de Materiales y Construcciones, SA, III CC de Ombuds Servicios, SL, CC del campo de Albacete, CC del sector del comercio de alimentación de Pontevedra, CC del sector de comercio del calzado de Valencia, CC del sec-

embargo, desigual, observándose convenios que contemplan una definición y tipificación del mismo dentro del régimen disciplinario aplicable en la empresa, junto a convenios que además establecen medidas para su prevención y/o procedimientos para canalizar las denuncias y reclamaciones en relación al mismo.

Comisiones paritarias específicas para la igualdad y la no discriminación

Varios de los convenios analizados prevén la constitución de comisiones de igualdad y no discriminación integradas por representantes de las empresas y de los trabajadores, destacando aquéllos que establecen las funciones que llevarán a cabo para promover de manera efectiva la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres, entre ellas la de proponer medidas de acción positiva[114].

Empleo de personas con discapacidad

La mejora del empleo de las personas con discapacidad viene siendo uno de los ejes del diálogo de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, entre otras medidas mediante la promoción de su inserción laboral a través de la negociación colectiva. En enero de 2006, los sindicatos y las organizaciones empresariales más representativas aprobaron, en la comisión de seguimiento del ANC, el Informe «Negociación colectiva e inserción laboral de personas con discapacidad», que recoge una serie de propuestas y buenas prácticas. Entre ellas, propusieron promover, en los procesos de negociación colectiva, el cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 en las

---

tor de sanidad privada de Valencia, CC del sector de limpieza de edificios y locales de Sevilla, CC de comercio textil de la provincia de Ourense; CC de trabajo para empresas cosecheras y productoras de tomate. Región de Murcia, CC del sector de empresas de azafatas y promotores/as de venta de Cataluña, CC del sector de establecimientos sanitarios de hospitalización, asistencia sanitaria, consultas y laboratorios de análisis clínico de Madrid, CC de los trabajadores y trabajadoras de las empresas que prestan servicios educativos, extraescolares y socioculturales en Castilla y León y CC de trabajo del sector de enseñanza privada de Cataluña.

[114] Entre los convenios de sector estatales, véanse: CC para el sector de conservas, semiconservas, ahumados, cocidos, secados, elaborados, salazones, aceites y harina de pescados y mariscos, XII CC general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad, y, con una regulación de las funciones de dicha comisión: CC de grandes almacenes; asimismo, con parecidas funciones, V CC de Supermercados Sabeco, SA y Sabeco EuskadI, SL; véanse también, entre los convenios de sector provincial: CC del sector de empaquetado de plátanos de la provincia de Las Palmas, con una profusa regulación de su composición, funcionamiento y cometidos, entre los que destacan la promoción de acciones positivas y la elaboración de un plan de igualdad de oportunidades; CC del sector de limpieza de edificios y locales de Sevilla, y CC del sector de industrias y trabajadores de confiterías, reposterías, pastelerías de Guadalajara.

empresas de más de cincuenta trabajadores y su posible modulación por la negociación colectiva. Para facilitar dicho objetivo, deben establecerse cláusulas específicas de cumplimiento, identificando las actividades y los puestos de trabajo que pueden tener menos dificultades para su cobertura por personas con discapacidad. Asimismo, otro objetivo debe ser facilitar la transición de los trabajadores desde los centros especiales de empleo a la integración en el empleo ordinario.

Entre los convenios colectivos analizados, estas previsiones aparecen con más frecuencia en los de ámbito sectorial estatal y, sobre todo, provincial. Aquéllos que contienen previsiones de facilitar el empleo de personas con discapacidad suelen ceñirse a la cuota de reserva establecida por la legislación, bien recordando la necesidad de cumplir la misma[115], bien mejorando el porcentaje establecido[116]. Algún convenio, asimismo, prevé propiciar medidas a fin de facilitar el cumplimiento del compromiso legal de reserva de puestos de trabajo a estos trabajadores[117].

2.3. Conflictividad laboral

La evolución de la conflictividad laboral muestra una nueva reducción de las huelgas en 2006 y, pese a haberse incrementado el número de participantes, una reducción asimismo del volumen de jornadas de trabajo perdidas por esta causa.

Los agentes sociales vienen apostando por la consolidación y potenciación de los procedimientos de solución extrajudicial de conflictos laborales, tanto a nivel estatal (SIMA), como a nivel autonó-

[115] IV CC marco estatal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal, CC del sector de repostería industrial y obradores y despachos de confitería, pastelería, repostería y bollería Burgos, CC del sector de la hostelería de Málaga y CC del sector de clínicas y centros sanitarios privados de Málaga.

[116] XII CC general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad, CC del Campo de Albacete (prevé un 5 por 100 de puestos para «personal con minusvalías compatibles con las tareas del campo» en las empresas de más de veinte trabajadores).

[117] Así, el CC de grandes almacenes, en el marco de un Observatorio sectorial de empleo que prevé crear. También en esta línea, el CC del sector de la construcción y obras públicas de Sevilla prevé que el cómputo del 2 por 100 se efectúe sobre el personal adscrito a centros de trabajo permanentes, teniendo en consideración los riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores que comportan las actividades y trabajos en las obras.

mico. 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 unos instrumentos para evitar su realización y reducir la incidencia de este tipo de conflictos[118].

En las conciliaciones y mediaciones en sede administrativa, un año más, se observa un descenso de este tipo de actuaciones, más acentuado en el caso de las conciliaciones colectivas. Por último, de los asuntos seguidos ante el orden jurisdiccional social destaca el incremento del volumen de conflictos colectivos, registrándose la cifra más alta de los últimos diez años.

2.3.1. **Huelgas**

En el año 2006 se realizaron 664 huelgas[119], cinco menos que el año anterior. Por el contrario el número de participantes se incrementó en más de un 30 por 100 respecto a 2005 (cuadro II-52). Disminuyó, sin embargo, en torno a un 10 por 100, el número de jornadas no trabajadas. La razón estriba en que en 2006 se observa una importante disminución de las huelgas de larga duración (más de 20 días laborales), a la vez que un ligero incremento de los conflictos de duración media (entre 6 y 20 días laborales).

Tras el incremento del número de participantes se encuentra el importante aumento de centros de trabajo convocados e implicados. Respecto a los primeros, que incluyen todos aquéllos que pertenecen al ámbito de convocatoria de la huelga, la cifra registrada en 2006

[118] La relevancia de estos procedimientos para el desarrollo de las relaciones laborales se ha confirmado, nuevamente, en el reconocimiento en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público, de la posibilidad de acudir a medios extrajudiciales de solución de los conflictos colectivos que puedan surgir en la interpretación y aplicación de los pactos y acuerdos, ya sea la mediación, obligatoria a instancia de una de las partes, o el arbitraje voluntario.

[119] Datos pendientes de regularización. Debe tenerse en cuenta que son habituales correcciones significativas. A modo de ejemplo, el Boletín de Estadísticas Laborales, de marzo de 2006, recogió, con carácter provisional, las cifras de 578 huelgas desarrolladas y 634.053 jornadas no trabajadas en el año 2005, mientras que los datos definitivos las elevaron a 669 huelgas y 758.854 jornadas no trabajadas.

CUADRO II-52

HUELGAS REALIZADAS, 1997-2006 (Principales características)

Años	Huelgas	Participantes	Jornadas no trabajadas	Centros de trabajo convocados		Centros de trabajo implicados	
				Número	Plantilla	Número	Plantilla
1997	709	630.962	1.790.100	167.064	1.669.731	117.833	1.413.390
1998	618	671.878	1.263.536	118.642	1.906.995	56.695	1.493.668
1999	739	1.125.056	1.477.504	91.388	2.463.242	70.333	2.005.513
2000	727	2.061.349	3.577.301	722.129	6.096.555	578.672	5.380.646
2001	729	1.242.458	1.916.987	574.648	5.885.927	293.354	3.288.188
2002	684	4.528.210	4.938.535	2.063.113	17.390.775	1.603.767	15.361.933
2003	674	728.481	789.043	587.485	4.702.704	276.187	2.548.416
2004	707	555.832	4.472.191	74.615	1.607.051	67.435	1.346.916
2005	669	331.334	758.854	42.055	1.454.336	21.975	967.740
2006	664	437.271	691.766	119.708	1.380.284	99.869	1.107.942

Fuente: MTAS: *Boletín de Estadísticas Laborales,* marzo de 2007.

casi triplicó la del año anterior. En cuanto a los centros implicados, esto es, los que secundaron la convocatoria de huelga, mientras que en 2005 representaron un 52 por 100 de los convocados, en el año 2006 este porcentaje ha aumentado hasta el 83 por 100.

En términos relativos, las huelgas realizadas en 2006 contaron con una participación media de 659 trabajadores e implicaron 1.042 jornadas no trabajadas por conflicto, esto es, 1,6 jornadas perdidas por participante.

Por sectores, la mayor incidencia se dio en servicios, computando el 40 por 100 de los participantes y el 50 por 100 de las jornadas no trabajadas por esta causa en el año 2006. Por su parte, a la industria pertenecía una cuarta parte de los participantes en huelgas, que concentraron un 27 por 100 de las jornadas no trabajadas. Destaca el importante incremento de la repercusión de las huelgas en el sector de la construcción en 2006. Si en el año 2005 este sector registró cifras mínimas de conflictividad, 800 participantes y 1.600 jornadas no trabajadas, en 2006 la construcción registró más de 152.000 participantes en huelgas y casi 157.000 jornadas no trabajadas. En el otro extremo, se sitúa la práctica ausencia de conflictividad en el sector agrario.

Por ramas de actividad, el mayor número de participantes se produjo en educación, fabricación de automóviles, actividades sanitarias y servicios sociales y metalurgia. Estas mismas ramas, junto a la

industria alimentaria, administración pública, otras actividades empresariales y actividades anexas al transporte fueron las que presentaron cifras más significativas de jornadas no trabajadas.

Atendiendo a la motivación de las huelgas, los conflictos derivados de la negociación colectiva concentraron el 30 por 100 de los participantes y el 37 por 100 de las jornadas no trabajadas en el año 2006.

La mayoría de las huelgas se produjo en ámbitos provinciales, mientras que en torno a un 11 por 100 fueron de ámbito nacional (distintas comunidades autónomas), o afectaron a varias o todas las provincias de una misma comunidad. Ahora bien, en términos relativos, aunque éstas últimas supusieron sólo un 5 por 100 de las huelgas, su incidencia fue mayor, concentrando casi el 20 por 100 del total de jornadas no trabajadas y el 12 por 100 de los trabajadores participantes.

Por último, desde un punto de vista territorial, la comunidad autónoma que registró una mayor participación en estos conflictos fue Cataluña, casi un 53 por 100 del total nacional, computados, fundamentalmente, en Barcelona, donde se duplicó la cifra del año 2005. Aunque con cifras inferiores, también cabe citar los casos de Navarra y Madrid que, con más de 53.000 y 42.000 trabajadores participantes en huelgas en el 2006, respectivamente, presentaban incrementos significativos respecto al año anterior. En la repercusión territorial de las jornadas no trabajadas se observa que Cataluña y País Vasco fueron las comunidades que experimentaron un mayor número de jornadas perdidas por esta causa, en particular, en Barcelona y en Vizcaya.

2.3.2. **Procedimientos extrajudiciales de solución de conflictos laborales: principales resultados**

El Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA) tramitó en el año 2006 un total de 241 conflictos (cuadro II-53), que afectaron a más de 950.000 trabajadores y casi 44.000 empresas.

Si bien en números absolutos se aprecia un ligero descenso de los asuntos tramitados respecto a 2005, dicha disminución se registró exclusivamente en los conflictos de empresa, pues los de ámbito sectorial duplicaron su número. Éstos últimos, además, concentraron el

CUADRO II-53

CONFLICTOS TRAMITADOS EN EL SIMA, 2005-2006 (Características y resultados)

	2005		2006		2005		2006	
	Conflictos				Trabajadores			
	249		241		879.585		954.586	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Ámbito								
Empresa	240	96	221	91	464.816	53	269.049	28
Sector	9	4	20	9	414.769	47	685.537	72
Tipo de conflicto								
Interpret./Aplicación	203	81	199	83	734.543	84	543.501	57
Huelga	38	15	33	14	104.755	12	275.985	29
Bloqueo negociación	7	3	9	3	40.192	4	135.100	14
Periodo de consultas	1	1	0	0	95	1	0	0
Controv. C.Paritaria	0	0	0	0	0	0	0	0
Procedimiento								
Mediación	247	99	238	99	878.185	99	953.136	99
Arbitraje	2	1	3	1	1.400	1	1.450	1
Resultados								
Acuerdos	93	37	90	37	272.431	31	414.929	43
Laudos arbitrales	2	1	3	1	1.400	1	1.450	1
Sin acuerdo	122	49	119	50	577.481	66	423.759	44
Otros	32	13	29	12	28.273	2	114.448	12

Otros resultados: intentados sin efecto, archivados y en trámite.
Fuente: SIMA.

72 por 100 de los trabajadores afectados y, prácticamente, el 99,5 por 100 de las empresas.

La distribución por sectores sitúa a la industria química como el sector que hizo un mayor uso de estos procedimientos, con una tercera parte de los asuntos tramitados en el SIMA. Le siguen a continuación, con una media de 20 conflictos, los sectores de metal, telemárketing, grandes almacenes y alimentación, bebidas y tabacos.

El mayor número de asuntos sometidos a los procedimientos previstos en el ASEC III, más de un 80 por 100, se debió a conflictos colectivos de interpretación y aplicación. Los conflictos derivados de la convocatoria de una huelga y los ocasionados por el bloqueo de la negociación de un convenio o acuerdo colectivo representaron, respectivamente, un 14 y un 3 por 100 del total de asuntos, si bien su incidencia personal fue superior, pues, en el caso de los primeros, implicaron a casi el 30 por 100 de los trabajadores afectados por los procedimientos tramitados en 2006 y, en el caso de los segundos, supusieron en torno al 15 por 100 del total.

Las controversias relacionadas con el salario (89 conflictos) y con el tiempo de trabajo (40) fueron las que motivaron la mayor parte de los conflictos. En menor medida, otras materias también origen de un significativo número de asuntos se refirieron a derechos sindicales (21) y sistemas de clasificación profesional (15). En cuanto a los conflictos derivados de la convocatoria de una huelga, mayoritariamente se debieron a huelgas desarrolladas como presión durante la negociación de un convenio (13), por la organización de sistemas de trabajo (7) y por regulaciones de empleo (4).

Los resultados de las actuaciones seguidas ante el SIMA en 2006 muestran porcentajes similares a los del año anterior. Las partes alcanzaron un acuerdo en el 38 por 100 de los conflictos tramitados, mientras que un 50 por 100 de los casos se cerró sin acuerdo. No obstante, es destacable el incremento de un 12 por 100 en el número de trabajadores afectados por los conflictos solucionados.

Solución extrajudicial de conflictos en las CCAA

En el ámbito de las comunidades autónomas, los diferentes órganos gestores de los sistemas de solución extrajudicial de conflictos laborales atendieron, en el año 2006, un total de 4.074 conflictos colectivos, un 10 por 100 más que en el anterior ejercicio (cuadro II-54). Estos procedimientos afectaron a 1,8 millones de trabajadores y a más de 119.000 empresas. En cuanto a su ámbito, los conflictos de empresa siguen representando, prácticamente, el 90 por 100 del total, mientras que los conflictos de sector apenas alcanzaron un 10 por 100.

La mayor parte de estos conflictos se tramitaron por el procedimiento de conciliación-mediación, registrándose tan sólo 78 arbitrajes en el conjunto de las comunidades autónomas. No obstante, respecto a estos últimos es subrayable el caso de Cataluña, donde se desarrolló, un año más, el 50 por 100 de estos procedimientos.

El tipo de conflictos más frecuente fue sobre interpretación y aplicación de convenios colectivos o normas, seguidos de aquéllos que se suscitaron con carácter previo a la convocatoria de una huelga y, en menor medida, de conflictos relacionados con bloqueos de negociación de convenios o acuerdos colectivos.

Un número importante de expedientes fue motivado por discrepancias en materia de salarios, tiempo de trabajo o modificaciones

CUADRO II-54

SOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE CONFLICTOS LABORALES, 2006

(Conflictos colectivos, comunidades autónomas)

Comunidad autónoma (Órgano gestor)	Número conflictos	Conciliación-Mediación	Arbitraje	Trabajadores afectados	Empresas afectadas	Resultado conciliación-mediación			
						Con acuerdo		Sin acuerdo	Otras
						Núm.	%		
Andalucía (SERCLA)	714	712	2	473.528	71.205	285	55	242	185
Aragón (SAMA)	89	88	1	26.581	89	28	40	43	17
Asturias (SASEC)	141	141	29.541	n.d.	43	40	64	34	
Baleares (TAMIB)	63	63	n.d.	n.d.	22	46	26	15	
Canarias (TLC)	203	203	72.464	195	29	23	97	77	
Cantabria (ORECLA)	121	121	37.413	696	33	38	53	35	
C. y León (SERLA)	280	278	2	65.433	1.849	104	46	122	52
C.-Mancha (J. Arbitral)	166	166	44.956	8.369	59	51	57	50	
Cataluña (TLC)	760	718	42	202.555	3.597	345	56	272	101
Extremadura (SERMAE)	49	48	1	6.728	811	27	65	15	6
Galicia (CRL-AGA)	59	44	15	53.190	5.005	17	82	4	23
Madrid (Inst.Laboral)	582	582	492.655	2.077	195	42	274	113	
Murcia (ORCL)	70	70	92.200	15.471	30	54	26	14	
Navarra (TLN)	31	31	n.d.	n.d.	5	21	19	7	
País Vasco (PRECO)	355	346	9	48.057	n.d.	102	36	181	63
La Rioja (TLR)	9	8	1	1.428	9	1	14	7	0
Com. Valenciana (TAL)	382	377	5	144.487	9.747	103	35	189	85
Total	**4.074**	**3.996**	**78**	**1.791.216**	**119.120**	**1.428**	**46**	**1.691**	**877**

n.d.: no disponible. Otras: sin efecto, desistidas o pendientes.
Fuente: elaboración propia, a partir de las estadísticas de los diferentes órganos gestores.

sustanciales de condiciones laborales. Por sectores, los más afectados fueron metal, transporte, limpieza y hostelería.

De los más de 4.000 expedientes promovidos, el 76,5 por 100 siguió una tramitación efectiva y completa, por la asistencia de las partes interesadas en la mediación, concluyendo un 46 por 100 de estos procedimientos con acuerdo entre los interesados. Por encima de este porcentaje se situaron las comunidades autónomas de Andalucía, Cataluña, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y Murcia.

En el caso de los expedientes relacionados con la convocatoria de una huelga el porcentaje de avenencias fue superior al 60 por 100. Estos resultados propiciaron, en la Comunidad Valenciana, la desconvocatoria de 43 huelgas, cuyo coste habría supuesto en torno a 16,4 millones de euros; en Cataluña permitieron desconvocar 34 huelgas, con un valor estimado de 1,1 millones de euros; y, en Andalucía lograron recuperar 3,7 millones de horas de trabajo.

Los órganos autónomos de solución extrajudicial de conflictos de Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, Madrid, Navarra y La Rioja son competentes, asimismo, para entrar a conocer la conflictividad individual. Además, algunos sistemas autonómicos de solución extrajudicial de conflictos colectivos han incorporado a su ámbito de competencias la solución de determinados conflictos individuales, como es el caso del SERCLA de Andalucía, en una implantación por fases[120].

En el año 2006, estos órganos gestionaron 15.256 conflictos, un 4 por 100 más que en el año anterior, que afectaron a más de 9.200 trabajadores y 8.000 empresas. La mayoría de ellos se debieron a despidos y reclamaciones de cantidad y, en menor medida, a sanciones. Por sectores se produjeron, fundamentalmente, en servicios, metal, transporte, construcción y hostelería. Atendiendo a sus resultados, es destacable el importante número de conflictos finalizados con la avenencia de las partes, un 62 por 100 de los expedientes que tuvieron una tramitación efectiva y completa, porcentaje que se superó notablemente en el caso de las comunidades autónomas de Madrid y Aragón. No obstante, también destaca el número de expedientes que no tuvieron una tramitación efectiva o completa, bien por la incomparecencia de la parte contraria, bien por el desistimiento del solicitante, circunstancia que se dio en más de la tercera parte de los procedimientos presentados.

2.3.3. **Conciliaciones y mediaciones administrativas**

De otra parte, la Dirección General de Trabajo del MTAS y los órganos administrativos correspondientes de las comunidades autónomas atendieron, en el año 2006, un total de 327.060 conciliaciones y 108 mediaciones (cuadro II-55). Respecto a las primeras, un año más se observa un descenso de este tipo de actuaciones, más acentuado en el caso de las conciliaciones colectivas, que disminuyeron casi un 10 por 100 en relación con el año 2005. Esta menor actividad obedece tanto al incremento de los asuntos tramitados ante los órganos autónomos de solución extrajudicial de conflictos laborales, como a los efectos de cambios normativos[121]. Por el contrario, las mediaciones

[120] Acuerdo Interconfederal de 4 de marzo de 2005.

[121] La Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de Medidas urgentes de reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad estableció, entre otros aspectos, la automaticidad del despido como causa de acceso a las prestaciones por desempleo, a la vez que modificó el régimen de los salarios de tramitación.

CUADRO II-55

CONCILIACIONES Y MEDIACIONES ADMINISTRATIVAS, 1997-2006

Año	Conciliaciones individuales				Conciliaciones colectivas				Mediaciones
	Total	Con avenencia	Sin avenencia	Otras	Total	Con avenencia	Sin avenencia	Otras	
1997	433.620	161.431	103.427	168.762	1.799	171	1.162	466	126
1998	401.775	164.203	90.355	147.217	1.596	155	1.042	399	91
1999	411.356	181.574	88.680	141.102	1.306	149	859	298	109
2000	441.061	199.436	90.903	150.722	1.070	122	669	279	94
2001	504.162	236.697	95.046	172.419	839	75	554	210	92
2002	502.461	211.028	99.260	192.173	815	61	517	237	81
2003	397.069	116.805	96.657	183.607	784	75	488	221	72
2004	355.802	87.132	98.657	170.013	796	63	502	231	96
2005	338.048	74.145	97.546	166.357	683	44	458	181	83
2006	326.436	67.500	93.257	165.679	624	47	373	204	108

Otras: intentadas sin efecto, desistidas y archivadas.
Fuente: MTAS: *Boletín de Estadísticas Laborales,* marzo de 2007.

registradas en 2006 representaron un importante incremento, cercano al 25 por 100, volviendo a superar los 100 expedientes.

Las conciliaciones individuales se debieron, en su mayor parte, a reclamaciones de cantidad y despidos, un 46 y un 37 por 100 del total, respectivamente. No obstante, cabe destacar que ambos tipos de asuntos disminuyeron respecto a 2005, mientras que se registró un incremento del número de conciliaciones referidas a sanciones y a otras «causas varias», epígrafe en el que se incluyen, entre otras, las reclamaciones por accidente de trabajo, clasificación profesional o por antigüedad. La resolución de estas conciliaciones muestra un resultado desigual: si de media se finaliza con la avenencia de las partes en un 21 por 100 del total de asuntos, este porcentaje se duplica en los casos por despidos y, por el contrario, no supera el 9 por 100 en los expedientes por reclamaciones de cantidad o por sanciones.

Por lo que se refiere a las conciliaciones colectivas, por comunidades el mayor número se dio en Cataluña, Madrid y Galicia, con un 33, un 17 y un 15 por 100 del total, mientras que un 23 por 100 de los casos fueron conciliaciones interautonómicas, resueltas por la Dirección General de Trabajo del MTAS. En su conjunto, estos procedimientos afectaron a 1.087.215 trabajadores y 6.380 empresas.

Los resultados de las conciliaciones colectivas registradas confirman el carácter de trámite previo a la vía jurisdiccional de estos expedientes cuando se trata de conflictos de naturaleza jurídica. A este respecto, sólo un 7,5 por 100 de los asuntos concluyó con acuerdo entre las partes, mientras que casi un 60 por 100 finalizó sin acuerdo y un 21 por 100 se dio por «intentado sin efecto», por la incomparecencia de la parte demandada.

2.3.4. **Asuntos judiciales sociales**

El orden social de la jurisdicción atendió 265.806 asuntos en el año 2006, un 0,3 por 100 menos que el año anterior. Pero este descenso se produjo exclusivamente en los asuntos individuales, pues los conflictos colectivos se incrementaron en un 4 por 100, registrándose la cifra más alta de los últimos diez años, y los casos relativos a Seguridad Social aumentaron en torno a un 1 por 100.

La mayor parte de los casos, un 71 por 100, se debió a conflictos individuales, una tercera parte de los cuales se refirieron a reclamaciones por despido. Respecto a éstas últimas, cabe destacar que no se aprecia efecto alguno de la reforma operada por la Ley 45/2002, manteniéndose la tendencia de los últimos cinco años, con cifras por encima de los 61.000 asuntos, con el incremento, incluso, de un 2,5 por 100 respecto al ejercicio anterior. El resto de asuntos fue, bien por reclamaciones de seguridad social (28 por 100), bien por conflictos colectivos (1 por 100).

Por resultados, el 36,3 por 100 de los asuntos concluyó con sentencia favorable total o parcialmente al trabajador, mientras que casi el 12 por 100 de los casos se conciliaron en sede judicial, porcentaje este último que se duplica en el caso de las reclamaciones por despido.

2.4. Novedades en el marco normativo de las relaciones laborales

El marco jurídico regulador de las relaciones laborales experimentó, a lo largo de 2006, determinadas modificaciones y novedades de relieve, fruto, en algunos casos, del proceso de diálogo abierto entre las organizaciones sindicales y empresariales y el Gobierno.

Al mismo tiempo, se dio inicio, o se avanzó, en la tramitación de otra serie de normas de indudable repercusión en el panorama de las relaciones laborales. Aunque en apariencia heterogéneas, las modificaciones legislativas operadas convergen en una serie de ámbitos objeto de especial preocupación en el diálogo social y las políticas, de alcance nacional y comunitario, sobre el mercado de trabajo, fundamentalmente, el impulso de la contratación indefinida y la reducción de la temporalidad, la igualdad de oportunidades y de trato, la subcontratación, dentro de la descentralización productiva como tendencia, o la implicación de los trabajadores en la empresa, a través de instrumentos diversos, incluidos los derechos de información y consulta, entre otras. Además, en 2006 inició su andadura la tramitación parlamentaria del Proyecto de la Ley del Estatuto del trabajo autónomo.

En el presente apartado se abordan aquellos ámbitos en los que se han producido modificaciones relevantes que, por razón de la materia, no son objeto de tratamiento en otras partes de esta Memoria y que han visto su aprobación al finalizar su elaboración, concretamente las relativas a la igualdad de oportunidades y de trato, los nuevos instrumentos en el ámbito de la subcontratación y los derechos de implicación de los trabajadores, otras novedades de ámbito estatal y determinados aspectos de las reformas estatutarias.

2.4.1. **Igualdad de trato y de oportunidades**

En los últimos años se ha producido una mejora en la situación sociolaboral de las mujeres. Sin embargo, aún se aprecian diferencias en el mercado de trabajo, tanto cuantitativas como cualitativas, respecto a los hombres. Las mujeres presentan menores tasas de actividad y de ocupación, mayores tasas de desempleo y soportan en mayor medida la contratación temporal y a tiempo parcial, particularmente en el caso de las mujeres jóvenes e inmigrantes. Asimismo, en las estadísticas se observan diferencias salariales entre hombres y mujeres. Estas circunstancias se producen, con carácter general, tanto en España como en Europa.

El Tratado de la Unión Europea establece la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres como uno de los objetivos de la

Unión, al tiempo que señala la eliminación de las desigualdades entre ellos como un objetivo transversal en las políticas comunitarias. La política de igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres en el empleo y en las condiciones de trabajo, incluso mediante directivas de armonización, es un ámbito de competencia comunitaria compartida con los Estados miembros. El desarrollo más reciente ha sido la Directiva 2006/54/CE, de 5 de julio[122], que ha venido a refundir el acervo comunitario en materia de igualdad entre hombres y mujeres y de lucha contra la discriminación por razón de sexo, en el ámbito del empleo y la protección social, además de incorporar ciertas novedades derivadas de la jurisprudencia del TJCEE. Entre las directivas refundidas, que quedan derogadas, la Directiva 2002/73, de 23 de septiembre, incorporó importantes novedades para el impulso de la igualdad entre hombres y mujeres en el terreno del empleo y la ocupación, reforzando el principio de transversalidad en las políticas con relación a este ámbito.

Tras un intenso debate, se aprobó la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres[123], con la que, además, se incorporan al ordenamiento español la citada Directiva 2002/73/CE y la Directiva 2004/113/CE, sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro.

La Ley descansa tanto en la prevención de conductas discriminatorias como en la previsión de políticas activas para hacer efectivo el principio de igualdad, entendido en su dimensión transversal y, en consecuencia, proyectado sobre los diversos ámbitos de la realidad social, cultural y política. Un aspecto significativo en su articulación es el principio de composición equilibrada, esto es, la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento.

---

[122] Directiva 2006/54/CE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 5 de julio, relativa al principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición).

[123] Véase en esta Memoria, en el epígrafe relativo al Diálogo social en España, un comentario del diálogo social habido en esta materia, así como del Dictamen del CES 8/2006, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Igualdad entre mujeres y hombres.

Su contenido afecta a la generalidad de las políticas públicas[124], estableciéndose criterios favorecedores de la igualdad en políticas como la educativa, la sanitaria, la artística y cultural, de la sociedad de la información, de desarrollo rural o de vivienda, deporte, cultura, ordenación del territorio o de cooperación internacional para el desarrollo. Es por ello que se operan modificaciones importantes en múltiples leyes vigentes, a fin de acomodarlas a las exigencias y previsiones derivadas de esta Ley.

Al mismo tiempo, se prevé un marco general para la adopción de acciones positivas, contemplándose que los Poderes Públicos adoptarán medidas específicas en favor de las mujeres para corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho respecto de los hombres. Tales medidas, que serán aplicables en tanto subsistan dichas situaciones, habrán de ser razonables y proporcionadas en relación con el objetivo perseguido en cada caso. De igual forma, se habilita a las personas físicas y jurídicas privadas para que puedan adoptar este tipo de medidas.

Un ámbito específico al que se presta especial atención es el de los derechos y las relaciones laborales. En primer lugar, con carácter general, hay que mencionar la inclusión de la mejora de la formación y la empleabilidad de las mujeres y de su permanencia en el mercado de trabajo como objetivos prioritarios de la política de empleo.

Respecto a los derechos laborales, se contienen importantes previsiones que inciden en la conciliación de la vida laboral y personal y en una mayor corresponsabilidad en la asunción de las obligaciones familiares (recuadro II-9). La Ley se ocupa del derecho al trabajo en igualdad de oportunidades, incorporando medidas para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso al empleo, la formación y promoción profesionales y en las condiciones de trabajo. Se incluye, además, entre los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras, la protección frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo.

[124] Como instrumentos básicos pueden destacarse, en el ámbito de la Administración General del Estado, un Plan estratégico de igualdad de oportunidades, la creación de una Comisión Interministerial de Igualdad, los informes de impacto de género y los informes o evaluaciones periódicos sobre la efectividad del principio de igualdad.

RECUADRO II-9

PRINCIPALES MEDIDAS LABORALES DE LA LEY 3/2007

EN EL ÁMBITO LABORAL

- Derecho de los trabajadores a adaptar la duración y distribución de su jornada de trabajo o el de la mujer a acumular el permiso de lactancia en jornadas completas, en los términos previstos en la negociación colectiva o en el acuerdo a que llegue con el empresario respetando, en su caso, lo establecido en aquélla.
- Derecho a la reducción de la jornada entre un octavo y la mitad, por cuidado de menores de 8 años o personas con discapacidad.
- Ampliación a dos años del periodo de excedencia para el cuidado de familiares, y posibilidad de disfrutarse de forma fraccionada.
- Reducción a 4 meses de la duración mínima de la excedencia voluntaria.
- Derecho al disfrute de las vacaciones anuales fuera de los periodos de incapacidad temporal por embarazo, parto o lactancia y del permiso por maternidad.
- Suspensión del contrato de trabajo por riesgo durante la lactancia natural de un menor de 9 meses.
- Derecho del padre a disfrutar el permiso de maternidad en caso de fallecimiento de la madre, aunque ésta no realizara ningún trabajo.
- Ampliación en dos semanas del permiso de maternidad en caso de nacimiento, adopción o acogimiento de hijo discapacitado.
- Ampliación de hasta 13 semanas del permiso de maternidad en caso de partos prematuros y en los que el neonato necesite hospitalización.
- Reconocimiento de un permiso de paternidad autónomo del de la madre de 13 días (4 semanas, transcurridos 6 años desde la entrada en vigor de la Ley), por nacimiento, adopción o acogimiento, ampliable en 2 días en supuestos de parto, adopción o acogimiento múltiple.
- Establecimiento de nuevos supuestos de nulidad de determinadas extinciones de la relación laboral.

EN EL EMPLEO PÚBLICO

- Convocatorias de acceso que no contengan requisitos que sean perjudiciales para las mujeres o para un colectivo predominantemente femenino.
- Cómputo de permisos, excedencias, reducciones de jornada y demás beneficios a efectos de valoración del tiempo de servicios y otros méritos en la provisión de puestos de trabajo.
- Reserva del 40 por 100 de plazas para mujeres en cursos de formación y preferencia en cursos de formación a quienes se incorporen al servicio activo después de ejercicio de derechos derivados de la conciliación de la vida personal, familiar y profesional.
- Incorporación de la igualdad en las pruebas de acceso al empleo público y en todas las acciones formativas de la AGE.
- Representación equilibrada entre mujeres y hombres en los nombramientos y designaciones de los poderes públicos.

Las modificaciones en materia laboral comportan la introducción de importantes novedades en el ámbito de Seguridad Social, entre ellas: el reconocimiento de las prestaciones de permiso por paternidad y de riesgo durante la lactancia; la flexibilización de los requisitos de cotización previa para el acceso a la prestación por maternidad; el reconocimien-

to de un nuevo subsidio por maternidad para trabajadoras que no acrediten dichos requisitos; la consideración, a efectos de las prestaciones de Seguridad Social, como cotización a jornada completa en supuestos de reducción de jornada; y el no descuento de la prestación por desempleo del tiempo del permiso de maternidad y paternidad. Asimismo, es subrayable el reconocimiento del subsidio de maternidad y del permiso de paternidad a los trabajadores autónomos.

En lo que se refiere a las relaciones laborales, se pretende la promoción de medidas concretas en favor de la igualdad en las empresas, situándolas en el marco de la negociación colectiva, a fin de que los negociadores acuerden libremente su contenido.

Además de la posibilidad de que la negociación colectiva establezca medidas de acción positiva que favorezcan el acceso al empleo de las mujeres y la eliminación de situaciones de discriminación en sus condiciones de trabajo, específicamente se recoge el deber de negociar planes de igualdad[125] en las empresas de más de 250 trabajadores, a la vez que se prevé el fomento de su implantación voluntaria en las pequeñas y medianas empresas. Asimismo, se contempla la realización voluntaria de acciones de responsabilidad social por las empresas en materia de igualdad, que pueden ser también concertadas con la representación de los trabajadores.

La Ley también recoge otras medidas de promoción de la igualdad efectiva en las empresas privadas, en materia de contratación o subvenciones públicas o en referencia a los consejos de administración. En este sentido, en el plazo de 8 años, y a medida que venzan los mandatos de los anteriores consejeros, las grandes empresas[126] deberán incorporar un número de mujeres que permita alcanzar una presencia equilibrada en sus consejos de administración.

Por último, hay que destacar que la Ley 3/2007 recoge diversos mecanismos de tutela del principio de igualdad, como la inversión de

[125] Se entiende por plan de igualdad el conjunto de medidas, adoptadas después de realizar un diagnóstico de situación, de acceso al empleo, clasificación y promoción profesional, formación, retribuciones y ordenación del tiempo de trabajo, tendentes a alcanzar en la empresa la igualdad entre mujeres y hombres y eliminar las discriminaciones por razón de sexo.

[126] Sociedades mercantiles obligadas a presentar cuenta de pérdidas y ganancias no abreviada.

la carga de la prueba o la garantía de indemnidad. Frente a las conductas discriminatorias se podrán dar diferentes reacciones, entre ellas, la declaración de nulidad de las actuaciones, la obligación de indemnizar en proporción a los daños sufridos y, en su caso, la imposición de sanciones. Además, de forma particularmente novedosa, se contempla la posibilidad de conmutar las sanciones accesorias por el establecimiento de un plan de igualdad.

2.4.2. **Nuevos instrumentos en el ámbito de la subcontratación**

Los firmantes del AMCE confirmaron las profundas transformaciones que ha experimentado la economía española en las últimas décadas, señalando, como una de las más importantes, la configuración de una estructura de producción caracterizada por una creciente descentralización productiva y externalización de actividades.

En este contexto, se alcanzó el compromiso de actualizar algunos elementos de la legislación con el objetivo de asegurar que estas fórmulas de organización empresarial no vayan en perjuicio de la protección de los trabajadores, especialmente cuando se trate de empresas principal, contratistas y subcontratistas que comparten de forma continuada un mismo centro de trabajo. Asimismo, se consideró conveniente deslindar con claridad la subcontratación de obras y servicios frente a otras prácticas que incurren en la cesión ilegal de trabajadores, acordándose incorporar en el Estatuto de los Trabajadores una definición de tal figura, todo lo cual se plasmó en la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la Mejora del crecimiento y del empleo.

El régimen de las contratas y subcontratas fue una de las materias más debatidas en la negociación del Acuerdo. Finalmente, frente a una modificación integral de esta materia, la reforma se ha centrado en la búsqueda de una mayor transparencia de la información sobre los procesos de subcontratación y en el aumento de las posibilidades de actuación de los representantes de los trabajadores de todas las empresas intervinientes.

La subcontratación también fue objeto de regulación en la Ley 32/2006, de 18 de octubre, orientada en exclusiva a la regulación de la subcontratación en la construcción, sector donde el objetivo de

reducción de la siniestralidad ha llevado al convencimiento de la necesidad de reforzar los mecanismos de prevención, la coordinación de actividades en los supuestos de concurrencia de actividades empresariales en un mismo centro de trabajo y la formación de los trabajadores.

Actualización de la legislación laboral

La Ley 43/2006 ha reformado, entre otros, los artículos 42 (subcontratación de obras y servicios), 43 (cesión de trabajadores) y 81 (locales y tablón de anuncios) del Estatuto de los Trabajadores. La propia Exposición de Motivos confirma el carácter de reforma pactada, al reconocer que se recogen «con fidelidad los criterios y propuestas que han expresado los firmantes del Acuerdo», como garantía de la efectividad de la nueva regulación.

La búsqueda de una mayor transparencia en la información ha motivado la exigencia a las empresas principales de disponer de un libro registro, en el que se refleje la información relativa a aspectos como la identificación y objeto de la contrata o las medidas de coordinación de las actividades preventivas, cuando comparta de forma continuada un mismo centro de trabajo con el contratista o subcontratista. Dicho libro deberá permitir el acceso a la información por parte de todos los representantes legales de los trabajadores de la cadena de contratas.

En cuanto a las posibilidades de actuación de los representantes de los trabajadores, se ha previsto un modelo de representación entre las empresas intervinientes. Las novedades que se incorporan en el Estatuto amplían sus derechos de información y actuación coordinada, permitiendo que la función representativa de los representantes de una de las empresas pueda llegar a extenderse, para determinados efectos, a trabajadores de otras empresas. En primer lugar, a través del reconocimiento del derecho de los trabajadores de las empresas contratistas y subcontratistas, que carezcan de representación legal y mientras compartan centro de trabajo, a formular a los representantes de los trabajadores de la empresa principal cuestiones relativas a las condiciones de ejecución de la actividad laboral, dejando al margen, no obstante, las reclamaciones del trabajador respecto de la empresa de la que depende.

En segundo lugar, facultando a los representantes legales de los trabajadores de la empresa principal y de las empresas contratistas y

subcontratistas, cuando compartan de forma continuada centro de trabajo, para reunirse a efectos de coordinación entre ellos y en relación con las condiciones de ejecución de la actividad laboral. Desde el punto de vista práctico, además, se facilita su ejercicio efectivo reconociendo la posibilidad de un uso compartido del local de los delegados de personal o del comité de empresa. Por lo que se refiere a la capacidad de representación, ámbito de actuación y crédito horario, la norma se remite a la legislación vigente y, en su caso, a los convenios colectivos de aplicación.

Dentro de este capítulo de medidas, la Ley también se ha ocupado de la cesión de trabajadores. Desde la reforma laboral de 1994, la contratación de trabajadores para cederlos temporalmente a otra empresa sólo puede efectuarse a través de empresas de trabajo temporal, sin embargo, en numerosas ocasiones la jurisdicción social ha tenido que entrar a analizar las circunstancias de cada caso y los límites entre las contratas, como fórmula de descentralización productiva lícita, y el mero suministro de trabajadores. Se han conformado, de este modo, grandes criterios jurisprudenciales o, si se quiere, indicios de existencia de cesión prohibida de trabajadores, que han evolucionado en el sentido de que para excluir esta figura no basta que el cedente sea un empresario real, sino que ha de poner en juego su organización económica y productiva.

En este punto, se ha optado entonces por recoger en el artículo 43 del Estatuto de los Trabajadores una definición de la cesión ilegal de trabajadores, conforme a la jurisprudencia en esta materia, entendiendo como tal todo aquel supuesto en el que se produzca alguna de las circunstancias, cada una de ellas por sí misma y de manera independiente, enumeradas: que el objeto de los contratos de servicios entre las empresas se limite a una mera puesta a disposición de los trabajadores de la empresa cedente a la empresa cesionaria, que la empresa cedente carezca de una actividad o de una organización propia y estable, que no cuente con los medios necesarios para el desarrollo de su actividad o que no ejerza las funciones inherentes a su condición de empresario.

Ahora bien, en su definición no parece haberse optado por una enumeración cerrada o un concepto estático, pues la fórmula literal empleada, «en todo caso, se entiende...», debiera permitir calificar como cesión ilegal de trabajadores otros supuestos en los que, tras

analizar jurídicamente la auténtica relación laboral desarrollada, se acreditase, entre otros extremos, que el empresario auxiliar o contratista carece de patrimonio, organización y medios suficientes para el desarrollo de su actividad (empresario aparente) o que la organización de la actividad contratada recae en exclusiva en la empresa principal (empresario efectivo), en suma, la puesta en juego o no de la organización empresarial en la propia ejecución de la contrata.

Un régimen específico para la subcontratación en la construcción

La Ley 32/2006 ha abordado, de forma novedosa y estrictamente sectorial, una regulación del régimen jurídico de la subcontratación en la construcción a través de una triple garantía: exigencia del cumplimiento de determinadas condiciones en el régimen de subcontrataciones; requerimientos de calidad y solvencia a las empresas que vayan a actuar en este sector y, en último término, regulación de nuevos mecanismos de transparencia en las obras de construcción.

Un aspecto central es la regulación del régimen de la subcontratación a través de niveles o escalones en que puede estructurarse el proceso de ejecución de la totalidad o parte de la obra. Con carácter general, se limita la cadena de subcontratación a un solo nivel en casos de actividades de mano de obra intensiva y hasta tres para trabajos especializados. No obstante, la Ley contempla la posibilidad de extender la subcontratación en un nivel adicional, cuando concurra alguna de las siguientes causas: casos fortuitos debidamente justificados, exigencias de especialización de los trabajos, complicaciones técnicas de la producción o circunstancias de fuerza mayor por las que puedan atravesar los agentes que intervienen en la obra. Sin embargo, en el caso de trabajadores autónomos o subcontratas cuya aportación sea fundamentalmente de mano de obra, esta ampliación excepcional sólo podrá motivarse por causas de fuerza mayor.

Desde un punto de vista formal, para que una empresa pueda intervenir en el proceso de subcontratación deberá acreditar, entre otros extremos, que cuenta con una organización productiva, medios materiales y humanos necesarios para el desarrollo de la actividad contratada, así como que asume los riesgos, obligaciones y responsabilidades propias de su desarrollo. En este sentido, adquirirá especial relevancia la puesta en funcionamiento del Registro de empresas acreditadas, en el que se incluirán aquéllas que pueden operar en el sector al cumplir con los requisitos mínimos exigibles.

Cada contratista deberá disponer, además, de un libro de subcontratación en el que figuren todas y cada una de las empresas que han intervenido o intervienen en las obras, así como el objeto de cada contrato, la identificación de la persona que ejerce las facultades de organización y dirección de cada subcontratista y sus planes concretos de seguridad. La Ley remite las condiciones de este libro al correspondiente desarrollo reglamentario. En particular, debe llamarse la atención sobre el hecho de que, al mismo tiempo, se prevé una revisión de las distintas obligaciones documentales aplicables a las obras de construcción, con objeto de lograr su unificación y simplificación. En este momento, entre otros aspectos, habrá que determinar en qué modo se articula la exigencia de este libro con aquel otro requerido por el artículo 42.4 ET.

Asimismo, se contemplan requisitos de empleo indefinido en el sector, de modo que, aquellas empresas cuya actividad habitual consista en ser contratadas o subcontratadas en obras de construcción deberán contar, además, con un número determinado de trabajadores contratados con carácter indefinido: un mínimo del 10 por 100 durante los dieciocho primeros meses de vigencia de esta Ley, del 20 por 100 durante los meses del decimonoveno al trigésimo sexto, y del 30 por 100 a partir del mes trigésimo séptimo.

Las empresas contratistas y subcontratistas deberán vigilar el cumplimiento de esta Ley por las empresas y trabajadores autónomos con que contraten, de modo que el incumplimiento de las obligaciones de acreditación y registro, o del régimen de subcontratación, determinará la responsabilidad solidaria de unos y otros respecto de las obligaciones laborales y de Seguridad Social. En este sentido, se modifica la Ley de Infracciones y sanciones en el orden social a fin de tipificar y sancionar los incumplimientos de contratistas y subcontratistas en materia de relaciones laborales y de prevención de riesgos laborales.

Por último, es destacable el papel que se otorga a la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal para establecer sistemas o procedimientos de representación de trabajadores con el fin de promover el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales en las obras de construcción del correspondiente territorio. Asimismo, se remite a este ámbito la negociación de las siguientes materias: los programas formativos y contenidos específicos de carácter sectorial o

para diferentes especialidades, las formas de acreditar la formación específica recibida por el trabajador, como la expedición de una cartilla o carné profesional, y la adaptación del contrato de obra o servicio determinado, previsto con carácter general, mediante fórmulas que garanticen una mayor estabilidad en el empleo de los trabajadores.

2.4.3. **Derechos de implicación de los trabajadores**

La aprobación del Reglamento (CE) 2157/2001, por el que se aprueba el estatuto de la sociedad anónima europea (en adelante SE), supuso la culminación de un largo proceso comunitario para dotarse de un instrumento por el que estas sociedades mercantiles de los distintos Estados miembros puedan planear y llevar a cabo la organización de sus actividades a escala comunitaria, rigiéndose por un estatuto propio y evitando el sometimiento a una pluralidad de ordenamientos. Mediante dicho Reglamento se regula, de esta manera, un elemento que se considera clave para el mercado interior.

Junto a este Reglamento se consideraron necesarios, a fin de fomentar los objetivos sociales de la Unión, otros instrumentos para garantizar que el establecimiento de las sociedades europeas viniera acompañado de normas sobre la implicación de los trabajadores en las mismas, sin reducción de los derechos y prácticas existentes en las empresas participantes en su constitución. A tal fin se aprobó la Directiva 2001/86/CE del Consejo, de 8 de octubre, por la que se completa el Estatuto de la sociedad anónima europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores (en adelante, Directiva SE). Mediante dicha Directiva se trata de garantizar la implicación de los trabajadores, entendida como la información y la consulta, la participación y cualquier otro mecanismo mediante el cual los representantes de los trabajadores pueden influir en las decisiones que se adopten en la empresa[127].

La Directiva, a la hora de garantizar la implicación de los trabajadores en la SE, se basa, por una parte, en el respeto a la autonomía colectiva, materializado en la prioridad que se otorga a la negocia-

[127] Posteriormente, se aprobaron sendas normas comunitarias que venían a trasladar estos mismos objetivos de política legislativa al mundo de las cooperativas: el Reglamento (CE) 1435/2003, relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea, y la Directiva 2003/72, por el que se completa el Estatuto de la SCE en lo que respecta a la implicación de los trabajadores.

ción entre la representación de la empresa y de los trabajadores como mecanismo para hacer efectiva tal implicación y, por otra parte, en un principio de conservación de los derechos por el que se garantiza el mantenimiento de los derechos de participación de los trabajadores adquiridos, en su caso, antes de la constitución de la SE. Esta Directiva se integra en un panorama de instrumentos de garantía de los derechos de información y consulta de los trabajadores con ocasión de decisiones empresariales de alcance transnacional, en el que se inscriben además la Directiva sobre comités de empresa europeos, en la que se inspira, así como, más recientemente, la Directiva sobre fusiones transfronterizas.

A fin de proceder a la transposición de las dos Directivas comunitarias, la Directiva 2001/86 y la Directiva 2003/72, sobre derechos de implicación en la sociedad anónima y en la sociedad cooperativa europea, respectivamente, se aprobó la Ley 31/2006, de 18 de octubre, sobre Implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas y cooperativas europeas. El Consejo Económico y Social emitió un dictamen sobre el Anteproyecto de Ley en el que valoró positivamente el proceso de consulta llevado a cabo por el Gobierno con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, en el marco de la Declaración para el Diálogo Social de 2004, incorporando a la norma de transposición algunas propuestas de los agentes sociales[128].

La Ley 31/2006 tiene por objeto regular la implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas europeas que vengan creadas por alguna de las vías previstas por el Reglamento comunitario: fusión, transformación, constitución de una sociedad holding o constitución de una filial como SE. La Ley define las principales formas de implicación de los trabajadores que podrán articularse en el seno de la SE: la información, la consulta o la participación, si bien deja abierta la posibilidad de establecer «cualquier otro mecanismo mediante el cual los representantes de los trabajadores puedan influir en las decisiones que se adopten en las empresas».

Por tanto, entre los instrumentos regulados para garantizar la implicación de los trabajadores en la SE figuran los derechos de información y consulta al órgano de representación de los trabajado-

[128] Dictamen del CES 3/2005 sobre el Anteproyecto de Ley sobre Implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas europeas.

res, o a los representantes de los trabajadores, con antelación a la adopción de decisiones empresariales de alcance transnacional. Dichos instrumentos, como se ha dicho, se han ensayado en otros ámbitos en los que cuentan ya con una historia de diez años[129]. La Directiva SE y la Ley 31/2006, por su parte, incorporan una definición de la información y la consulta distinta, orientada a una mayor efectividad de estos derechos, con respecto a las que operan en el ámbito de los comités de empresa europeos. Así, en el caso de la consulta, ésta se deberá producir en un momento, de un modo y con un contenido que permitan a los representantes de los trabajadores, a partir de la información facilitada, expresar una opinión sobre las medidas previstas por la dirección empresarial que pueda ser tenida en cuenta a la hora de adoptar las decisiones. Sin embargo, la mayor novedad de los derechos de implicación regulados por la Ley 31/2006 en el sistema español de relaciones laborales podría derivar, en su caso, de la incorporación, por las SE que fijen su domicilio en España, del instrumento de la participación por ella regulado. La participación, así, consiste en el derecho de influir, por parte del órgano de representación de los trabajadores o por parte de los representantes de los trabajadores, en la SE, bien mediante la elección o designación de determinados miembros del órgano de administración o de control de la sociedad, o bien mediante el derecho a recomendar u oponerse a la designación de una parte o de todos los miembros del órgano de administración o de control[130]. Tal posibilidad, sin embargo, dependería de la capacidad y de la voluntad de las partes de alcanzar un acuerdo con estas implicaciones o de la aplicación, en los supuestos tasados que se establecen, de las reglas de

[129] Ley 10/1997, de 24 de abril, sobre Derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria, por la que se transpuso al ordenamiento español la Directiva 94/45.

[130] Previamente, las implicaciones mercantiles derivadas de la regulación del Estatuto de la sociedad anónima europea se plasmaron, para el ordenamiento español, mediante la aprobación de la Ley 19/2005, de 14 de noviembre, sobre la Sociedad anónima europea domiciliada en España. Dicha Ley modifica el Texto Refundido de la Ley de Sociedades anónimas añadiéndole un nuevo capítulo, el XII, en el que regula el régimen de las sociedades anónimas europeas que se domicilien en España. El aspecto más relevante estriba en que tales sociedades podrán optar, al organizar sus sistemas de administración, por contar únicamente con un órgano de dirección («sistema monista») o contar además con un Consejo de control («sistema dual»), que ostenta la representación de la sociedad frente al órgano de dirección. Como es sabido, la posibilidad de dotarse de un sistema dual de administración representa una importante novedad en el ordenamiento mercantil español, por más que tal opción se permita únicamente a las SE.

la participación contenidas en las disposiciones de referencia o subsidiarias que vienen previstas para determinadas situaciones.

El grueso de la Ley se dirige a regular las disposiciones aplicables a las sociedades europeas domiciliadas en España. Aplicando los principios de la Directiva SE, la principal vía para establecer las modalidades de la implicación de los trabajadores es la negociación de un acuerdo entre los órganos competentes de las sociedades participantes y los representantes de los trabajadores de esas mismas sociedades y sus filiales y centros de trabajo afectados. Cabe destacar que el momento de inicio de las negociaciones se hace coincidir con el momento en que los órganos de dirección o de administración de dichas sociedades hayan establecido el proyecto de constitución de la SE. La responsabilidad de establecer las condiciones y medios necesarios para dicha negociación corresponde a las propias sociedades participantes.

La Ley contiene, asimismo, reglas sobre la constitución, composición, funciones y funcionamiento de la comisión negociadora que deberá crearse, en representación de los trabajadores, así como sobre el contenido y la eficacia jurídica de los eventuales acuerdos. Las modalidades que podrán revestir los derechos de implicación de los trabajadores en la SE aparecen contempladas en las disposiciones sobre el contenido de los acuerdos: la creación de un órgano específico de representación de los trabajadores con competencias de interlocución con la dirección empresarial, a través del cual se ejercerán los derechos de información y consulta, uno o varios procedimientos de información y consulta, o el establecimiento de normas de participación, consistentes en el derecho de influir en los órganos de administración societarios antes mencionado.

Aplicando una técnica igual a la que se siguió en el ámbito de los comités de empresa europeos, se prevé la creación *ex lege*, por aplicación de unas disposiciones subsidiarias, en una serie de casos tasados, de un órgano de representación de los trabajadores, con funciones de información y consulta, o, en su caso, de un sistema de participación de los trabajadores. La Ley regula, asimismo, la confidencialidad de la información dispensada a los representantes de los trabajadores y la reserva, por la empresa, de determinadas informaciones. En otro título, la Ley establece las disposiciones aplicables a los centros de trabajo y empresas filiales situados en España de las sociedades europeas, así como reglas procesales para la sustancia-

ción de pretensiones en este ámbito. Asimismo, se regula la aplicación de la Ley a la implicación de los trabajadores en las sociedades cooperativas europeas.

En suma, la Ley 31/2006 vino a introducir nuevos instrumentos que tratan de dotar a los representantes de los trabajadores de mecanismos y procedimientos para la defensa de intereses sociolaborales que pueden verse afectados por decisiones empresariales de las nuevas sociedades anónimas europeas, todo ello en un contexto de dinámicas societarias marcadas por las exigencias de competitividad dentro del mercado único europeo y de la economía global.

2.4.4. **Otras novedades de ámbito estatal**

A lo largo de 2006 se aprobaron varios reales decretos dirigidos a regular las relaciones de trabajo de colectivos específicos con características profesionales diferentes, a los que se entendió necesario dotar de un marco propio de regulación laboral en atención a razones de diversa índole. Así, vio la luz la regulación de dos nuevas relaciones laborales de carácter especial, la de residencia para la formación de especialistas en ciencias de la salud y la de los abogados que prestan servicios en despachos de abogados, individuales o colectivos[131]. En el primer caso, la regulación se dio al amparo de la disposición adicional primera de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las profesiones sanitarias, y, en el caso de los abogados, al amparo de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre, por la que se Incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas comunitarias en materia de fiscalidad, dando cumplimiento a la previsión contenida en el artículo 2.1.i) de la Ley del Estatuto de los Trabajadores para la declaración de nuevas relaciones laborales de carácter especial. Con anterioridad a la regulación de estas dos nuevas relaciones laborales especiales, se habían aprobado otros dos reales decretos de alcance y contenidos, al menos parcialmente, laborales, con el objeto de regular la prestación de servicios y otros aspectos del personal investigador en formación y de los cooperantes, respectivamente[132].

[131] Respectivamente, RD 1146/2006, de 6 de octubre, y RD 1331/2006, de 17 de noviembre.

[132] RD 63/2006, de 27 de enero, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador en formación, y RD 519/2006, de 28 de abril, por el que se establece el Estatuto de los cooperantes.

En lo que respecta al personal residente de profesiones sanitarias, uno de los objetivos estribaba en regular una relación jurídica laboral que, al combinar prestación de servicios con una finalidad eminentemente formativa, presenta especificidades que se estiman fundamentadoras del carácter especial de dicha relación de trabajo. En el caso de los abogados que prestan servicios en despachos, la norma aprobada vino a cerrar la polémica planteada acerca de la naturaleza jurídica de un tipo de prestación de servicios y, dentro de ella, su carácter especial. Por su parte, la nueva regulación del personal investigador en formación introdujo la importante novedad de considerar como relación laboral, si bien en este caso de carácter común, la prestación de servicios durante los dos últimos años del ciclo de formación, posteriores a los dos primeros de beca, fortaleciéndose el reconocimiento de la trayectoria profesional de los investigadores. Por último, en relación a los cooperantes, uno de los fines del Estatuto aprobado consiste en concretar para este colectivo las previsiones de la normativa laboral general cuando sea ésta la naturaleza de la relación jurídica que une a dichos profesionales con las entidades de la cooperación al desarrollo.

Especialistas en ciencias de la salud residentes

El RD 1146/2006 se aprobó con la finalidad de cubrir la falta de una regulación específica de la relación de trabajo de estos profesionales en formación y establecer, por primera vez, un marco general y homogéneo para el colectivo, independientemente del carácter, público o privado, del centro en el que desarrollan sus servicios y adquieren su formación. La regulación de unas condiciones mínimas homogéneas para el conjunto del personal residente en formación, tras la culminación del proceso de descentralización de la sanidad, es un factor relevante dentro de las políticas de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud (SNS), en las que reviste gran importancia la política de condiciones laborales y retributivas de los profesionales sanitarios. El largo periodo transcurrido para dar cumplimiento al mandato contenido en la disposición adicional primera, apartado 2, de la Ley 44/2003, da muestra de un amplio proceso de participación al tiempo que apunta a dificultades en las negociaciones conducentes a la elaboración de la norma entre las administraciones y colectivos profesionales afectados, que no finalizaron, sin embargo, con la aprobación del Real Decreto[133]. La norma

[133] La participación de las organizaciones sindicales presentes en el Foro Marco para el diálogo social propició la incorporación a la regulación de parte de sus propuestas. Determinados contenidos del Real Decreto 1146/2006, en aspectos relativos a la jornada máxima, guardias y retribución, entre otros, suscitaron la oposición a la norma de algunas asociaciones de residentes y la demanda de cambios en relación con tales materias.

aprobada, por lo demás, trasciende los aspectos puramente jurídico-laborales para atender también al objetivo de facilitar la libre circulación de los médicos en aplicación de la Directiva 93/16, destinada a facilitar la libre circulación de los médicos y el reconocimiento mutuo de sus diplomas, certificados y otros títulos.

Las peculiaridades de la relación jurídica que vincula a este colectivo de profesionales con los centros médicos correspondientes, y que están en la base de su calificación como relación laboral especial, vienen determinadas por el objeto formativo de estos contratos consistente en el desarrollo de un programa de formación especializada, mediante el sistema de residencia, con el fin de obtener el título de especialista. Entre otros aspectos, ello determina la naturaleza temporal del contrato, el elenco de derechos y de deberes de estos trabajadores, así como las causas de extinción del contrato.

En relación con otros aspectos de las condiciones de trabajo, como los relativos a la jornada de trabajo y los descansos, la regulación contenida en el Real Decreto presenta asimismo especificidades que vienen determinadas por la pertenencia al sector de las profesiones sanitarias, lo que condiciona un tipo de regulación híbrida con elementos propios de la legislación laboral y del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud.

En el capítulo de retribuciones, el Real Decreto distingue entre los residentes que prestan servicios en las entidades dependientes del SNS y los contratados por entidades privadas. En el caso de los primeros la retribución será la establecida en las correspondientes leyes de presupuestos, si bien se fija una estructura salarial y las cuantías correspondientes a los conceptos salariales básicos y a algunos complementos de los que la integran, común para todo el colectivo. En el caso de los residentes contratados por entidades privadas, la retribución será la establecida en el convenio colectivo correspondiente, aunque se establece un suelo salarial mínimo común con los primeros, que también se prevé de aplicación gradual para el caso de que fuese inferior.

Abogados que prestan servicios en despachos, individuales o colectivos

La prestación de trabajo por abogados en despachos de titularidad individual o colectiva había venido siendo objeto de polémica en relación a la naturaleza jurídica de tales relaciones contractuales, en determinados supuestos. En esta situación, un reciente pronunciamiento del Tribunal Supremo vino a reconocer inequívocamente la

existencia de trabajo en régimen asalariado de los abogados cuando, del análisis de las circunstancias concurrentes, quepa deducir las notas de ajenidad, dependencia y retribución, independientemente de la calificación dada por las partes a la relación de servicios[134]. Posteriormente, mediante la citada Ley 22/2005 se introdujo el carácter laboral especial de la prestación de servicios de los abogados que trabajan en despachos individuales o colectivos, y el correspondiente mandato al Gobierno para su regulación.

El Real Decreto 1331/2006, de 17 de noviembre, se ocupa así de la relación laboral de carácter especial de los abogados que prestan servicios retribuidos, por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección del titular de un despacho de abogados, individual o colectivo. Se declaran excluidos, con carácter general, los abogados que ejerzan la profesión por cuenta propia, individualmente o agrupados con otros, como socios en régimen societario o bajo cualquier otra forma admitida en derecho, así como las colaboraciones profesionales que se concierten entre abogados, cuando se mantenga la independencia de los respectivos despachos, lo que se completa con la exclusión de una serie de supuestos específicos.

El Gobierno fundamentó el carácter especial de esta relación laboral en el hecho de hallarse los abogados sometidos al cumplimiento del conjunto de normas que rigen la profesión, incluidas las estatutarias, éticas y deontológicas, más allá de las puramente laborales, lo que, proyectado en el ámbito de los despachos de abogados en los que el cliente es distinto del empleador, condicionaría el desarrollo de la relación laboral con tales despachos. Las referidas peculiaridades justifican, según la Exposición de Motivos del Real Decreto, la modulación de la relación laboral, lo que efectivamente tiene un mayor o menor reflejo en la regulación de las fuentes, los derechos y deberes, las condiciones de trabajo y las vicisitudes del

[134] Sentencia del TS, Sala de lo social, de 3 de mayo de 2005 (RJ 2005/5786), dictada en unificación de doctrina. La sentencia en cuestión se refiere a un supuesto de prestación de servicios como abogado a una entidad mercantil (Instituto Municipal del Suelo) que no es un despacho de abogados, por lo que, incluso tras el RD 1331/2006, quedaría en el ámbito de la relación laboral común. No obstante, el análisis de la concurrencia de los requisitos de ajenidad, dependencia y retribución y el fallo a favor de la naturaleza laboral de estos servicios que contiene la sentencia citada parecen orientados a sentar una doctrina de alcance general.

contrato, entre otros aspectos, si bien es cierto que también hay frecuentes remisiones al Estatuto de los Trabajadores[135].

El poder de dirección deberá respetar los principios y valores inherentes al ejercicio profesional de la abogacía, en particular los relativos a la libertad e independencia profesional. La regulación del tiempo de trabajo prevé un mayor margen de flexibilidad en la utilización y distribución del mismo. Y, en último término, la regulación de las consecuencias que se puedan derivar de la falta de diligencia en el ejercicio de la actividad profesional o de los incumplimientos de los deberes de buena fe y confianza mutua motivan un especial tratamiento del régimen disciplinario y de la extinción del contrato por voluntad del titular del despacho.

2.4.5. **Reformas estatutarias**

En 2006 se aprobaron las reformas del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y del Estatuto de Autonomía de Cataluña[136]. Posteriormente, en los primeros meses de 2007 se aprobaron las reformas del Estatuto de Autonomía de Baleares, así como de los Estatutos de Autonomía para Andalucía y de Aragón[137]. Las reformas llevadas a cabo incorporan, de manera generalizada, nuevas previsiones en el terreno de las competencias asumidas por las diferentes comunidades autónomas en una pluralidad de materias, entre ellas en el ámbito sociolaboral.

Sin que sea posible realizar en este punto una exposición pormenorizada de las previsiones estatutarias en el ámbito social y laboral, cabe aludir, entre las que pueden revestir mayor novedad o conse-

[135] Las razones que, según lo expuesto, fundamentarían el carácter especial de la relación laboral de los abogados que prestan servicios en despachos no son, sin embargo, pacíficas. Así, las organizaciones sindicales CCOO y UGT entendieron que no existe suficiente fundamento para avalar la no aplicación a este tipo de prestación de trabajo del régimen laboral común. Junto a ello, la regulación de las causas de extinción del contrato y la relativa a los convenios colectivos específicos para este sector, entre otros aspectos, fundamentaron la impugnación del Real Decreto por parte de los dos sindicatos mayoritarios.

[136] Respectivamente, Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, y Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

[137] Leyes Orgánicas 1/2007, de 28 de febrero, 2/2007, de 19 de marzo, y 5/2007, de 20 de abril.

cuencias prácticas, a la regulación que contemplan algunos de los nuevos Estatutos en cuanto a competencias ejecutivas de las comunidades autónomas en determinados aspectos de trabajo y relaciones laborales.

Los nuevos Estatutos de Autonomía de Cataluña y de Andalucía, entre las competencias que asumen en materia de inmigración, recogen la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en el territorio de la comunidad autónoma, que ejercerán en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros. En ambos casos, dicha competencia incluye la tramitación y resolución tanto de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena, como de los recursos presentados en relación a estos expedientes y la aplicación del régimen de inspección y sanción[138].

Por otro lado, los Estatutos recogen las competencias de ejecución en materia laboral, algunos de ellos estableciendo una lista de los aspectos que la integran. Los Estatutos catalán y andaluz y el Estatuto de Autonomía de Aragón recogen dichas competencias ejecutivas en materia de trabajo y relaciones laborales y, además, atribuyen a la administración autonómica la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora en todo lo relacionado con tales materias. Dichos Estatutos, a tal fin, establecen la dependencia orgánica y funcional de los funcionarios de los cuerpos correspondientes respecto de la administración autonómica y prevén, asimismo, establecer las necesarias garantías en el ejercicio eficaz de la función inspectora en el ámbito social a través de mecanismos de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas[139].

2.5. Prevención de riesgos laborales

Los interlocutores sociales han alcanzado importantes acuerdos en materia de salud laboral y han proseguido los trabajos preparatorios de la Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo para los pró-

[138] El Estatuto de Autonomía de Baleares, por su parte, atribuye a la comunidad autónoma la función ejecutiva sobre la inmigración «en los términos previstos en la Constitución y en la legislación del Estado».

[139] Los Estatutos andaluz y aragonés prevén, más específicamente, que las competencias del Estado y de la comunidad autónoma se ejercerán de forma coordinada, conforme a los planes de actuación que se determinen a través de los indicados mecanismos.

ximos años. Planteada para el periodo 2007-2011, su objetivo fundamental sería reducir la siniestralidad y acercar los datos de accidentes laborales de España a los valores medios de la Unión Europea. Para ello, pretende constituirse como un instrumento para establecer el marco general de las políticas de prevención de riesgos laborales, dando coherencia a las actuaciones en materia de seguridad laboral desarrolladas por todos los actores relevantes en la prevención de riesgos.

En el ámbito de la Unión Europea, el balance de la Estrategia comunitaria 2002-2006 ha puesto de manifiesto que los Estados miembros han alcanzado verdaderos progresos en lo que respecta a la elaboración de estrategias y de programas de acción más selectivos[140]. Entre los años 2000 a 2004, la tasa de accidentes de trabajo mortales en la UE-15 disminuyó en un 17 por 100 y los accidentes de trabajo que provocaron una ausencia superior a tres días disminuyeron en un 20 por 100.

No obstante, la reducción de los riesgos profesionales no ha sido homogénea: algunas categorías de trabajadores, como los trabajadores jóvenes e inmigrantes, siguen teniendo una mayor siniestralidad; las pymes son más vulnerables, tanto por contar con menos recursos para dotarse de sistemas complejos de protección, como por verse más afectadas por el impacto negativo de los problemas de salud y de seguridad; algunos sectores de actividad, como la construcción o el transporte, continúan siendo particularmente peligrosos; y, en último término, están aumentando las enfermedades profesionales derivadas de trastornos osteomusculares y riesgos psicosociales, estas últimas fundamentalmente en sectores como educación y sanidad.

Asimismo, la Comisión Europea ha apuntado que la naturaleza de los riesgos profesionales cambia al ritmo del incremento de las innovaciones, del desarrollo de nuevos factores de riesgo y de la transformación del trabajo, cambios que exigen una investigación especializada que permita comprender mejor el fenómeno y definir medidas de prevención eficaces.

En este contexto, la Estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo 2007-2012 ha propuesto la reducción continua, duradera y homogénea de los accidentes laborales y de las enfermedades profesionales, estableciendo varios objetivos principales (recuadro II-10) y

[140] COM (2007) 62 final, de 21 de febrero: *Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo: estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012)*.

RECUADRO II-10

OBJETIVOS PRINCIPALES DE LA ESTRATEGIA COMUNITARIA 2007-2012

- Garantizar la correcta aplicación de la legislación de la Unión Europea.
- Apoyar a las pymes en la aplicación de la legislación vigente.
- Adaptar el marco jurídico a la evolución del mercado de trabajo y simplificarlo, teniendo muy presentes a las pymes.
- Fomentar el desarrollo y la puesta en práctica de las estrategias nacionales.
- Fomentar los cambios de comportamiento entre los trabajadores y animar a los empresarios a que adopten enfoques que favorezcan a la salud.
- Elaborar métodos para la identificación y evaluación de nuevos riesgos potenciales.
- Mejorar el seguimiento de los progresos alcanzados.
- Promover la salud y la seguridad a escala internacional.

un objetivo global para estos años: la disminución de un 25 por 100 de la incidencia de los accidentes de trabajo en la Unión Europea.

Por su parte, la OIT ha recordado la magnitud a escala mundial de las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo, así como el impacto negativo que éstas tienen sobre la productividad y el desarrollo económico y social. En esta línea, en el año 2006 se adoptó el Convenio 187 sobre un marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo y la Recomendación 197 sobre este mismo tema.

Para la OIT es imprescindible promover de forma continua una cultura de prevención en materia de seguridad y salud laboral, mediante el desarrollo de políticas, sistemas y programas nacionales, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores y, en su caso, con otras partes interesadas. A este respecto, son elementos esenciales tanto la cooperación entre la dirección de la empresa, los trabajadores y sus representantes, como el establecimiento de mecanismos de apoyo para la mejora progresiva de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo en las microempresas y en las pequeñas y medianas empresas.

2.5.1. **Reforma de los servicios de prevención**

Los debates científicos y sociales en esta materia habían puesto de manifiesto una deficiente incorporación del nuevo modelo de prevención y la necesidad de una mayor integración de la prevención en

la empresa, con un cumplimiento más eficiente de la normativa. De hecho, el Acuerdo de la mesa de prevención de riesgos laborales de 30 de diciembre de 2002 ya incluía la necesidad de modificar el Reglamento de los Servicios de Prevención, a fin de lograr una mejora de la eficacia del sistema preventivo.

En este contexto, el Real Decreto 604/2006, de 19 de mayo, ha abordado la reforma del Reglamento de los Servicios de Prevención, aprobado por el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, y de las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, establecidas en el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre. Con carácter general, se ha clarificado el deber de integración de la actividad preventiva en el sistema general de gestión de la empresa, con la colaboración de los trabajadores y sus representantes en la adopción y cumplimiento de las medidas preventivas.

El plan de prevención de riesgos laborales se articula como la herramienta a través de la cual se integra dicha actividad, precisándose el ámbito y elementos que debe contener cada plan, atendiendo a la dimensión y características de la empresa. En aras de facilitar la implantación, aplicación y seguimiento del plan, en particular por las pequeñas y medianas empresas, cabe destacar el mandato al Instituto de Seguridad e Higiene en el Trabajo para que elabore y actualice una guía técnica sobre la integración de la prevención de riesgos laborales en la empresa.

La mejora de la integración de la prevención en la empresa informa el deber de los trabajadores y sus representantes de contribuir a ese objetivo, colaborando en la adopción y el cumplimiento de las medidas preventivas. En particular, el concierto de la actividad preventiva con uno o varios servicios de prevención ajenos, requiere el debate y, en su caso, acuerdo sobre las características técnicas del concierto en el seno del comité de seguridad y salud de la empresa.

Por su parte, las entidades especializadas que actúen como servicios de prevención deberán estar en condiciones de proporcionar a la empresa el asesoramiento y apoyo que precise en relación con las actividades concertadas, correspondiendo la responsabilidad de su ejecución a la propia empresa.

En todo caso, las empresas que no hubieran concertado el servicio de prevención con una entidad especializada o que desarrollen las acti-

vidades preventivas conjuntamente con recursos propios y ajenos deberán someter su sistema de prevención al control de una auditoría o evaluación externa. El informe de auditoría deberá reflejar la imagen fiel de ese sistema, mediante la realización de un análisis sistemático, documentado y objetivo, conforme al contenido, metodología y plazos establecidos, debiéndose repetir cada cuatro años, con carácter general, o cada dos, en el caso de actividades que presentan un especial riesgo.

El Real Decreto 604/2006 incorpora, además, un nuevo artículo en el Reglamento de los servicios de prevención, en el que se establece la presencia de recursos preventivos del empresario en determinados supuestos y situaciones de riesgo y peligrosidad. En este mismo sentido, la modificación del citado Real Decreto 1627/1997 tiene como objetivo regular la presencia de recursos preventivos en las obras de construcción.

2.5.2. **Un nuevo marco para las enfermedades profesionales**

La información disponible había puesto de manifiesto las dificultades en la protección frente a las contingencias profesionales, derivadas tanto de la falta de actualización de la lista de enfermedades profesionales, previstas en el Real Decreto 1995/1978, como de las dificultades de su notificación y, en consecuencia, de su infradeclaración. Esta situación tampoco se solucionó con la entrada en vigor de la Ley 31/1995, de Prevención de riesgos laborales, pese a que en ella ya se preveía la necesidad de que, a través de las correspondientes normas reglamentarias, se regulase el procedimiento de calificación de las enfermedades profesionales y, en general, un nuevo sistema de comunicación e información de las mismas.

El Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social, de julio de 2006, contenía, entre otros, el compromiso de elaborar una nueva lista de enfermedades profesionales, con efectos en las correspondientes prestaciones de la Seguridad Social por incapacidad permanente o muerte y supervivencia, que adecuase la lista vigente a los nuevos procesos productivos y de organización, siguiendo la Recomendación Europea sobre enfermedades profesionales de 2003.

Conforme a estos compromisos, el Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, ha aprobado el cuadro de enfermedades profesio-

nales en el sistema de la Seguridad Social y nuevos criterios para su notificación y registro. La actualización del cuadro, la modificación del sistema de notificación y el anuncio de la futura elaboración de una guía de criterios técnicos en esta materia son las principales novedades que, en suma, deberían permitir un mayor y mejor reconocimiento de las enfermedades profesionales.

Adecuación del cuadro de enfermedades profesionales

Por lo que se refiere al primer aspecto, se ha adecuado el cuadro a la citada Recomendación de 2003, con una estructura de doble listado. En su Anexo I se recogen las enfermedades profesionales, habiéndose seguido el criterio de mantener, una vez actualizado y reordenado, el contenido de la lista de 1978, a la vez que se incorporan las enfermedades provenientes del cuadro europeo. Su estructura conserva la distribución en seis grupos, contemplándose el agente o sustancia susceptible de causar la enfermedad, con la relación de las principales actividades capaces de producirlas.

El nuevo listado contiene avances importantes respecto al anterior, fundamentalmente a través de una mejor sistemática y de la incorporación de nuevas sustancias y actividades. La mejor sistemática se observa, por ejemplo, en que, frente a la dispersión anterior, ahora se recogen en un solo grupo, el sexto, todas las enfermedades profesionales causadas por agentes carcinógenos, como las derivadas de trabajos expuestos a la inhalación de polvos de amianto[141]. Entre las novedades, se encuentran las enfermedades oftalmológicas a consecuencia de exposiciones a rayos ultravioleta, los nódulos de las cuerdas vocales a causa de los esfuerzos sostenidos de la voz por motivos profesionales, las enfermedades derivadas de sustancias de bajo peso molecular y la consideración del polvo de madera dura como factor cancerígeno.

El Anexo II establece una lista complementaria de enfermedades cuyo origen profesional se sospecha y cuya inclusión podría con-

[141] Respecto a este tipo de trabajos, el Real Decreto 396/2006, de 31 de marzo, ha establecido las disposiciones mínimas de seguridad y salud aplicables a los trabajos con riesgo de exposición al amianto. Este Decreto actualiza la normativa española en esta materia, a través de una regulación única, frente a la dispersión y complejidad anterior, a la vez que transpone al ordenamiento español la Directiva 2003/18/CE, de 27 de marzo, por la que se modifica la Directiva 83/477/CEE del Consejo, de 19 de septiembre, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al amianto durante el trabajo.

templarse en el futuro. Su inclusión en este apartado genera, fundamentalmente, obligaciones preventivas y de estudio por parte de las Administraciones públicas.

Esta regulación no afecta al artículo 115.2.e) de la Ley General de la Seguridad Social[142], de modo que aquellas patologías no incluidas en la relación de enfermedades profesionales contraídas con motivo de la realización del trabajo tendrán la consideración de accidente laboral. En este sentido, las enfermedades incorporadas en el citado Anexo II podrían adquirir un valor de presunción a la hora de acreditar la relación de causalidad entre la enfermedad y la ejecución del trabajo.

Por último, hay que subrayar que el nuevo cuadro no se configura de manera estática, sino que se prevén mecanismos para su actualización por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, previo informe del Ministerio de Sanidad y Consumo y, en su caso, de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Nuevo procedimiento de tramitación

Conforme al Decreto de 1978 y su normativa de desarrollo, la enfermedad profesional se diagnosticaba en el parte médico del facultativo, de la entidad colaboradora o del servicio de salud, que atendía al trabajador, éste debía presentar el parte en su empresa, para que el empresario elaborase el correspondiente parte de enfermedad profesional en el modelo oficial y lo remitiese a la entidad gestora o colaboradora que se hiciera cargo de esta contingencia. El Real Decreto de 2006 simplifica el procedimiento y establece que la elaboración y tramitación de los partes de enfermedad profesional corresponden a la entidad gestora o mutua que asuma estas contingencias[143], sin perjuicio de contar con la oportuna información que facilite la empresa. A estos efectos, se ha habilitado el sistema informático de la Seguridad Social, así como la utilización de los datos recogidos en los ficheros administrativos del sistema.

[142] El artículo 115.2.e) LGSS considera accidente de trabajo las enfermedades no incluidas en el concepto de enfermedad profesional, que «contraiga el trabajador con motivo de la realización de su trabajo, siempre que se pruebe que la enfermedad tuvo por causa exclusiva la ejecución del mismo».

[143] El nuevo procedimiento ha sido desarrollado en la Orden TAS/1/2007, de 2 de enero, por la que se establece el modelo de parte de enfermedad profesional y se dictan normas para su elaboración y transmisión y se crea el correspondiente fichero de datos personales.

También se atribuye un mayor papel a los facultativos del SNS y, en su caso, de los servicios de prevención, para los que se contempla el deber de comunicar, a la entidad gestora o colaboradora, la existencia de enfermedades que podrían ser calificadas como profesionales o cuyo origen profesional se sospecha.

Hacia el establecimiento de criterios epidemiológicos

De otra parte, es subrayable la previsión de elaboración, por los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Sanidad y Consumo, de una guía de síntomas y patologías relacionados con el agente causante de la enfermedad profesional, llamada a servir como fuente de información y ayuda para el diagnóstico de estas enfermedades. Con este mismo fin, también resultará especialmente importante la creación, en el ámbito de la Seguridad Social, de la unidad administrativa encargada de recoger y analizar la documentación relativa a las enfermedades profesionales, así como su colaboración con los organismos competentes de las comunidades autónomas.

En definitiva, el mayor conocimiento de las enfermedades profesionales ha sido una asignatura pendiente puesta de manifiesto en múltiples ocasiones por las mesas de diálogo social en prevención de riesgos laborales, por lo que el nuevo cuadro y los criterios establecidos en el Real Decreto 1299/2006 deberán permitir una mejora de la salud laboral en España.

Actualización de la tarifa de cotización por contingencias profesionales

La tarifa de cotización por contingencias profesionales, aprobada por el Real Decreto 2930/1979, de 29 de diciembre, en sus veintiséis años de vigencia tan sólo había experimentado alguna modificación parcial, que afectó a epígrafes muy concretos de actividad, pese a que en su propio preámbulo se reconocía el avance que su actualización supone para los objetivos de simplificación y redistribución de la política de Seguridad Social, a la vez que se afirmaba que de su vigilancia en la práctica debían deducirse indicadores que permitiesen ejercitar las revisiones periódicas necesarias para su adaptación a la realidad económico-social en la que actúa.

El Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social recogió el compromiso de aprobar una nueva tarifa de primas de cotización por contingencias profesionales que adecuase la vigente desde hace 26 años a la realidad productiva actual. Los firmantes hicieron un llamamiento para que se simplificase la «tarificación» y la ges-

tión y se pusiera en relación más directa la prima a abonar con el riesgo correspondiente a la actividad realizada.

Atendiendo a estos compromisos, la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2007, ha modificado la tarifa de primas para la cotización a la Seguridad Social por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Desde el 1 de enero de 2007, la cotización a la Seguridad Social de los empresarios, cualquiera que sea el régimen de encuadramiento y, en su caso, de los trabajadores por cuenta propia incluidos en los Regímenes Especiales de Trabajadores del Mar y de Trabajadores Autónomos, por las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, se llevará a cabo en función de la correspondiente actividad económica, ocupación o situación. La nueva tarifa simplifica la gestión, reduciendo el número de epígrafes y el tipo medio de cotización, y pone en relación más directa la prima a abonar con el riesgo. Si hasta el año 2006 la cuota a pagar ha respondido a la profesión del trabajador cubierto, a partir de 2007 las cotizaciones empresariales por accidente o enfermedad profesional se acomodan al riesgo de la actividad a desarrollar.

2.5.3. **Siniestralidad laboral**

Las estadísticas oficiales muestran un aumento del número de accidentes, pero también una disminución de la incidencia y gravedad de la siniestralidad laboral en España.

En 2006 se produjeron 1,7 millones de accidentes de trabajo, lo que supone un incremento de un 3,3 por 100 respecto al año anterior (cuadro II-56), rompiéndose la tendencia de los últimos cuatro años, en los que se ha venido observando una continua disminución del número de accidentes laborales. Sin embargo, este incremento es inferior al registrado en la población afiliada, que aumentó un 4,6 por 100, superando los 15,5 millones de afiliados. En este sentido, el índice de incidencia de los accidentes de trabajo con baja[144] se situó en la cifra de 6.030[145], lo que supone un 1,3 por 100 menos que en el año 2005.

[144] Número de accidentes por cada 100.000 trabajadores con las contingencias profesionales cubiertas.

[145] Dato provisional, pendiente del proceso de consolidación de los datos de accidentes de trabajo.

CUADRO II-56

ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES

Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	Valores absolutos		Variaciones sobre el año anterior					
			Valores absolutos			Porcentaje		
	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Total accidentes	**1.661.582**	**1.716.657**	**–109.006**	**–45.248**	**55.075**	**–6,0**	**–2,7**	**3,3**
Accidentes con baja	999.041	1.030.373	–15.773	37.801	31.332	–1,6	3,9	3,1
En jornada de trabajo	906.836	934.743	–23.141	30.240	27.907	–2,6	3,4	3,1
Leves	896.063	925.004	–22.142	30.896	28.941	–2,5	3,6	3,2
Graves	9.783	8.773	–921	–691	–1.010	–8,1	–6,6	–10,3
Mortales	990	966	–78	35	–24	–7,6	3,7	–2,4
In itinere	92.205	95.630	7.368	7.561	3.425	9,5	8,9	3,7
Leves	89.517	93.284	7.226	7.901	3.767	9,7	9,7	4,2
Graves	2.309	1.974	106	–231	–335	4,4	–9,1	–14,5
Mortales	379	372	36	–109	–7	8,0	–22,3	–1,8
Accidentes sin baja	662.541	686.284	–93.233	–83.049	23.743	–11,1	–11,1	3,6
Enfermedades profesionales	**28.904**	**21.774**	**1.842**	**1.361**	**–7.130**	**7,2**	**4,9**	**–24,7**
Con baja	24.912	18.511	–839	1.948	–6.401	–3,5	8,5	–25,7
Sin baja	3.992	3.263	2.681	–587	–729	141,3	–12,8	–18,3

Fuente: MTAS, *Estadística de Accidentes de Trabajo*. Avance enero-diciembre 2006.

Atendiendo a su gravedad, el aumento del número de accidentes se registró exclusivamente en los de carácter leve y sin baja, pues disminuyeron tanto los de carácter grave como los mortales. Además, la reducción del índice de incidencia de éstos fue especialmente importante, de un 13,2 por 100 en los graves y de un 4,5 por 100 en los mortales.

Los accidentes laborales con baja en jornada de trabajo ascendieron a 934.743 en el conjunto de 2006, un 3,1 por 100 más que el año anterior. Sin embargo, pese al aumento del número de siniestros, los accidentes de carácter grave descendieron un 10,3 por 100, mientras que los de carácter mortal disminuyeron un 2,4 por 100, situándose la cifra, en este caso, nuevamente por debajo de los mil siniestros por tercer año consecutivo.

En 2006 se computaron, asimismo, 95.630 accidentes *in itinere*, un 3,7 por 100 más que en el año 2005, si bien, al igual que ocurrió con el epígrafe anterior, este incremento afectó exclusivamente a los siniestros leves, pues tanto los graves como los mortales descendieron respecto al año anterior.

Por sector de actividad (cuadro II-57), servicios fue el sector en el que se registraron más accidentes con baja en jornada de trabajo

CUADRO II-57

ACCIDENTES CON BAJA EN JORNADA DE TRABAJO POR SECTOR Y GRAVEDAD, 2006 (Número de accidentes y % variación anual del índice de incidencia)

Sector	Total		Leves		Graves		Mortales		Población afiliada
	Núm. accidentes	Variación Índice Incidencia	Núm. accidentes	Variación Índice Incidencia	Núm. accidentes	Variación Índice Incidencia	Núm. accidentes	Variación Índice Incidencia	
Agrario	34.215	1,2	33.513	1,6	639	–12,5	63	–8,1	1.123.960
Industria	242.542	1,2	240.236	1,4	2.104	–11,3	202	0,9	2.385.118
Construcción	255.636	–3,6	252.368	–3,5	2.969	–12,5	299	–11,8	1.938.992
Servicios	402.350	–2,3	398.887	–2,1	3.061	–15,9	402	–1,8	10.054.339
Total	**934.743**	**–1,3**	**925.004**	**–1,1**	**8.773**	**–13,2**	**966**	**–4,5**	**15.502.408**

Índice de incidencia: accidentes por cada 100.000 trabajadores con contingencias profesionales cubiertas.
Fuente: Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo: *Avance de siniestralidad laboral 2006.*

y, particularmente, el mayor número de siniestros de carácter mortal, casi el 42 por 100 del total y un 4 por 100 más que en 2005. La construcción aumentó un 5,8 por 100 el número total de accidentes de trabajo, si bien disminuyeron tanto los accidentes de trabajo graves como los mortales. En la industria, el número de accidentes se incrementó en un 1,4 por 100, siendo destacable el descenso de un 11,2 por 100 de los accidentes calificados como graves. Por último, el sector agrario presenta el menor número de accidentes, con un descenso de un 2,2 por 100 respecto al año anterior.

Ahora bien, para un mayor conocimiento y seguimiento de la siniestralidad laboral, las cifras absolutas de accidentes de trabajo deben relacionarse con el número de afiliados con las contingencias profesionales cubiertas, observándose, de este modo, el índice de incidencia de estos accidentes por sector.

A este respecto, es subrayable el descenso del índice de incidencia en los sectores de construcción y servicios. En el primero, el índice total descendió un 3,6 por 100, siendo importante el descenso en los accidentes graves y mortales, que disminuyeron, respectivamente, un 12,5 y un 11,8 por 100 respecto al año anterior. Por lo que se refiere a servicios, el índice total se redujo en un 2,3 por 100, apreciándose un notable descenso de la incidencia de los accidentes graves, de un 15,9 por 100, y una ligera reducción del índice de accidentes mortales, un 1,8 por 100 menos.

Por el contrario, los sectores agrario e industria aumentaron sus índices totales de incidencia en un 1,2 por 100 respecto al año 2005. No obstante, el sector agrario vio reducida la incidencia de los accidentes graves y mortales, un 12,5 y un 8,1 por 100, respectivamente. En el caso de la industria, si bien disminuyó el índice de los accidentes graves en un 11,3 por 100, la incidencia de los accidentes mortales registró un ligero incremento, de un 0,9 por 100.

En lo que se refiere a las causas, atendiendo a los datos disponibles, referidos al año 2005, se observa que casi un tercera parte del total de accidentes se debió a sobreesfuerzos. Otras de las principales formas de accidente fueron: las caídas y golpes contra objetos inmóviles, un 18,3 por 10 del total; los choques o golpes contra un objeto en movimiento, un 17,3 por 100; y el contacto con un agente material cortante, punzante o duro, un 13,5 por 100.

En el caso de los accidentes mortales, dos causas originaron el 50 por 100 de los mismos: las patologías no traumáticas (infartos, derrames, etc.) y los accidentes de tráfico, causas, ambas, de difícil gestión preventiva empresarial. Asimismo, otros dos tipos de causas motivaron otro 30 por 100 de estos fallecimientos: las caídas del trabajador y los aplastamientos.

Por otra parte, el análisis de la siniestralidad laboral muestra variaciones significativas en el caso de los inmigrantes y los jóvenes. Respecto a los primeros, también con datos referidos al año 2005, con una población afiliada de 1.149.117 trabajadores, sufrieron un total de 78.395 accidentes, de los que 838 fueron graves y 96 mortales. El índice de incidencia se situó en la cifra de 6.822, casi un 14 por 100 más que el índice de incidencia total, que fue de 6.012 (cuadro II-58). En el caso de los accidentes mortales, su índice se situó en 8,4, dos puntos por encima del resto de trabajadores.

Por sectores, los trabajadores inmigrantes superan los índices de incidencia generales en industria y servicios, presentan índices similares al del resto de trabajadores en el sector agrario y, por el contrario, tienen un índice inferior en la construcción. En cuanto a los accidentes mortales, la diferencia en la incidencia es superior en la industria, mientras que en el resto de sectores se mueven en torno a medio punto.

CUADRO II-58

ÍNDICE DE INCIDENCIA, GENERAL Y DE TRABAJADORES INMIGRANTES, 2005

Sector	Índice de incidencia total		Índice de incidencia acc. mortales	
	General	Trabajadores inmigrantes	General	Trabajadores inmigrantes
Agrario	2.945	2.983	5,7	5,1
Industria	10.174	15.009	8,1	13,4
Construcción	13.498	11.362	17,5	18,2
Servicios	3.953	4.437	3,9	4,2
Total	**6.012**	**6.822**	**6,3**	**8,4**

Fuente: INSHT, *Avance de siniestralidad laboral julio 2005-junio 2006.*

Asimismo, la siniestralidad laboral muestra también una especial incidencia entre los trabajadores jóvenes. En el año 2005, un 36 por 100 de los accidentes ocurridos en jornada de trabajo correspondió a trabajadores menores de 30 años, mientras que la población ocupada en este tramo de edad se sitúa en torno a una cuarta parte del total de ocupados. A este respecto, factores como la ausencia de una formación en prevención de riesgos laborales o la falta de experiencia profesional inciden en un importe número de accidentes. Así, más de la mitad de los trabajadores accidentados en ese año durante la jornada laboral tenía una antigüedad menor de un año en su puesto de trabajo y en torno a un 10 por 100 contaba con menos de un mes en su empleo.

Descenso en el número de enfermedades profesionales registradas

Por lo que respecta al apartado de enfermedades profesionales, en el año 2006 se registraron 21.774 casos, casi un 25 por 100 menos que en 2005, frente a la tendencia al alza de los últimos años. No obstante, ante las citadas deficiencias en el sistema hasta ahora vigente y la infradeclaración que se ha venido detectando, habrá que esperar a la puesta en marcha del nuevo cuadro de enfermedades y del procedimiento de notificación y registro, para poder analizar con detenimiento los datos que resulten de la aplicación de estos cambios y para valorar, en primer lugar, si efectivamente proporcionan un mejor conocimiento de las enfermedades profesionales y, en segundo lugar, si, como se cree, se va a producir una mayor declaración de estas patologías y, en definitiva, el impacto del Real Decreto 1299/2006 sobre una mejor protección de la salud de los trabajadores.

2.5.4. **Actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de seguridad y salud laboral**

Durante el año 2006, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha llevado a cabo dos campañas dirigidas a la prevención de riesgos laborales: el Plan de acciones prioritarias para la reducción de la siniestralidad laboral y una campaña sobre prevención de la exposición al amianto.

El Plan de acciones prioritarias preveía el desarrollo de programas específicos de control y vigilancia del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales en empresas de ámbito supraautonómico que, por sí mismas o por la rama de actividad en que estuvieran incluidas, presentaran altos índices de siniestralidad. Su principal objetivo ha sido la promoción de la cultura preventiva en estas empresas, mediante el desarrollo y ejecución de medidas preventivas. La adopción de medidas sancionadoras se contemplaba sólo para cuando fuera necesario por la naturaleza de los incumplimientos detectados.

En total, las acciones han afectado a 585 empresas, en su mayor parte pertenecientes al sector de la construcción, y la principal medida adoptada han sido los requerimientos (1.043) a las empresas para solventar las deficiencias detectadas. Sólo se formularon 62 propuestas de sanción y cinco órdenes de paralización de la actividad, por considerar que existía riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores.

Con carácter general, los incumplimientos más comunes se debieron a que no se habían efectuado las correspondientes evaluaciones de riegos o no se había implantado un sistema general de gestión del plan de prevención de riesgos laborales. En cuanto a los incumplimientos específicos del sector de la construcción, entre otros, se detectó la ausencia de instrucciones suficientes y adecuadas, con carácter previo al inicio de las actividades concurrentes en un mismo centro de trabajo, así como la no articulación de los medios de coordinación entre estas empresas.

Por otro lado, la campaña sobre el amianto se ha llevado a cabo durante el segundo semestre de 2006, de forma simultánea a la de-

sarrollada en todos los Estados miembros de la Unión Europea[146], centrándose en la protección de la salud de los trabajadores que desempeñan trabajos de mantenimiento, demolición, retirada o eliminación de materiales que contienen amianto.

En este contexto, se inspeccionaron 442 centros de trabajo, la mayoría de ellos correspondientes a empresas de menos de 20 trabajadores. Como resultado de estas actuaciones se efectuaron más de 800 requerimientos, se impusieron 103 sanciones, en 21 casos se paralizaron los trabajos por riesgo grave y, además, se remitieron 5 informes al Ministerio Fiscal por apreciarse posibles ilícitos penales.

Los incumplimientos más frecuentes que se detectaron afectaban, entre otros aspectos, a la evaluación de riesgos inapropiada, la utilización de medios de trabajo inadecuados, o deficiencias relacionadas con el registro de datos relativos a la exposición al amianto.

ANEXO AL CAPÍTULO II

LISTADO DE LA MUESTRA DE CONVENIOS

1. CONVENIOS COLECTIVOS DE SECTOR ESTATAL

1. CC para la industria de alimentos compuestos para animales para el periodo 2006-2008.
2. CC para el sector de conservas, semiconservas, ahumados, cocidos, secados, elaborados, salazones, aceites y harina de pescados y mariscos.
3. VI CC estatal de elaboradores de productos cocinados para su venta a domicilio.
4. CC general de trabajo de la industria textil y de la confección.
5. III CC sectorial, de ámbito estatal, de las administraciones de loterías.
6. III CC sectorial de las cadenas de tiendas de conveniencia
7. CC estatal del ciclo de comercio de papel y artes gráficas.
8. CC de grandes almacenes.
9. XII CC estatal para los centros de educación universitaria e investigación.

[146] La campaña se enmarca en los trabajos del Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo de la Unión Europea y, en concreto, en el grupo de trabajo encargado de elaborar directrices útiles sobre buenas prácticas para las actividades en las que persistiese el peligro de exposición al amianto.

10. V CC de universidades privadas, centros universitarios privados y centros de formación de postgraduados.
11. XII CC general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad.
12. IV CC marco estatal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal.
13. CC marco estatal para las empresas organizadoras del juego del bingo.
14. CC estatal de empresas de mensajería.
15. XV CC estatal de empresas consultoras de planificación, organización de empresas y contable.
16. CC de ámbito nacional de distribuidores cinematográficos y sus trabajadores.
17. II CC estatal para las empresas de gestión y mediación inmobiliaria.
18. III CC estatal de gestorías administrativas.
19. CC Estatal de instalaciones deportivas y gimnasios.
20. VIII CC nacional de centros de enseñanza privada de régimen general o enseñanza reglada sin ningún nivel concertado o subvencionado.

2. CONVENIOS COLECTIVOS DE EMPRESA/GRUPO DE EMPRESAS

1. III CC de Diario ABC, SL.
2. CC del Grupo Motorpress Ibérica.
3. CC del Grupo Negocios de Ediciones y Publicaciones, SL.
4. II CC de Algeco Construcciones Modulares, SAU (antes, Alquimodul, SA).
5. I CC de la empresa Iberdrola Ingeniería y Construcción, SAU.
6. CC de Kaefer Aislamientos, SA.
7. CC de la empresa Rodio Cimentaciones Especiales, SA.
8. CC de Autobar Spain, SA.
9. XVIII CC de Automóviles de Guadalajara, SA.
10. I CC de Distribuidora Internacional de Alimentación, SA.
11. III CC de Distribuidores de Explosivos Industriales del Centro de España, SA.
12. CC de Franquimobel, SA.
13. CC de Getronics España Solutions, SL.
14. CC del Grupo Champion.
15. I CC del Grupo Eroski.
16. CC de la empresa Mercadona, SA.
17. CC de Miele, SA.
18. IV CC de NCR España, SL.

19. V CC de Supermercados Sabeco, SA y Sabeco Euskadi, SL.
20. CC de la empresa Fundación Secretariado Gitano.
21. IV CC de Grupo Unión Radio.
22. CC del Instituto Técnico de Materiales y Construcciones, SA.
23. CC de Mediterránea Merch, SL.
24. IV CC del Personal laboral de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.
25. III CC de Ombuds Servicios, SL.
26. CC de Reintegra, SA.
27. CC de Selección y Servicios Integrales, SA.
28. CC de Star Servicios Auxiliares, SL.
29. VIII CC del personal laboral del Consejo General del Poder Judicial.

3. CONVENIOS COLECTIVOS SECTORIALES DE ÁMBITO AUTONÓMICO

1. CC de trabajo para empresas cosecheras y productoras de tomate. Región de Murcia.
2. CC de minoristas de alimentación de Asturias.
3. CC del sector de comercio de alimentación de la Comunidad de Madrid.
4. CC del sector de empresas de azafatas y promotores/as de venta de Cataluña.
5. CC del sector de hospedaje de Madrid.
6. CC del sector de establecimientos sanitarios de hospitalización, asistencia sanitaria, consultas y laboratorios de análisis clínico de Madrid.
7. CC del sector de la construcción y obras públicas de la Comunidad de Madrid.
8. CC de los trabajadores y trabajadoras de las empresas que prestan servicios educativos, extraescolares y socioculturales en Castilla y León.
9. CC de trabajo del sector de enseñanza privada de Cataluña.
10. CC para establecimientos sanitarios de hospitalización y asistencia de Murcia.
11. II CC de empleados de notarías del Colegio de Madrid.

4. CONVENIOS COLECTIVOS SECTORIALES DE ÁMBITO PROVINCIAL

1. CC del sector de empaquetado de plátanos de la provincia de Las Palmas.
2. CC del campo de Albacete.
3. CC del sector del comercio de alimentación de Pontevedra.
4. CC del sector de repostería industrial y obradores y despachos de confitería, pastelería, repostería y bollería Burgos.
5. CC del sector de comercio de alimentación de León.

6. CC de trabajo de las empresas de bebidas refrescantes, jarabes y horchatas de la provincia de Barcelona.
7. CC del sector del comercio de alimentación de Álava.
8. CC de trabajo del sector de autoescuelas de Valencia.
9. CC del sector de la construcción y obras públicas de Sevilla.
10. CC de trabajo para el sector de la industrias azulejos, pavimentos, baldosas cerámicas de Castellón.
11. CC del sector de comercio del calzado de Valencia.
12. CC del sector detallistas y autoservicios de alimentación de Zaragoza.
13. CC de trabajo del sector de comercio de ultramarinos y similares de Valencia.
14. CC de trabajo de sector del comercio textil de la provincia de Tarragona.
15. CC del sector de industrias de hostelería de Huelva.
16. CC del sector de hostelería de Ciudad Real.
17. CC del sector de la hostelería de Málaga.
18. CC del sector de hostelería de Sevilla.
19. CC del sector de establecimientos sanitarios de hospitalización, asistencia, consulta y laboratorios de análisis clínicos de A Coruña.
20. CC del sector de sanidad privada de Valencia.
21. CC del sector provincial de limpieza de edificios y locales de Burgos.
22. CC del sector de limpieza de edificios y locales de Sevilla.
23. CC del sector de clínicas y centros sanitarios privados de Málaga.
24. CC provincial de hostelería para la provincia de Cáceres.
25. CC de comercio textil de la provincia de Ourense.
26. CC provincial de comercio textil, calzado y piel de Tenerife.
27. CC del sector de la industria de la panadería de León.
28. CC suscrito por la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Alicante y el personal a su servicio.
29. CC del sector de envasado y preparación de especias naturales, condimentos y herboristería de Burgos.
30. CC del sector de oficinas de farmacia de Alicante.
31. CC del sector de clínicas y centros sanitarios privados de Málaga.
32. CC del sector de actividades agropecuarias de Zaragoza.
33. CC del sector de almacenistas de Bizkaia.
34. CC de trabajo de licores de la provincia de Barcelona.
35. CC del sector de industrias y trabajadores de confiterías, reposterías, pastelerías de Guadalajara.
36. CC del sector de venta al por mayor de tejidos, mercería y paquetería de Pontevedra.

37. CC de ámbito provincial para el sector del comercio de materiales de construcción y saneamiento de Lugo.
38. CC del sector de derivados del cemento de Palencia.
39. CC del comercio de elementos del metal de Ourense.
40. CC de trabajo de las pompas fúnebres de Barcelona.

CAPÍTULO III

CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

1. PROTECCIÓN SOCIAL Y CALIDAD DE VIDA EN UN CONTEXTO EUROPEO

La incertidumbre sobre el futuro de la Constitución europea y el consiguiente bloqueo en que se encuentra el proceso de construcción europea suscitaron la apertura de «un periodo de reflexión», que abarcó buena parte de 2006, para examinar las causas de la crisis y, en su caso, proponer medidas concretas que permitieran recuperar la confianza de los ciudadanos europeos y así impulsar de nuevo el proceso de ratificación del Tratado Constitucional[1].

Tras las últimas ampliaciones, hay una clara pérdida de parámetros comunes, con la coexistencia de sociedades y niveles de bienestar o calidad de vida muy diferentes en el seno de la Unión. Las instituciones europeas han tomado conciencia de la necesidad de buscar argumentos que refuercen la legitimidad y la identidad del proyecto europeo. Así pueden entenderse los esfuerzos en reivindicar la existencia de «valores europeos»[2] o la necesidad de «promover el modo de vida europeo en un mundo globalizado», que figura entre las orientaciones políticas aprobadas durante la Presidencia austriaca[3]. Este enfoque comprende aspectos tan

[1] Consejo Europeo de junio de 2005.

[2] Comisión Europea, *Los valores europeos en un mundo globalizado. Contribución de la Comisión a la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno del mes de octubre,* COM (2005) 525 final.

[3] Consejo Europeo, de 15 y 16 de junio de 2006

diversos como el desarrollo sostenible, el compromiso de impulsar el Programa de La Haya y de desarrollar el «enfoque global de la inmigración», el cambio climático o la estrategia revisada de Lisboa. También emerge durante esa presidencia la necesidad de subrayar la importancia de la dimensión social de la acción de la Unión, dimensión dentro de la cual —además de todos los aspectos vinculados al empleo— se incluye la coordinación de los objetivos en materia de protección social e inclusión social. En esa línea, se invitaba a la Comisión a elaborar un informe sobre la realidad social en la Unión Europea antes del Consejo de marzo de 2007, que prestara particular atención al impacto social de la legislación europea, incluyendo la perspectiva de género, tal y como se acordó en el Pacto por la igualdad de género suscrito en el año anterior.

En respuesta a esa iniciativa, pero en una perspectiva mucho más general de revisión del conjunto de la Agenda Social, la Comisión ha puesto en marcha un ambicioso proceso de consulta pública, que durará todo el año 2007, para evaluar las principales tendencias sociales de las sociedades europeas. La Comisión ha partido para esta iniciativa de un documento elaborado por la Oficina de Asesores de Política Europea (OAPE) sobre «la realidad social de Europa»[4]. Se parte de la convicción de que muchos ciudadanos europeos ven la globalización y el empuje hacia una mayor competitividad más como una amenaza para su bienestar que como una oportunidad. La iniciativa trata de hacer un balance, a través de un proceso de múltiples consultas, de la situación social de la Unión Europea, con un énfasis particular en los asuntos de «acceso y oportunidad», bajo el supuesto, crecientemente aceptado, de que, no pudiendo conseguir una igualdad de resultados para todos los ciudadanos, la igualdad de oportunidades debe dotarse de fuertes instrumentos, que aseguren el acceso a todos los recursos, condiciones y capacidades que hacen de esa igualdad de oportunidades algo real y significativo.

El punto de partida es la constatación de los importantes cambios registrados en las sociedades europeas, en la naturaleza del trabajo, la vida de la familia moderna, la posición de las mujeres y la movilidad social.

[4] Roger Liddle y Frederic Lerais, «Europe's social reality», A consultation paper form the Bureau of European Policy Advisers, 2007.

La diversidad *entre* los países que integran la Unión y *dentro* de los propios países, con una composición cada vez más multicultural de la población suscita la necesidad de revisar los parámetros bajo los que habitualmente se realizan las comparaciones internacionales. Junto a los logros alcanzados en términos de desarrollo económico y bienestar social se asiste al surgimiento de nuevos riesgos de pobreza y desigualdad, y a la aparición de problemas propios de las sociedades opulentas, como la obesidad o los factores asociados a la salud mental, al envejecimiento y a la mayor longevidad. El tránsito de una sociedad eminentemente industrial a una sociedad basada en el conocimiento y orientada a los servicios requiere importantes esfuerzos en la enseñanza y la formación.

La Comisión afirma, por una parte, que la Estrategia renovada de Lisboa para el crecimiento y el empleo no sólo se centra en resultados económicos y competitividad, sino también en la creación de una mayor cohesión social y la dimensión social de la sostenibilidad. Por otro lado, reconoce que la situación social y los desafíos sociales se entienden y se analizan menos que los económicos. Y sobre todo, constata que no se comparte ningún diagnóstico sobre esos desafíos y la manera de resolverlos[5]. Se trata, por tanto, de abrir un debate sobre algunas de las cuestiones clave que afectan al bienestar: las oportunidades económicas, la naturaleza del trabajo, los nuevos modelos de vida familiar, la pobreza y la desigualdad, los obstáculos a la buena salud y la movilidad social, la calidad de vida, la diversidad cultural y los obstáculos a la integración, la delincuencia y el comportamiento antisocial. A través de esta iniciativa de consulta la Comisión no inicia políticas, pero los resultados podrían traducirse en futuras iniciativas estratégicas, particularmente, la revisión de la Agenda Social.

En todo caso, la Comisión sigue poniendo el énfasis en que la globalización y las tendencias demográficas son, por un lado, los dos escenarios más compartidos en el conjunto de la Unión y que más afectan al futuro de su calidad de vida y sus sistemas de protección social y, por otro lado, constituyen desafíos que deben y pueden ser transformados en oportunidades.

[5] Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones, «Evaluación de la realidad social. Informe provisional al Consejo Europeo de Primavera de 2007».

Globalización y revitalización del modelo social europeo

La globalización afecta profundamente a la continuidad y el desarrollo del modelo social europeo. La intensificación de los ritmos de acumulación y difusión del conocimiento en todas sus dimensiones (educación, investigación, innovación, tecnologías de la información y la comunicación [TIC]) y la reorganización de la producción global a través de nuevas dinámicas de la inversión, el comercio y la competitividad mundiales, afectan a todas las facetas de la calidad de vida y la protección social. La Unión Europea se propone aprovechar estos escenarios para revitalizar su modelo social, pero ello sólo será factible a condición de algunas reorientaciones estratégicas de la política social[6].

Esta revitalización se concreta en varios aspectos. El primero de ellos, es la reafirmación de la política social como un valor en sí mismo, y no como un mero instrumento activador del empleo y el crecimiento económico. La política social tiene que jugar también un papel fundamental en la transición hacia una economía intensiva en conocimiento, pero eso implica reforzar el papel y la calidad de la educación y de la formación continua, así como mejorar todas las capacidades de empresas y administraciones públicas para gestionar el conocimiento y la diversidad creciente de los recursos humanos. Por otra parte, la sostenibilidad del modelo social tiene que tomar más en cuenta el enfoque de equidad social entre generaciones, lo que significa que el objetivo de proteger a las generaciones futuras de importantes riesgos sociales (desempleo, pérdida de bienestar tras la jubilación o pobreza) es crucialmente dependiente del aumento de la ocupación de las presentes generaciones. De un modo similar, la política social tiene que acompañar a una concepción más dinámica de los mercados de trabajo y de las políticas de empleo, basada más en la protección de los individuos que de los puestos y en hacer más fáciles los cambios a lo largo de toda la vida laboral.

El futuro demográfico de Europa

Las perspectivas de evolución demográfica de Europa, de prolongarse las tendencias recientes, conllevarían, como principales consecuencias, una pérdida sustantiva del peso de esta área en el mundo y un intenso envejecimiento. Respecto a lo primero, según las proyecciones de la propia Unión Europea, el porcentaje de la

[6] En los documentos elaborados por el Grupo de la Agenda de Lisboa (http://www.mariajoaorodrigues.eu/lisbon-agenda/group/) se contienen con mayor detalle los fundamentos y los argumentos de estas reorientaciones.

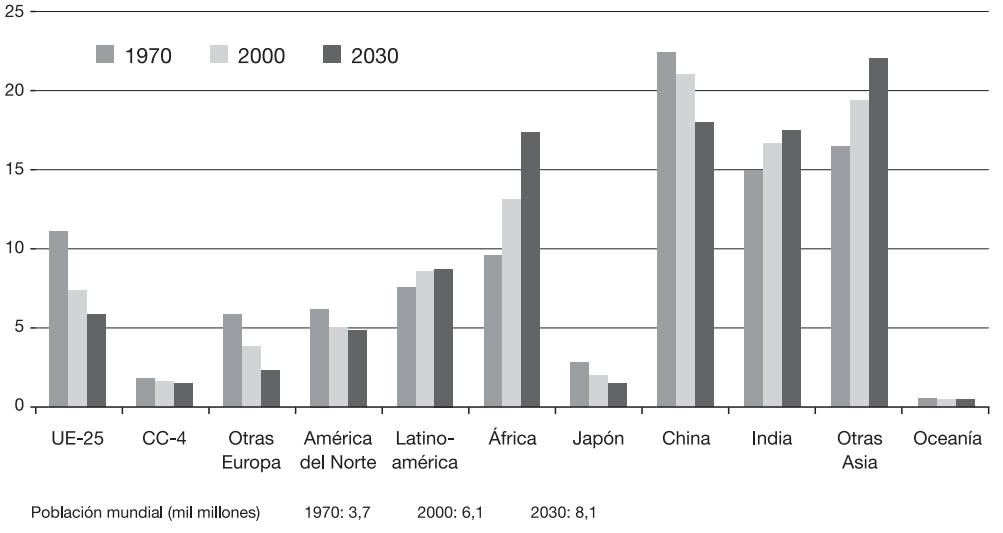
población UE-25 respecto a la población mundial pasaría en el primer tercio de este siglo del 12 al 6 por 100 (gráfico III-1), con un peso algo superior al de América del Norte, pero muy inferior al de cualquiera de las otras zonas geopolíticas del mundo.

Respecto a la composición por edades y el envejecimiento, las tendencias actuales supondrían, en un largo plazo, una transformación sustancial de la pirámide de edades de la Unión Europea: en la primera mitad del siglo supondrían descensos del 20 por 100 en la población de la Unión Europea de los grupos más jóvenes (hasta los 24 años); por el contrario, en los grupos de más edad los incrementos serían de un 9,1 por 100 para los de 55-65 años, de un 44,5 entre los de 65-79 años y de un 171,6 entre las de 80 y más años. La población europea de este último grupo, el más necesitado de cuidados sanitarios y sociales, aumentaría en algo más de 32 millones de personas en ese tiempo, eso a pesar de que la población total de la Unión Europea disminuiría casi en 9 millones (cuadro III-1).

GRAFICO III-1

LAS DIFERENTES ZONAS DEL MUNDO EN LA POBLACIÓN MUNDIAL (1970, 2000 Y 2030)

(En porcentaje)



Fuente: Tomado de Comisión Europea, Libro Verde «*Frente a los cambios demográficos, una nueva solidaridad entre generaciones*» COM (2005) 94 final.

CUADRO III-1

PROYECCIONES DE LA POBLACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA POR GRUPOS DE EDAD, 2005-2050

(En miles)

	2005-2050	2005-2010	2010-2030	2030-2050
Población total	–8.659	5.563	5.312	–19.534
Variación (%)	–1,9	1,2	1,1	4,2
0-14 años	–13.811	–2.304	–6.080	–5.427
Variación (%)	–18,6	–3,1	–8,5	–8,2
15-24 años	–14.035	–2.383	–6.663	–4.990
Variación (%)	–24,3	–4,1	–12,0	–10,2
25-39 años	–24.867	–3.896	–14.883	–6.088
Variación (%)	–25,0	–3,9	–15,6	–7,5
40-54 años	–18.666	4.116	–10.029	–12.754
Variación (%)	–19,0	4,1	–9,8	–13,8
55-64 años	4.721	4.973	8.717	–8.969
Variación (%)	9,1	9,5	15,3	–13,6
65-79 años	25.688	1.947	22.281	1.460
Variación (%)	44,5	3,4	37,3	1,8
80 y más años	32.311	3.109	11.969	17.233
Variación (%)	171,6	16,5	54,0	50,8

Fuente: Eurostat.

Las perspectivas de envejecimiento de la demografía española han mejorado ligeramente a medio plazo por los flujos migratorios recientes y por la propia aportación de los inmigrantes a la natalidad, pero a largo plazo las perspectivas siguen siendo de intenso envejecimiento, algo que tiene que ver también tanto con la continuación de la mejora de la esperanza de vida como con la fuerte concentración de la inmigración en las cohortes intermedias de la pirámide demográfica.

Otro rasgo singular del comportamiento demográfico de España, la baja natalidad, suele asociarse a problemas de la formación de hogares relacionados con dinámicas del mercado de trabajo, del mercado de la vivienda y del escaso desarrollo de las políticas sociales más directamente familiares, como son las políticas de vivienda, y los servicios de cuidado de niños y personas dependientes.

2. EDUCACIÓN

Los progresos europeos más recientes en materia de educación y formación para conseguir los objetivos económicos y sociales fija-

dos por la Estrategia de Lisboa han sido relevantes[7]. Especialmente significativo es que las políticas educativas y de formación emprendidas por los Estados estén incorporando el programa de trabajo Educación y Formación 2010, como pone de manifiesto que el gasto público en educación haya aumentado en muchos Estados, que se hayan realizado grandes avances en la definición de estrategias dirigidas a fomentar el aprendizaje permanente, que el proceso de Bolonia haya cobrado un importante impulso y protagonismo en las políticas nacionales, o que haya habido una mejora progresiva de la educación y la formación profesional, en correspondencia con el proceso de Copenhague.

A pesar de ello, hay algunos objetivos que han tenido un desarrollo limitado. La inversión es insuficiente para llevar a cabo las reformas necesarias[8]; se han realizado pocos avances en los puntos de referencia relacionados con la inclusión social; la puesta en práctica de la política de aprendizaje permanente es limitada; la calidad y el atractivo de la formación profesional son aún insuficientes, además de estar dirigida casi exclusivamente a los jóvenes, dejando al margen a adultos y trabajadores de más edad, sin olvidar que debe seguir reforzándose la dimensión europea de los sistemas nacionales.

A tenor de los resultados, el principal mensaje político del informe conjunto del Consejo y la Comisión 2006, que posteriormente fue recogido por el Consejo Europeo de primavera de 23 y 24 de marzo de 2006, es que es necesario acelerar el ritmo de las reformas, mejorando, de forma pareja, la eficiencia y equidad de los sistemas europeos de educación, no pudiéndose, en ningún caso, establecer una disyuntiva entre la función social y económica de la educación. Se trata de dos objetivos que se refuerzan mutuamente y que son

[7] Comisión Europea, «2006 Joint interim report of the Council and of the Commission on progress under the 'Education & training 2010 work programme» (2006/C 79/01). Su análisis se basa en los informes nacionales presentados en 2005 por los Estados miembros, los países adherentes o candidatos y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio y del Espacio Económico Europeo (AELC-EEE). El primero de estos informes conjuntos «Education and training 2010: the success of the Lisbon strategy hinges on urgent reforms», fue publicado en febrero de 2004.

[8] Desde el año 2000 no se ha reducido la diferencia con países competidores en lo que respecta a inversión total en sectores claves de la economía.

indispensables para alcanzar el crecimiento, la competitividad y la cohesión social de Lisboa.

En aras de fomentar la eficiencia y la equidad en los sistemas europeos de educación y formación, la Comisión, en un comunicado al Consejo y al Parlamento Europeo, invita a los Estados miembros a que desarrollen una cultura de la evaluación que permita analizar los avances alcanzados en la aplicación de las políticas; aumenten la inversión en la educación preescolar, mejoren la calidad del profesorado; aumenten la inversión pública y privada en la enseñanza superior; y desarrollen planes de formación profesional que mejoren el aprendizaje y el empleo, en especial de la población más desfavorecida. Asimismo, la Comisión considera necesaria la cooperación europea, el aprendizaje *inter pares*, así como el desarrollo de enfoques intersectoriales que pongan en conexión las políticas relacionadas con la educación y la formación, sin olvidar el establecimiento de un marco europeo de cualificaciones que facilite la movilidad y la creación de un mercado laboral europeo.

En cuanto a las iniciativas concretas, destaca la aprobación del Programa de Educación Permanente 2007-2013[9], con el que se establece un programa integrado en materia de aprendizaje permanente que incorpora en un único programa el conjunto de los programas europeos existentes sobre educación y formación.

Asimismo, la Comisión adoptó una propuesta de recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la creación de un Marco Europeo de Cualificaciones que favorezca la movilidad de los trabajadores y las personas en proceso de aprendizaje, así como el aprendizaje permanente, tal y como establece el programa de trabajo Educación y Formación 2010[10]. La propuesta de recomendación[11] anima a los Estados miembros a que alineen sus respectivos sistemas nacionales de cualificación a dicho marco europeo, dando como plazo máximo el año 2009; a que, a la hora de describir las cualifi-

[9] Decisión 1720720067 EC del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de noviembre de 2006 (OJ L327 de 24/11/2006).

[10] COM (2006) 479 final.

[11] En el momento de redactar la Memoria CES 2006, la propuesta de Marco Europeo de Cualificaciones está pendiente de revisión por el Parlamento Europeo y el Consejo. Se prevé que sea adoptada a finales de 2007.

caciones, apliquen un planteamiento basado en los resultados del aprendizaje[12], para lo cual propone ocho niveles de referencia; y a que creen un centro nacional encargado de coordinar las relaciones entre el marco europeo y los sistemas nacionales de cualificaciones.

Hay que destacar también, la propuesta por parte de la Comisión, de un nuevo marco de indicadores de referencia para analizar los avances hacia los objetivos de Lisboa en el ámbito de la educación y la formación[13]. Un nuevo marco que, por primera vez, tiene en cuenta los objetivos más detallados del programa Educación y Formación 2010, además de incluir los objetivos vinculados a la convergencia de las enseñanzas superiores del proceso de Bolonia, y de formación profesional del proceso de Copenhague[14].

En cuanto a España, destaca por ser de los países que más esfuerzos debe realizar para alcanzar los objetivos de Lisboa en materia de educación y formación, pues registra una de las más elevadas tasas de abandono escolar temprano, un elevado porcentaje de jóvenes que no supera los conocimientos mínimos de lectura, y uno de los más bajos niveles de población joven que culmina la educación secundaria superior. Los mayores avances de nuestro país se han registrado en la participación media de adultos en formación continua, y en la de estudiantes en carreras científicas y tecnológicas

En materia normativa, la novedad más importante ha sido la aprobación, y posterior desarrollo legislativo, de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), que ha permitido clarificar y reducir la complejidad del panorama legislativo vigente hasta entonces. El año 2006, sin embargo, se cerró dejando pendiente la reforma de la Ley Orgánica de Universidades (LOU).

---

[12] En lugar del enfoque tradicional basado en los componentes del aprendizaje (duración de la experiencia del aprendizaje, tipo de centro, etc.).

[13] COM (2007) 61 final.

[14] El nuevo marco propuesto reduce de veintinueve a veinte el número de indicadores, aunque mantiene los cinco puntos de referencia del marco anterior. Asimismo, propone que los indicadores y puntos de referencia se estructuren en torno a ocho ámbitos políticos: mejorar la equidad en la educación y la formación; fomentar la eficacia de la educación y la formación; convertir en realidad la formación permanente; competencias clave para los jóvenes; modernizar la enseñanza escolar; modernizar la educación y formación profesionales (proceso de Copenhague); modernizar la enseñanza superior (proceso de Bolonia); empleabilidad.

2.1. El proceso de convergencia en educación y formación

La Comisión Europea evalúa anualmente el progreso realizado por los Estados miembros para alcanzar los objetivos en materia de educación y formación fijados en Lisboa[15], tomando como referencia los cinco puntos adoptados por el Consejo en mayo de 2003[16]. El mensaje principal del informe anual de 2006[17] es que desde el año 2000 se ha progresado de manera insuficiente en el conjunto de la Unión Europea, especialmente en los aspectos más directamente relacionados con la inclusión social. Así, la tasa de abandono escolar prematuro ha descendido, pero de forma limitada, la comprensión lectora de los jóvenes apenas ha mejorado, y el porcentaje de población joven que completa la enseñanza secundaria superior sigue estando aún lejos de los objetivos fijados para el año 2010. Los avances más destacados se han producido en los puntos vinculados a la educación permanente y a la sociedad del conocimiento.

En lo que respecta al abandono escolar temprano, se observa cierta mejora. El porcentaje de jóvenes entre 18 y 24 años que no finaliza la segunda etapa de la enseñanza secundaria y que no sigue ningún tipo de estudio-formación ha descendido del 17,3 por 100 en

RECUADRO III-1

PUNTOS DE REFERENCIA EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PARA 2010

1. La media europea de abandono escolar temprano de los jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y 24 años no debe superar el 10 por 100.
2. Reducir al menos un 20 por 100 respecto al año 2000 el porcentaje de jóvenes de 15 años que no poseen el mínimo requerido en comprensión lectora.
3. El 85 por 100 de los europeos de más de 22 años debe haber completado la enseñanza secundaria superior.
4. El porcentaje de estudiantes de carreras científicas y tecnológicas debe aumentar hasta, al menos, el 15 por 100 en 2010, así como reducir el desequilibrio entre hombres y mujeres en estas especialidades.
5. Aumentar al 12,5 por 100 la media de participación de los adultos en formación continua.

[15] Los objetivos generales son tres: mejorar la calidad de los sistemas de educación y formación; facilitar el acceso a los mismos; y lograr su apertura al mundo.

[16] Consejo Europeo, «Conclusiones sobre los niveles de referencia del rendimiento medio europeo en educación y formación», 5 de mayo de 2003.

[17] Commissión staff working document. «Progress towards the Lisbon objectives in education and training. Report 2006».

2000 al 15 por 100 en 2005. También destaca el hecho de que haya aumentado su nivel medio de formación, ya que el 77 por 100 han cursado al menos la primera etapa de la enseñanza secundaria. No obstante, se está lejos aún de alcanzar los objetivos marcados para 2010, especialmente por las altas tasas que registran algunos países (Malta, España, Italia, Portugal y Chipre). De hecho, al ritmo actual, la tasa de abandono escolar sería del 14 por 100 en 2010, mientras que el nivel de referencia es del 10 por 100. La Comisión considera que deben realizarse mayores esfuerzos y recomienda a los Estados miembros que emprendan medidas dirigidas a los colectivos que, ya sea por motivos socioeconómicos, familiares o étnicos, tienen mayor riesgo de abandonar prematuramente su educación y formación. Concretamente, recomienda su inserción temprana en los niveles preobligatorios de educación infantil.

La comprensión lectora de los jóvenes, de la que en buena medida dependen sus resultados académicos en el resto de las materias, no había experimentado una mejora destacable en el periodo 2000-2003, a tenor de los resultados extraídos de la encuesta PISA 2003. Es por ello que, en espera de que se publiquen datos más recientes, la Comisión considera necesario que se dediquen esfuerzos adicionales y que los países con peores resultados traten de fijarse en países como Polonia o Letonia, donde excepcionalmente se han producido avances destacados.

Alcanzar la enseñanza secundaria superior es muy importante no sólo para incorporarse al mercado laboral, sino para posteriormente acceder a la enseñanza superior y favorecer el aprendizaje continuo. A pesar de ello, los avances realizados desde el año 2000 han sido muy limitados. El porcentaje de jóvenes que culmina este nivel formativo en la Unión Europea en 2005 era del 77 por 100, ocho puntos porcentuales por debajo del objetivo fijado para 2010. Cumplir los objetivos de Lisboa implica, por tanto, que el número de jóvenes titulados en enseñanza secundaria superior aumente anualmente en torno a 1,5 puntos porcentuales, es decir, en cinco años debe haber 2 millones más de jóvenes que alcancen dicha titulación.

La participación de los adultos en la educación y la formación ha aumentando a buen ritmo, lo que indica que muy probablemente se alcance el objetivo previsto para 2010. No obstante, la Comisión señala que los datos están sobrevalorados, debido a los cambios

metodológicos que se han introducido en la encuesta. Asimismo, considera que existen diferencias importantes entre los Estados miembros (cuadro III-2).

El dato más positivo es el aumento de jóvenes graduados en ciencia y tecnología, habiéndose logrado superar a Estados Unidos y Japón, lo que indudablemente mejorará la competitividad de Europa[18]. Ahora bien, sigue siendo necesario reducir las diferencias entre hombres y mujeres en este terreno y aumentar la inversión en investigación[19].

En cuanto al gasto público en educación, en el periodo 2000-2002 se incrementó de manera generalizada; en 2003, sin embargo, experimentó cierto estancamiento e incluso en algunos casos disminuyó. Un dato a destacar es la existencia de marcadas diferencias entre los Estados miembros, ya que mientras en algunos, como Dinamarca y Suecia, el gasto supera el 7,5 por 100, en otros, apenas llega al 4,5 por 100 (cuadro III-3).

En términos comparados, España destaca por ser de los países que más esfuerzos debe realizar para alcanzar los objetivos de Lisboa en materia de educación y formación. No en vano registra una de las más elevadas tasas de abandono escolar temprano[20], un elevado porcentaje de jóvenes que no supera los conocimientos mínimos de lectura[21], uno de los más bajos niveles de población joven que culmina la educación secundaria superior y uno de los porcentajes de gasto público en educación (respecto al PIB) más reducidos. Es el resultado de una pésima evolución en los últimos años, no habiéndose producido avance ninguno, sino retrocesos importantes en el porcentaje de población joven que finaliza la educación secundaria superior (descendió en casi cinco puntos porcentuales), y en el porcentaje de jóvenes que no supera los conocimientos míni-

[18] En 2003 la Unión Europea tenía 755.000 graduados en ciencias, matemáticas y tecnología, frente a 430.000 en Estados Unidos y 230.000 en Japón.

[19] El 17,2 por 1.000 de hombres frente al 7,9 por 1.000 de mujeres (datos estimados por Eurostat para la UE-25 en 2004).

[20] Un dato significativo es que además, la edad media de los jóvenes que abandonan la escuela prematuramente en España es de 15 años, una de las más bajas de la Unión Europea.

[21] Existen diferencias relevantes entre comunidades autónomas. El alumnado de Castilla y León y el País Vasco muestra unos rendimientos algo superiores a los del conjunto nacional. Véase Memoria CES 2004, capítulo III.2.1.2.

CUADRO III-2

EVOLUCIÓN DE LA UE-25 RESPECTO A LOS PUNTOS DE REFERENCIA 2010 EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

Países	% de la población de 25 a 64 años participando en educación y formación		% de la población entre 20 a 24 años que ha completado al menos el nivel de E. secundaria 2ª etapa (1)		% de jóvenes con abandono escolar temprano (2)		Graduados en Ciencia y Tecnología (3)		Jóvenes que no poseen el mínimo requerido en lectura (PISA 2000 - 2003)	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2004	2000	2003
UE -25	**7,9 (4)**	**11,0**	**76,3**	**77,3**	**17,3(4)**	**15,2**	**10,4(4)**	**12,6**	–	–
Alemania	5,2	8,2	74,7	71,0	14,9	13,8	8,2	9,0	22,6	22,3
Austria	8,3	13,8	84,7	85,9	10,2	9,0	7,2	8,7	14,6	20,7
Bélgica	6,8	10,0	80,9	80,3	12,5	13,0	9,7	11,2	19,0	17,9
Chipre	3,1	5,6	79,0	80,7	18,5	18,1	3,4	4,2	–	–
Dinamarca	20,8	27,6	69,8	76,0	11,6	8,5	11,7	13,8	17,9	16,5
Eslovenia	–	17,8	87,0	90,6	–	4,3	8,9	9,3	–	–
España	**5,0**	**12,1** (*)	**65,9**	**61,3**	**29,1**	**30,8**	**9,9**	**12,5**	**16,3**	**21,1**
Estonia	6,0	5,9	83,6	80,9	14,2	14,0	7,0	8,9	–	–
Finlandia	19,6 (*)	24,8	87,8 (*)	84,8	8,9 (*)	9,3	16,0	–	7,0	5,7
Francia	2,8	7,6	81,6	82,8	13,3	12,6	19,6	–	15,2	17,5
Grecia	1,1	1,8	79,3	84,0	18,2	13,3	0,0	8,0	24,4	25,3
Hungría	3,1	4,2	83,6	83,3	13,8	12,3	4,5	5,1	22,7	20,5
Irlanda	–	8,0	82,4	86,1(**)	–	12,3 (**)	24,2	23,1	11,0	11,0
Italia5,5	6,2	68,8	72,9	25,3	21,9	5,7	10,1	18,9	23,9	
Letonia	–	7,6	76,8	81,8	–	11,9	7,4	9,4	30,6	18,0
Lituania	2,8	6,3	77,9	85,2	16,7	9,2	13,5	17,5	–	–
Luxemburgo	4,8	8,5	77,5	71,1	16,8	13,3	1,8	–	35,1	22,7
Malta	4,5	5,8	40,9	48,1	54,2	41,2	3,4	–	–	–
Países Bajos	15,6	16,6	71,7	74,6	15,5	13,6	5,8	7,9	–	11,5
Polonia	–	5,0	87,8	90,0	–	5,5	6,6	9,4	23,2	16,8
Portugal	3,4	4,6	42,8	48,4	42,6	38,6	6,3	11,0	26,3	21,9
Reino Unido	21,0	29,1	76,4	77,1	18,4	14,0	18,5	18,1	12,9	–
República Checa	–	5,9	91,1	90,3	–	6,4	5,5	7,4	17,5	19,3
República Eslovaca	–	5,0	94,5	91,5	–	5,8	5,3	9,2	–	–
Suecia	21,6	34,7	85,2	87,8	7,7	11,7 (*)	11,6	15,9	12,6	13,3

* Ruptura de serie.

(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) Porcentaje de jóvenes entre 18 y 24 años que no ha completado la E. secundaria 2ª etapa y no sigue ningún tipo de estudio-formación.

(3) Graduados por 1.000 habitantes entre la población de 20 y 29 años.

(4) Datos estimados.

Fuente: Indicadores Estructurales de Eurostat y PISA 2000-2003.

mos de lectura (aumentó en cerca de cinco puntos porcentuales). Asimismo, el porcentaje de gasto público en educación respecto al PIB se ha mantenido constante entre 2000 y 2002 e incluso descendió ligeramente en 2003. España debería hacer esfuerzos importan-

CUADRO III-3

GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA, 2000-2003

(En porcentaje sobre el PIB)

Países	2000	2001	2002	2003
UE -25	**4,9**	**5,1**	**5,2**	**5,2**
Alemania	4,5	4,5	4,7	4,7
Austria	5,6	5,7	5,6	5,5
Bélgica	–	6,1	6,2	6,1
Chipre	5,6	6,3	6,8	7,3
Dinamarca	8,4	8,5	8,5	8,3
Eslovenia	–	6,1	6,0	6,0
España	**4,4**	**4,4**	**4,4**	**4,3**
Estonia	5,6	5,5	5,7	5,4
Finlandia	6,1	6,2	6,4	6,4
Francia	5,8	5,7	5,8	5,9
Grecia	–	–	–	3,9
Hungría	4,5	5,1	5,5	5,9
Irlanda	4,4	4,4	4,3	4,4
Italia	4,6	4,9	4,8	4,7
Letonia	5,4	5,7	5,8	5,3
Lituania	5,6	5,9	5,9	5,2
Luxemburgo	–	3,8	4,0	3,8
Malta	4,5	4,5	4,5	4,8
Países Bajos	4,8	5,0	5,1	5,1
Polonia	5,0	5,5	5,6	5,6
Portugal	5,7	5,9	5,8	5,6
Reino Unido	4,6	4,7	5,2	5,4
República Checa	4,0	4,1	4,4	4,5
República Eslovaca	4,2	4,0	4,4	4,3
Suecia	7,4	7,3	7,6	7,5

Fuente: Indicadores Estructurales de Eurostat.

tes por mejorar estos datos, que nos sitúan incluso por debajo de países de reciente incorporación (como Eslovenia, Estonia, Polonia, y las repúblicas checa y eslovaca), y no sólo para lograr una educación de calidad, sino además para conseguir los objetivos más generales de cohesión social e inclusión.

Los mayores avances de nuestro país se han registrado en la participación media de adultos en formación continua, y en la de estudiantes en carreras científicas y tecnológicas. Así, el porcentaje de población entre 25 y 64 años que participa en programas de educación y formación ha superado ya el nivel previsto para 2010, y el de los graduados en ciencia y tecnología está muy cerca de conseguirlo.

2.2. El sistema educativo: evolución y reformas

La novedad normativa más importante en materia educativa ha sido la aprobación, y posterior desarrollo legislativo, de la LOE, que modifica y unifica la normativa contenida en la LOGSE (1990), la LOPEG (1995) y la LOCE (2002). Su aprobación ha permitido clarificar y reducir la complejidad del panorama legislativo vigente hasta entonces[22].

Los principios rectores de la LOE son tres. El primero es proporcionar una educación de calidad para todos los ciudadanos, al tiempo que garantizar la igualdad de oportunidades, especialmente teniendo en cuenta los retos que plantea la creciente diversidad del alumnado. El segundo es que la calidad y la equidad del sistema educativo se logren mediante el esfuerzo compartido de la comunidad educativa. El tercero es cumplir con los objetivos educativos plantados por la Unión Europea, para lo cual la Ley plantea actuaciones dirigidas a fomentar la educación permanente, incrementar la flexibilidad del sistema educativo, en aras de permitir combinar formación y actividad laboral, y aumentar la autonomía de los centros docentes.

La aprobación de la Ley ha estado precedida de un intenso periodo de discusión y debate entre las instituciones, grupos y asociaciones pertenecientes al ámbito de la educación y la formación[23]. Entre los aspectos más debatidos destacan los criterios de promoción y evaluación de la educación secundaria obligatoria (ESO), en tanto que incorporan como novedad la posibilidad de promoción de los alumnos con evaluación negativa en tres materias[24], así como la inclusión de la asignatura de religión. En lo que se refiere al currículo, gran parte de la discusión ha girado en torno a la creación de la asignatura educación para la ciudadanía.

---

[22] Para un análisis de las principales novedades de la LOE véase Memoria CES 2005, capítulo III.2.1.2.

[23] El debate comenzó en septiembre de 2004 con la publicación por parte del Ministerio de Educación y Ciencia, del documento «Una educación de calidad para todos y entre todos», que presentaba un análisis y diagnóstico sobre la situación de la educación en España, así como propuestas de mejora.

[24] La promoción está sujeta a la autorización del equipo docente que, tal y como establece la Ley, se concederá cuando considere que la naturaleza de las materias no supone un riesgo para que el alumno curse con éxito el curso siguiente, que el alumno tiene expectativas favorables de recuperación, y cuando la promoción beneficie su evolución académica.

RECUADRO III-2
CALENDARIO DE APLICACIÓN DE LA LOE

(RD 806/2006, de 30 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecido por la LOE)

Año académico	Aplicación
2006-07	• Organización y dirección de los centros: Elección de director (artículos 132-136). Consejo escolar (arts. 126-127). Título II: Escolarización de inmigrantes (arts. 78-79). • Nuevo sistema de acceso a la función pública docente (transitoria 17ª). • Ampliación jubilación voluntaria (transitoria 2ª). • Bibliotecas escolares (art. 113). • Informe anual ante el Congreso de los Diputados sobre los indicadores del sistema educativo (art. 147). • Condiciones de acceso a los programas de diversificación curricular en ESO (art. 27). • Constitución del Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas (art. 45.3).
2007-08	• Ordenación académica. Implantación de: 1º y 2º de primaria y 1º y 3º de secundaria. • Evaluación, promoción y titulación en la ESO según lo establecido en la LOE (arts. 28 y 31). • Ordenación académica del nivel básico e intermedio de las enseñanzas de idiomas (arts. 59-62). • Nuevas pruebas de acceso a FP (art. 41). • Acceso a la universidad de alumnos extranjeros no miembros de la UE ni de países con los que se haya suscrito acuerdo. • Nuevos criterios de admisión de alumnos (art. 84-87).
2008-09	• Ordenación académica. Implantación de: Nueva educación infantil 3º y 4º de primaria 2º y 4º de secundaria y 1º de bachillerato. • Generalización de las evaluaciones de diagnóstico en 4º de primaria (10/11 años) y 2º de secundaria (13/14 años). • Ordenación académica del nivel avanzado de enseñanzas de idiomas (arts. 59.60). • Nuevas pruebas de educación de adultos para obtener el título de ESO y bachillerato (arts. 68 y 69). • Primer ciclo de la educación infantil (las comunidades autónomas pueden adelantarlo al curso 2007/2008). • Programas de cualificación profesional inicial (las comunidades autónomas pueden adelantarlo al curso 2007/2008).
2009-10	• Ordenación académica. Implantación de: 5º y 6º de primaria y 2º de bachillerato. • Nuevas pruebas de acceso a la universidad (art. 38).

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura.

El calendario de aplicación de la Ley es de cinco años y fue aprobado el 30 de junio de 2006[25]. En él se establece la implantación de los currículos de las enseñanzas, la progresiva extinción de los planes de estudio en vigor, y la equivalencia de los títulos académicos, dando prioridad a la implantación de la educación básica, así como a las medidas recogidas en la Ley para fomentar la equidad del sistema y prevenir el fracaso escolar.

En cumplimiento de lo establecido en el calendario de aplicación para la educación infantil, en el año 2006 se aprobaron las enseñanzas mínimas del segundo ciclo, que comprende desde los 3 hasta los 6 años de edad[26], aunque su implantación en las administraciones educativas no se realizará hasta el curso académico 2007-2008 (recuadro III-2). Quedan aún pendientes por establecer los contenidos educativos del primer ciclo (de 0 a 3 años) que, a muy tardar, deberá hacerse antes de que finalice el año 2007. En cuanto a su implantación, será obligatoria en el año académico 2008-2009, si bien el calendario establecido permite que se anticipe un curso académico (2007-2008).

Las enseñanzas mínimas de la educación primaria y de la ESO, también fueron aprobadas en 2006[27], quedando así establecidos los puntos básicos del currículo de la educación básica de acuerdo con los objetivos y criterios de evaluación. La implantación en uno y otro caso será progresiva. En cuanto a la educación primaria, se comenzará por las enseñanzas de los dos primeros cursos en 2007-2008, continuando con las de 3.º y 4.º en 2008-2009 y finalizando la implantación de los dos últimos cursos (5.º y 6.º) en 2009-2010. Respecto a las de la ESO, está prevista para el curso 2007-2008 la implantación de las enseñanzas correspondientes a los cursos 1.º y 3.º, y para el siguiente curso académico las de 2.º y 4.º.

[25] Real Decreto 806/2006, de 30 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecido por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

[26] Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre.

[27] Real Decreto 1513/2006, de 7 de septiembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la educación primaria. Documento. Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación secundaria obligatoria.

Cabe destacar, asimismo, la normativa aprobada por la que se regula la ordenación general de la formación profesional[28], que establece la estructura de los nuevos títulos de formación profesional de acuerdo con el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, así como con las directrices fijadas por la Unión Europea. El objetivo perseguido es ajustar los títulos a los perfiles profesionales demandados por el sistema productivo, teniendo en cuenta el contexto de competitividad de la sociedad del conocimiento, así como los objetivos de cohesión e inserción social. La implantación de la nueva titulación, así como de los currículos está prevista para el curso académico 2007-2008, aunque muy probablemente no se haga hasta antes del curso 2008-2009, puesto que en el momento de redactar la Memoria no se ha iniciado aún la tramitación del Real Decreto que regule los títulos. Este retraso, unido al también existente en el establecimiento del Catálogo Nacional de Cualificaciones, despierta cierta preocupación sobre el adecuado ajuste de la formación profesional a las necesidades del sistema productivo.

También se han regulado los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas de idiomas de régimen especial[29], de las enseñanzas profesionales de danza[30], así como de las enseñanzas profesionales de música[31].

En cuanto a la enseñanza universitaria, el año 2006 se cerró dejando pendiente la reforma de la LOU presentada por el Gobierno con el propósito de corregir sus deficiencias de funcionamiento y adaptarla a los objetivos establecidos por la Unión Europea, como son los acuerdos en política de educación superior y la potenciación de la investigación. La Ley fue finalmente aprobada ya entrado el año 2007 y se analizará en la próxima edición de esta Memoria[32].

La reforma incluye novedades destacadas, algunas de ellas no exentas de polémica, dirigidas a potenciar la autonomía de las uni-

[28] Real Decreto 1538/2005, de 15 de diciembre, por la que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo.
[29] Real Decreto 1629/2006, de 29 de diciembre.
[30] Real Decreto 85/2007, de 2 de enero.
[31] Real Decreto 1577/2006, de 22 de diciembre.
[32] Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril.

versidades, dotándoles de mayor capacidad para establecer su modelo de organización, para diseñar los títulos que deseen impartir, o para contratar al profesorado. Cabe destacar la flexibilización de los sistemas de elección de Rector, la creación de la Conferencia General de Política Universitaria y la constitución del Consejo de Universidades con funciones de asesoramiento y coordinación, así como la modificación de la selección del profesorado funcionario y de las modalidades contractuales de los profesores. La reforma también establece la necesidad de velar por la calidad de la universidad española mediante el refuerzo de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y la Acreditación (ANECA). Asimismo, y de acuerdo con la política científica europea, pretende impulsar la investigación en las universidades.

En consonancia con los objetivos del proceso de construcción del Espacio Europeo de Educación Superior, y de acuerdo con lo establecido en el proyecto de reforma de la LOU, el Ministerio de Educación y Ciencia presentó las líneas maestras de la nueva organización de las enseñanzas universitarias[33]. El propósito perseguido ha sido dotar de mayor flexibilidad al sistema actual de titulaciones mediante una mayor diversificación curricular. Y para ello se dota a las universidades de poder para determinar sus planes de estudio, siempre y cuando se ajusten a las directrices generales que establezca el Gobierno y cumplan con diversos requisitos académicos de excelencia que supervisará el Consejo de Universidades. La autorización de la implantación de los títulos dependerá de las comunidades autónomas.

El Gobierno establece que las enseñanzas universitarias estén organizadas en tres ciclos, que se corresponden con tres niveles de cualificación: grado, máster y doctor. El primero quedará organizado en grandes ramas de conocimiento[34] y constará de 240 créditos, aunque la superación de 120 dará lugar al Certificado de Estudios Universitarios Iniciales. En aras de reducir las tasas de abandono prematuro, se establece que, dentro de cada rama de conocimiento, los títulos tengan un tronco común de al menos 60 créditos. Los

[33] Ministerio de Educación y Ciencia. *La organización de las enseñanzas universitarias en España*.

[34] La propuesta inicial es de cinco: artes y humanidades; ciencias; ciencias de la salud; ciencias sociales y jurídicas; ingeniería y arquitectura.

títulos de máster están previstos para ofrecer formación de alto nivel a los alumnos que previamente hayan obtenido un título de grado, y podrán tener entre 60 y 120 créditos. Para los títulos de doctor no se especifica una duración, aunque se establece como tiempo razonable 3 o 4 años de dedicación completa. El programa de doctorado se dividirá en un periodo de formación y en otro de investigación.

El Gobierno tiene previsto iniciar los nuevos títulos de grado en el curso 2008-2009, anticipándose dos años al plazo previsto por la declaración de Bolonia, y que en 2012 se expidan los primeros títulos de graduado universitario.

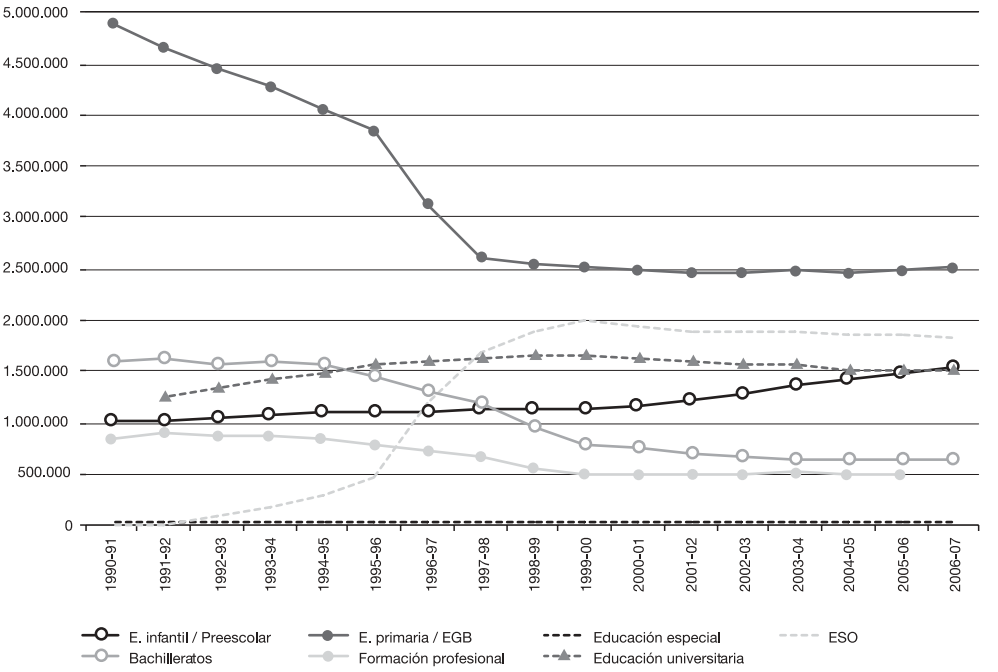
2.2.1. **Evolución del alumnado**

El curso 2006-2007 ha comenzado en España con una cifra prevista total de 8.549.072 alumnos. En el transcurso de una década las enseñanzas de régimen general en su conjunto han experimentado un descenso de más de medio millón de personas matriculadas. Sin embargo, y aunque todavía esté lejos de los más de 9 millones del curso 1996-1997, la cifra de 2006-2007 supone un incremento en el alumnado respecto al curso anterior (2005-2006) cifrado en más de 54.000 individuos. La variación interanual vuelve a ser positiva por segundo año consecutivo.

El incremento en el número total de personas matriculadas en enseñanzas de régimen general se debe a la aportación de la educación no universitaria, que inició su recuperación en el curso 2002-2003 tras 15 años de sucesivos descensos registrados en la población escolar, y específicamente a los niveles inferiores (gráfico III-2). Se apunta como principal motivo para dicha recuperación el incremento de la población inmigrante asentada en España. Los extranjeros han colaborado notablemente al reciente repunte de la natalidad: según las estadísticas del Movimiento Natural de la Población del INE, el 17,6 por 100 del total de nacidos en España en el año 2005 tiene al menos un progenitor extranjero. Durante los últimos años, tanto el mayor volumen de las últimas generaciones como la creciente incorporación directa de alumnado procedente del extranjero han incidido en el crecimiento de la educación infantil y ahora alcanzan ya a la educación primaria.

GRÁFICO III-2

EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO DE ENSEÑANZAS DE RÉGIMEN GENERAL



Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia, *Estadística de las enseñanzas no universitarias*.

La cifra de alumnado correspondiente a las enseñanzas de ESO y bachillerato continúa su tendencia a la baja, aunque lo hace a un ritmo menor del habitual debido a la atenuación de los descensos poblacionales correspondientes a esas edades. Por su parte, la formación profesional (FP) se ha estabilizado alrededor del medio millón de alumnos, aunque también se ha previsto una pequeña disminución que afecta fundamentalmente a los ciclos formativos de grado superior.

La educación universitaria, al contrario de lo que sucede con el conjunto de enseñanzas no universitarias, registra pérdidas en el alumnado del presente curso cifradas en algo más de 18.000 estudiantes con respecto a los datos de 2005-2006. En el curso 2006-2007 la cifra prevista ronda el millón y medio de alumnos. La

tendencia creciente en la matriculación universitaria se invirtió a finales de la década de los 90 y desde el curso 1999-2000 se asiste a un paulatino descenso en la cifra total de alumnado de 1.º y 2.º ciclo a razón de un 1,5 por 100 anual, debido principalmente al menor volumen de las generaciones en edad de acceder a la universidad. Los cursos de doctorado, sin embargo, aumentaron sus filas en algo más de 2.373 alumnos, casi alcanzando las 76.000 matrículas.

El descenso previsto en la matriculación universitaria para el curso 2006-2007 repercute en todas las ramas de enseñanza, con la única excepción de ciencias de la salud, en la que se espera un incremento del 0,35 por 100 en el alumnado. Las reducciones relativas

CUADRO III-4

ALUMNADO UNIVERSITARIO SEGÚN CURSO Y RAMA DE ENSEÑANZA, 1983/84-2006/07

(Cifras absolutas y porcentajes)

Cursos	Ciencias sociales y jurídicas	Enseñanzas técnicas	Humanidades	Ciencias de la salud	Ciencias experimentales	Total
1983/84	325.787	116.042	135.231	104.545	61.827	743.432
	43,8	*15,6*	*18,2*	*14,1*	*8,3*	*100,0*
1986/87	421.648	148.304	158.710	103.019	69.754	901.435
	46,8	*16,5*	*17,6*	*11,4*	*7,7*	*100,0*
1989/90	565.963	201.040	140.531	105.025	79.770	1.092.329
	51,8	*18,4*	*12,9*	*9,6*	*7,3*	*100,0*
1992/93	681.673	265.152	137.921	107.803	97.972	1.290.521
	52,8	*20,5*	*10,7*	*8,4*	*7,6*	*100,0*
1995/96	799.002	332.574	142.708	108.564	125.994	1.508.842
	53,0	*22,0*	*9,5*	*7,2*	*8,4*	*100,0*
1998/99	802.077	371.267	161.188	113.529	134.734	1.582.795
	50,7	*23,5*	*10,2*	*7,2*	*8,5*	*100,0*
2000/01	765.620	390.804	155.768	116.465	127.094	1.555.751
	49,2	*25,1*	*10,0*	*7,5*	*8,2*	*100,0*
2001/02	749.317	392.285	148.838	115.692	119.527	1.525.659
	49,1	*25,7*	*9,8*	*7,6*	*7,8*	*100,0*
2002/03	724.138	410.533	139.443	116.002	113.578	1.503.694
	48,2	*27,3*	*9,3*	*7,7*	*7,6*	*100,0*
2003/04	725.872	394.832	140.976	115.532	108.781	1.485.993
	48,8	*26,6*	*9,5*	*7,8*	*7,3*	*100,0*
2004/05	720.072	386.021	134.103	116.842	105.859	1.462.897
	49,2	*26,4*	*9,2*	*8,0*	*7,2*	*100,0*
2005/06	711.788	380.042	132.563	118.166	101.252	1.443.811
	49,3	*26,3*	*9,2*	*8,2*	*7,0*	*100,0*
2006/07	709.747	367.782	129.892	118.584	97.391	1.423.396
	49,9	*25,8*	*9,1*	*8,3*	*6,8*	*100,0*

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia, *Estadística Universitaria.*

más acusadas en el número de alumnos se producen en las carreras de ciencias experimentales (–3,81 por 100) que en su conjunto sólo suponen el 6,8 por 100 del alumnado universitario.

Esta reducción del alumnado universitario ha posibilitado, por primera vez, el ajuste entre la oferta y la demanda de titulaciones a nivel nacional[35]. Ahora bien, siguen existiendo importantes desajustes por áreas de conocimiento. La demanda supera ampliamente la oferta en la rama de ciencias de la salud, en el resto sucede lo contrario. En ciencias sociales y jurídicas la demanda está en el 90 por 100 de la oferta, en las técnicas en el 70 por 100 y en las humanidades en el 62 por 100. También existen importantes desequilibrios por universidades. Todo ello indica que sería conveniente mejorar la planificación futura de las titulaciones y las universidades, teniendo en cuenta las previsiones de evolución de la demanda universitaria[36] (cuadro III-4).

2.2.2. **Participación de grupos específicos: alumnado extranjero y alumnado con discapacidades**

Con motivo del año europeo de igualdad de oportunidades, el CES ha considerado oportuno dedicar un apartado específico al análisis de la participación en el sistema educativo de dos grupos especialmente en desventaja en términos de igualdad: los inmigrantes y la población con discapacidad. No en vano, su adecuada educación incide directamente en su desarrollo personal, en su posterior integración en el mercado laboral y, por ende, en su integración social.

Respecto a los inmigrantes, destaca un fuerte aumento de su participación en enseñanzas no universitarias, situándose por primera vez en España por encima del medio millón de alumnos. Esa cifra implica que los extranjeros representan un 7,4 por 100 del total de estudiantes de tales niveles. No se trata de un porcentaje muy elevado, lo realmente llamativo es su rápida evolución en un lapso muy corto de tiempo. Durante la última década, la presencia de extranje-

[35] En el curso 2004-2005 se ofertaron 263.987 plazas de nuevo ingreso en las universidades públicas, que fueron solicitadas por 268.882 alumnos.

[36] Universidad de Cantabria. «Atlas digital de la España universitaria».

ros se ha multiplicado por diez, pasando de 57.406 en el curso 1995-96 a los 529.451 que hay actualmente matriculados (cuadro III-5 y gráfico III-3).

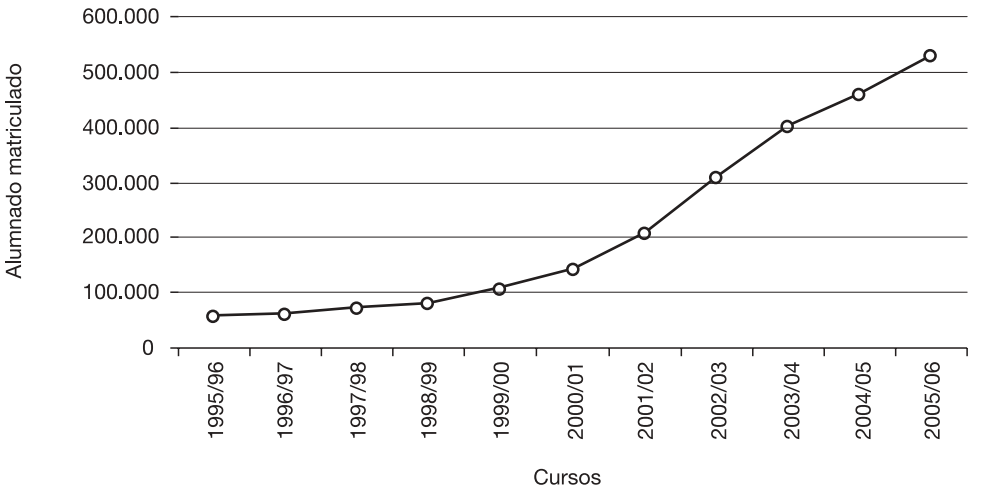
CUADRO III-5

EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO EXTRANJERO EN ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIAS DE RÉGIMEN GENERAL, 1995/96-2005/06

Cursos	Alumnado extranjero (enseñanza no universitaria)	
	Cifras absolutas	Extranjeros por 1.000 alumnos
1995/96	57.406	7,5
1996/97	63.044	8,3
1997/98	72.335	9,9
1998/99	80.587	11,0
1999/00	107.303	14,9
2000/01	141.916	19,9
2001/02	207.112	29,5
2002/03	309.058	44,2
2003/04	402.116	56,9
2004/05	459.291	64,8
2005/06	529.461	74,0

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia, *Estadística de las Enseñanzas no universitarias.*

GRÁFICO III-3



Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia, *Estadística de las Enseñanzas no universitarias.*

Lejos de ser homogénea, la presencia de alumnado extranjero refleja las diferencias en la distribución territorial de la población inmigrante asentada en España. Se supera la media estatal de alumnado foráneo en enseñanzas no universitarias de régimen general en las Islas Baleares (12,2 por 100), Madrid (11,4 por 100) y La Rioja (11,2 por 100). El menor volumen relativo de estudiantes extranjeros corresponde a Ceuta (1,6 por 100), Extremadura (2,1 por 100) y Galicia (2,4 por 100).

También existen diferencias considerables en la distribución de estos estudiantes según la titularidad del centro. En los centros privados los extranjeros representan un 4,2 por 100 de los estudiantes, porcentaje que se duplica en el caso de los centros públicos, donde un 8,9 por 100 del alumnado es extranjero. Uno de los actuales retos del sistema educativo español es precisamente la alta concentración de estudiantes inmigrantes en la red pública y en determinados centros concretos, que requiere de la adopción de medidas específicas para evitar procesos de marginalización en tales centros. Asimismo, sería conveniente favorecer una distribución equilibrada de los estudiantes extranjeros en el conjunto de la red de centros públicos y concertados.

En cuanto a su nacionalidad, la mayor parte del alumnado extranjero proviene de América del Sur y Central (47,2 por 100), principalmente de Ecuador y Colombia. También destaca la presencia de europeos (27,4 por 100), entre los que el colectivo de rumanos tiene un peso considerable. La proporción de africanos tampoco es desdeñable (19,5 por 100), siendo Marruecos el país de origen por excelencia.

Las investigaciones realizadas a partir de los datos de la encuesta PISA ponen de manifiesto que uno de los principales problemas de los alumnos inmigrantes es que, a pesar de tener mayores niveles de motivación, obtienen peores resultados académicos que los nativos[37]. No obstante, conviene señalar que existen diferencias importantes entre países. En algunos de ellos los resultados obtenidos por los alumnos extranjeros apenas difieren de los autóctonos (Australia, Canadá), en otros, sin embargo, existen diferencias importantes

[37] OCDE, *Where immigrants students succeed. A comparative review of performance and engagement in PISA 2003*.

(Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Países Bajos y Suiza). España se encuentra a un nivel intermedio[38].

No existe un factor único que explique las diferencias entre países, pero hay algunas políticas y prácticas escolares que tienden a ser asociadas a menores diferencias entre los alumnos inmigrantes y los autónomos. Tal es el caso de los programas de apoyo para el aprendizaje de la lengua del país. Sería pues aconsejable que, en aras de mejorar el nivel educativo de los inmigrantes, y de facilitar su integración social, se dedique especial atención al desarrollo de políticas dirigidas a favorecer el aprendizaje de la lengua española al colectivo de estudiantes extranjeros procedentes de países de habla no española, que representan casi la mitad del colectivo total de inmigrantes.

La presencia de extranjeros en las enseñanzas universitarias en su conjunto es todavía muy reducida. Los 24.621 alumnos extranjeros contabilizados en el curso 2005-06 representan sólo un 1,7 por 100 del total de personas matriculadas en la universidad. Aunque el reparto del alumnado extranjero matriculado por nivel educativo sigue manteniendo una distribución caracterizada por una mayor representación en primaria, se prevé que con el paso del tiempo la presencia de estos estudiantes se haga extensible a los niveles superiores de la ESO y de las diferentes modalidades de la educación secundaria postobligatoria (bachillerato y FP) y universitaria, contribuyendo a paliar los descensos en el alumnado de tales enseñanzas.

En cuanto al alumnado con discapacidades, y según los últimas datos publicados en el año 2006 y referidos al curso 2004-2005, en España hay un total de 137.968 alumnos con necesidades educativas especiales, lo que supone un ligero descenso respecto a los años anteriores. El tipo de discapacidad más común es la psíquica (58 por 100). El autismo y los trastornos graves de la personalidad afectan a un 16 por 100 del total de estos alumnos. A cierta distancia se sitúan

[38] En la escala de lectura los nativos alcanzan 494 puntos, mientras que los inmigrantes de primera generación obtienen 450 y los nacidos en el extranjero 460. Los datos de España corresponden a los resultados de la encuesta PISA 2000. En el informe publicado con los datos de PISA 2003 no se consideró el caso español por no reunir el porcentaje mínimo de población inmigrante en la muestra (3 por 100) considerado necesario para poder obtener resultados estadísticamente significativos.

los que presentan alguna disfuncionalidad motórica (7 por 100), auditiva (6 por 100) o visual (2 por 100). La plurideficiencia afecta a un 8 por 100 de los alumnos con necesidades educativas especiales. Por último, un 2 por 100 presenta sobredotación intelectual (cuadro III-6 y gráfico III-4).

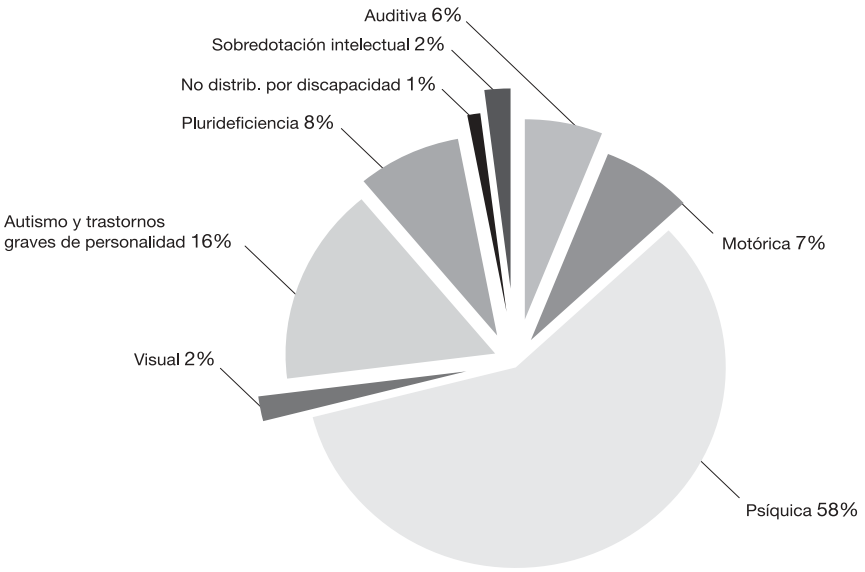
CUADRO III-6

ALUMNADO POR TIPO DE DISCAPACIDAD EN EL CURSO 2004-2005

Tipo de discapacidad	Alumnado	Porcentaje
Auditiva	7.667	5,6
Motórica	10.293	7,5
Psíquica	79.610	57,7
Visual	2.721	2,0
Autismo y trastornos graves de personalidad	22.294	16,2
Plurideficiencia	11.428	8,3
No distrib. por discapacidad	1.307	0,9
Sobredotación intelectual	2.648	1,9
Total	**137.968**	**100,0**

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia.

GRÁFICO III-4



Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia.

Un dato destacable de nuestro sistema educativo es que ha logrado integrar a la gran mayoría de estudiantes con discapacidad en los centros ordinarios, concretamente a casi el 80 por 100. El resto del alumnado se ha integrado en centros específicos y en unidades específicas de centros ordinarios.

Por niveles de estudios se observa una concentración elevada de estos alumnos en la enseñanza primaria y en la enseñanza secundaria obligatoria, seguido a cierta distancia por la ecuación infantil. Es significativa su escasa presencia en bachillerato y en los ciclos de formación profesional.

En cuanto a la titularidad del centro, los alumnos con necesidades educativas especiales en centros ordinarios se concentran mayoritariamente en los de titularidad pública, sobre todo en los niveles educativos inferiores (alrededor del 80 por 100 en educación infantil y primaria). Las diferencias entre centros públicos y privados se reducen en bachillerato y en formación profesional y casi desaparecen en los programas de garantía social. Por su parte, los alumnos que se integran en centros especiales lo hacen en la misma proporción en centros públicos y privados. Esto implica que, a excepción de los niveles educativos inferiores y para los alumnos con necesidades especiales leves, el peso del sector privado en este tipo de enseñanza es significativamente superior al que asume en el sistema educativo general (no universitario)[39]. En última instancia, ello viene a significar que la responsabilidad sobre estos alumnos, en particular los que padecen un alto grado de discapacidad, recae sobre todo en el esfuerzo de las familias más que en la asistencia pública (cuadro III-7).

No cabe duda que en las últimas décadas se ha logrado mejorar enormemente la integración escolar de la población que posee alguna discapacidad. Hoy en día la inmensa mayoría de la población con discapacidad en edad escolar está escolarizada y se ha logrado en gran medida su integración en centros ordinarios. Ahora bien, los resultados detallados de la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud (EDDS) ponían en evi-

[39] El porcentaje de enseñanza privada concertada (no universitaria) es aproximadamente del 30 por 100.

CUADRO III-7

ALUMNADO CON ALGÚN TIPO DE DISCAPACIDAD POR NIVEL DE ENSEÑANZA Y TITULARIDAD PÚBLICA-PRIVADA DEL CENTRO

Enseñanza	2001-2002			2002-2003			2003-2004		
	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
Centros ordinarios	116.456	95.034	21.422	123.960	100.031	23.929	109.823	86.386	23.437
Educación infantil	11.456	9.412	2.044	14.164	11.746	2.418	14.716	12.067	2.649
Educación primaria	63.034	53.374	9.660	65.699	55.186	10.513	57.058	47.156	9.902
ESO	36.315	28.438	7.877	38.293	29.279	9.014	32.047	23.483	8.564
Bachilleratos	700	617	83	736	574	162	705	537	168
Ciclos formativos FP	702	527	175	697	497	200	743	554	189
Progr. Garantía Social	4.242	2.659	1.583	4.369	2.747	1.622	4.554	2.589	1.965
Educación especial específica (1)	27.090	13.230	13.860	27.057	13.522	13.535	28.145	14.611	13.534
Total	**143.546**	**108.264**	**35.282**	**151.017**	**113.553**	**37.464**	**137.968**	**100.997**	**36.971**

(1) Alumnado de educación especial en centros específicos y en unidades específicas de centros ordinarios.
Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia.

dencia que en el año 2001 en el grupo de 10 a 64 años, el 24,3 por 100 no tenía estudios y el 10,8 por 100 eran analfabetos, la gran mayoría (37 por 100) tan sólo tenía estudios primarios, y tan sólo el 22, 4 por 100, estudios secundarios. Especialmente llamativo es que apenas el 5,2 por 100 tenía estudios universitarios o enseñanzas profesionales superiores. Lo que, en última instancia, repercute negativamente en su inserción en el mercado de trabajo. En 2001, las personas con discapacidades de 16 a 64 años presentaban una tasa de empleo del 24 por 100, cuando esta tasa para la población general era, según la Encuesta de Población Activa (EPA), del 54 por 100.

2.3. Convivencia en las aulas

La convivencia del alumnado en el ámbito escolar es un tema al que se le viene prestando creciente atención desde la aparición en los medios de comunicación de diversos episodios de violencia escolar. El CES ha considerado oportuno dedicar un apartado específico de la Memoria a esta cuestión con el propósito de reflejar lo más fielmente posible el panorama de la educación en España, pero sin ánimo de generar ningún tipo de alarmismo al respecto.

Tal y como ponen de manifiesto los datos más recientes, la violencia escolar, y más concretamente, el maltrato entre iguales, no es

un problema ajeno a nuestro sistema educativo[40]. En 2006 entre el 27 por 100 y el 32 por 100 de estudiantes de la ESO se declaraba víctima de agresiones verbales (insultos, motes ofensivos, criticas), en torno al 10 por 100 de algún tipo de exclusión social (ignorado, excluido), y en mayor o menor medida, de recibir algún tipo de agresión física indirecta (el 16 por 100 de haberle escondido cosas; el 3,5 por 100 de haberle roto cosas y el 6,3 por 100 de haber sido robado). El porcentaje de estudiantes que declaraba haber recibido agresiones más graves, como agresión física directa, amenazas o acoso sexual eran, sin embargo, bastante más reducidos.

Otro dato a tener en cuenta es que más del 30 por 100 de los estudiantes declara haber llevado a cabo agresiones verbales o de haber excluido a sus compañeros, siendo la mayor parte de ellos varones. Asimismo, no son pocos los estudiantes que declaran haber presenciado algún tipo de maltrato, llegando casi al 90 por 100 si se trata de agresiones verbales. Ahora bien, de nuevo, tanto en uno como en otro caso, los porcentajes descienden cuando se trata de agresiones más graves.

De acuerdo con los datos proporcionados por los estudiantes, el maltrato escolar tiene lugar principalmente en las aulas y en los primeros cursos de la ESO, y se produce de forma similar en todos los centros, independientemente de su titularidad[41], y en todas las comunidades autónomas españolas, sin apreciarse diferencias importantes entre las zonas rurales y las urbanas, y en todos los tipos de centros.

En perspectiva temporal comparada, los datos de 2006 reflejan cierta mejora respecto a año 1999 (cuadro III-8). No en vano, desciende el porcentaje de víctimas de agresiones verbales (en más de

[40] Defensor del Pueblo. *Informes Estudios y Documentos. Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la educación secundaria obligatoria 1999-2006*. Estudio realizado en 2006 con una muestra de 3.000 estudiantes de ESO, de 300 centros escolares, públicos, privados y concertados, de todo el territorio nacional. También fueron entrevistados 300 profesores que desempeñaban labores de jefatura de estudios en esos centros. Este estudio actualiza el elaborado por el mimo organismo en el año 2000.

[41] La titularidad del centro es una variable significativa sólo en relación al tipo de maltrato. En los centros privados o concertados se produce en mayor medida maltrato mediante exclusión, mientras que en los públicos se ejerce y sufre más la maledicencia.

CUADRO III-8

ESTUDIANTES DE SECUNDARIA QUE AFIRMAN HABER SUFRIDO, PERPETRADO Y PRESENCIADO DIFERENTES MODOS DE MALTRATO ENTRE COMPAÑEROS, CON MAYOR O MENOR FRECUENCIA (1999-2006)

(En porcentaje)

	Víctima		Agresor		Testigo	
	1999	2006	1999	2006	1999	2006
Ignorar	15,1	10,5	38,8	32,7	79,3	82,9
No dejar participar	10,9	8,6	13,9	10,6	67,2	69,7
Insultar	39,1	27,1	45,9	32,4	93,1	89,8
Poner motes ofensivos	37,7	26,7	38,0	29,2	91,7	88,9
Hablar mal de alguien	35,6	31,6	38,5	35,6	89,0	89,7
Esconder cosas	22,0	16,0	13,5	10,9	74,6	73,3
Romper cosas	4,5	3,5	1,3	1,3	38,2	40,5
Robar cosas	7,3	6,3	1,4	1,6	40,0	45,2
Pegar	4,8	3,9	7,3	5,3	60,3	59,3
Amenazar para meter miedo	9,8	6,4	7,4	4,3	66,8	64,1
Obligar con amenazas	0,8	0,6	0,4	0,6	12,6	12,2
Amenazar con armas	0,7	0,5	0,4	0,3	6,3	6,0
Acosar sexualmente	2,0	0,9	0,6	0,4	7,8	6,6

* No todas las celdas expresan diferencias estadísticamente significativas (p<0,001).
Fuente: Defensor del Pueblo. Informes Estudios y Documentos. Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la educación secundaria obligatoria 1999-2006.

10 puntos porcentuales), y de otros maltratos más graves, como el acoso sexual, que desciende en casi dos tercios. También disminuye el porcentaje de estudiantes que se declaran agresores, lo que puede indicar la creciente sensibilización hacia este problema, que hasta fechas no muy lejanas había permanecido oculto, haciéndose visible tan sólo ocasionalmente[42]. Otro dato positivo es que ha descendido el porcentaje de estudiantes víctimas de maltrato que no lo comunican a nadie (del 15 por 100 al 10 por 100), y que ha aumentado considerablemente el número de centros que han introducido programas de prevención del maltrato.

Los problemas de convivencia en los centros escolares no se limitan al maltrato entre iguales, sino que también se producen agresiones de los alumnos a los profesores, y de éstos a los alumnos. Los datos revelan que a lo largo de los últimos siete años este tipo de conflictos no ha variado, habiéndose mantenido en las mismas tasas

[42] Ahora bien, tal y como se señala en el Informe del Defensor del Pueblo, la sensibilización sobre este asunto no es todavía suficiente como viene a mostrar que sigan siendo más los alumnos que se declaran agresores que víctimas.

que en 1999[43]. Mejorar la convivencia en las aulas es, por tanto, uno de los aspectos en los que debe mejorar el funcionamiento de los centros educativos, no sólo porque repercute directamente en la calidad de la educación, sino también en el desarrollo integral del alumno como ciudadano y en su posterior integración en el mercado laboral. Ahora bien, no es el único de los problemas. El 37 por 100 de los docentes consideran incluso más preocupante la falta de participación e implicación de las familias en la educación de los hijos, y el 36 por 100 las dificultades de aprendizaje de los alumnos, frente al 23,3 por 100 que aluden a los conflictos y agresiones entre alumnos.

Las iniciativas emprendidas por la Administración y otros organismos para combatir la violencia en las aulas han sido diversas. Cabe destacar, por un lado, el artículo 121.2 de la LOE, que establece que el proyecto educativo de cada centro debe incluir un plan de convivencia. El Acuerdo Básico entre el Ministerio de Educación y Ciencia y las organizaciones sindicales[44] sobre condiciones sociolaborales del profesorado, de 20 de octubre de 2005, estableció la necesidad de potenciar las actuaciones relacionadas con la convivencia y las estrategias de resolución de conflictos, mediante la elaboración del Plan de actuación para la promoción y la mejora de la convivencia escolar, presentado en marzo de 2006. En dicho Plan se estableció el compromiso de emprender actuaciones dirigidas a mejorar el conocimiento sobre los problemas de convivencia, fomentar el intercambio de experiencias y proporcionar orientación y estrategias.

En cumplimiento del Plan de actuación se creó el Observatorio Estatal de la Convivencia Escolar[45], órgano consultivo adscrito al Ministerio de Educación y Ciencia, cuya misión es recabar información, hacer diagnóstico y proponer medidas que mejoren la convivencia escolar. Destaca también la creación de una página web sobre convivencia escolar[46], la celebración anual de un Congreso internacional sobre este asunto, y la convocatoria de premios y ayudas a pro-

[43] En torno al 50 por 100 de los alumnos y alumnas dice observar que algunos alumnos se meten con los profesores algunas veces, y el 18 por 100 muchas veces. Por otro lado, algo más del 40 por 100 admite haber visto en alguna ocasión a algún profesor meterse con un alumno, y un 6,6 por 100 dice haberlo visto en muchos casos.

[44] FE-CCOO, ANPE, FETE-UGT, CSI-CSIF, USO y Federación SAP.

[45] RD 275/2007, de 23 de febrero.

[46] http://www.convivencia.mec.es/plan_conv.

yectos de mejora de la convivencia, en colaboración con las comunidades autónomas. También se han emprendido medidas a nivel autonómico, tanto de diagnóstico, de estudio, como de prevención.

3. SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

El año 2006 ha supuesto una reactivación de los esfuerzos de la Unión Europea y de España por mejorar la contribución que las TIC suponen para el desarrollo de estas economías, desde la perspectiva de los objetivos de la renovada Estrategia de Lisboa. Tras una década de inversión en TIC, empiezan a observarse efectos positivos, con señales de un proceso de convergencia digital ante la cada vez más generalizada disponibilidad de servicios y diversidad de contenidos.

En España se aprecia también el resultado del impulso orientado a la incorporación de la sociedad de la información en todos los ámbitos, a partir de políticas e iniciativas que han dinamizado la inversión, facilitando así un acceso más generalizado de las nuevas herramientas. Todo ello se está traduciendo en un progresivo acercamiento tecnológico interregional, que redunda en la aproximación de la posición española hacia la media europea.

Este apartado ofrece un diagnóstico de la situación actual comparada en la Unión Europea y España, dedicando especial atención a los ámbitos más significativos —ciudadanos, administración y empresas—, y revisando las iniciativas políticas más recientes.

3.1. Panorama europeo

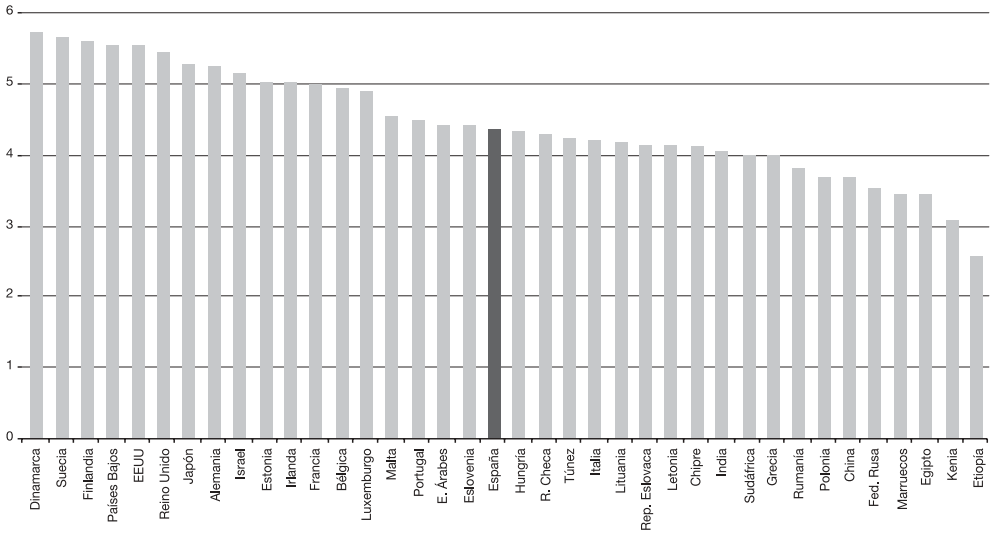
Según recoge el último informe anual 2010 (Estrategia de la Comisión Europea para la sociedad de la información y políticas de medios de comunicación), el escepticismo que caracterizaba en el año 2000 las inversiones en TIC está dejando paso a una mayor confianza en la capacidad para desarrollar y convertir aplicaciones TIC en ventaja competitiva[47]. Las iniciativas dirigidas a crear un Espacio Único Europeo de Información ya se han iniciado, desarrollándose a

[47] Comisión Europea, «2010-Informe anual sobre Sociedad de la Información 2007», COM (2007) 146 final.

lo largo de 2006 algunas acciones como la revisión del marco regulatorio para las comunicaciones electrónicas, la propuesta para regular las tarifas de itinerancia de llamadas internacionales, o el lanzamiento de un portal de salud electrónica, que aporta una mayor visibilidad y madurez a los servicios públicos en red.

Este impulso de los últimos años a la sociedad de la información ha dado pie a que desde las instituciones europeas ya se hable en términos de «economía electrónica o digital», representando las TIC uno de los principales motores del cambio. En 2006 se constató un avance en los retos adoptados en el Consejo Europeo extraordinario de Lisboa para 2010, destacando el papel de las instituciones en su empeño por interactuar y aprovechar la tecnología disponible, tal como señala el Libro Blanco sobre una política de comunicación europea[48] (gráfico III-5).

GRÁFICO III-5
ÍNDICE DISPONIBILIDAD EN RED, 2006



Fuente: World Economic Forum, *The Global Information Technology Report 2006-2007.*

[48] Comisión Europea, *Libro Blanco sobre una política de comunicación europea,* COM (2006) 35 final.

La situación relativa de Europa en el entorno internacional está reflejada en numerosos índices sintéticos elaborados por otros tantos organismos, de entre los que se ha seleccionado el Networked Readness Index elaborado por el World Economic Forum que recoge información procedente del Banco Mundial y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU). Este índice, que refleja la presencia de infraestructura TIC (incluidos aspectos regulatorios), el grado de preparación de los principales elementos (individuos, empresas y administración), y el uso actual de las TIC por los mismos, sitúa a Dinamarca en primera posición, y señala la caída de Estados Unidos (que ocupa el séptimo lugar), y la presencia emergente de mercados asiáticos procedentes de China e India.

Aunque la inversión en investigación orientada a las TIC es todavía insuficiente, se observan indicios de convergencia digital, para cuyo pleno desarrollo la Estrategia i2010 identifica cuatro aspectos a desarrollar: la riqueza, diversificación y carácter multilingüe de los contenidos; la velocidad de transmisión; la interoperabilidad y seguridad —aspectos abordados por las políticas que desarrollan el Espacio Único Europeo de la información, innovación e investigación (Informe Aho[49])—; y la inclusión digital —alguno de cuyos ámbitos, como la fractura geográfica, accesibilidad y alfabetización digital, están incluidos en políticas consolidadas.

Las TIC son clave para el crecimiento económico en Europa: las cifras correspondientes a 2005 reflejan una contribución al aumento de productividad alrededor del 40 por 100. Y de ellas, los servicios de comunicaciones electrónicas siguen constituyendo el principal segmento, habiendo alcanzado en 2005 el 44,4 por 100 del valor total; de hecho, la penetración de banda ancha llegó hasta el 11,5 por 100 y la correspondiente a servicios móviles supuso un 92,8 por 100. En lo que respecta a los servicios de telefonía sobre internet (IP), si bien se trata de un sector aún incipiente, están disponibles en la mayor parte de la UE-25.

Los indicadores TIC comparados para la UE-25 ponen también de manifiesto cierta tendencia convergente, dado que si bien las medias

[49] Informe presentado a la Comisión Europea por el Grupo de Expertos Independientes sobre I+D+i creado a raíz de la Cumbre de Hampton Court, «Creación de una Europa Innovadora» (enero 2006).

han experimentado entre 2005 y 2006 mejoras generalizadas, éstas son moderadas y el resultado en muchos casos de un mayor esfuerzo por parte de los países incorporados en la última ampliación de la Unión Europea; por ejemplo, mientras la mayor parte de los antiguos Estados miembros ha reducido la proporción de usuarios de Internet entre 2005 y 2006, los nuevos la han incrementado, lo que ha repercutido en el número de conexiones a e-Administración, que mientras en Letonia o Eslovenia se registraban evidentes crecimientos, Alemania, Finlandia y especialmente Luxemburgo han sufrido retrocesos (cuadro III-9).

Las TIC y los ciudadanos europeos

Gracias a los medios interactivos la distancia ha dejado de ser un condicionante para los ciudadanos europeos, como demuestra el hecho de que personas físicamente alejadas o en zonas menos desarrolladas puedan acceder a nuevas oportunidades sociales y económicas, lo que supone una menor dependencia del lugar de trabajo o residencia. Corresponde a los responsables políticos garantizar que las nuevas oportunidades lleguen a todas las regiones, facilitando la provisión de infraestructura de telecomunicación, estimulando nuevos servicios electrónicos y aplicaciones TIC, y capacitando a los ciudadanos en el uso de estas tecnologías.

En este sentido, el acceso a internet se ha generalizado entre los habitantes de la Unión Europea, donde más de la mitad de los hogares cuenta ya con esta conexión. Esto hace posible la disponibilidad de diversas aplicaciones orientadas a todas las edades, desde las educativas para etapas infantiles y juveniles, hasta aquellas de apoyo a la tercera edad en cualquier ámbito (salud y bienestar, seguridad, vida independiente o relaciones personales)[50].

A las oportunidades creadas se unen los correspondientes retos para resolver ciertas dificultades, como la inquietud generada ante la utilización de Internet por la población más joven. En este sentido, la Comisión Europea ha elaborado un informe a partir de una encuesta realizada a los padres de menores de 17 años, entre cuyas conclusiones señala que la mitad de los menores utiliza esta herramienta, registrándose una incidencia más significativa a partir de los 12 años. En los antiguos Estados miembros los jóvenes se conectan mayoritariamente desde los hogares (con excepciones como

[50] Comisión Europea, «Sociedad de la Información y Medios de Comunicación, i2010: Independent Living for the Ageing Society», 2006.

CUADRO III-9

INDICADORES TIC UE-25, 2006

Países	Gasto (% PIB) (0)			Acceso a Internet (%)				e-Aprendizaje (%)		Acceso a ancho de banda (%)			e-Comercio		Teletrabajo (4)	e-Administración (%)			TDT interactiva	Inseguridad en red: virus (%) (7)	
	TI	C	TIC	Usuarios (1)	Hogares	Empresas	Pymes	Individuos (2)	Empresas	Hogares	Empresas	Tasa penetración	% empresas	% individuos (3)	% empresas	Individuos (5)	Empresas	Disponibilidad servicios	(%) (6)	Individuos	Empresas
UE-15	3,0	3,4	6,4	49	54	94	94	9,1	19,0	34,0	78,0	16,5	31,0	23,0	23,0	24,0	64,0	56	6,0	20,5	26,0
UE-25	3,1	3,3	6,4	47	51	93	93	8,7	20,0	32,0	75,0	14,8	29,0	21,0	21,0	22,0	64,0	50	5,0	18,6	26,0
Bélgica	2,9	3,4	6,3	58	54	95	95	12,1	21,0	48,0	84,0	20,7	16,0	14,0	34,0	26,0	59,0	47	1,0		22,0
Rep. Checa	2,9	3,7	6,6	36	29	95	95	7,8	32,0	17,0	69,0	8,4	17,0	7,0	23,0	8,0	76,0	30	0,0	4,9	23,0
Dinamarca	3,4	3,1	6,5	78	79	98	98	14,4	16,0	63,0	83,0	29,6	34,0	31,0	55,0	17,0	87,0	63	0,0	29,0	24,0
Alemania	3,1	3,1	6,2	59	67	95	95	12,2	20,0	34,0	73,0	15,3	48,0	38,0	27,0	43,0	49,0	47	4,0	22,9	20,0
Estonia	2,9	6,9	9,8	56	46	92	92	5,8	30,0	37,0	76,0	16,6	17,0	4,0	24,0	32,0	69,0	79	0,0	6,1	21,0
Grecia	1,2	3,7	4,9	23	23	94	94	7,4	42,0	4,0	58,0	2,7	11,0	3,0	22,0	26,0	84,0	30	3,0	4,4	25,0
España	**1,7**	**3,8**	**5,5**	**39**	**39**	**93**	**92**	**4,2**	**25,0**	**29,0**	**87,0**	**13,2**	**15,0**	**10,0**	**11,0**	**9,0**	**58,0**	**55**	**2,0**	**22,9**	**24,0**
Francia	3,4	2,6	6,0	39	41	94	94		10,0	30,0	86,0	18,0	21,0	19,0			66,0	65	4,0		
Irlanda	2,0	3,2	5,2	44	50	94	94	9,1	37,0	13,0	61,0	8,8	53,0	21,0	29,0	29,0	84,0	50	7,0	9,2	36,0
Italia	1,9	3,4	5,3	31	40	93	93	6,7	11,0	16,0	70,0	13,1	10,0	5,0	4,0	25,0	87,0	58	5,0	14,6	46,0
Chipre				29	37	86	86	11,5	39,0	12,0	55,0	6,6	10,0	5,0	18,0	16,0	44,0	35	20,0	8,0	30,0
Letonia	2,2	7,4	9,6	46	42	80	79	8,0	34,0	23,0	59,0	6,8	3,0	5,0	9,0	13,0	40,0	10	1,0	7,9	16,0
Lituania	1,6	6,2	7,8	38	35	88	88	14,4	44,0	19,0	57,0	8,4	17,0	2,0	18,0	26,0	76,0	40	0,0	14,3	31,0
Luxemburgo				65	70	93	93	12,4	14,0	44,0	76,0	17,4	30,0	35,0	22,0	13,0	83,0	20	1,0	32,4	20,0
Hungría	2,4	5,7	8,1	42	32	80	79	10,2	18,0	22,0	61,0	7,5	11,0	5,0	14,0	46,0	45,0	50	2,0	11,5	51,0
Malta											62,0	12,8				17,0		75	3,0		37,0
Países Bajos	3,9	3,7	7,6	76	80	97	97	16,8	15,0	66,0	82,0	29,0	32,0	36,0	36,0	16,0	70,0	53	3,0		19,0
Austria	3,0	3,3	6,3	55	52	98	97	10,5	20,0	33,0	69,0	15,8	37,0	23,0	24,0	52,0	81,0	83	3,0	15,5	34,0
Polonia	2,2	5,0	7,2	34	36	89	88	3,7	25,0	22,0	46,0	3,9	16,0	9,0	6,0	33,0	61,0	20	1,0	11,8	21,0
Portugal	2,2	5,2	7,4	31	35	81	78	6,3	15,0	24,0	63,0	12,9	12,0	5,0	15,0	6,0	60,0	60	0,0	8,2	10,0
Eslovenia	2,0	3,4	5,4	47	54	96	96	16,4	42,0	34,0	75,0	11,4	18,0	8,0	32,0	3,0	75,0	65	0,0	19,9	30,0
Eslovaquia	2,3	4,4	6,7	43	27	93	93	4,8	36,0	11,0	61,0	4,0	7,0	7,0	31,0	30,0	77,0	20	1,0	14,3	19,0
Finlandia	3,7	3,3	7,0	71	65	99	99	24,1	41,0	53,0	89,0	24,9	23,0	29,0	34,0	32,0	93,0	61	8,0	23,1	54,0
Suecia	4,4	4,2	8,6	80	77	96	96	5,2	27,0	51,0	89,0	22,9	44,0	39,0	42,0	47,0	80,0	74	17,0	20,7	24,0
Reino Unido	4,2	3,8	8,0	57	63	93	93	17,8	24,0	44,0	77,0	19,2	51,0	38,0	35,0		52,0	71	17,0	26,0	20,0

(0) Cifras de gasto actualizadas, pero correspondientes a 2005.
(1) Porcentaje de individuos entre 16 y 74 años que accedieron a Internet, en media, al menos una vez a la semana durante los últimos tres meses previos a la encuesta.
(2) Porcentaje de individuos entre 16 y 74 años que utilizaron Internet para actividades educativas formales los últimos tres meses (escuela, universidad).
(3) Porcentaje de individuos entre 16 y 74 años que han encargado bienes o servicios a través de Internet para uso privado en los últimos 3 meses.
(4) Porcentaje de empresas con personas empleadas que trabajan parte de su tiempo fuera de la empresa y acceden a los sistemas informáticos a distancia.
(5) Porcentaje individuos entre 16 y 74 años que en los últimos 3 meses han utilizado internet para obtener información de la Administración Pública. Idem para las empresas.
(6) Porcentaje de penetración, 2005.
(7) Porcentaje de individuos entre 16 y 74 años cuyos PC en los últimos 12 meses han tenido virus, provocando pérdida de información o tiempo. Idem para empresas (cifras actualizadas, pero corresponden a 2005).

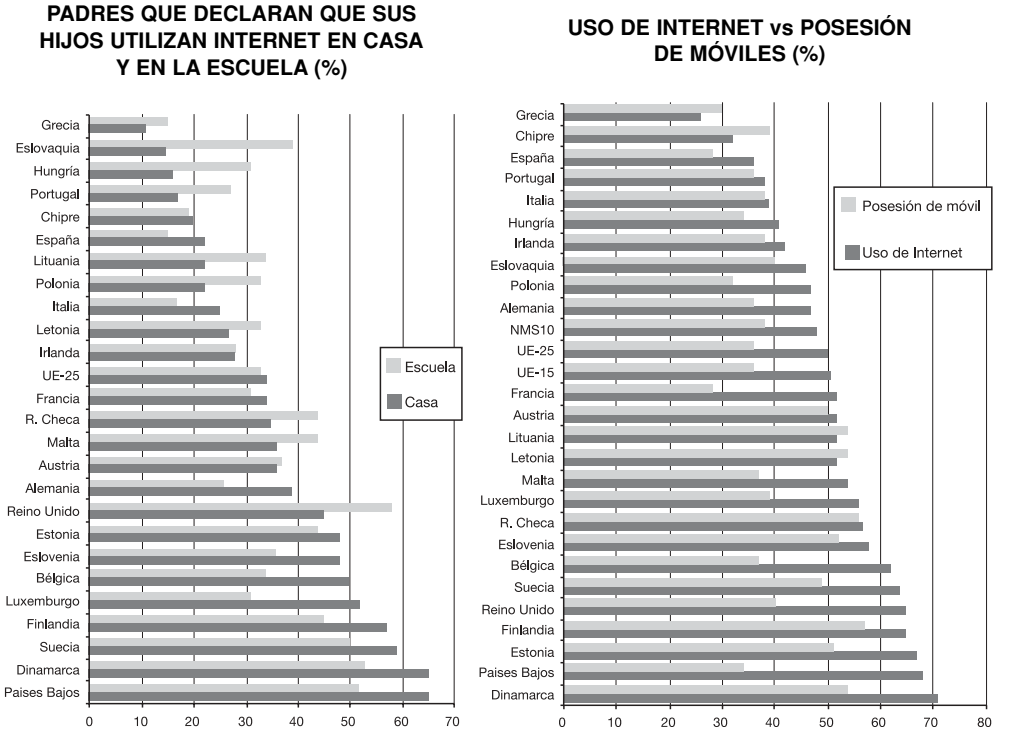
Fuente: COM (2006) 68 final, Eurostat.

Reino Unido, Grecia y Portugal), mientras en los nuevos es más habitual la escuela. Además, el teléfono móvil se identifica como un dispositivo de comunicación menos frecuente que internet entre esta población (gráfico III-6).

El 18 por 100 de los padres encuestados reconoce que sus hijos acceden a contenidos ilícitos o dañinos, y el 44 por 100 desearía disponer de mayor información sobre los mecanismos de protección existentes, dado que menos de la mitad de los padres cuyos hijos acceden a Internet ha instalado dispositivos para impedir o restringir este acceso, y escasamente la cuarta parte acompaña a los niños mientras éstos visitan la red.

GRÁFICO III-6

USO DE INTERNET POR MENORES DE 17 AÑOS



Fuente: Eurobarómetro, Safer Internet (mayo 2006).

La Comisión ha informado sobre la ejecución del Programa para fomentar un uso más seguro de Internet, especialmente en el caso de los niños (Safer Internet)[51], recomendando aumentar las actividades de sensibilización para fomentar un uso más seguro de Internet, de forma que mejoren los conocimientos de los usuarios finales sobre las opciones disponibles para filtrar contenidos nocivos. Además, propone impulsar soluciones de autorregulación del sector en Europa.

En 2006 se ha prestado también una especial atención a la brecha digital geográfica provocada por la dificultad de acceso a las oportunidades ofrecidas a través de las TIC, y que se concreta en la carencia de redes internet de alta velocidad, es decir, banda ancha. En UE-25 el 32 por 100 de los hogares disfrutaba de esta conexión en 2006, si bien el acceso sigue siendo limitado en las regiones más apartadas debido a los elevados costes que implica la lejanía y baja densidad de población. La disponibilidad de servicios de banda ancha es fundamental en el objetivo de atraer la actividad empresarial hacia colectividades locales, posibilitando el teletrabajo, la teleasistencia sanitaria, o la educación a distancia; en definitiva, contribuye de forma clara al desarrollo de zonas rurales[52].

Las TIC en el ámbito empresarial

En la medida que las empresas acceden y utilizan las nuevas tecnologías, tienen acceso a un mayor número de clientes potenciales (B2C), interactúan de forma más eficiente (B2B) y están mejor conectadas con las administraciones públicas (B2G). Las pymes concretamente obtienen claros beneficios de los servicios en línea, ya que pueden colaborar de forma más flexible en entornos de organización en red, y apoyarse en aspectos locales que ganan importancia al constituir valores añadidos.

La proporción de empresas con conexión a Internet en los nuevos Estados miembros no ha incrementado la media europea, excep-

[51] Comisión Europea: «Evaluación final de la ejecución del plan plurianual de acción comunitaria para propiciar una mayor seguridad en la utilización de Internet mediante la lucha contra los contenidos ilícitos y nocivos en las redes mundiales» COM (2006) 663 final, y Comunicación sobre la ejecución del programa comunitario plurianual para el fomento de un uso mas seguro de Internet y las nuevas tecnologías en línea (Una Internet más segura plus-Safer Internet plus, COM(2006) 661 final.

[52] Comisión Europea, «Superar los desequilibrios en la banda ancha», COM (2006) 129 final.

tuando a la República Checa que supera en dos puntos porcentuales la correspondiente a UE-25. Sin embargo, se observan síntomas de dinamismo tecnológico a través del aprovechamiento de algunos servicios y aplicaciones, como es el caso de las empresas con teletrabajo, o de aquellas que facilitan formación en línea a sus trabajadores, que en alguno de los nuevos Estados miembros supera la media de la UE-25. El comercio electrónico, sin embargo es aún incipiente en los países de nueva incorporación.

e-Administración en Europa

La mejora de los servicios públicos es uno de los retos incluidos en la Estrategia de Lisboa, donde las aplicaciones electrónicas tienen un claro protagonismo; así, la adopción del Plan de acción sobre salud electrónica 2004-2008 y su puesta en marcha han propiciado cambios en los sistemas de salud, de forma que los Estados miembros deben favorecer el despliegue de redes de información médica de utilidad para las aplicaciones sanitarias en línea, basadas en infraestructuras de banda ancha fijas o móviles, y en tecnologías «Grid»[53].

Otro servicio público clave es la administración electrónica, en cuyo ámbito los proyectos piloto de dimensión paneuropea persiguen garantizar su interoperabilidad y eficiencia. Entre los objetivos a alcanzar en 2010 por el Plan de acción sobre administración electrónica[54], destacan la lucha contra la brecha digital y la aplicación de políticas de inclusión orientadas a grupos socialmente desfavorecidos, la reducción de la carga administrativa de empresas y ciudadanos, conseguir que las administraciones públicas europeas estén en condiciones de efectuar el 100 por 100 de las contrataciones por vía electrónica (garantizando al menos el 50 por 100 de las que superen el umbral comunitario, establecido entre 50.000 euros para servicios simples y 6 millones de euros para obras públicas), o implantar sistemas interoperables de gestión de la identificación electrónica (e-IDM) para el acceso a los servicios públicos.

---

[53] Comisión Europea, *La salud electrónica –hacia una mejor asistencia sanitaria para los ciudadanos europeos: Plan de acción a favor de un Espacio Europeo de Salud Electrónica,* COM (2004) 356 final. El término «Grid» hace referencia a una nueva infraestructura sobre internet que permite compartir, a gran escala y de forma desacoplada, recursos distribuidos geográficamente (tecnologías en red).

[54] Comisión Europea, *Plan de acción sobre administración electrónica i2010: acelerar la administración electrónica en Europa en beneficio de todos,* COM (2006) 173 final.

Diseño de políticas e iniciativas

Las prioridades de acción desde la Comisión Europea se dirigen hacia la formulación de políticas tendentes a adquirir conciencia de la necesidad de acelerar los avances en el ámbito TIC, lo que se pretende abordar tramitando con rapidez las propuestas legislativas inscritas en la iniciativa i2010. Mediante la aplicación de una reglamentación que estimule la competitividad y promueva servicios innovadores, se persigue alcanzar mayor coordinación en el futuro Espacio Único Europeo de la Información. Y entre estas políticas, las orientadas a impulsar la investigación e innovación tienen un amplio respaldo por parte del Consejo y el Parlamento Europeo: tal como indica la iniciativa europea i2010, todos los Estados miembros hacen referencia a las TIC en sus planes nacionales de reforma, incidiendo especialmente en los aspectos relacionados con la administración electrónica, la banda ancha y la alfabetización digital[55].

De relevancia por su incidencia en los ámbitos sociales de aplicación —ciudadanos, administraciones y empresas— es el marco regulador de redes y servicios de comunicaciones electrónicas definido en la Directiva 2002/21/CE (Directiva marco), que se encuentra actualmente en revisión, dada la necesidad de mejorar en el proceso de adaptación a las nuevas tecnologías y al desarrollo del mercado, evitar la pérdida de eficacia y garantizar al ciudadano tanto la prestación de servicios básicos a precios asequibles como la atención de necesidades sociales especiales[56]. La mayor parte de los Estados miembros disponen de entidades reguladoras (ANR) para la toma de decisiones en esta materia, cuyas funciones orientadas al desarrollo del mercado interior, la promoción de intereses de los ciudadanos y el fomento de la competencia cubren todo el sector de las comunicaciones electrónicas. Sin embargo, en opinión de la Asociación Europea para unas Telecomunicaciones Competitivas (ECTA), actualmente se detecta fragmentación de la regulación entre los Estados miembros y falta de independencia de algunos reguladores, lo que genera problemas de consistencia y eficiencia en los mercados, y requiere reforzar la cooperación entre la Comisión Europea y el Grupo Europeo de

[55] Comisión Europea, Iniciativa i2010 – Primer Informe Anual sobre la Sociedad de la Información Europea, COM (2006) 215 final.

[56] Comisión Europea, Revisión del marco regulador de Unión Europea de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas e Informe de impacto, COM (2006) 334 final.

Reguladores (ERG)[57], cuyo objetivo común es el desarrollo del mercado interior de comunicaciones electrónicas y el servicio a la industria y los consumidores europeos.

La reforma del marco regulatorio tendrá que proveer las condiciones de una efectiva coordinación normativa que haga posible el desarrollo de servicios paneuropeos. A este fin, la Comisión Europea

RECUADRO III-3

REVISIÓN DEL MARCO REGULADOR DE LAS REDES Y SERVICIOS DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS: INFORME DE IMPACTO

- Inversión y crecimiento: debería mantenerse el modelo actual basado en la regulación de los mercados, ya que defiende la competencia al impulsar la inversión. La regulación «ex-ante» debe eliminarse progresivamente, como resultado del análisis de mercado (sólo se justificaría esta regulación en aquellos mercados en que se aprecie un funcionamiento no competitivo, que se produce cuando se determine la existencia de operadores con posición de dominio o peso significativo en el mercado).
- Radioespectro: se propone adaptar el marco regulador y mejorar la coordinación a nivel europeo. Esta opción persigue fortalecer el mercado interior mejorando el uso eficiente del espectro radioeléctrico mediante cambios dirigidos al marco regulador, mientras se mantienen los acuerdos institucionales actuales.
- Modelos regulatorios y mercado interior: es aconsejable mantener el modelo descentralizado, fortaleciendo el papel de la Comisión para alcanzar los objetivos de mercado interior en determinadas áreas. Esta opción puede mejorar la situación de las empresas que operen en los Estados miembros, si bien implicaría transferencias de responsabilidad desde las ANR a la Comisión.
- Procedimientos de revisión del mercado: se pretende simplificar el análisis de mercado, suavizando los requisitos de notificación incluidos en el artículo 7: se mantendría el marco regulatorio incorporando mejoras para su implementación. Las ANR estarían obligadas a realizar revisiones de mercado y consultas nacionales y europeas, pero para ciertos análisis el actual nivel de detalle no sería necesario; esto reduciría sensiblemente el procedimiento administrativo.
- Protección de consumidores y servicio universal: se han identificado numerosas áreas donde los derechos del consumidor pueden mejorar. Dado que las opciones van desde eliminar completamente el servicio universal a expandirlo, la Comisión considera necesario realizar una consulta más amplia.
- Seguridad: se contempla, por un lado, introducir nuevas provisiones detalladas sobre seguridad e integridad y, por otro, incorporar requisitos generales sobre ambos temas junto con medidas habilitadoras. La primera opción conduciría a la aplicación uniforme de estas reglas en el territorio europeo y la segunda permitiría añadir cierta flexibilidad.

Fuente: Comisión Europea, «Revisión del marco regulador de Unión Europea de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas e Informe de impacto» COM (2006) 334 final.

[57] El Grupo Europeo de Reguladores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas es un organismo independiente integrado por representantes de las ANR, y fue creado para establecer un mecanismo de cooperación y coordinación entre las ANR y la Comisión Europea, que promueva el desarrollo de un mercado interior de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, al objeto de conseguir una aplicación consistente de la normativa vigente en todos los Estados miembros (Decisión 2004/3445/EC).

abrió en 2006 un proceso de consulta pública en relación a la aplicación del artículo 7 de la Directiva[58], para conocer diferentes puntos de vista sobre el funcionamiento del marco regulador de las comunicaciones electrónicas.

Tras analizar las distintas opiniones, la Comisión detectó señales preocupantes en relación a las condiciones para el desarrollo de un auténtico mercado interior en el sector de comunicaciones electrónicas, acogiendo la disposición del ERG para colaborar en la eliminación de distorsiones a la competencia. Un Informe publicado en junio de 2006 recoge las opciones consideradas para la revisión del marco regulador (recuadro III-3[59]).

Uno de los mayores protagonistas en este impulso tecnológico es el sector audiovisual en el que la evolución hacia la televisión digital interactiva ya es un hecho. Tanto la colaboración entre Estados miembros y Comisión Europea, como la cooperación internacional en la promoción de normas abiertas e interoperables que permitan el intercambio de contenidos en todo el mundo, son condiciones para garantizar el éxito de esta transición. En este sentido, el grupo de trabajo para la implantación de la norma sobre plataforma doméstica multimedia (norma MPH), que establece estándares técnicos para la puesta en marcha de esta tecnología y sus aplicaciones interactivas, considera fundamental una presencia suficientemente amplia de equipos, lo que, a título de ejemplo, en el caso de Italia se ha conseguido mediante la aplicación de un régimen de subvenciones al consumidor, que ha incentivado una fuerte demanda de productos MPH[60].

Algunos aspectos concretos se encuentran aún en pleno debate parlamentario en Europa, destacando los relativos a la desagregación

[58] La consulta constaba de tres ejes relativos a: asegurar una regulación consistente en toda la Unión Europea, sobre las bases del principio de competencia; limitar la regulación a mercados donde se detecten fallos persistentes de mercado; y asegurar una mayor transparencia en el proceso regulatorio.

[59] Comisión Europea, «Revisión del marco regulador para las redes y servicios de las comunicaciones electrónicas», COM (2006) 334 final.

[60] Comisión Europea, «Revisión de la interoperabilidad de los servicios de televisión digital interactiva», COM (2006) 37 final.

del bucle local[61]; la interconexión efectiva y las garantías para que la interconexión se oriente a costes[62]; el «roaming» o «itinerancia» de las llamadas internacionales de móviles —está previsto desarrollar una regulación que facilite la comunicación entre fronteras a precios transparentes y asequibles—; el despliegue de ancho de banda en las regiones más desfavorecidas y aisladas; y la lucha contra el *spam* o el *software* malicioso[63].

3.2. La situación española

Los progresivos avances en el cumplimiento de los objetivos de la Agenda de Lisboa en lo que respecta a nuevas tecnologías de información y comunicación se están haciendo cada vez más patentes en España: han aumentado los recursos y la inversión destinados a garantizar la adopción de TIC en el tejido productivo, especialmente en las pymes; han mejorado los servicios telemáticos ofrecidos desde las Administraciones públicas; el sistema educativo está experimentando un rápido cambio impulsado por la incorporación de las TIC en los centros escolares; la sanidad también se está beneficiando de los servicios electrónicos; y, en general, la participación tanto de usuarios particulares como de empresas en la utilización de las nuevas tecnologías es elevada, tal y como muestran los indicadores correspondientes a 2006[64].

Los indicadores registran una tendencia convergente en los ámbitos de innovación tecnológica, empresas, hogares y Administraciones públicas, que han sido reflejados en el Indicador Sintético de Penetración Regional de la Nueva Economía (ISNE). Así, regiones destacadas como Madrid, Cataluña, Navarra o el País Vasco están reduciendo su ritmo de crecimiento, mientras otras como Asturias están experimentando rápi-

[61] En virtud del Reglamento CE núm. 2887/2000, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, sobre el acceso desagregado al bucle local, los operadores notificados por las entidades nacionales reguladoras (dominantes o con mayor peso en el mercado) tienen obligación de facilitar a los nuevos operadores un acceso desagregado o no compartido a los circuitos que conectan abonados y conmutadores o dispositivos locales de telecomunicaciones («bucle local»).

[62] Comisión Europea, «Regulación y mercados de las comunicaciones electrónicas en Europa 2005» (11.º Informe), COM (2006) 68 final.

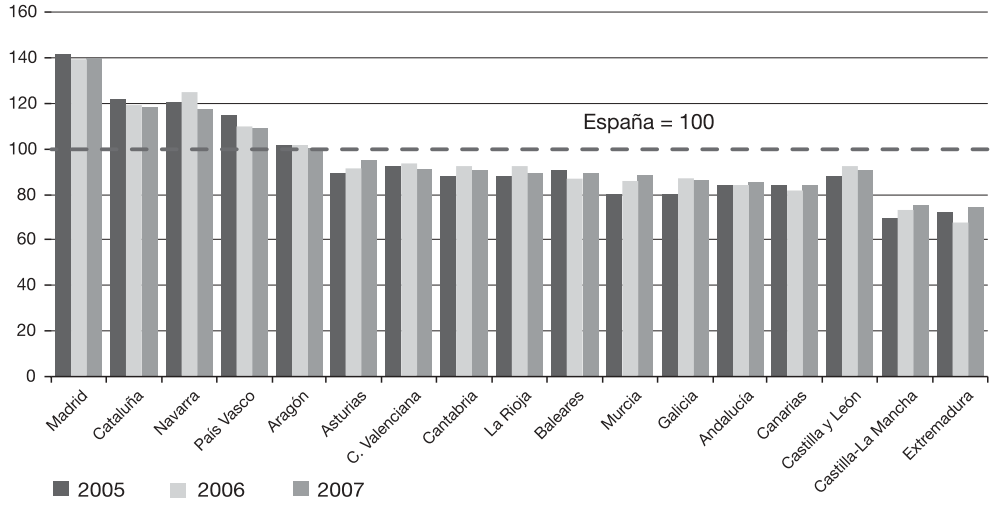
[63] Comisión Europea, «La lucha contra el *spam,* los programas espía y los programas maliciosos», COM (2006) 688 final.

[64] Los valores alcanzados por algunos indicadores TIC en España difieren según se trate de fuentes europeas o nacionales. Se facilitan datos procedentes de fuentes nacionales, previsiblemente más actualizados.

dos avances que permiten su aproximación a la media española[65]. El mínimo valor para este indicador global lo representa Extremadura, si bien otras regiones ocupan este puesto según el ámbito de referencia analizado: Baleares en el caso de innovación tecnológica, Castilla-La Mancha si se trata del ámbito empresarial, Extremadura para el subíndice que refleja los hogares, y Cantabria para el avance de las TIC en las administraciones públicas. Es decir, aunque se constata una reducción de la brecha digital en España, algunas regiones requerirán un mayor esfuerzo en su contribución a este proceso (gráfico III-7).

GRAFICO III-7

INDICADOR SINTÉTICO DE PENETRACIÓN REGIONAL DE LA NUEVA ECONOMÍA*, 2005-2006



* Indice global que refleja la presencia de tecnologías de la información y comunicación en las comunidades autónomas.

Fuente: Comunidad de Madrid, Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, Penetración Regional de la Nueva Economía (marzo 2007).

[65] Los indicadores que integran el ISNE pertenecen a los siguientes ámbitos: Innovación Tecnológica (Gasto I+D, Personal dedicado a I+D, Concesión de patentes por vía nacional, Difusión de producción científica española en revistas internacionales, Difusión de producción científica española en revistas nacionales), Empresas (empresas con banda ancha, personal que utiliza PCs, personal que utiliza Internet, empresas con página web, empresas que utilizan comercio electrónico), Hogares (hogares con teléfono móvil, hogares con ordenador, hogares con banda ancha, población que accede a Internet, población que compra a través de Internet), Administraciones públicas (empresas que interactúan con las AAPP vía Internet, población que interactúa con las AAPP vía Internet) (Comunidad de Madrid, Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, Penetración Regional de la Nueva Economía, marzo 2007).

CUADRO III-10

INDICADORES TIC EN ESPAÑA, 2004-2006

	2004	2005	2006
Acceso a Internet en los últimos 3 meses (% personas > 14 años)	40,4	45,4	47,9
Varones (%)	55,1	55,3	52,8
Mujeres (%)	44,9	44,7	47,2
Dotación telemática de los hogares			
Viviendas con algún tipo de ordenador	52,3	56,4	57,2
Viviendas que disponen de acceso a Internet	33,6	37,0	39,1
Viviendas con conexión de Banda Ancha (ADSL, Red de cable)	14,7	24,5	29,3
Viviendas con teléfono móvil	82,4	86,4	88,1
Empresas > 10 empleados con acceso a internet (%)			
Con conexión a Internet	90,0	92,7	
Mediante Banda ancha	83,7	94,0	
Con correo electrónico	85,7	90,5	
Que han realizado compras por correo electrónico	10,6	17,3	
Que han realizado ventas por correo electrónico	3,5	8,9	
Que interactuaron con las AAPP	61,5	62,8	
Para obtener información	57,7	57,3	
Para conseguir impresos, formularios,	56,5	58,0	
Para una gestión electrónica completa	25,7	26,6	

Fuente: INE, *Encuesta de Tecnologías de la Información en los Hogares*, *Encuesta de uso TIC y comercio electrónico en las empresas.*

Las TIC y los ciudadanos españoles

Un paso previo para impulsar el uso de nuevas tecnologías entre los ciudadanos es la mejora en el equipamiento de los hogares; en este sentido, la evolución en España es favorable, puesto que el 57 por 100 de los hogares posee ordenador, el 39 por 100 tiene acceso a Internet y un 29 por 100 dispone de banda ancha. Además, el 88 por 100 de los hogares españoles poseen teléfono móvil[66].

Gracias al aumento de disponibilidad de banda ancha en los hogares españoles, ha mejorado el acceso a una amplia gama de servicios y contenidos en los últimos años. Así, la utilización de Internet, que según el INE alcanzaba en 2006 al 48 por 100 de los españoles, se realiza sobre todo desde los hogares, en línea con el comportamiento registrado en los países con mayores tasas de acceso a Internet en la Unión Europea. Esta práctica está claramente relacionada con el nivel educativo y la actividad profesional de los usua-

[66] INE, *Encuesta sobre el equipamiento y uso de tecnologías de la información y comunicación en los hogares* (1er semestre 2006).

rios (comprendidos entre los 16 y 74 años), puesto que casi el 95 por 100 son estudiantes, y el 62 por 100 trabajadores por cuenta ajena.

TIC en las empresas españolas

En 2005 (datos a enero de 2006) algo más del 92 por 100 de las empresas españolas accedieron a Internet, proporción que varía en función del tamaño (menos conexiones cuanto menor es la empresa), y cuyo uso se orientó fundamentalmente a la obtención de impresos y formularios (cuadro III-10).

El sector de actividad condiciona también este acceso, siendo las empresas de servicios las que hacen un mayor uso (95 por 100), y las correspondientes al sector construcción las de menor incidencia. De ellas, más del 90 por 100 cuenta con conexiones de banda ancha en todos los casos, y menos de la cuarta parte ha registrado problemas de seguridad (correspondiendo la mayor proporción, un 21,7 por 100, a las empresas del sector servicios).

La interconexión con los servicios de la Administración electrónica afecta casi al 63 por 100 de las empresas, si bien esta proporción aumenta en empresas de 250 o más empleados y, en este caso, las correspondientes al sector industria registran una mayor incidencia.

e-Administración en España

Según datos del Ministerio de Administraciones Públicas[67], desde 1999 la inversión de la Administración española en TIC ha sido creciente, representando en 2006 el 4,5 por 100 del presupuesto total frente al 3 por 100 de 1999, y correspondiendo un 27 por 100 a gastos en telecomunicaciones, destinándose el resto a gastos informáticos (Informe Reina).

Esto hace posible que los servicios públicos disponibles en la red hayan alcanzado en 2005 el 55 por 100 sobre el total. Los 20 servicios públicos básicos disponibles en red se encuentran finalizando la denominada fase 2 de interacción unilateral o descarga de formularios, y entrando en la fase 3, caracterizada por la interacción —en muchos de estos servicios el mayor grado de desarrollo a alcanzar.

[67] Ministerio de Administraciones Públicas, *La informática de la Administración en cifras: presupuestos TIC,* Estadísticas, 2006.

RECUADRO III-4

INFORME SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL USO DE LAS TIC

(Consejo de Ministros de 27 de octubre de 2006)

CIUDADANOS

Derechos de los ciudadanos: en abril de 2005 se creó la Oficina de Atención al Usuario de Telecomunicaciones, dedicada a la atención de consultas y reclamaciones.

Universalización de servicios:

- Extensión de banda ancha a toda la población (en proceso avanzado).
- Extensión de telefonía móvil (provisión de mayor cobertura y mejor calidad).
- Préstamos preferenciales a jóvenes y universitarios para la adquisición de equipamiento informático y conexión.
- Ciudadanos en Red: habilitación de espacios en entornos públicos para facilitar el acceso a red.

Contexto Digital: universalización de la Televisión Digital Terrestre.

Educación: mediante programas en colaboración con las Comunidades Autónomas (Internet en el Aula, Internet en la Escuela, Campus en Red) se pretende que colegios públicos y universidades adscritas al programa dispongan en 2008 de banda ancha.

EMPRESAS

Iniciativas de soporte a pymes: portales PYME y CIRCE creados en 2005 para ofrecer información, formación, préstamos y herramientas interactivas orientadas a la implantación de soluciones TIC.

ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Justicia en Red: digitalización de libros registrales.

Sanidad en Red: incluye actuaciones en el nodo central de intercambio de información del Sistema Nacional de Salud.

Plan Ayud@tec: facilita la tramitación administrativa de proyectos presentados a los programas de ayuda del Ministerio de Industria.

Expediente electrónico: para la tramitación electrónica del 90 por 100 de los procesos del Ministerio de Industria.

Iniciativas en marcha

Esta tendencia positiva se ha acentuado con la puesta en marcha del Plan 2006-2010 para el desarrollo de la sociedad de la información y de convergencia con Europa y entre comunidades autónomas, conocido como Plan Avanza e incluido como parte del Programa Ingenio 2010; fue aprobado en Consejo de Ministros el 4 de noviembre de 2005, y muchas de las actuaciones previstas se encuentran ya en funcionamiento en el Plan de dinamización de la economía (áreas de telecomunicaciones y sociedad de la información y sector audiovisual)[68].

[68] Ministerio de Economía y Hacienda, «Informe de seguimiento de las actuaciones previstas en el Plan de dinamización de la economía» (actualizado a 31 de marzo de 2006).

En la misma línea se pronuncia el Informe sobre la evolución del uso de las TIC[69], en relación a los avances de 2006 en los distintos ámbitos de aplicación de las nuevas tecnologías (recuadro III-4).

Además, y al objeto de optimizar la coordinación de las actividades contempladas en el Plan Avanza, se ha incluido como elemento clave la firma de convenios de colaboración con las comunidades autónomas y ciudades autónomas, que permitirán la cofinanciación de proyectos en actuaciones sectoriales.

Pese a los constatados resultados, el Gobierno continúa desarrollando medidas que suponen un nuevo impulso en el proceso de convergencia digital en Europa, como el programa de extensión de la banda ancha, o diversas actuaciones destinadas a mejorar la difusión y divulgación de los usos y ventajas de las nuevas tecnologías (recuadro III-5).

A este propósito se han facilitado diversas modalidades de ayudas, como las incluidas en la línea de financiación ICO-Plan Avanza 2006,

RECUADRO III-5

MEDIDAS PARA LA CONVERGENCIA DIGITAL CON EUROPA

(Consejo de Ministros de 12 de mayo de 2006)

Programa «Ciudades Singulares»: para la promoción de la sociedad de la información en un entorno local.

Reducción del plazo de ejecución del programa de extensión de la Banda Ancha en zonas rurales 2005-2008: se adelantarán las inversiones previstas para acelerar su cumplimiento en todos los ayuntamientos y poblaciones que superen los 250 habitantes, y las zonas en fase de desarrollo económico.

Impulso del Programa «Campus Inalámbricos»: mediante acuerdo con la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) para fomentar el uso de las TIC en la comunidad universitaria.

Actuaciones de difusión, divulgación y comunicación de los usos y ventajas de las TIC en el marco del Plan Avanza.

- Inmersión digital: dinamización de colectivos jóvenes que ya han tenido contacto con las TIC.
- Dinamización de polígonos industriales: para la incorporación de las TIC en las pyme asentadas en los polígonos industriales menos favorecidos por la iniciativa privada.
- Impulso a la Identidad Digital: acción de promoción de dominios «.es».
- Generación de confianza y seguridad: para potenciar los usos prácticos de Internet (especialmente comercio electrónico y administración electrónica).

[69] Elaborado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (Radiografía Electrónica de España) y presentado al Consejo de Ministros de 27 de octubre de 2006.

que incluye un préstamo TIC (para pymes que no dispongan de banda ancha e inviertan en equipamiento, y las que aún disponiendo de esa conexión inviertan en software y hardware para mejorar procesos empresariales), un Préstamo jóvenes y universitarios (para residentes en territorio español entre los 18 y los 35 años de edad, y estudiantes matriculados en centros españoles de estudios universitarios con conexión a internet), y un Préstamo ciudadanía digital (para residentes en territorio español que dispongan de conexión).

La evolución de las TIC en los tres últimos años refleja también la dinamización de iniciativas y políticas puestas en marcha desde las administraciones.

En el ámbito normativo, se encuentra en fase de borrador el Anteproyecto de Ley para el acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones, cuyo fin último será conseguir una Administración más eficaz y ágil, aumentando la transparencia y control democrático de estas instituciones. En este sentido, el Consejo de Ministros de 27 de octubre de 2006 recibía un Informe del ministro de Administraciones Públicas que resume los desarrollos realizados durante esta legislatura: DNI electrónico; el Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones (SARA) —infraestructura que permite y garantiza la comunicación entre distintas administraciones—; y la Red 060 de la Administración General del Estado, integrada por oficinas presenciales y una página web con servicios personalizados (www.060.es).

Por otro lado, y en el actual contexto de desarrollo tecnológico, concretamente en relación a la evolución hacia sistemas de transmisión digital, ha sido preciso abordar la reforma de los medios de comunicación de titularidad pública estatal mediante la Ley 17/2006[70], disposición que, entre otros aspectos, define la función del servicio público estatal de radio y televisión, incorporando la oferta de servicios interactivos. Se incluyen entre sus funciones la de contribuir al desarrollo de la sociedad de la información, para lo cual ambos medios de comunicación se comprometen a utilizar las tecnologías y vías de difusión disponibles y a desarrollar nuevos servicios orientados a mejorar la oferta de programación y acercar las administraciones públicas a los ciudadanos. Para el adecuado desarrollo de

[70] Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y televisión de titularidad estatal.

estos servicios se ha aprobado el Plan técnico nacional de radiodifusión sonora[71], que permitirá regular la asignación de frecuencias y su gestión desde las administraciones competentes (estatal, autonómica, local) en función de los distintos ámbitos de cobertura de las estaciones de radiodifusión.

4. VIVIENDA

La accesibilidad y la calidad de la vivienda constituyen aspectos fundamentales en la calidad de vida de los españoles y, como tales, aparecen repetidamente entre las principales preocupaciones de la población. La confirmación durante 2006 de la tendencia a la moderación en el crecimiento de los precios de la vivienda se vió empañada por el continuo deterioro en el grado de accesibilidad y por su impacto sobre el endeudamiento de los hogares.

En efecto, el precio de la vivienda moderó su avance por la conjugación del aumento continuado de la oferta, por un lado, materializado en el elevado número de viviendas iniciadas durante el año, y, de otro lado, por la menor presión de la demanda, puesto que la vivienda atenuó su atractivo como inversión alternativa a los mercados de valores y, además, se deterioró la accesibilidad en un marco de mayores tipos de interés.

Todo ello justifica la intervención del Estado en un intento de mejorar la accesibilidad de los ciudadanos a una vivienda digna y de calidad. En este sentido, destacan los avances producidos durante 2006 en la ejecución del Plan Estatal de Vivienda, así como los debates surgidos alrededor de dos normas que afectan directamente a la accesibilidad como son la Ley del Suelo y la reforma de la Ley Hipotecaria. En cuanto a la calidad de la vivienda, en 2006 se aprobó el Código Técnico de la Edificación (CTE)[72], en el que se recogen las exigencias básicas de calidad, seguridad y habitabilidad para los edificios de nueva construcción.

[71] Real Decreto 964/2006, de 1 de septiembre, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia.

[72] Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación. Véase el capítulo I.3.2.3 de esta Memoria.

En este apartado se analiza la evolución reciente de los precios y la accesibilidad a la vivienda, se presentan las principales iniciativas en política de vivienda del año así como algunos indicadores básicos de la calidad del entorno urbano.

4.1. La situación de los precios y accesibilidad a la vivienda en España

Se modera el crecimiento de los precios de vivienda

Durante 2006 se confirmó la moderación en el crecimiento de los precios de la vivienda, trayectoria que se inició a finales de 2003. Así, el precio medio de la vivienda libre tasada avanzó en el cuarto trimestre de 2006 un 9,1 por 100, en términos interanuales, hasta los 1.991 euros el metro cuadrado (gráfico III-8).

La moderación en el crecimiento de los precios fue común tanto a la vivienda nueva, con menos de dos años de antigüedad, que creció al 9,6 por 100, como a la vivienda usada, siendo en este último caso más intensa, ya que avanzó un 8,5 por 100, 5,8 puntos porcentuales menos que en el último trimestre de 2005. A pesar de ello, el precio del metro cuadrado de la vivienda usada sigue siendo superior al de la vivienda nueva[73], 2.000,6 euros el metro cuadrado de la vivienda usada frente a 1.957,6 euros de la nueva.

La tendencia registrada desde finales de 2004 confirmaría que el ajuste de los precios de la vivienda se está produciendo de manera gradual. En consecuencia, la posibilidad de una corrección brusca de los precios parece haberse diluido a lo largo de 2006.

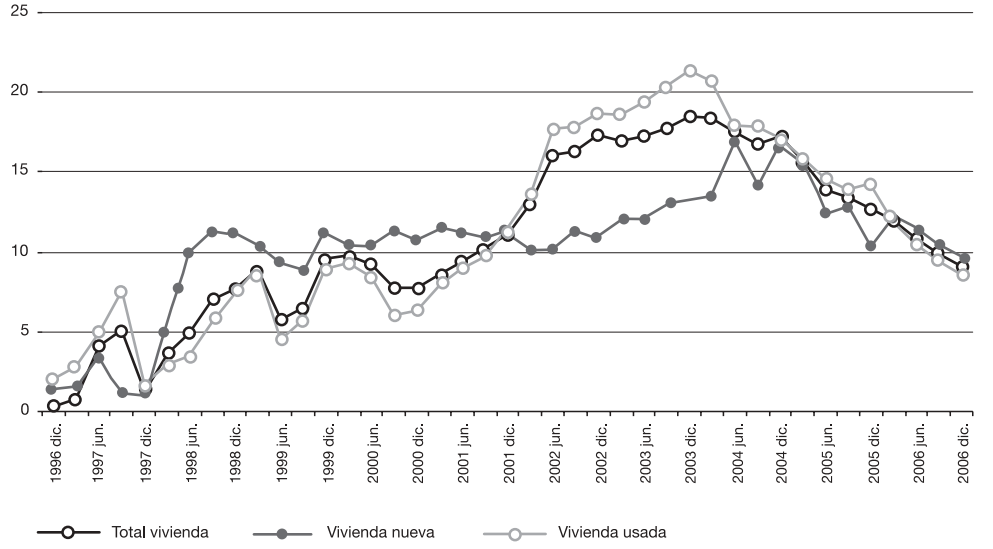
En efecto, durante el periodo 2000-2003, años de pobre comportamiento bursátil, la vivienda se convirtió en una alternativa razonable desde el punto de vista financiero a la inversión en renta variable. Sin embargo, la recuperación de los mercados de valores, concretamente del IBEX-35, cuya rentabilidad supera a la de la vivienda desde 2005, habría reducido el atractivo de este tipo de inversión, eliminando una parte de la presión sobre el precio de la vivienda. Esta corrección se habría trasladado igualmente a la parte de inversión extranjera que respondía a este componente; en 2006 se redujo aún

[73] Tal y como sucedió por primera vez en 2004.

GRÁFICO III-8

PRECIO MEDIO DEL METRO CUADRADO DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA

(Tasa de variación interanual. Base 2005)



Fuente: Banco de España, *Síntesis de Indicadores*.

más la inversión extranjera en inmuebles en España, descenso que se viene produciendo desde el último trimestre de 2004.

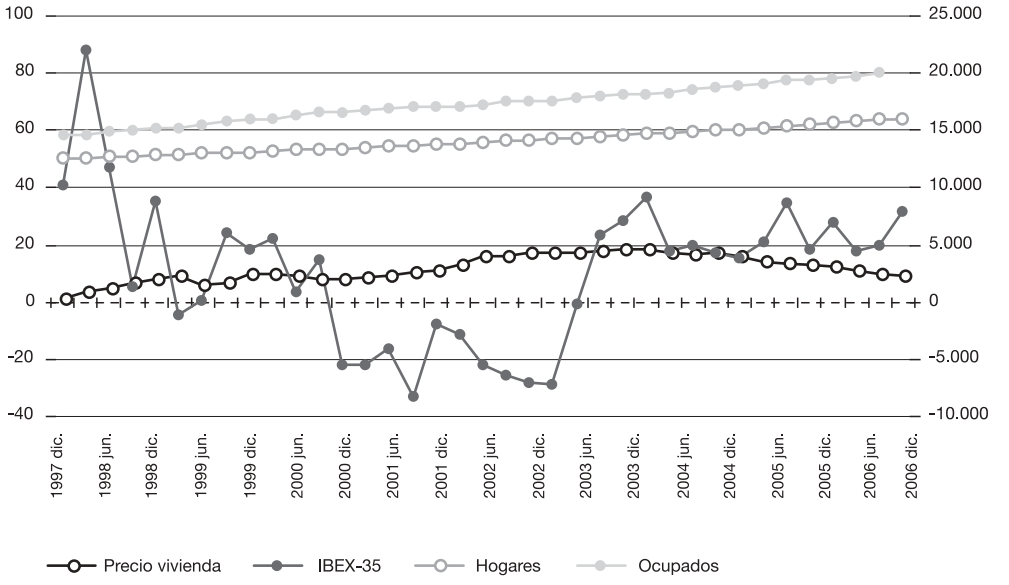
Aunque el interés que había despertado la vivienda como valor refugio para los flujos de inversión está desapareciendo, todavía existen otros factores, fundamentalmente demográficos y/o sociales, que mantienen la presión de la demanda sobre los precios de la vivienda (gráfico III-9).

Destaca el elevado crecimiento experimentado por el número de hogares en España, de modo que, a finales de 2006, se contabilizaban 16,0 millones, un 21,7 por 100 más que hace diez años. El ritmo de crecimiento del número de hogares se ha acelerado en los últimos ejercicios (superando de media el 3,0 por 100 anual desde 2003) debido a los flujos migratorios, al avance en el empleo, así como a los cambios en las estructuras familiares.

GRÁFICO III-9

ALGUNOS FACTORES DETERMINANTES DE LA DEMANDA Y PRECIOS DE LA VIVIENDA

(Tasas de variación de precios vivienda e IBEX-35 y miles de hogares y ocupados)



Fuente: Banco de España, *Síntesis de Indicadores.*

En efecto, desde 1998 la entrada masiva de inmigrantes ha contribuido notablemente tanto al crecimiento demográfico[74] como al del número de hogares. En general, la población inmigrante supone *per se* un aumento de la demanda en los mercados de vivienda, principalmente de alquiler; sin embargo, a medida que aumenta el tiempo de residencia y consolidan sus hogares en España aumenta la demanda de vivienda en propiedad, circunstancia que se deja notar con más intensidad en las grandes ciudades y/o en aquellas zonas más dinámicas en la creación de empleo.

En los últimos años, la mayor creación de empleo podría haber desempeñado un papel primordial en la creación de hogares, sobre

[74] Memoria CES 2005, capítulo III.2.2.2.

todo por parte de los jóvenes, cuya tasa de paro se ha reducido notablemente, lo que podría haber ido unido a una mayor emancipación. Otras tendencias sociodemográficas como el mayor número de divorcios o la menor dependencia de los mayores podrían haber contribuido, igualmente, a aumentar el número de hogares en España[75].

Producción de vivienda

En general, el comportamiento de los precios está condicionado por la capacidad de reacción de la oferta ante cambios en las circunstancias de la demanda. En el mercado de vivienda, más que en otros mercados, dado los elevados costes e inversión temporal que supone generar el producto, la oferta responde con un cierto retraso a las presiones de demanda. Se añade, además, que, en este caso, la oferta está condicionada por la disponibilidad de suelo edificable. Este retraso puede generar una sobrerreacción de los precios que se corregiría a medida que se fueran introduciendo en el mercado las nuevas unidades producidas.

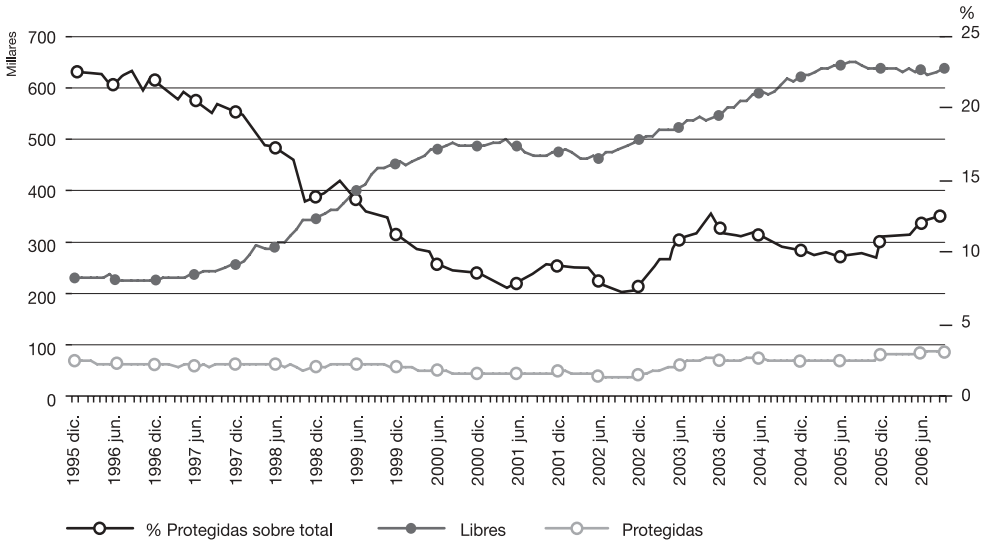
En efecto, hasta la segunda mitad de 2002, las viviendas iniciadas no presentaron una tendencia al alza de manera sostenida, mientras que los precios habían iniciado su escalada particular desde finales de 2000, indicando la mayor demanda de vivienda. Este retardo temporal podría haber tensionado el mercado en los primeros años de aumento de la demanda. Este retraso en el ajuste habría caracterizado, igualmente, el ejercicio 2006, durante el cual el número de viviendas iniciadas continuó creciendo notablemente a pesar de la ralentización de la demanda. De hecho, el número de viviendas iniciadas en 2006 parece continuar la tendencia de 2005, cuando se alcanzó la cifra record de más de 700.000 viviendas iniciadas tanto libres como protegidas (gráfico III-10).

Asimismo, en 2006 parece haberse consolidado la trayectoria alcista, iniciada en 2002, de construcción de vivienda protegida. De hecho, la vivienda protegida había perdido peso a lo largo del último decenio debido, principalmente, a la pérdida de atractivo de la construcción de vivienda protegida en comparación con la libre y al encarecimiento de los costes de la construcción, sobre todo del coste del suelo. De representar el 21,9 por 100 del total de viviendas iniciadas en 1996 se pasó al 8,1 por 100 en 2002, su valor más

[75] Banco de España, «Características de la reciente expansión inmobiliaria en una perspectiva de medio plazo», Boletín Económico, julio-agosto 2006.

GRÁFICO III-10

VIVIENDAS INICIADAS LIBRES Y PROTEGIDAS, 1995-2006



Fuente: Ministerio de la Vivienda.

bajo de los últimos años, para desde entonces mostrar una cierta recuperación tanto en términos relativos como absolutos; de modo que en 2006 representaban el 12,5 por 100 del total de viviendas iniciadas.

De acuerdo con las cifras ofrecidas por el Ministerio de Fomento, durante 2006 se visaron en España 863.766 viviendas, lo que supone un crecimiento anual de 18,4 por 100, la tasa más elevada desde diciembre de 2003, y 12,2 puntos porcentuales más que en 2005. Dado el contexto de moderación de la demanda, el repunte en el ritmo de actividad, que fue manifiestamente superior en la segunda mitad de año, resulta sorprendente y podría responder en parte a un cierto «efecto anticipación» a la entrada en vigor del nuevo CTE. De hecho, para los seis meses siguientes a la aprobación de dicho Código, marzo de 2006, se abrió un periodo transitorio de aplicación de la nueva normativa,

de modo que las edificaciones presentadas a licencia tenían un cierto margen a la hora de cumplir con los nuevos estándares impuestos por el CTE; este plazo se amplió con determinadas exenciones a la aplicación durante seis meses más, hasta marzo de 2007.

A finales de 2006, el Ministerio de Vivienda presentó por primera vez datos sobre el parque de viviendas existentes en España. Así, en 2005 existían en España 23.209.842 viviendas en España, un 68,4 correspondía a viviendas principales. En 2006 el parque aumentó en 586.874 viviendas, de ellas 423.606 eran viviendas principales y 163.268 no principales. Respecto a la tenencia de vivienda principal, las cifras revelan la preponderancia de la vivienda en propiedad frente al alquiler, así existían en 2006 12.992.650 viviendas en propiedad, 1.879.559 en alquiler, 398.107 en cesión y 613.954 otras formas de tenencia.

Accesibilidad y condiciones de financiación

La evolución de los precios junto con los condicionantes financieros son claros determinantes a la hora de decidir la compra de una vivienda. La tasa de accesibilidad, que se mide como el cociente entre el precio medio de una vivienda y la renta bruta por hogar, ha experimentado un notable deterioro en los últimos años; así, hace diez años el precio de una vivienda media suponía la renta anual de 3,5 años para una familia tipo, mientras que a finales de 2006 se necesitaban 7,1 años de renta para cubrir el precio medio de la vivienda.

CUADRO III-11

INDICADORES DE ACCESIBILIDAD, 1996-2006

Accesibilidad	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ocupados (CNE 95) variación interanual	403	510	642	762	760	444	391	627	670	667	n.d.
Tasa de paro juvenil (20-29 años)	32,4	29,3	26,8	21,9	19,6	17,2	17,3	16,7	14,9	12,9	11,5
Precio de la vivienda/RBD por hogar	3,5	3,5	3,6	3,8	3,9	4,2	4,8	5,5	6,2	6,8	7,1
Esfuerzo teórico anual sin deducciones	36,7	30,4	28,3	27,8	31,8	30,5	31,7	31,8	35	36,8	43,3
Esfuerzo teórico anual con deducciones	27,7	23	21,6	20	22,7	21,6	22,3	22,5	24,6	25,7	30,4

Fuente: Banco de España, *Síntesis de Indicadores.*

Por su parte, el esfuerzo necesario para adquirir una vivienda[76], es decir los pagos anuales por cuota, aunque crecientes desde 2001 no se han incrementado en la misma magnitud que la tasa de accesibilidad. Hasta 2005 el impacto del incremento de los precios sobre el esfuerzo se habría amortiguado gracias al descenso de los tipos de interés. Pero, en 2006 el esfuerzo teórico anual revela un notable aumento en su ritmo de crecimiento, poniendo de manifiesto la insuficiencia del alargamiento de los plazos para contrarrestar tanto el incremento de las cuotas hipotecarias derivado de las subidas de los tipos de interés como el constante aumento del precio de las viviendas, y ello a pesar del crecimiento de los salarios, lo que, en definitiva, resulta en un deterioro de la capacidad adquisitiva de los hogares tanto presente como futura (cuadro III-11).

Evolución de la financiación hipotecaria

En efecto, el incremento de la competencia financiera ha provocado la aparición de diferentes fórmulas financieras y crediticias que tratarían de compensar los incrementos de precios, de tipos de interés y del nivel de endeudamiento de los hogares. Destacan, entre otros, el alargamiento en los plazos medios de amortización de los nuevos préstamos[77], el diferimiento en los pagos del principal e incluso de intereses o la posibilidad de disponer de cantidades amortizadas para financiar otras necesidades.

El crédito hipotecario total creció durante 2006 a un ritmo medio anual del 25,6 por 100 una décima de punto por debajo del crecimiento medio de 2005. El crédito a los hogares para la adquisición de vivienda creció a un ritmo medio anual algo inferior, un 22,7 por 100, 1,6 puntos porcentuales menos que en el ejercicio anterior, de modo que los créditos vivos en el tercer trimestre de 2006 destinados a esta finalidad alcanzaron el 56,6 por 100 del PIB.

De acuerdo con la Estadística Registral Inmobiliaria[78], el importe medio por hipoteca experimentó un crecimiento interanual del 10,2

[76] Esfuerzo anual bruto: mide el importe bruto de las cuotas a pagar por el hogar mediano en el primer año, tras la adquisición de una vivienda tipo financiada con un préstamo estándar por el 80 por 100 del valor de la misma, en porcentaje de la renta anual disponible del hogar.

[77] De acuerdo con la Estadística Registral Inmobiliaria, publicada por el Colegio de Registradores, los plazos medios de los nuevos préstamos hipotecarios se han incrementado desde el primer trimestre de 2005 hasta el tercer trimestre de 2006 en 29 meses, cuando el plazo se situó en los 27 años y 3 meses.

[78] Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España, *Estadística Registral Inmobiliaria*, cuarto trimestre 2006.

por 100, situándose en 146.683,41 euros. La cuota hipotecaria mensual media alcanzó, en el cuarto trimestre de 2006, los 902,07 euros para los créditos a tipo fijo (20 años) y 745,87 para los de tipo variable, representando respectivamente un 58,2 y un 48,1 por 100 del coste salarial mensual medio[79]. Considerando solamente los créditos a tipo variable, que representan el 98,7 por 100 del total de créditos, el porcentaje del coste salarial que se destinó al pago de la cuota mensual de la hipoteca aumentó 5,8 puntos en el último trimestre del año. No obstante, el esfuerzo fue muy diferente en función de la comunidad autónoma de residencia, de modo que en Madrid o Baleares se destinó alrededor de un 20 por 100 más del coste salarial mensual que en regiones como Extremadura o Asturias.

4.2. Principales novedades en la política de vivienda y cambios legislativos

En primer término, si bien se valoran positivamente los esfuerzos realizados en la publicación de estadísticas sobre los precios de la vivienda, conviene llamar la atención sobre las dificultades de análisis que plantea la insuficiencia de estadísticas completas y puntuales sobre los resultados de la política de vivienda. Al respecto, se recuerdan los compromisos alcanzados por parte del Gobierno en cuanto a la mejora en la transparencia en el ámbito de la información económica y estadística[80], concretamente, en el relativo al gasto público en vivienda.

Más allá de los avances que se pudieran registrar en la aplicación del Plan Estatal de Vivienda 2005-2008, a lo largo de 2006 se sucedieron los debates en torno a dos normas que, sin duda, afectarán notablemente al mercado de la vivienda en España, a su precio y, en

[79] El INE define el coste salarial como todas las remuneraciones, tanto en metálico como en especie, realizadas a los trabajadores por la prestación profesional de sus servicios laborales por cuenta ajena ya retribuyan al trabajo efectivo, cualquiera que sea la forma de remuneración o los periodos de descanso computables como de trabajo. El coste salarial incluye, por tanto, el salario base, complementos salariales, pagos por horas extraordinarias, y pagos atrasados. Todos estos componentes se recogen en términos brutos, es decir, antes de practicar retenciones o pagos a la Seguridad Social por cuenta del trabajador».

[80] Acuerdo de 2005 de la Comisión Delegada del Gobierno para asuntos económicos sobre mejoras en la transparencia en el ámbito de la información económica y estadística proporcionada por el Gobierno.

definitiva, a su accesibilidad. Por un lado, la Ley de Suelo[81], y por otro la reforma de la Ley Hipotecaria, materializada en el Anteproyecto de Ley de Modernización del mercado hipotecario y de regulación de las hipotecas inversas.

Ejecución del programa 2006 del Plan de Vivienda

De acuerdo con las cifras ofrecidas por la Subdirección General de Vivienda del Ministerio de Vivienda sobre la ejecución correspondiente al programa 2006, se observan, en general, elevados grados de realización que se situaron entre el máximo alcanzado por las ayudas otorgadas a inquilinos, un 240,7 por 100, y el mínimo marcado por la construcción de viviendas protegidas nuevas para alquiler, con una ejecución del 62,0 por 100. El número de viviendas protegidas nuevas para venta convenidas para el programa 2006 era de 46.336, un 95,8 por 100 de las cuales fueron efectivamente realizadas. Destacó igualmente, la ejecución del programa en rehabilitación alcanzando un 129,1 por 100 de lo convenido en este ámbito.

En cuanto al grado de ejecución del Plan de Vivienda por comunidades autónomas, las cifras ofrecidas por la Subdirección General de Vivienda manifiestan una elevada disparidad en cuanto al grado de cumplimiento entre regiones. Así destacaban Aragón, Castilla-La Mancha, Madrid, Castilla y León y La Rioja, todas ellas con una ejecución superior al 100 por 100 en cuanto a la financiación de viviendas protegidas de nueva construcción; en el otro extremo, Cantabria alcanzó el 31,9 por 100 de cumplimiento.

Resultan reseñables las disparidades en algunas comunidades autónomas entre la ejecución de la financiación de viviendas protegidas de nueva construcción para venta y la ejecución de las que se destinaron para el alquiler. Castilla-La Mancha y Extremadura presentaron una ejecución muy elevada en la construcción de vivienda protegida para venta frente a la construcción para alquiler, alcanzando esta última el 6,3 y 1,7 por 100, respectivamente; por el contrario, Canarias y Aragón presentaron ejecuciones mayores en las viviendas protegidas para alquiler que para venta, siendo el caso canario el más llamativo, con una ejecución del 233,0 por 100 en viviendas de alquiler y un 18,3 en las de venta.

[81] Dictamen del CES 10/2006, de 26 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley de Suelo, con voto particular de cuatro consejeros del Grupo Tercero.

En cuanto al resto de rúbricas del Plan de Vivienda, destacaron las ejecuciones de Andalucía y Aragón en ayudas a propietarios de vivienda libre para alquiler, un 268,3 y un 141,5 por 100, respectivamente, o las ejecuciones de Castilla y León y Cataluña en ayudas a inquilinos, un 836,0 y un 339,1 por 100, respectivamente. En cuanto a las actuaciones en rehabilitación, todos los territorios superaron el 100 por 100 de ejecución, salvo Extremadura, que ejecutó un 81,2 por 100 de lo convenido para el programa 2006.

Finalmente, en el marco del Plan de Vivienda 2005-2008, cabe reseñar la creación en agosto de 2006 del Consejo del Plan Estatal de Vivienda[82], un nuevo órgano de carácter asesor y consultivo dependiente del Ministerio que tratará de favorecer el control, evaluación y seguimiento de las políticas de vivienda en un marco de participación social y de colaboración entre administraciones; además, el nuevo Consejo tendrá atribuciones para informar sobre las estrategias y medidas concretas del Ministerio, así como sobre su eficacia.

En el marco del diseño del futuro Plan de Vivienda, desde el Ministerio de Vivienda se anunció la posibilidad de que éste gire en torno a la creación de un parque permanente de vivienda de protección oficial en régimen de alquiler. De hecho, el fomento del alquiler y el acceso de los jóvenes a la vivienda constituyen unas de las principales prioridades en política de vivienda, de modo que la entrada en vigor del nuevo IRPF presenta una exención total de este impuesto de las rentas inmobiliarias procedentes de alquileres a jóvenes menores de 35 años.

Futura Ley de Suelo

El 26 de julio de 2006, el CES emitió dictamen[83] sobre la reforma de la Ley de Suelo, subrayando la oportunidad de la norma, puesto que su inmediato antecedente, la Ley de 1998 de Régimen de suelo y valoraciones, había sido fuente de importante de conflictos de competencias, así como objeto de importantes discrepancias en torno a la clasificación del suelo y al régimen de valoraciones. La nueva Ley contemplaría como objetivos: aumentar la transparencia, la eficacia y la participación pública en la ordenación y gestión del

[82] Orden VIV/2668/2006, de 27 de julio, por la que se establecen la composición y el funcionamiento del Consejo del Plan Estatal de Vivienda.

[83] Dictamen del CES 10/2006, de 26 de julio, sobre el Anteproyecto de Ley de Suelo, con voto particular de cuatro consejeros del Grupo Tercero.

suelo; aumentar la previsión e información sobre las infraestructuras y los recursos naturales disponibles y afectados en los procesos de transformación urbanística; promover la eficiencia en los mercados del suelo y regular, con garantías, la participación de la iniciativa privada en los procesos de transformación de este recurso; finalmente, obtener más suelo para el desarrollo de la política de vivienda por las Administraciones competentes.

Se valoró positivamente la creación de un sistema público de información sobre suelo y urbanismo, así como la posible inscripción en el Registro de la Propiedad de aspectos como la reserva para vivienda protegida o el tratarse de suelo forestal incendiado. Sin embargo, consideró que deberían establecerse reglas básicas que permitieran una tramitación diligente de los procedimientos administrativos de aprobación, ordenación y ejecución[84]. Se consideró igualmente positiva la regulación del derecho real de superficie, que podría contribuir a desarrollar nuevas formas de promoción inmobiliaria con menor repercusión de suelo que ampliarían la iniciativa privada y dinamizarían la oferta de suelo.

Respecto al objetivo de ampliar el suelo disponible para la actuación pública, tanto en desarrollos urbanísticos como para vivienda protegida, se contempla el establecimiento de una cuota de cesión de entre el 5 y el 15 por 100, y en la reserva de un mínimo del 25 por 100 de la edificabilidad residencial para vivienda protegida[85]. Respecto a las cesiones, más allá de la valoración sobre los porcentajes fijados, se llamó la atención acerca de la necesidad de una efectiva dedicación de los patrimonios públicos de suelo a los fines previstos y no a sufragar, como viene ocurriendo con frecuencia en la actualidad, el gasto corriente de los ayuntamientos. Se subrayó, además, que habría que intentar evitar una monetarización sistemática de las cesiones de suelo y que, respecto a la reserva de edificabilidad para vivienda protegida, se necesitarían mecanismos que asegurasen su efectiva construcción.

Se recomendó, además, adecuar el Plan Estatal de Vivienda al nuevo escenario que planteaba el Anteproyecto y revisar el sistema

[84] El CES propone promover algún tipo de «código de calidad» de las propias Administraciones que las comprometiese a una tramitación diligente.

[85] Este límite se aumentó del 25 al 30 por 100 en el Proyecto enviado al Senado.

de financiación de las entidades locales para impedir que los ayuntamientos usen suelo reservado para vivienda protegida como forma de financiación de sus gastos corrientes. En todos estos aspectos el CES insistió en que el desarrollo y el cumplimiento de lo dispuesto acerca de los patrimonios públicos de suelo son factores clave para el logro de los fines que se propone alcanzar la futura Ley del Suelo.

Debate sobre la nueva regulación hipotecaria

En 2006, el Ministerio de Economía y Hacienda anunció su intención de modificar la regulación del mercado hipotecario español con el objetivo de adaptarlo a nuevos instrumentos y de ampliar las posibilidades de elección de las entidades y familias[86]. Las principales novedades anunciadas hasta ahora versan sobre la mejora de los mecanismos de transparencia y protección al consumidor, la modificación del régimen de penalizaciones por subrogación y cancelación anticipada de los préstamos hipotecarios, la reducción de los costes arancelarios notariales y registrales asociados a la subrogación, cancelación y novación modificativa de una hipoteca, el fomento de la independencia de las entidades de tasación, la flexibilización del régimen jurídico de los mecanismos de refinanciación y la regulación de la hipoteca inversa y el seguro de dependencia.

En la tramitación del Anteproyecto fueron desapareciendo aspectos interesantes que habrían reducido los costes de formalización de los préstamos hipotecarios, como la reducción del Impuesto de Actos Jurídicos Documentados en avales no formalizados simultáneamente con el préstamo o la reducción de la base imponible sobre la que aplicar este impuesto, que habría pasado a ajustarse estrictamente al importe del préstamo[87].

Asimismo, podrían haberse incluido en la nueva legislación algunos aspectos que, además de garantizar una mayor seguridad jurídica, mejorarían los mecanismos de transparencia y protección al consumidor. Sirvan de ejemplo la posible ampliación del límite de aplicación de

[86] El 2 de marzo de 2007 se presentó al Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del mercado hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero, de regulación de las hipotecas inversas y el seguro de dependencia y por la que se establece determinada norma tributaria. Su Anteproyecto no fue dictaminado por el CES.

[87] Con la legislación vigente la base imponible del impuesto de AJD recoge además del importe del préstamo, los intereses y las costas.

la orden sobre transparencia de las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios[88], o que, dado el auge de las empresas reunificadoras de créditos, la nueva Ley hubiera incidido en la necesidad de que estas entidades respetaran al menos las mismas exigencias de transparencia e información que se solicitan a las entidades financieras.

4.3. Calidad del entorno urbano

La calidad de vida de población depende también en gran medida del entorno urbano en el que viven, sobre todo teniendo en cuenta que la concentración poblacional en las ciudades es cada vez mayor. Es por ello que, junto a la accesibilidad y la calidad de la vivienda, sea necesario prestar atención a factores tan importantes para la calidad de vida como son los equipamientos urbanos, la movilidad y la seguridad de las ciudades, o el entorno natural de las mismas, entre otros.

La Unión Europea no ha sido ajena a esta cuestión y ha incluido el desarrollo urbano sostenible en la política de cohesión. Así, las orientaciones estratégicas comunitarias 2007-2013 conceden una atención especial a determinados territorios, entre ellos las zonas urbanas, estimulando un enfoque integrado de la política de cohesión que favorezca no sólo el crecimiento económico y de empleo, sino también objetivos sociales y medioambientales. Dichas orientaciones están dirigidas a cumplir los tres principales objetivos de la Agenda revisada de Lisboa: aumentar el atractivo de las ciudades como lugares de trabajo e inversión, impulsar la economía de la innovación y el conocimiento en los centros urbanos, y mejorar en ellos la calidad del empleo[89].

---

[88] La Orden de 5 de mayo de 1994 sobre transparencia de las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios establece el límite de su ámbito de aplicación en préstamos de importe igual o inferior a 25.000.000 de pesetas (150.253,03 euros). De acuerdo con la *Estadística de hipotecas (Base 2003)* del INE, el importe medio de las hipotecas constituidas durante el año 2006 en España alcanzó un importe de 156.876, lo que deja obsoleto el límite anteriormente señalado, y más aún si se tiene en cuenta que el importe de las hipotecas en determinados territorios está bastante por encima de ese nivel medio.

[89] La Auditoría Urbana realizada en 2000, que ha servido de base para el diseño de las orientaciones estratégicas comunitarias 2007-2013, destaca el papel fundamental del transporte como instrumento de accesibilidad en y entre los centros urbanos, la importancia de las nuevas tecnologías y la innovación en su dinámica y estructura socioeconómica, o la diversidad de situaciones respecto a la ciudad como centro de empleo.

La Comisión Europea, por su parte, señaló cuatro aspectos específicos de la dimensión urbana que deben tomarse en consideración para conseguir los objetivos de crecimiento económico y cohesión social fijados en la estrategia de Lisboa: la accesibilidad y movilidad; el acceso a infraestructuras de servicios, el entorno natural y físico, y la cultura[90].

La percepción subjetiva de los ciudadanos sobre su calidad de vida y el grado de satisfacción con su entorno es un indicador relevante para conocer el estado de la cuestión en Europa y en España. A este respecto, los datos de la Encuesta de calidad de vida realizada por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo ponen de manifiesto que existen diferencias importantes entre los países de la UE-15 y los recién incorporados, así como entre éstos y los países candidatos. En términos generales puede decirse que, a excepción de Italia y Grecia, el porcentaje de ciudadanos de UE-15 que se declara insatisfecho con el acceso a infraestructuras, seguridad ciudadana y elementos medioambientales como el ruido, polución, calidad del agua y zonas verdes, es bajo. Los ciudadanos de los países recién incorporados y en especial de los países candidatos, sin embargo, muestran un grado de insatisfacción mucho mayor. Se trata de diferencias razonables si se tiene en cuenta la situación económica y socio-política de los países del este de Europa (cuadro III-12).

El mayor grado de descontento de los ciudadanos europeos se refiere a la accesibilidad a las infraestructuras, concretamente a los servicios médicos y a la seguridad. A este respecto, en el ámbito de la UE-15 los porcentajes más elevados de quejas los encontramos en los países del sur de Europa, concretamente en Portugal, Grecia e Italia, y los menores en los países escandinavos, Austria, Alemania y Francia. En los países de reciente incorporación la mayoría de las quejas se refieren a la seguridad ciudadana, mientras que en los países candidatos al acceso a infraestructuras.

Los ciudadanos europeos también muestran descontento con los elementos medioambientales, aunque en menor medida. En la UE-15 las quejas se refieren en especial al ruido y a la polución, mientras que en los países candidatos el descontento se refiere sobre todo a la escasez de zonas verdes y a la calidad del agua.

[90] Comisión Europea, «Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones», COM (2006) 385.

CUADRO III-12

QUEJAS SOBRE RUIDO, POLUCIÓN, AUSENCIA DE ZONAS VERDES, CALIDAD DEL AGUA, SEGURIDAD Y LARGA DISTANCIA A LOS SERVICIOS MEDICOS EN LA UNIÓN EUROPEA

(En porcentaje)

Países	Tipo de quejas					
	Ruido	Polución	Ausencia de zonas verdes	Calidad del agua	Seguridad	Larga distancia a servicios médicos
Austria	11	8	4	2	8	16
Bélgica	21	17	14	14	17	9
Dinamarca	5	3	1	1	6	10
Finlandia	8	5	1	2	10	10
Francia	26	29	23	28	9	10
Alemania	9	5	4	2	23	15
Grecia	29	33	25	24	36	29
Irlanda	8	7	10	11	10	20
Italia	30	40	36	26	24	45
Luxemburgo	16	16	10	17	22	12
Holanda	8	3	8	2	13	14
Portugal	17	17	23	13	30	32
España	**22**	**17**	**21**	**24**	**22**	**22**
Suecia	7	6	3	1	9	7
Reino Unido	11	7	4	5	33	16
Chipre	24	23	21	37	9	48
República Checa	20	20	11	13	28	26
Estonia	13	13	6	24	38	21
Hungría	21	22	13	18	35	27
Letonia	20	24	16	37	50	29
Lituania	17	20	22	39	65	21
Malta	34	49	44	34	23	15
Polonia	19	22	17	21	29	23
Eslovaquia	17	19	14	15	35	37
Eslovenia	14	19	6	15	18	25
Bulgaria	18	23	18	28	39	55
Rumania	19	26	17	22	35	43
Turquía	29	29	45	41	39	52
UE-15	18	18	16	15	21	21
NEM	19	21	15	20	32	26
PC3	25	28	35	35	38	51

NEM: Nuevos Estados miembros (10); PC3: Países candidatos (3).
Fuente: Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo. *Encuesta de calidad de vida 2003. Social dimensions of housing.*

En cuanto a España, los datos muestran que el grado de insatisfacción de los ciudadanos es ligeramente superior a la media de la UE-15, lo que nos sitúa en un nivel intermedio, inferior al de otros países del sur de Europa, como Italia, Grecia o Portugal, pero todavía muy por encima del correspondiente a los países nórdicos, Alemania o Austria.

CUADRO III-13

SATISFACCIÓN DE LOS CIUDADANOS ESPAÑOLES RESPECTO A LAS CONDICIONES AMBIENTALES DE SUS VIVIENDAS, 2000-2005

(Porcentaje de hogares sobre el total)

Año	Luz natural insuficiente	Ruidos producidos por vecinos o de la calle	Contaminación y otros problemas ambientales	Delincuencia o vandalismo	Ningún problema
2000	11,1	30,0	8,5	12,3	50,9
2001	11,7	34,6	9,7	14,7	46,5
2004	14,2	25,5	15,8	18,9	52,8
2005	10,8	28,8	16,6	18,7	53,4

Fuente: INE. *Panel de Hogares de la Unión Europea* (2000-2001) y *Encuesta de Condiciones de Vida* (2004-2005).

Por otro lado, los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida y el Panel de Hogares[91] muestran que más de la mitad de los hogares españoles está satisfecho con las condiciones ambientales, habiéndose registrado a este respecto una tendencia al alza de más 2,5 puntos porcentuales respecto al año 2000. No obstante, un porcentaje importante de hogares (en torno al 30 por 100) se queja de problemas de ruidos y también, aunque en menor medida, de problemas de delincuencia y contaminación. Las quejas por ruido, sin embargo, han experimentado un ligero descenso, aunque hubo cierto repunte en 2005, mientras que las referidas a contaminación y delincuencia han registrado un incremento notable (8,1 y 6,4 puntos porcentuales, respectivamente) (cuadro III-13).

En 2005, por tanto, señalaban tener problemas algo menos de la mitad de los hogares españoles, situación que alcanzó óptimos en Cantabria y Asturias, correspondiendo los peores resultados a Ceuta y Melilla, Madrid y la Comunidad Valenciana, donde más del 30 por 100 de los hogares se vieron afectados por problemas de ruido, cerca del 20 por 100 por contaminación, y en los dos primeros casos alrededor del 30 por 100 se quejaba de padecer algún tipo de delincuencia o vandalismo.

[91] La Encuesta de Condiciones de Vida es una operación estadística anual dirigida a los hogares, cuyos resultados, que corresponden a 2004 y 2005, están armonizados con el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE).

5. DESARROLLO SOSTENIBLE

El claro protagonismo que los aspectos medioambientales están adquiriendo en los últimos años afecta a ámbitos de muy diversa naturaleza, definidos de manera global como desarrollo sostenible. Si bien es cierto que han comenzado a incorporarse dinámicas e iniciativas de sostenibilidad en entornos económicos y sociales, la amplia entidad de las mismas excede los límites de este epígrafe, que se centra básicamente en la perspectiva medioambiental.

En este capítulo se refieren, en primer lugar, las iniciativas internacionales más destacadas, luego se describe la evolución de los indicadores que mejor definen la actual situación medioambiental nacional e internacional y, finalmente, la coyuntura relacionada con el cambio climático y el Protocolo de Kioto en España.

5.1. Panorama internacional

5.1.1. **Iniciativas de sostenibilidad ambiental**

El 16 de junio de 2006 se aprobaba el documento de revisión de la Estrategia Europea para un Desarrollo Sostenible (EEDS)[92], elaborado por el Consejo Europeo, y dirigido a cambiar gradualmente los actuales patrones no sostenibles de consumo y producción, así como al acercamiento de las políticas hacia la protección de los derechos fundamentales, la solidaridad intergeneracional, la integración de consideraciones económicas, sociales y medioambientales, el principio de precaución ante incertidumbres científicas, o la incorporación del coste real de actividades económicas en los precios de los productos, entre otros aspectos. En la dinámica de revisión bianual propuesta, cada Estado miembro deberá facilitar sus progresos en función de las correspondientes Estrategias nacionales de Desarrollo Sostenible a partir de 2007.

Seguimiento de la EEDS

En respuesta a las consideraciones realizadas por el Consejo Europeo en el documento de revisión de la EEDS, las instituciones europeas han dinamizado la orientación de determinadas políticas medioambientales en el contexto más amplio del desarrollo sostenible.

[92] Consejo de la Unión Europea, Revisión de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible (Bruselas, 9 de junio de 2006).

Así, uno de los ámbitos más intensamente abordados durante 2006 ha sido el de la energía[93], con el doble propósito de fomentar un uso más eficiente[94], por un lado, e impulsar las fuentes renovables, por otro, apostando por unos objetivos más ambiciosos que los actuales. En opinión de la Comisión Europea, es necesario alcanzar una cuota del 20 por 100 sobre el consumo interior bruto en 2020[95], lo que requerirá un fuerte crecimiento de los sectores directamente implicados: electricidad, biocombustibles y acondicionamiento térmico. Y ello pese a que no parece probable alcanzar el objetivo del 12 por 100 establecido para 2010, debido fundamentalmente a la naturaleza compleja y descentralizada de las aplicaciones de energías alternativas. La producción de electricidad a partir de renovables constituye una excepción, ya que previsiblemente se aproximará al 19 por 100 en 2010[96].

En relación a los biocarburantes, considerados como combustibles alternativos para el transporte, la producción europea creció en 2005 el 65,8 por 100. Por el momento los avances son insuficientes en relación a lo dispuesto por la Directiva 2003/30/CE[97], ya que frente a la cuota de mercado del 2 por 100 establecida para 2005, se alcanzó ese año un 1 por 100 (con progresos muy poco homogéneos, ya que únicamente Alemania con el 3,8 por 100, y Suecia con el 2,2 por 100 alcanzaron el valor de referencia)[98], por lo que parece difícil llegar al 5,75 por 100 fijado para 2010. Sin embargo, en línea con la

[93] Véase el capítulo I.2.3.3 de esta Memoria.

[94] Directiva 2006/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos y por la que se deroga la Directiva 93/76/CEE; Comisión Europea, «Movilización de fondos públicos y privados para favorecer el acceso mundial a servicios energéticos inocuos con el clima, asequibles y seguros: el Fondo mundial para la eficiencia energética y las energías renovables», COM (2006) 583 final, y «Plan de acción para la eficiencia energética», COM (2006) 545 final. Conclusiones de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea: «Plan de Acción del Consejo 2007-2009, Política Energética para Europa» (Bruselas, 9 de marzo de 2007).

[95] Comisión Europea, Hoja de Ruta de las energías renovables. Energías Renovables en el siglo XXI: construyendo un futuro más sostenible, COM (2006) 848 final. Comisión Europea, Una política energética para Europa, COM (2007) 1 final.

[96] Comisión Europea, *Libro Verde. Informe de progreso de la electricidad renovable,* COM (2006) 849 final.

[97] Comisión Europea, *Informe de Progreso de Biocombustibles,* COM (2006) 845 final.

[98] Comisión Europea, *Informe sobre los progresos realizados respecto de la utilización de biocarburantes y otros combustibles renovables en los Estados miembros de la Unión Europea,* COM (2006) 845 final.

posición recientemente adoptada en relación al impulso a las renovables, y sobre la base de la disponibilidad de semillas y tecnologías de producción, la Comisión ha propuesto que dicha cuota alcance el 10 por 100 sobre el consumo total de combustibles en 2020.

Cambio climático: nuevos objetivos

El cambio climático ha sido objeto de intensa consideración en el ámbito de la Unión Europea durante 2006 y principios de 2007: la Comisión se propone alcanzar en 2020 una reducción de emisiones de gases con efecto invernadero (GEI) al menos del 20 por 100 respecto a 1990, lo que redundaría en mantener el incremento de temperatura media mundial en torno al límite de 2°C en relación a los niveles preindustriales, como parte de los acuerdos y compromisos post-Kioto. El artículo 4 del Protocolo de Kioto establece que las partes son las inicialmente reconocidas, y por tanto, pese a la reciente ampliación de la Unión Europea, el cálculo de las asignaciones se refiere a los 15 Estados miembros que en su día se adhirieron al mismo; sin embargo, la Comisión requerirá un informe anual de emisiones a los 27 Estados miembros, conforme a los criterios fijados por el Panel del Cambio Climático de la ONU.

Durante la decimosegunda Conferencia de las Partes de la Convención del Cambio Climático (COP 12) —Nairobi, 6 a 17 de noviembre de 2006— se alcanzaron numerosas decisiones y acuerdos orientados a mitigar el cambio climático y colaborar en el proceso de adaptación a los efectos del calentamiento global. Entre ellos pueden citarse el establecimiento de los compromisos de reducción de emisiones de los países del Anexo I, consolidando el calendario del primer periodo de cumplimiento (2008-2012) y su proyección a partir de 2012; la aprobación de un programa sobre impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático; la revisión de mecanismos de desarrollo limpio para mejorar la distribución de los proyectos (actualmente no equitativa, ya que África se encuentra prácticamente excluida, al ser destino sólo del 3 por 100 de los mismos); la agilización de los mecanismos financieros de la Convención; y el desarrollo de reglas para los países que deseen adoptar compromisos voluntarios de reducción de emisiones (a propuesta de la Federación Rusa)[99].

[99] El Grupo de Trabajo del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPPC) ha publicado recientemente su cuarto Informe, el impactante documento *Cambio Climático 2007: Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad,* orientado a agilizar las políticas a estos efectos.

Las conclusiones del denominado «Informe Stern» sobre cambio climático y economía mundial[100] han tenido efecto en los resultados de la Cumbre de Nairobi, influyendo también en el nuevo énfasis que ha alcanzado este aspecto en las políticas europeas. Como parte del paquete de medidas que establece una nueva política energética para Europa, la Comunicación «Limitar el calentamiento mundial a 2ºC»[101] propone una batería de actuaciones concretas tras analizar los costes de la inacción y los beneficios de la acción. Además, y ante la previsión de que en 2020 las emisiones de los países en desarrollo supongan más del 50 por 100 del total, también se proponen algunas medidas que estos países podrían adoptar para reducir sus emisiones, sin que ello implique un freno a su legítimo crecimiento económico (recuadro III-6).

El reto de los residuos electrónicos

Pero aún hay otros aspectos que preocupan en el ámbito internacional, entre los que destaca la referencia a los desechos eléctricos y electrónicos, residuos integrados por restos de ordenadores obsoletos, teléfonos móviles y otros aparatos electrónicos, cuya producción anual total oscila entre los veinte y cincuenta millones de toneladas, de las que Europa produce entre seis y siete. La Convención de Basilea sobre el control de movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación (ratificada por más de 160 países y en vigor desde 1992) tiene por objeto proteger la salud humana y el medio ambiente de los efectos adversos derivados de la producción, transporte y eliminación de residuos peligrosos, entre los que se encuentran los electrónicos. Sin embargo, países de África y Asia están recibiendo desde otros desarrollados enormes cantidades de estos residuos, convirtiendo amplias zonas en auténticos vertederos, con los graves problemas que ello ocasiona sobre la salud de sus habitantes y el medio ambiente. La Unión Europea ha introducido en los tres últimos años modificaciones legislativas para favorecer el reciclado de componentes de aparatos electrónicos y su adecuada eliminación, fomentando la restricción de algunas sustancias en su fabricación, y responsabilizando a los fabricantes en la recogida, tra-

[100] Sir Nicholas Stern, *Stern Review on the Economics of Climate Change* (estudio relativo al impacto del cambio climático y el calentamiento global sobre la economía mundial, redactado por encargo del Gobierno de Reino Unido y publicado el 30 de octubre de 2006).

[101] Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, *Limitar el cambio climático global a 2.ºC. El camino hacia 2020 y más allá,* COM (2007) 2 final. Excepcionalmente se hace referencia a un documento de 2007.

tamiento, valorización y eliminación correcta de los residuos de estos aparatos[102].

RECUADRO III-6

ANÁLISIS DEL IMPACTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y MEDIDAS PROPUESTAS POR UE

IMPACTO CAMBIO CLIMÁTICO

Costes de la inacción:

- Pérdida de entre el 5 y el 20% del PIB global.
- Concentración atmosférica de gases invernadero que puede alcanzar el doble de su nivel preindustrial en 2035, por lo que la temperatura media del planeta aumentaría más de 2ºC.
- Disminución de productividad de cosechas de cereales en el sur de UE y aumento en el norte.
- Incremento de mortalidad y morbilidad como consecuencia de los extremos térmicos estivales e invernales.
- Graves daños por la subida del nivel del mar, que provocará la inundación de regiones europeas.
- Efectos adversos sobre la actividad turística.

Beneficios de la lucha contra el cambio climático:

- Reducción del 2,8% del PIB global hasta 2030.
- Mejora de la calidad del aire.
- Aumento de la eficiencia energética y de la penetración de energías renovables.
- Creación de entre 250.000 y 300.000 puestos de trabajo gracias al Plan de Acción sobre la Biomasa.
- Recuperación de fertilidad de los suelos que sufren pérdidas considerables de carbono.

MEDIDAS PROPUESTAS POR LA UE

- Definición objetivos reducción emisiones: el Consejo pretende alcanzar un acuerdo internacional para reducir el 30% hasta 2020 respecto a 1990. Mientras, deberá adoptar de forma autónoma el firme compromiso de reducir el 20%.
- Nueva política energética europea: mejora de eficiencia en un 20% y aumento de las renovables en un 20% hasta 2020. Adoptar política de captura y almacenamiento geológico del carbono.
- Consolidación del regimen comunitario de comercio derechos de emisión: el 45% de emisiones europeas de CO_2 están cubiertas por el sistema, y deberá incrementarse a partir de 2013.
- Limitar las emisiones del sector transportes, para alcanzar el objetivo de 120g de CO_2/km en 2012.
- Reducir la emisión de gases de efecto invernadero de los sectores residencial y comercial.
- Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero distintos a CO_2, que representan en la UE el 17% del total de emisiones.
- Movilizar con rapidez el presupuesto destinado a I+D sobre medio ambiente, energía y transportes para 2007-2013, que se incrementará después de 2013.
- Impulsar desde países en desarrollo políticas destinadas al fomento de energías renovables, mejora de calidad del aire o captura de metano como fuente de energía, lo que no implicaría más del 1% del PIB esperable para estos países en 2020.

Fuente: Comisión Europea, Limitar el calentamiento mundial a 2ºC. Medidas necesarias para 2020 y después, COM (2007) 2 final y SEC (2007) 8. *Stern Review: La economía del cambio climático* (2006).

[102] Actos modificativos de las Directivas 2002/96/CE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, y 2002/95/CE sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en los aparatos eléctricos y electrónicos. El Reglamento CE 1013/2006 relativo al traslado de residuos, que sustituye al Reglamento (CEE) núm. 259/93 a partir de 12 de julio de 2007, por un lado reduce el número de listas de residuos cuyo traslado se autoriza, así como los procedimientos de control de dichos traslados, y por otro prohíbe expresamente las exportaciones de residuos que vayan a ser eliminados con destino a terceros países, a excepción de las que tengan destino en los países de la Asociación Europea de Libre Cambio (AELC) Partes del Convenio de Basilea.

5.1.2. **Evolución de los indicadores de sostenibilidad**

Al analizar los indicadores ambientales europeos pueden observarse ciertas tendencias negativas, especialmente evidentes en algunos casos, como la emisión de gases con efecto invernadero (GEI), que continúa creciendo debido, entre otros factores, al transporte por carretera. También la generación de residuos sólidos urbanos se ha incrementado, como consecuencia del crecimiento del consumo doméstico de materiales registrado entre 1995 y 2000, indicador definido como la cantidad de material directamente utilizado por una economía. Por el contrario, otros evolucionan favorablemente, como la intensidad energética de la economía, que se ha reducido en la Unión Europea respecto a 2003; también ha aumentado la tasa de electricidad generada a partir de renovables, único sector dentro de las aplicaciones de las energías alternativas que ha avanzado de forma significativa. El consumo de biocarburantes, si bien incipiente, ya se registra en la mayor parte de los Estados miembros, lo que supone un cambio de tendencia hacia una menor dependencia del petróleo en el ámbito del transporte (cuadro III-14).

Un aspecto que está generando inquietud en las instituciones europeas es el relativo a los cambios de ocupación del suelo europeo, motivado por la creciente expansión de desarrollos urbanos y otras infraestructuras sobre suelo agrícola, forestal o áreas seminaturales. Según la Agencia Europea de Medio Ambiente (EEA), entre 1990 y 2000 casi el 50 por 100 de la superficie que cambió estaba clasificada como arable o de cultivos permanentes, proceso especialmente significativo en Dinamarca y Alemania (gráfico III-11).

La tipología de ocupación varía según los países, siendo el detonante del cambio los sectores claves de la economía en cada caso; así, la construcción de viviendas, servicios y espacios recreativos ha sido más intensa en Luxemburgo o Irlanda. Las superficies industriales y comerciales han protagonizado el desarrollo urbano en Grecia y Hungría. En países con menos superficie artificial, como Polonia, el impacto más significativo lo han provocado las minas y canteras[103].

[103] Las infraestructuras lineales de transporte (3,2 por 100 de la superficie artificial total) están infraestimadas en las mediciones basadas en sensibilidad remota, como es el caso del Proyecto CORINE Land Cover de la Agencia Europea de Medio Ambiente, que utiliza imágenes satélite en las que la Agencia basa sus análisis.

CUADRO III-14

INDICADORES DE MEDIO AMBIENTE PARA LA UE-25 SEGÚN LA ESTRATEGIA DE LISBOA, 2004

Países	Emisión total GEI (CO_2 equiv.)[1]			Intensidad energética economía (consumo ktep/PIB)[2]	Transporte carga carretera	Transporte pasajeros en coche	RSU generados (kg/hab/año)[7]	RSU Eliminados[7]		Electricidad a partir de energías renovables[8]	Consumo de biocarburantes (cuota o % sobre el total de carburantes)	Consumo de materiales 2001[9] (índice 1995 = 100)	Cambio usos del suelo 2000 Superficie artificial (%)[10]
	2004	Objetivo 2010	Distancia 2004-2010		Tasa (Tm/km/total)[4]	Tasa (% pasajeros/km/total)[6]		Vertedero (kg/hab/año)	Incinerados (kg/hab/año)				
UE-25	92,7	:	:	204,9	76,9	–	537	247	94	13,9	0,70	–	2,87
UE-15	99,1	92,0	–7,1	187,5	79,3	–	580	242	111	14,9	0,60	102,40	–
Bélgica	100,7	92,5	–8,2	208,2	72,4	83,3	469	47	154	2,1	0,00	97,60	1,94
República Checa	74,9	92,0	17,1	851,8	74,5	81,2	278	222	39	4,0	1,00	–	6,52
Dinamarca	98,2	79,0	–19,2	120,3	92,2	80,4	696	31	379	27,0	0,00	103,30	1,09
Alemania	82,5	79,0	–3,5	158,8	66,0	85,3	600	104	141	9,7	1,72	92,40	2,38
Estonia	50,0	92,0	42,0	1140,2	35,4	–	449	283	–	0,6	0,00	–	2,54
Grecia	123,9	125,0	1,1	240,4	97,4	72,7	433	397	–	9,5	0,00	136,00	2,03
España	**147,9**	**115,0**	**–32,9**	**222,5**	**95,2**	**83,5**	**662**	**364**	**42**	**18,2**	**0,38**	**127,20**	**4,70**
Francia	99,2	100,0	0,8	185,5	80,5	86,6	567	217	184	14,2	0,67	98,50	2,00
Irlanda	122,7	113,0	–9,7	156,9	98,3	74,8	869	397	–	5,1	1,72	109,50	7,41
Italia	112,1	93,5	–18,6	189,1	90,3	83,3	538	306	61	15,9	0,50	100,80	1,29
Chipre	148,2	:	:	261,8	100,0	–	730	657	–	0,0	0,00	–	–
Letonia	41,5	92,0	50,5	696,3	29,8	–	311	259	12	47,1	0,07	–	4,04
Lituania	39,9	92,0	52,1	1135,6	56,1	84,6	366	334	–	3,5	0,02	–	2,52
Luxemburgo	100,3	72,0	–28,3	194,3	92,5	82,3	668	123	270	3,2	0,02	–	1,65
Hungría	68,0	94,0	26,0	534,1	69,2	61,6	506	422	21	2,3	–	–	4,09
Malta	145,9	:	:	292,4	100,0	–	572	458	–	0,0	0,10	–	–
P. Bajos	101,6	94,0	–7,6	203,2	65,8	87,3	624	17	210	5,7	0,01	89,50	4,24
Austria	115,7	87,0	–28,7	146,1	64,4	77,9	627	126	136	58,7	0,06	97,20	0,45
Polonia	68,4	94,0	25,6	596,6	69,0	77,6	256	241	2	2,1	0,30	–	0,81
Portugal	141,0	127,0	–14,0	239,6	94,7	87,3	434	318	96	24,4	0,00	131,80	10,38
Eslovenia	99,2	92,0	–7,2	329,2	77,3	83,5	435	364	8	29,1	0,06	–	0,11
Eslovaquia	69,7	92,0	22,3	854,3	70,3	71,4	274	222	13	14,3	0,15	–	4,07
Finlandia	114,5	100,0	–14,5	272,1	76,5	84,4	455	273	45	28,3	0,11	115,30	–
Suecia	96,4	104,0	7,6	217,5	64,0	82,9	464	42	217	46,1	2,28	103,00	–
Reino Unido	85,9	87,5	1,6	207,2	88,0	–	600	416	48	3,7	0,04	98,20	1,36

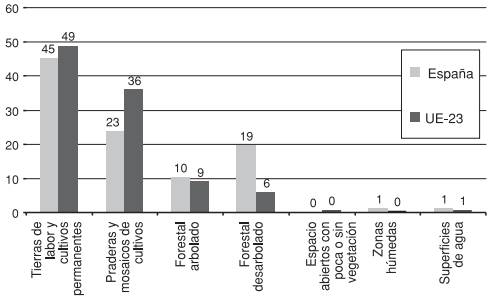
(1) Concentración de CO_2 que produciría los mismos efectos que una mezcla dada de gases de efecto invernadero (CO_2, N_2O, CH_4, SF_6, HFC, PFC).
(2) Consumo bruto de energía (ktep)/PIB (miles €). Concepto: cantidad de energía necesaria para producir una unidad de producto económico.
(3) Volumen de transporte de carga por carretera (tm-km)/PIB (euros constantes 1995). La tasa corresponde a 2005.
(4) Porcentaje tm–km por carretera sobre el total transportado.
(5) Volumen de transporte de pasajeros por carretera (núm.–km)/PIB (euros constantes 1995). Datos correspondientes a 2003.
(6) Porcentaje pasajeros-km por carretera sobre el total transportado. Datos correspondientes a 2003.
(7) kg/persona/año.
(8) Tasa de electricidad generada a partir de energía renovable sobre el consumo bruto de electricidad.
(9) Cantidad de materiales directamente usados en una economía. DMC = DMI (Entrada Directa de Materiales)- E (exportaciones); EDM = DE (Extracción Nacional) + I (importaciones).
(10) Porcentaje de ocupación de superficie total por superficie artificial (construcción de edificios, superficies industriales y comerciales, redes de transporte, minas o depósitos de resíduos) en el periodo considerado (1990-2000). Agencia Europea de Medio Ambiente.

Fuente: Eurostat, *Indicadores Estructurales.*

GRÁFICO III-11

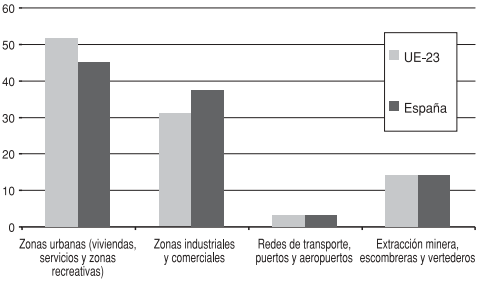
ORIGEN DE OCUPACIÓN DE SUPERFICIE POR DESARROLLO URBANO EN UE-23 Y ESPAÑA, 1990-2000

(Distribución porcentual)



DESTINO DE NUEVAS SUPERFICIES ARTIFICIALES EN UE-23 Y ESPAÑA, 1990-2000

(Distribución porcentual)



UE-23 = UE-25, sin Malta y Chipre.
Fuente: Agencia Medioambiental Europea, *National Statistics from Land Cover Accounts* (LEAC/CLC).

Preocupan de forma especial las zonas costeras, por su fragilidad y porque representando alrededor del 9 por 100 de la superficie total europea (franja comprendida entre los 0 y 10 km a partir de la línea de costa), la densidad de población supera en un 10 por 100 a la registrada en el interior, porcentaje que se eleva hasta el 50 por 100 en algunas regiones, como el litoral mediterráneo, lo que implica un fuerte desarrollo urbanístico que pone en riesgo los sistemas naturales costeros. El desarrollo experimentado en las últimas décadas obedece con frecuencia a una reestructuración económica basada en el turismo, y lleva asociada una creciente actividad constructora, especialmente en el Mediterráneo y la costa Atlántica; todo ello está generando fuertes presiones sobre los recursos hídricos de estas zonas, intensificando también la demanda de energía eléctrica, e incrementando los niveles de contaminación, lo que repercute en la calidad y cantidad de los recursos pesqueros[104], y, evidentemente, en la pérdida de hábitats y biodiversidad.

La degradación de la costa genera, además, desequilibrios en la dinámica de sedimentación de materiales, provocando procesos erosivos que afectan al 25 por 100 del litoral mediterráneo.

[104] Entre 1995 y 2002 prácticamente todos los Estados miembros registraron caídas en las capturas de pescado, siendo las mayores las correspondientes a Dinamarca (28 por 100), España (18 por 100), Polonia (44 por 100) e Italia (26 por 100).

RECUADRO III-7

OBJETIVOS Y TENDENCIAS DE SOSTENIBILIDAD EN EUROPA Y EN ESPAÑA, 2006

	Revisión de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible (EEDS) Consejo de la Unión Europea, 9 de junio de 2006	Sostenibilidad en España 2006 Observatorio de Sostenibilidad en España
Cambio climático y energías limpias	El Protocolo de Kioto establece una reducción de emisiones de GEI del 8% respecto a 1990 para 2008-2012. Según el Libro Blanco de energías renovables, el 12% del consumo energético medio se obtendrá a partir de fuentes renovables en 2010; y la Directiva 2001/77/CE establece alcanzar el 21% del consumo eléctrico a partir de estas fuentes. La UE prevé ahorrar el 9% en consumo final de energía entre 2008 y 2017[105].	En 2005 la temperatura media fue la mas alta desde 1931, y el descenso de precipitaciones alcanzó el 8%. Siguen aumentando las emisiones de GEI, si bien se han establecido medidas para su estabilización. La dependencia energética en España es del 80%, aunque las energías renovables siguen aumentando, especialmente en aplicaciones eléctricas.
Transporte sostenible	La EEDS trata de satisfacer necesidades económicas, sociales y ambientales minimizando los impactos, con acciones dirigidas a reducir emisiones contaminantes y ruido (2008-2012), diversificar el transporte incrementando modos menos agresivos con el entorno, modernizar el transporte público de pasajeros (2010) y reducir muertes por accidente a la mitad respecto a 2000.	El transporte supuso en 2004 el 6,53% del PIB, manteniéndose estable, mientras las presiones ambientales generadas por el sector (congestión, emisión de gases contaminantes, consumo energético) experimentan un crecimiento constante.
Consumo y producción sostenibles	El impulso de eco-innovaciones y nuevas tecnologías ambientales a través de un Plan de Acción (que previsiblemente se publicará en 2007) serán los principales instrumentos hacia el desacoplamiento de crecimiento económico y degradación ambiental. La incorporación de consideraciones medioambientales en los procedimientos de contratación pública sería otro de los mecanismos necesarios en dicho objetivo.	En 2003 casi la mitad de la población española adulta tenía un peso superior al recomendable. El consumo de productos ecológicos en España es incipiente pero con gran potencial. Respecto al Comercio Justo, se encuentra en expansión, aunque lejos del nivel alcanzado en otros países europeos.
Conservación y gestión de los recursos naturales	El objetivo es evitar la sobreexplotación de los recursos naturales, reconociendo el valor de los servicios de los ecosistemas, lo que debería alcanzarse en 2015 en línea con lo establecido en la Cumbre de Johannesburgo (2002). La Estrategia de Biodiversidad o la Red Natura 2000 serían los instrumentos para su consecución.	Se están tomando medidas para controlar la disminución de fauna terrestre y avifauna, si bien aún se constatan escasos avances. El Proyecto de Ley sobre Biodiversidad se aprobará próximamente, y está previsto ampliar la financiación para gestionar la Red Natura 2000. Continúan aumentando los espacios naturales protegidos (entre 2004 y 2005 el incremento fue del 12,5%), aunque esta figura no constituye aún suficiente garantía para impedir la utilización no permitida del territorio incluido.

[105] Directiva 2001/77/CE, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad. Directiva 2006/32/CE, sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos y por la que se deroga la Directiva 93/76/CEE del Consejo.

Las políticas europeas no han abordado aún una respuesta concreta a estos problemas, si bien se han definido orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo. Por su parte, la agricultura y pesca costeras se han beneficiado respectivamente de las reformas de la Política Agraria Común y la Política Pesquera Común; pese a todo, el objetivo de las instituciones europeas es conseguir una visión holística que integre la totalidad de factores ambientales que afectan las políticas sociales y económicas de estas regiones[106].

5.2. Situación en España

España por el momento no cuenta con una Estrategia de desarrollo sostenible (si bien la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia forma parte de la EEDS, tal como indica la introducción del documento). No obstante, el Observatorio de Sostenibilidad[107] ha elaborado su segundo informe Sostenibilidad en España 2006, que proporciona un diagnóstico en las áreas social, económica, medioambiental y de integración de la sostenibilidad, del que pueden extraerse conclusiones sobre las tendencias del desarrollo sostenible en España, negativas en una elevada proporción (como el aumento de la demanda de energía y dependencia energética exterior; el incremento exponencial de la urbanización del territorio español, especialmente en el litoral[108]; o el aumento de las emisiones de gases con efecto invernadero y de la producción de residuos sólidos urbanos [RSU]), y positivas en algún caso (como el crecimiento de las energías renovables en el *mix* energético).

Uno de los problemas ambientales más acuciantes es la creciente producción de RSU, ya que pese a las iniciativas llevadas a cabo desde el año 2000 por parte de las administraciones públicas (planes de prevención, campañas de concienciación ciudadana, ampliación del parque de contenedores, etc.), el aumento en la generación de

[106] Agencia Medioambiental Europea, *The changing faces of Europe's coastal areas* (Informe 2/2006).

[107] El Observatorio de Sostenibilidad de España, con sede en la Universidad de Alcalá de Henares, inició su actividad en 2005, como resultado de un convenio suscrito por el Ministerio de Medio Ambiente, la Fundación Biodiversidad y la Fundación General de la Universidad de Alcalá.

[108] Observatorio de Sostenibilidad, Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sosteniblidad (Informe presentado en junio de 2006).

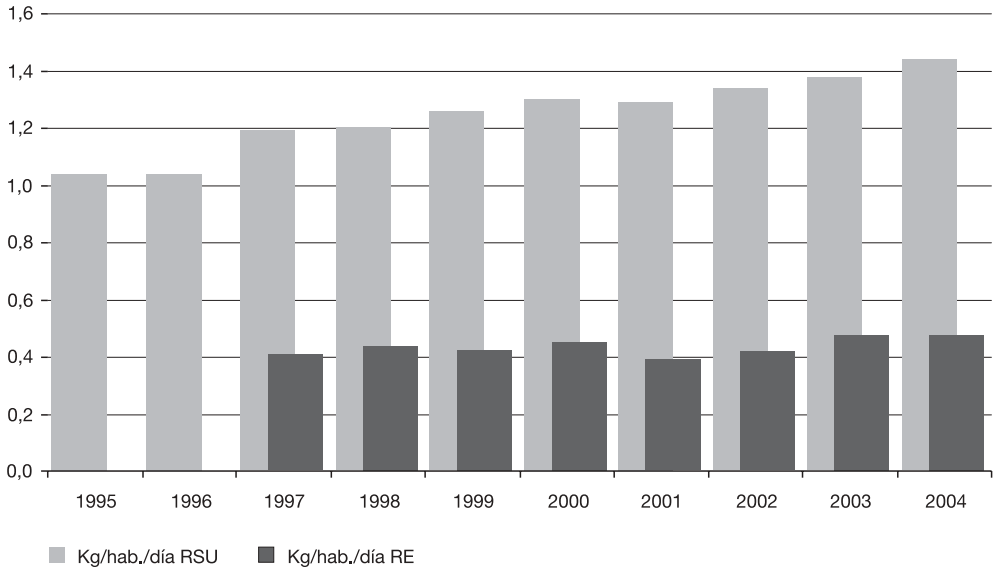
RSU ha sido constante, superando en 2004 los 1,4 kilos por habitante y día, frente a los 1,03 de 1994. De ellos el 33 por 100 eran residuos de envases, cuya tasa de reciclado fue en 2004 del 47 por 100 (variando esta tasa global entre el 63 por 100 del papel/cartón y el 20 por 100 de los plásticos). Además, la mayor parte de residuos generados en ese año (48,47 por 100) fue a parar a vertederos controlados (gráfico III-12).

El borrador del Plan Nacional Integrado de Residuos para 2007-2012 reconoce la mejora de las infraestructuras, así como un mayor nivel de concienciación ciudadana en el periodo analizado, pero al mismo tiempo señala la insuficiencia de instalaciones industriales para el tratamiento de residuos, la existencia de empresas que aún no se han adherido a sistemas integrados de gestión (SIG) o la no aplicación de planes de prevención de papel, cartón, vidrio y residuos de envases (RE) por parte de muchas empresas. Este Plan, que incluye 13 Planes específicos, prioriza las iniciativas de prevención como punto de par-

GRÁFICO III-12

GENERACIÓN DE RSU Y RE, 1995-2004

(Kg/hab./día)



Fuente: Ministerio Medio Ambiente, *Borrador. Plan Nacional Integrado de Residuos* (PNIR) 2007-2012.

tida en la elaboración de los diferentes documentos, y promueve la reutilización por encima de cualquier otra forma de gestión, apostando en segundo término por la valorización y el reciclaje, y contempla el vertido como la forma menos deseable de gestión.

Desde la Administración española se detecta un posicionamiento cada vez mas proactivo hacia una más eficaz protección del medio ambiente: por ejemplo, en septiembre de 2006 se constituyó formalmente la Comisión interministerial para la incorporación de criterios ambientales en la adquisición de bienes y servicios por parte de la Administración, que, entre otros cometidos, elaborará un informe sobre el grado actual de criterios ambientales en la contratación realizada por la AGE, así como un Plan Nacional de Contratación Pública Verde. En cuanto a medidas en desarrollo del Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética, el nuevo Código Técnico de Edificación[109] proporcionará un marco normativo para que el sector de la construcción se adapte a determinadas medidas de sostenibilidad económica, energética y medioambiental. Otro mecanismo para el fomento de las energías verdes es la promoción de biocombustibles; en este sentido, el futuro Plan Estratégico de Desarrollo Rural 2007-2013 pretende fomentar tanto el cultivo como la transformación de materias primas procedentes de la agricultura y selvicultura en las fábricas de productos bioenergéticos.

5.3. La lucha contra el cambio climático en España

Situación actual

El Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero ofrece una serie revisada de las emisiones registradas entre 1990 y 2005, desagregando las correspondientes a 2005 por sectores. Según estos datos, las emisiones totales de gases con efecto invernadero (GEI) en España han seguido una tendencia creciente desde 1990; el crecimiento se ha registrado en todos ellos a excepción de los perfluorocarbonos (PFCs), cuya emisión se ha reducido en más del 70 por 100[110]. El mayor incremento lo ha registrado el hexafluoruro de azufre (SF6), seguido por los hidrofluorocarburos (HFC), ambos entre

[109] Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

[110] Hay que señalar que el Reglamento CE núm. 842/2006, sobre determinados gases fluorados de efecto invernadero, regula la contención, uso recuperación y destrucción de estos gases, entre los que figuran, además de los PFCs, los HFCs y el SF6.

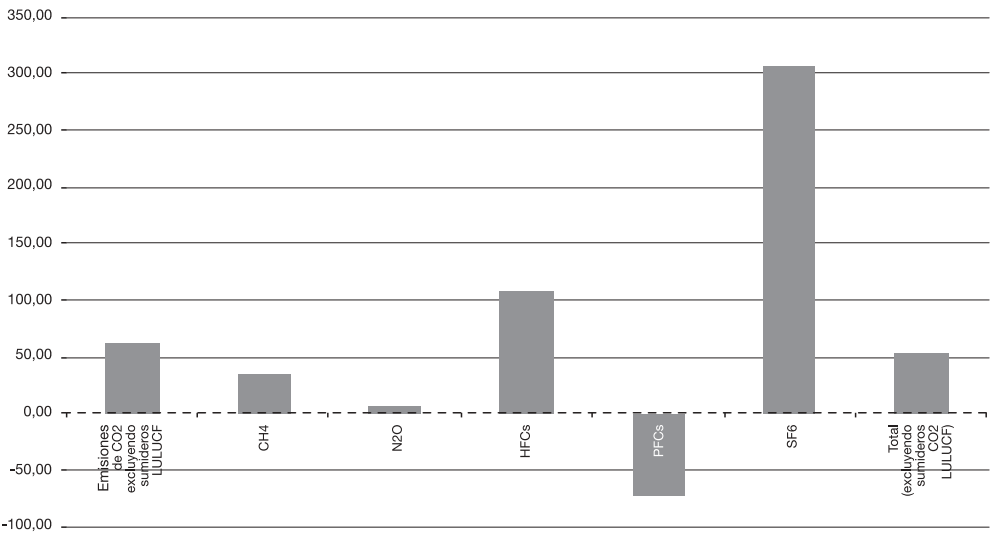
los gases fluorados que causan efecto invernadero, cuya proporción sobre el total de GEI no llega al 1,5 por 100, si bien son más dañinos que el CO_2 y alcanzan en la atmósfera mayor tiempo de residencia (unos 50.000 años, frente a los 100 o 150 del CO_2). De los seis GEI el CO_2 sigue siendo el más representativo, y mientras las emisiones totales de GEI han experimentado un crecimiento del 53,34 por 100 entre 1990 y 2005, las correspondientes a CO_2 lo han hecho en más del 60 por 100 (alcanzando el 81,5 por 100 en 2005), por lo que hablar en términos de CO_2 equivalente está cada vez más justificado (gráfico III-13).

La evolución ha sido distinta según el sector de procedencia de las emisiones GEI, siendo en el sector de gestión de residuos donde han experimentado mayor crecimiento (casi del 67 por 100), seguido del energético (63,5 por 100), si bien, los pesos sobre las emisio-

GRÁFICO III-13

EVOLUCIÓN DE LOS GASES CON EFECTO INVERNADERO (GEI) EN ESPAÑA, 1990-2005

(Tasa de cambio)



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, Informe remitido a la Red Europea de Observación e Información Medioambiental (marzo 2007).

nes totales otorgan mucha mayor importancia a este último, responsable del 80 por 100 de las emisiones de GEI, mientras los residuos son origen escasamente del 3 por 100.

Los resultados para España sitúan las emisiones de GEI correspondientes a 2005 un 37 por 100 por encima del compromiso adquirido en el Protocolo de Kioto, que establece un incremento máximo del 15 por 100 para el periodo 2008-2012 respecto a 1990. El Plan Nacional de Asignación 2008-2012 se propone el cumplimiento de este objetivo estabilizando el crecimiento de las emisiones globales en un 37 por 100 como máximo respecto a 1990, de donde el 15 por 100 corresponderá al incremento de las emisiones. El 22 por 100 restante se repartirá entre un 2 por 100 de absorción por sumideros y un 20 por 100 por adquisición de créditos de carbono procedentes de mecanismos de flexibilidad[111]. Estos mecanismos posibilitan adquirir reducciones de emisión para el cumplimiento de la obligación de entrega de derechos, mediante la obtención por parte de las instalaciones que lo precisen de reducciones certificadas de emisiones (RCE) y unidades de reducción de emisiones (URE), adquisición que podrá realizarse a partir de 2008, y estará sujeta a límites establecidos en función del sector de actividad al que pertenezcan: hasta un 70 por 100 sobre el total de derechos asignados en las incluidas en el sector de producción de energía eléctrica de servicio público, y hasta un 20 por 100 en el resto de sectores.

No todos los sectores intervienen por igual en la distribución de las emisiones globales. El sector de procesado de energía, responsable actualmente del 78,9 por 100 sobre el total, ha evolucionado desde 1990 incrementando su peso en más de 4 puntos porcentuales; en este sector, el 30 por 100 de las emisiones obedece al subsector transportes y el 36,2 por 100 industrias del sector energético. Por el contrario, las emisiones procedentes de procesos industriales, que

[111] Como se ha visto en anteriores ediciones de esta Memoria, se trata de instrumentos previstos por el Protocolo de Kioto que persiguen un doble objetivo: facilitar a los países desarrollados y a las economías en transición el cumplimiento de sus compromisos de reducción de emisiones, y apoyar el crecimiento sostenible en los países en desarrollo a través de la transferencia de tecnologías limpias. Estos mecanismos de flexibilidad son tres: el Comercio Internacional de Emisiones (CE), el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y el Mecanismo de Aplicación Conjunta (AC). Los dos últimos son mecanismos basados en proyectos y están plenamente operativos.

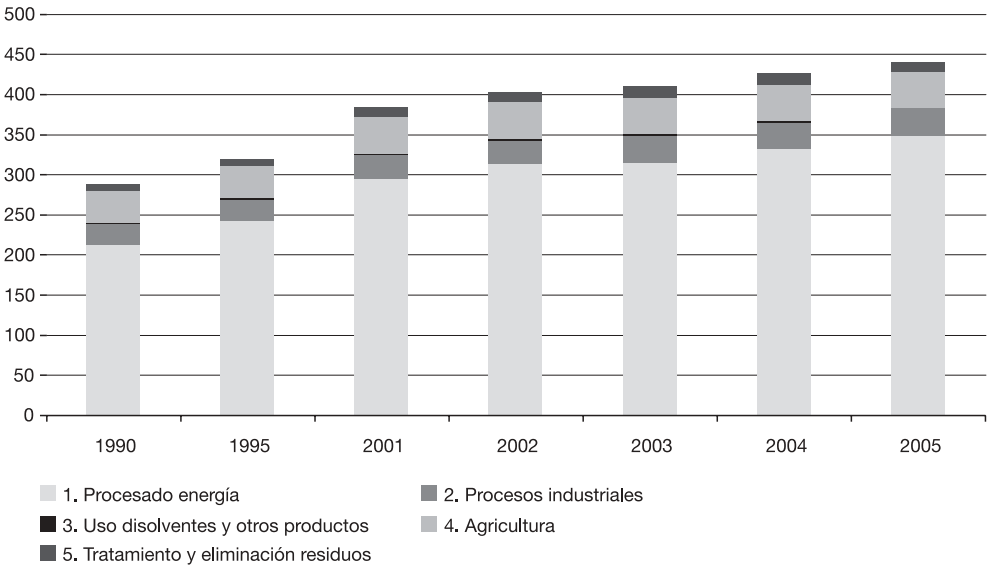
representan el 7,94 por 100 sobre el total, han registrado entre 1990 y 2005 un descenso de 1,23 puntos porcentuales, y se deben en un 65,6 por 100 a la fabricación de productos minerales. Por su parte, la agricultura fue responsable en 2005 del 10,16 por 100 sobre el total de emisiones GEI, habiendo experimentado sus emisiones un crecimiento casi del 12 por 100 respecto a 1990, mientras su contribución sobre el total aumentó 1,22 puntos porcentuales (gráfico III-14).

Los sumideros de emisiones —término que hace referencia a aquellos procesos, actividades o mecanismos que absorben gases con efecto invernadero de la atmósfera— están representados por el sector «Uso de la tierra, cambios del uso de la tierra y silvicultura», que incluye tres tipologías: bosque, que se mantiene como bosque; cultivo, que pasa a bosque (reforestación de tierras agrarias) y pas-

GRÁFICO III-14

EVOLUCIÓN DE LAS EMISIONES DE CO_2 EN ESPAÑA POR SECTORES, 1990-2005

(MTm CO_2 eq)



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, *Inventario de Emisiones de Gases con Efecto Invernadero de España 1990-2005, Comunicación a la Comisión Europea* (Marzo 2007).

tizal que pasa a bosque, y cuyas absorciones netas de CO_2 han aumentado en 2005 un 16,2 por 100 sobre el valor alcanzado en 1990. Pese a esta evolución, el PNA señala que no todo lo absorbido puede contabilizarse, sino únicamente aquellas absorciones realizadas desde 1990, inducidas por el hombre y verificables, contabilizándose sólo a partir de 2008. Se ha estimado que su potencial de absorción «contabilizable» alcanzará anualmente al menos el 2 por 100 de las emisiones.

Nuevos instrumentos para la acción

El año 2006 ha sido intenso en cuanto a la actividad institucional relacionada con el denominado cambio climático, abordando por un lado la revisión del Plan Nacional de Asignación (PNA)[112] vigente, así como la elaboración de un Plan nacional de adaptación a dicho cambio[113] (anexos I y II), y por otro actualizando el inventario de los gases con efecto invernadero emitidos a partir de 1990, a solicitud de la Comisión Europea.

Toda esta información ha servido para que desde el Gobierno se confirmen los efectos que el calentamiento de la atmósfera está provocando ya sobre el medio ambiente y la economía en España, y elabore una Propuesta de Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia. Este documento parte de la base de que las proyecciones de incremento de las emisiones, con las medidas adoptadas hasta el momento, indican que en los próximos años pueden superarse en más del 50 por 100 los niveles de 1990. La Estrategia se propone alcanzar una serie de objetivos operativos concretos, como asegurar la reducción de las emisiones de GEI, fortalecer el uso de los mecanismos de flexibilidad para cumplir los compromisos adquiridos en el Protocolo de Kioto (fundamentalmente el comercio de derechos de emisión, inversiones en Fondos de Carbono, o la participación en proyectos de cooperación internacional contra el cambio climático), aplicar el Plan nacional de adaptación al cambio climático, aumentar la sensibilización pública, fomentar la I+D y garantizar la seguridad de abastecimiento energético impulsando la utilización de renovables.

[112] Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero 2008-2012.

[113] MMA, Plan nacional de adaptación al cambio climático. Marco para la coordinación entre las Administraciones públicas para las actividades de evaluación de impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático, 2006.

Por este motivo, el PNA ha fijado para el quinquenio 2008-2012 un objetivo de incremento de las emisiones totales del 37 por 100, cuya asignación supone un recorte del 16 por 100 respecto al Plan 2005-2007 y casi del 20 por 100 respecto a las emisiones de 2005. La reserva para nuevos entrantes asciende al 5,4 por 100 de la asignación anual, frente al 1,84 por 100 del Plan anterior, asignándose con cargo a la reserva las instalaciones cuya fecha prevista de entrada en funcionamiento esté próxima al final de vigencia del Plan anterior, para fomentar un reparto equitativo de derechos. En el nuevo Plan desaparece, además, la prohibición de constituir agrupaciones por parte de instalaciones en el sector eléctrico, conforme a lo previsto en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se Regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

El PNA 2008-2012 mantiene el reparto del esfuerzo de reducción contenido en el de 2005-2007 entre los sectores incluidos y no incluidos en la Directiva 2003/87/CE, correspondiendo a los primeros el 45 por 100 del peso total de las emisiones, si bien para los no incluidos o sectores difusos (transportes, residencial-comercial-institucional, agrario, residuos y gases fluorados), se contemplan iniciativas y acciones orientadas a limitar y reducir las emisiones.

En la asignación sectorial de derechos para 2008-2012, el PNADE ha mantenido el criterio de trasladar los esfuerzos adicionales de reducción al sector menos expuesto al comercio internacional y con mayor capacidad para internalizar costes, el eléctrico, asignando mayor volumen de emisión anual a los sectores industriales (resto de sectores), para los que se ha aplicado un factor de intensidad de emisiones por unidad de producción, teniendo en cuenta el potencial de reducción de cada subsector.

Los derechos asignados deben ser expedidos e inscritos en el Registro Nacional de Derechos de Emisión antes del 28 de febrero del primer año de vigencia de cada Plan; anualmente, y antes de esa misma fecha, el registro transferirá de la Administración al titular de cada instalación los derechos que le correspondan (artículo 26); por su parte, los titulares de las instalaciones o los administradores fiduciarios deberán entregar antes del 30 de abril de cada año un número de derechos de emisión equivalente al dato de emisiones verificadas inscrito, quedando así transferidos estos derechos a la cuenta de haberes de la Administración General del Estado (artículo 27).

Según los datos oficiales publicados en 2006 y correspondientes a 2005[114], el número total de instalaciones inscritas en plazo ha sido de 832 sobre 834, de las que 800 entregaron los derechos a tiempo y 809 han activado su cuenta en el Registro Nacional de Derechos.

Los titulares de instalaciones cuyas emisiones excedan la cantidad asignada a través de los derechos adquiridos pueden hacer uso de los mecanismos de flexibilidad, entre los que se encuentra el comercio de derechos de emisión, regulado en la Ley 1/2005. En 2006, segundo año de existencia de este esquema mercantil en la Unión Europea, que afecta actualmente a unas 1.000 empresas españolas, el balance fue deficitario en 10,5 millones de derechos, concentrándose el déficit especialmente en empresas energéticas, mientras el sector industrial disponía de excedentes (gráfico III-15). Esto, unido a otros factores (como la reducción de la demanda energética a finales de 2006 o la bajada del precio del petróleo), ha influido en la evolución del precio del derecho de emisión, que en ese año manifestó una elevada volatilidad[115], pasando de los 27,25 euros en enero a los 6,60 euros por Tm de CO_2 eq en diciembre de 2006.

Otro de los mecanismos de flexibilidad ya operativos es el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), que consiste en la realización de proyectos que generen ahorro de emisiones en países en desarrollo para la obtención de Reducciones Certificadas de Emisiones (RCE), que podrán ser adquiridas por entidades públicas o privadas de países desarrollados o en transición para el cumplimiento de sus compromisos de reducción del Protocolo de Kioto. El Mecanismo de Aplicación Conjunta es similar, excepto en que estos proyectos pueden realizarse tanto en países desarrollados como en economías en transición, si bien en la práctica los países receptores son fundamentalmente pertenecientes a Europa Central y del Este, obteniéndose a cambio Unidades de Reducción de Emisiones (URE).

---

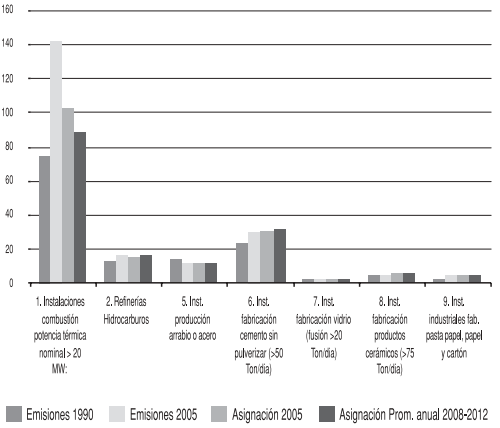
[114] Ministerio de Medio Ambiente, *Instalaciones afectadas por la Ley 1/2005. Informe de cumplimiento del año 2005*.

[115] SENDECO2, Bolsa española de Derechos de Emisión de Dióxido de Carbono (EUAs) y Créditos de Carbono (CERs), *Informe sobre el Mercado de Emisiones de CO_2 en 2006*.

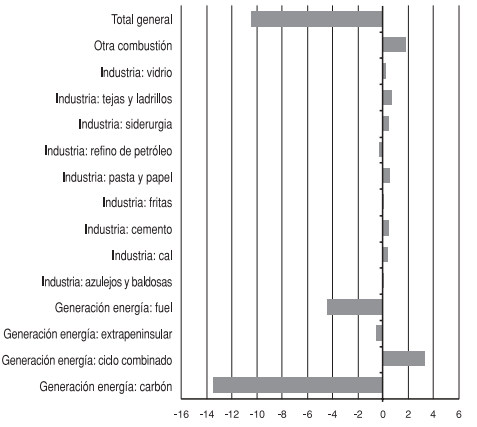
GRÁFICO III-15

EMISIONES VERIFICADAS Y ASIGNACIONES EN LOS SECTORES INCLUIDOS EN EL PNADE (Millones Tm CO_2)

GRANDES GRUPOS, 1990, 2005 Y 2008-2012



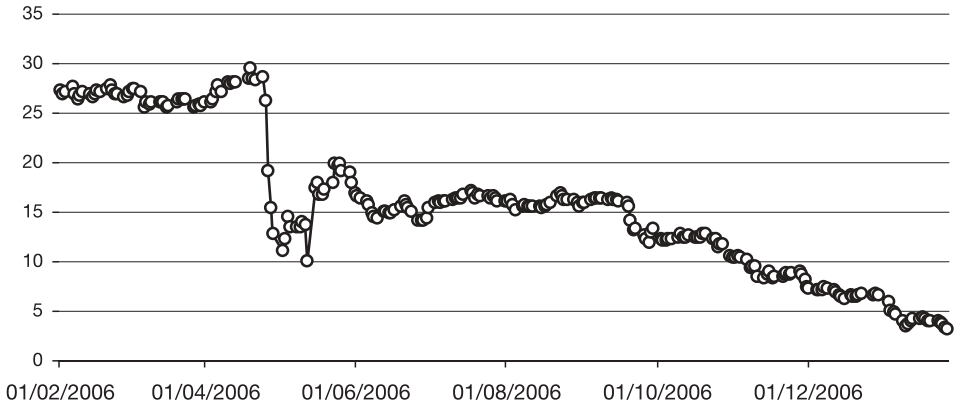
DETALLE SECTORES (BALANCE ASIGNACIÓN-EMISIÓN), 2005



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, *Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero, 2008-2012. Informe sobre el Primer año de aplicación de la Ley 1/2005.*

GRÁFICO III-16

VARIACIÓN DEL PRECIO DE CO_2 EN LA UE, 2006 (€/Tm)



Fuente: SENDECO2, *El mercado de emisiones de CO_2 en 2006.*

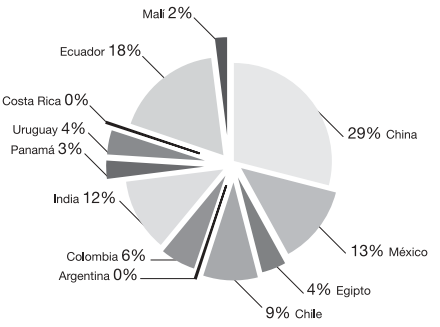
El PNA 2005-2007 preveía una reserva de 100 Mt CO_2 destinada a mecanismos flexibles basados en proyectos, es decir, el 7 por 100 de las emisiones del año base, mientras el nuevo PNA 2008-2012 reserva 289,39 Mt a estos mecanismos, lo que supone el 20 por 100 de las emisiones del año base.

Los correspondientes créditos pueden adquirirse a través de los bancos internacionales de carbono o bien desde el Fondo Nacional de Carbono. El Ministerio de Economía y Hacienda ha canalizado recursos para que España participe en dos fondos multidonantes gestionados por el Banco Mundial: el Community Development Carbon Fund, que financia proyectos de pequeña envergadura para la reducción de GEI en áreas rurales de países en desarrollo (para la adquisición de 4 Mt CO_2), y el Fondo Biocarbono, que financia proyectos para el almacenamiento de GEI en ecosistemas forestales y agrícolas (para la adquisición de 2 Mt CO_2). También se ha creado el Fondo Español de Carbono del Banco Mundial (para la adquisición de 34 Mt CO_2), destinado a proyectos de mejora de la eficiencia energética y energías renovables, especialmente dirigido a su aplicación en Latinoamérica.

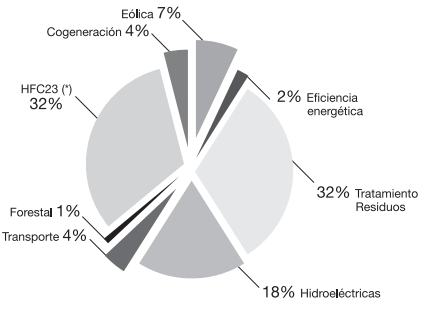
GRÁFICO III-17

DISTRIBUCIÓN DE LOS PROYECTOS DEL FONDO ESPAÑOL DE CARBONO

DISTRIBUCIÓN DEL VOLUMEN TM CO_2
(%)



TIPOLOGÍA DE PROYECTOS



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Financiación Internacional (22 de junio 2006).

ANEXO I. **PLAN NACIONAL DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO (CC)**

Sistemas ecológicos y sectores	Horizonte temporal (años)	Adaptación prevista	Líneas de actuación destacadas
Biodiversidad	10-100	• Ecosistemas acuáticos: posibilidades limitadas, algunos cursos permanentes pasarán a temporales, y otros desaparecerán. • Ecosistemas terrestres: alteración fenología e interacción especies. • Biodiversidad vegetal: «mediterraneización» del norte, «aridificación» del sur peninsular. • Biodiversidad animal: cambios fenológicos, desplazamiento de especies hacia el norte. Zonas más vulnerables: costeras, humedales, ríos.	• Valoración impacto sobre bienes y servicios . Evaluación medidas de conservación • Sistema de indicadores de evaluación de impacto del cambio climático. • Elaboración de modelos predictivos.
Recursos hidricos	10-100	• 2030: aumentos temp. 1°C y disminuciones precip. 5% producirán reducciones recursos hidricos 5-14% • 2060: aumentos temp. 2,5°C y reducciones precip. 8% producirán reducciones recursos hídricos 17%.	• Desarrollo de modelos clima-hidrología y de calidad ecológica para conseguir escenarios fiables. • Evaluación posibilidades sistema gestión hidrológica bajo los escenarios generados para el s. XXI.
Bosques	10-100	• Cambios en fisiología de especies forestales (aumento del estrés hídrico y vulnerabilidad, aumento riesgo incendios, aumento de plagas y enfermedades). • El efecto sumidero de carbono se incrementará los primeros años, y revertirá en la segunda mitad (los bosques serán emisores netos de C).	• Iniciar gestión adaptativa forestal al CC (adecuación turnos aprovechamiento, evaluación balances de carbono). • Identificar indicadores forestales del CC.
Sector agrícola	1-20	• Efectos no uniformes en las regiones españolas (aumento fotosintético por incremento CO_2, aumento productividad por inviernos suaves, variación en distribución de plagas y enfermedades). • Ganadería: el aumento térmico afecta negativamente a la ingesta y horas activas de pastoreo. Modificación procesos parasitarios e infecciosos relacionados con el clima.	• Modelizar simulación respuesta cultivos a distintos escenarios climáticos regionales. Evaluar demandas de riego en las anteriores situaciones. • Identificar estrategias de adaptación al CC con el menor coste. Evaluar necesidades de reducción de carga animal y otros cambios en el sector ganadero.
Zonas costeras	10-100	• Análisis de zonas vulnerables en función de subida del nivel medio del mar (NMM): un ascenso máximo de 0,5 m supondrá la desaparición del 40% de las playas del Cantábrico oriental, desaparición del Delta del Ebro en un 50%, y la amenaza de la Manga del Mar Menor, lagunas de Cabo de Gata, Golfo de Cádiz o Doñana.	• Proyecto de investigación (Ministerio Medio Ambiente) sobre impactos en la costa española por el CC. Desarrollo de modelos de respuesta de la costa española bajo escenarios de CC. Cartografía de vulnerabilidad costa española. Evaluación de opciones de adaptación.
Caza y pesca continental	5-25	• Estas actividades se verán perjudicadas por el CC por su afectación sobre especies cinegéticas y piscícolas.	• Cartografía de impactos y evaluación de medidas de adaptación al CC, así como de la capacidad de respuesta de especies introducidas.
Zonas de montaña	10-100	• Alta vulnerabilidad al CC. Ya se detectan síntomas de cambios en la distribución altitudinal de algunas especies.	• Cartografía de impactos en los principales sistemas montañosos españoles. Red de seguimiento del CC.

ANEXO I *(continuación)* **PLAN NACIONAL DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO (CC)**

Sistemas ecológicos y sectores	Horizonte temporal (años)	Adaptación prevista	Líneas de actuación destacadas
Suelo	5-100	• Principales procesos que afectan al suelo: desertificación, salinización, erosión. Variabilidad en contenido de carbono orgánico, que irá disminuyendo progresivamente reduciendo productividad edáfica. • Mayores efectos en zonas más húmedas y de contenido orgánico más elevado (praderas, bosques).	• Cartografía de zonas vulnerables. Modelización de procesos erosivos. Evaluación de efectos de reforestación de terrenos marginales.
Pesca y ecosistemas marinos	5-20	• Se prevé reducción productividad aguas españolas, que afectará a muchos organismos y especies. Esto provocará cambios de distribución. • Posible aumento de especies invasoras (fitoplánccton tóxico, parásitos de especies cultivadas).	• Desarrollo de modelos de circulación marina bajo distintos escenarios CC. Evaluación vulnerabilidad especies marinas. • Evaluación de capacidad de carga de ecosistemas con cultivos marinos bajo distintos escenarios de CC.
Transporte	5-20	• No se verá muy afectado por el CC.	• Cartografía de impactos en sectores terrestre, aéreo, y marítimo.
Salud humana	1-20	• Previsibles cambios en morbi-mortalidad por cambio térmico, reacciones frente a eventos meteorológicos extremos, efectos de contaminación atmosférica, enfermedades transmitidas por alimentos y agua, por vectores infecciosos (mosquitos) y roedores. • Vulnerabilidad de población mayor de 65 años.	• Evaluación del efecto de CC sobre la salud, teniendo en cuenta distintos escenarios. Planes de actuación basados en sistemas de alerta temprana. Programas de vigilancia y control específicos. • Aumento participación y concienciación ciudadana.
Industria y Energía	10-50	• Ante un previsible aumento térmico se prevé un incremento de demanda de energía eléctrica, que debe cubrirse sin recurrir a la hidráulica (que se reducirá). Aumento simultáneo de demanda de petróleo y gas natural. • La energía solar se verá beneficiada.	• Cartografía de potencialidades climáticas regionales para producción de renovables. • Evaluación del efecto de CC. Sobre la demanda energética.
Turismo	5-20	• Alta sensibilidad al CC. Las alteraciones de ecosistemas frágiles del litoral revertirán en reducción de beneficios sociales, económicos y ambientales. • Modificación de calendarios de actividad.	• Estudio de impactos del CC según la zona y los productos anallizados. Desarrollo de sistemas de indicadores y de modelos de gestión para optimizar las opciones adaptativas.
Finanzas-Seguros	1-10	• Rápidos efectos sobre el sector de reaseguro internacional, especialmente por daños sobre bienes patrimoniales, industria, ingeniería, o incendios. Los seguros agrarios también son sensibles al CC.	• Evaluación de riesgo bajo distintos escenarios. Revisión planificación territorial y usos suelo. Evaluación vulnerabilidad estructuras y cultivos bajo circunstancias extremas.
Urbanismo y construcción	10-100	• Las propuestas de ocupación y distribución del territorio deben incluir entre sus objetivos impedir y prevenir la degradación de recursos naturales. El urbanismo extensivo está generando problemas. Las cada vez más necesarias instalaciones de climatización y ventilación de las viviendas repercuten en microclima local.	• Elaboración de normas para el aprovechamiento óptimo de condiciones climáticas. Desarrollo de «bioconstrucción» o «construcción bioclimática». Evaluación del impacto de urbanismo extensivo.

ANEXO II

PRINCIPIOS BÁSICOS DEL PLAN NACIONAL DE ASIGNACIÓN 2008-2012

(Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre)

Objetivo escenario básico de cumplimiento	Que las emisiones totales de GEI en 2008-2012 no aumenten más del 37% del año base multiplicadas por 5.
Reparto del esfuerzo de reducción entre sectores sujetos y no sujetos a la Ley 1/2005	Se mantiene el peso actual: 45% para sectores incluidos en la Directiva.
Cantidad total derechos 208-2012, sectores incluidos en Ley 1/2005	Se propone reparto de 144,848 MtCO_2/año y reserva adicional de 5,4% para nuevos entrantes (reducción del 19,6% respecto 2005).
Medidas adicionales sectores no incluidos Ley 1/2005	El 28% de las emisiones debe reducirse mediante medidas adicionales, y el 22% mediante adquisición créditos carbono y sumideros.
Asignación sectorial: Métodos asignación	Sector generación eléctrica y sectores industriales no comparables en cuanto a potencial reducción y competencia internacional.
Asignación sectorial: sector eléctrico	54,05 Mt CO_2/año. Se mantiene el criterio de trasladar esfuerzos adicionales de reducción al sector menos expuesto a comercio internacional y con mayor capacidad de internalizar costes.
Asignación sectorial: sectores industriales	73,64 Mt CO_2/año (aplicando factor de intensidad por unidad de producción, a partir de emisiones verificadas y cifras de producción en 2005).
Asignación sectorial: instalaciones de combustión (epígrafes 1.b y 1.c Ley 1/2005)	17,16 Mt CO_2/año.
Reserva	5,4% sobre total derechos asignados (7,825 Mt/año). Los no asignados antes de 30 de junio de 2012 podrán ser enajenados en aplicación Ley 33/2003.
Nuevos entrantes	Solo se atenderán solicitudes de instalaciones nuevas y ampliaciones de instalaciones existentes.
Tecnologías limpias	La intensidad de emisiones por unidad de producto en la metodología de asignación favorece las tecnologías menos emisoras.
Extinción autorizaciones	Los derechos no expedidos asignados a instalaciones cuya autorización se extinga, pasan automáticamente a reserva de derechos.
Arrastre Derechos	No se admite el arrastre de derechos del primer al segundo periodo.
Agrupación de instalaciones	Se autoriza la agrupación voluntaria de instalaciones, para reducir costes de transacción y aumentar la capacidad de negociación en los mercados sin alterar la integridad ambiental del sistema.
Mecanismos de Flexibilidad basados en proyectos	289,39 Mt (20% de emisiones del año base multiplicado por 5).
Límite a la utilización de Mecanismos de Flexibilidad	El titular de las instalaciones podrá entregar reducciones certificadas de emisiones (RCE) y unidades de reducción de emisiones (URE) hasta un 70% para el sector producción energía eléctrica de servicio público, y hasta un 20% para el resto.
Absorción Sumideros Carbono	Se estima en un mínimo de 28,94 Mt (2% de las emisiones año base multiplicado por 5).

6. SALUD Y ASISTENCIA SANITARIA

En 2006 se cumplieron veinte años desde la aprobación de la Ley General de Sanidad, que supuso el cambio de un modelo sanitario fundamentalmente contributivo, financiado con cargo a cotizaciones sociales, a la creación del Sistema Nacional de Salud (SNS), caracterizado por su naturaleza universal y financiación a cargo de impuestos. Desde aquel año, el sistema ha experimentado transformaciones de gran calado, destacando entre ellas el proceso de transferencia de competencias a las comunidades autónomas que culminó en 2002. La Ley de Cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud de 2003 estableció el marco para reforzar las acciones de coordinación y cooperación de las administraciones sanitarias, con el objetivo de garantizar la equidad, la calidad y la participación social en el SNS, ámbitos necesitados todavía de avances considerables.

Por iniciativa del Ministerio de Sanidad y Consumo, desde los primeros años noventa vienen realizándose consultas periódicas a los ciudadanos con el fin de conocer sus valoraciones del SNS, a través de los barómetros sanitarios. Aunque en cada edición se incorporan aspectos de especial relevancia en el momento de su realización, existe un bloque transversal de cuestiones relacionadas con dimensiones generales y específicas de la sanidad pública. Entre ellas, la valoración sobre el funcionamiento del sistema sanitario. Dicha valoración es positiva, aunque en los últimos años parecen estar emergiendo actitudes algo más críticas. La mayoría de los ciudadanos piensa que el sistema funciona bien y son pocos los que consideran que su funcionamiento es tan malo que sería necesaria una reforma integral. No obstante, aunque en términos comparativos el sistema público de atención recoge por lo general mejores resultados que la sanidad privada, la comparación de los dos circuitos (público y privado), revela un acortamiento de la distancia entre ambos, cuando hace solo unos años la sanidad pública era la opción preferente de la gran mayoría de los españoles (cuadro III-15).

En lo que respecta a los distintos niveles de atención pública, es destacable la percepción de la mejora de la atención primaria, que en los últimos años había aumentado, aunque en la última edición del barómetro haya sufrido un pequeño retroceso. En menor medida, pero

CUADRO III-15

PREFERENCIAS EN LA ATENCIÓN SANITARIA (PÚBLICA O PRIVADA)

(Evolución 2003/2006)

	2003	2004	2006
Primaria			
Pública	65,1	59,6	58,7
Privada	27,8	32,9	34,5
Ambas	6,4	6,7	6,3
Especializada			
Pública	53,5	47,5	46,2
Privada	35,9	42,6	45,6
Ambas	10,0	9,2	7,6
Hospitalización			
Pública	69,1	62,4	59,5
Privada	24,0	30,2	33,0
Ambas	6,1	6,6	6,7
Urgencias			
Pública	71,9	64,6	62,1
Privada	21,0	27,7	30,5
Ambas	6,3	6,9	6,6

Fuente: Elaboración propia a partir de CIS, *Barómetro Sanitario.*

también en esa línea, más bien optimista, la percepción de la atención especializada ambulatoria es mayoritariamente positiva, ya que menos del 10 por 100 considera que ha empeorado en los últimos años. Lo mismo puede decirse de la atención hospitalaria, cuya percepción más común es la de la mejora, aunque este indicador ha sufrido también un ligero deterioro entre las dos últimas ediciones del barómetro.

Los aspectos más concretos de los distintos niveles de atención sanitaria pública son también objeto fijo de indagación. Así, en lo concerniente al primer nivel, las valoraciones han sido básicamente positivas y solamente los horarios de atención han sido objeto de un leve empeoramiento en los últimos diez años, aunque se mantienen en un tono más que aceptable. La atención hospitalaria, desagregada en sus distintas facetas, merece igualmente valoraciones positivas, aunque el aspecto concreto de los tiempos de demora en los ingresos no urgentes en los hospitales sigue siendo un foco de insatisfacción para los ciudadanos.

El capítulo de las listas de espera, en cambio, concita opiniones poco favorables; menos de la cuarta parte de la muestra considera que han mejorado en los últimos años. Además, las últimas ediciones de la encuesta revelan un paulatino descenso de la proporción de ciudadanos optimistas a ese respecto.

Los indicadores que reflejan las preferencias entre los circuitos sanitarios público y privado ponen de manifiesto un notable empeoramiento del primero con la consiguiente mejora de la percepción de la sanidad privada. Si bien la mayoría de los ciudadanos sigue optando por los servicios públicos de atención primaria, en sólo tres años la proporción de éstos que elegiría un centro público ha descendido en casi siete puntos, pasando de un 65 por 100 a un 58,7 por 100. En el caso de las consultas externas la situación también ha empeorado, de tal forma que si hace tres años la mayoría (53 por 100) prefería la sanidad pública para ese fin, los últimos datos reflejan un claro equilibrio entre las dos opciones, con un 46 por 100 para cada una (el resto se decantaría por ambas provisiones). Sin embargo, los peores resultados para la sanidad pública, en términos de evolución, se recogen en dos vertientes de la atención tradicionalmente bien valoradas: la hospitalización y los servicios de urgencias. Así, en 2003 un 69 por 100 de los encuestados hubiera preferido ser hospitalizado en un centro público, mientras que en 2006 el porcentaje había descendido hasta el 59 por 100. Al mismo tiempo la preferencia por la atención privada hospitalaria mejoraba en nueve puntos, alcanzando un 33 por 100 de la muestra. En cuanto a las urgencias, si bien es cierto que la mayoría de los ciudadanos (seis de cada diez) continua prefiriendo los servicios públicos, en los últimos tres años el indicador ha sufrido un importante deterioro (diez puntos porcentuales) (cuadro III-16).

CUADRO III-16

EVOLUCIÓN DE LAS OPINIONES SOBRE LOS SERVICIOS SANITARIOS, 1995-2006

	1995	2005	2006
Funcionamiento del sistema sanitario			
En general funciona bastante bien	19,9	19,4	19,6
Funciona bien, aunque necesita algunos cambios	38,6	48,3	50,5
Necesita cambios fundamentales, aunque algunas cosas funcionan	31,5	26	24,9
Es necesario rehacerlo por completo	9	5,1	4,4
NS/NC	1	1,2	0,6
Valoración de la calidad de la atención sanitaria general			
Escala 5,8 (2002)		6,1	6,2
Atención primaria			
Ha mejorado		47,6	48,3
Ha empeorado		5	5,2
Sigue igual		40,2	39,7
NS/NC		7,2	6,8

CUADRO III-16 *(continuación)*

EVOLUCIÓN DE LAS OPINIONES SOBRE LOS SERVICIOS SANITARIOS, 1995-2005

	1995	2005	2006
Atención especializada			
Ha mejorado		38,8	40,5
Ha empeorado		7,2	6,5
Sigue igual		42	41,4
NS/NC		12	11,6
Hospitalización			
Ha mejorado		41,6	43,1
Ha empeorado		6	5,2
Sigue igual		39,4	39
NS/NC		13	12,7
Valoración aspectos de la atención primaria (1-10)			
Cercanía de los centros	8	7,6	7,7
Confianza que transmite el médico	7,6	7,4	7,4
Trato recibido por el personal sanitario	8,0	7,4	7,4
Información recibida sobre su salud	7,4	7,2	7,1
Horario de atención	8,3	7,1	7,1
Conocimiento del historial y seguimiento de los problemas de cada paciente	7,1	7	7
Atención a domicilio del personal médico y de enfermería	7,4	6,9	6,9
Facilidad para conseguir cita	7,1	6,6	6,6
Tiempo en ser recibido desde que pidió cita	5,9	6,6	6,4
Tiempo dedicado por el médico a cada enfermo	6,9	6,5	6,5
Equipamiento y medios tecnológicos	7,1	6,5	6,7
Tiempo de espera hasta entrar en consulta	5,9	5,6	5,6
Valoración aspectos de atención especializada (1-10)			
Facilidad para conseguir cita	5,5	5,2	5,2
Tiempo dedicado por el médico a cada enfermo	6,5	7,1	7,3
Número de especialidades a las que tiene acceso	7,5	7,1	7,3
Tiempo de espera hasta entrar en consulta	5,8	6,4	6,4
Confianza que transmite el médico	7,1	6,9	6,9
Equipamiento y medios tecnológicos	7,7	7	7,2
Trato recibido por el personal sanitario	7,5	7	7,1
Informacion recibida sobre su salud	7,1	6,9	6,9
Tiempo en ser recibido desde que pidió cita		4,6	4,7
Tiempo que tardan las pruebas diagnósticas			4,7
Valoración aspectos de atención hospitalaria (1-10)			
Equipamiento y medios tecnológicos	8,4	7,6	7,7
Cuidados y atención enfermería	7,6	7,3	7,3
Cuidados y atención médico	7,6	7,2	7,2
Información sobre la evolución de su salud	7,4	7	7,1
Aspectos de hostelería	7,0	6,4	6,3
Número de personas que comparten habitación	5,6	5,5	5,3
Tiempo de demora para ingreso no urgente	4,4	4,2	4,5
Listas de espera			
Ha mejorado		23,6	24,4
Ha empeorado		11	9,7
Sigue igual		49,6	51,2
NS/NC		14,7	14,7

Fuente: Elaboración propia a partir de CIS, *Barómetro Sanitario.*

6.1. Indicadores de salud y estilos de vida

En el contexto europeo, tras la incorporación en 2004 de los diez nuevos Estados miembros, algunos indicadores de salud relacionados con aspectos básicos de esta dimensión de la calidad de vida han sufrido cierto empeoramiento. Entre ellos, la esperanza de vida, que se situaba en 79,1 años, ronda en la actualidad los 78,3, registrándose notables diferencias entre unos y otros países. En Italia, donde se recoge el valor medio más alto, este indicador se sitúa en los 80,4 años, mientras que en Letonia la esperanza media de vida apenas supera los 70. La muerte en edades avanzadas es, de cualquier modo, lo más frecuente en el conjunto de la Unión Europea. Las enfermedades del sistema circulatorio constituyen la principal causa en los segmentos de más edad, alcanzando al 50 por 100 a partir de los 85 años, pero además es la principal causa de muerte para ambos sexos y en el conjunto de la población (41 por 100 del total en 2004). Para los segmentos intermedios, los tumores malignos constituyen la causa más frecuente, siendo responsables de la cuarta parte de las defunciones en ambos sexos y del 44 por 100 entre los 55 y los 59 años. Sin embargo, entre los jóvenes los causantes externos continúan siendo los principales; la suma de las muertes por accidentes y suicidios representa nada menos que el 67 por 100 en el grupo de edad de 20 a 24 años en toda la Unión Europea.

A esta primera aproximación a través de los datos más llamativos hay que añadir un repaso detallado de las enfermedades o las circunstancias (como los accidentes) que figuran como principales causas de muerte en Europa de acuerdo con cinco grandes grupos de edad. Entre los niños y los adolescentes (menores de 20 años) de causas externas constituyen la causa principal, alcanzando dieciocho muertes por cada cien mil habitantes. Suecia con 10, los Países Bajos con 11 y Reino Unido con 12 muertes por cada 100.000 habitantes exhiben tasas significativamente inferiores a la media. En el extremo opuesto, Eslovaquia (45 por 100.000), Estonia (48 por 100.00) y Lituania (51 por 100.000) recogen cifras muy superiores a la tasa media europea. Prácticamente la mitad de las muertes de menores de veinte años son debidas a accidentes de tráfico, sin embargo, entre los hombres de esas edades la frecuencia es dos veces superior a la que se registra para las mujeres. Suecia, los Países Bajos y Reino Unido, que muestran los valores más favorables referidos a las causas externas, también presentan en este caso particular las tasas más

bajas de la Unión. El suicidio es, por su parte, responsable del 14 por 100 de las defunciones de los hombres jóvenes y del 10 por 100 de las mujeres de las mismas edades.

Las causas externas constituyen también en el grupo de edad de 20 a 44 años la principal causa. Entre las mujeres se sitúan en la segunda posición después del cáncer (15 por 100.000 habitantes y 23 por 100.000 en el caso de los tumores malignos). Los accidentes de tráfico mortales son en este segmento menos frecuentes que entre los más jóvenes, aunque representan una alta proporción de causas externas (35 por 100). Por el contrario, los suicidios son más numerosos y suponen la segunda causa en este grupo de edad (31 por 100 de las causas externas). Los datos desagregados por países muestran notables diferencias, siendo los que integran el área mediterránea, entre ellos España, los que presentan tasas más bajas de suicidio entre los 20 y los 44 años y los del noreste de Europa los menos favorecidos.

La población con edades entre 45 y 65 años tiene en los tumores malignos su principal causa de mortalidad, tanto los hombres como las mujeres, mientras que las enfermedades del sistema circulatorio constituyen la segunda causa de este grupo. En los hombres una de cada ocho muertes es debida a procesos cancerosos de laringe, traquea, bronquios, pulmón (106 por 100.000 habitantes). Las mujeres padecen también una alta incidencia de estas afecciones, aunque el cáncer de mama supera al resto (48 frente a 29 muertes por cáncer de laringe, traquea, bronquios, pulmón por 100.000 habitantes). Los datos detallados por países muestran una situación muy favorable para España y Grecia, que con 38 muertes por cada 100.000 habitantes se encuentran diez puntos por debajo de la media en lo que respecta a este indicador y muy por debajo de países como Bélgica (64 por 100.000) o Dinamarca (66 por 100.000 habitantes).

Las enfermedades del sistema circulatorio constituyen la principal causa de mortalidad entre los 65 y los 84 años, tanto en hombres como en mujeres. Casi un millón de personas mueren cada año por esa causa en Europa, aunque también en este caso se registran diferencias nada despreciables entre países; España muestra, junto con Francia, Italia y los Países Bajos, las tasas más bajas para este indicador, como también para el correspondiente a las enfermedades isquémicas de corazón (incluidas en las del sistema circulatorio) (cuadro III-17).

CUADRO III-17

MORTALIDAD SEGÚN CAUSAS EN EUROPA, 2004

Países	Cáncer	Enfermedad isquémica	Suicidio	Accidentes de tráfico
UE-25	**180,4**	**95,5**	**11,2**	**10,1**
UE-15	**173,4**	**84,2**	**10**	**9,2**
Alemania	169,8	110,1	11	7
Austria	170,7	115,2	15,2	9,8
Bulgaria	156,5	171,6	11	11,8
Chipre	122,9	76,9	0,7	15,9
Eslovenia	198,6	82	22,7	14,1
España	**164,2**	**57,3**	**7**	**11,3**
Estonia	198,1	282	22,7	14,3
Finlandia	143,8	145,4	19,3	8,5
Grecia	162	88,3	2,8	16,4
Holanda	191,2	64	8,7	5,1
Hungría	260,8	233,6	24,3	14,9
Irlanda	186,5	122,7	10,3	6,3
Islandia	160,2	112,2	11,9	7,8
Lituania	194,9	330,2	38,9	24
Luxemburgo	165	76,2	13,2	11,3
Macedonia	160,5	108,8	9,1	6,9
Malta	151,8	131,9	5,4	3,8
Noruega	168	88,9	11,4	7,5
Polonia	213,8	117,5	15,1	15,8
Portugal	155,6	57,1	9,6	15,5
Reino Unido	183,8	114,4	6,7	5,7
República Checa	229,9	163,5	14	11,9
Suecia	155,7	104,7	19,3	5,4
Suiza	142,2	72,3	15	6,5

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat, Population and Social Conditions.

A partir de los 85 años de edad las enfermedades del sistema circulatorio, incluidas las isquemias, constituyen también la causa de mortalidad más frecuente, aunque la tasa es muy superior a la registrada en el grupo anterior (casi cinco veces). La enfermedad isquémica del corazón se presenta como la causa más frecuente de muerte en los ancianos, alcanzando una tasa de 2.822 por cada 100.000 habitantes, con una distribución geográfica similar a la del anterior grupo de edad.

6.1.1. **Utilización de servicios sanitarios**

La Ley 16/2003 de Cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud creó algunos instrumentos para mejorar la información sobre

el funcionamiento del SNS[116], con el fin de posibilitar el diagnóstico del conjunto del sistema, mediante la colaboración del Estado y las comunidades autónomas. Algunos de esos instrumentos dieron ya sus primeros resultados. Así, el Observatorio del Sistema Nacional de Salud publicó en 2004 su primer Informe Anual del SNS, recogiendo datos que hasta ese momento se encontraban dispersos en fuentes estadísticas diferentes.

Atención primaria

La reforma de la atención primaria desarrollada a lo largo de los últimos veinte años ha influido positivamente en la calidad de la atención sanitaria prestada a la población. La necesidad de impulsar este nivel de atención y el compromiso de mejorar su capacidad de resolución y sus recursos figuran desde hace tiempo entre las actuaciones pendientes de realización, que en 2006 han registrado avances en el terreno del diseño de estrategias de mejora a los que se hará referencia en otro apartado. En tanto se produzca la puesta en práctica de dichas estrategias en años venideros, conviene revisar los principales indicadores de este nivel, lo que es posible gracias a la publicación en 2006 del primer informe integrado sobre el nivel de atención primaria, fruto del trabajo del Sistema de Información de Atención Primaria (SIAP). Si bien ese informe ofrece una interesante recopilación de datos procedentes de las distintas administraciones, se trata todavía de un texto de contenido descriptivo acerca de aspectos básicos del sistema, como la organización administrativa y de gestión, la organización funcional de los servicios de urgencias en el medio extrahospitalario, salud mental y atención a las mujeres, entre otros. Presenta asimismo un esquema de la oferta de servicios organizada en cada comunidad autónoma e incluye datos acerca de la población protegida por cada área de salud y comunidad autónoma, así como sobre los recursos estructurales y humanos en esas áreas.

De acuerdo con los datos recogidos en ese informe preliminar, en 2003 el promedio de habitantes asignados a cada médico de familia era de 1.484, lo que supone una mejora con respecto a 2001 (1.900).

[116] Con la creación del Sistema de Información Sanitaria del SNS pretende garantizarse la disponibilidad de información y comunicación recíprocas entre las administraciones sanitarias.

No obstante, los datos del conjunto del SNS ponen de manifiesto algunas diferencias entre las distintas comunidades autónomas. El País Vasco, con 1.864 tarjetas sanitarias asignadas, es la comunidad con un menor número de médicos de familia por cada habitante, seguida por Baleares, con 1.754, y Madrid, con 1.705. En el extremo opuesto se encuentran las comunidades de Castilla y León (928 tarjetas por cada médico) y Extremadura (1.191).

Los servicios de pediatría del SNS cuentan con un total de 5.574 médicos en todo el territorio nacional. Cada uno tiene asignadas como promedio 1.030 tarjetas sanitarias, aunque también en este caso hay diferencias entre las comunidades autónomas, siendo la de Castilla y León la que cuenta con un menor número de pediatras por cada niño, seguida por Ceuta y Melilla. Asturias y Navarra, por su parte, son las comunidades con menos niños por médico.

En lo concerniente a los recursos de enfermería, el número medio de tarjetas asignadas se eleva a 1.710, si bien en algunas comunidades el número es muy superior; el País Vasco supera este promedio en 500 tarjetas por cada profesional de enfermería y la Comunidad de Murcia en 300. En cambio Castilla-León y Extremadura cuentan con un número de profesionales superior a la media.

La comparación internacional a través de los datos de la OCDE[117] permite comprobar la posición intermedia de España en lo que se refiere al número de médicos por cada mil habitantes, aunque solamente se dispone de datos agregados de instituciones públicas y privadas. Con 3,2 médicos por cada 1.000 habitantes, España se sitúa por delante de países como Noruega, Dinamarca, Luxemburgo, Irlanda y Polonia, pero por detrás de Grecia (4,4), Italia (4,1), Bélgica (3.9), Austria (3,4), Francia (3,4) y Alemania (3,4). En cambio, la ratio de personal de enfermería, incluyendo también los sectores público y privado, es en España bastante inferior a la de la mayoría de los países del entorno. Así, con 7,5 enfermeras por cada 1.000 habitantes, se sitúa a bastante distancia de Irlanda (14,8), los Países Bajos (12,8) o Dinamarca (10,3) y solamente deja por detrás a Francia, Italia, Portugal y Grecia.

[117] OECD, *Health at a glance*, 2005.

CUADRO III-18

RECURSOS ESTRUCTURALES Y HUMANOS DEL SNS

Recursos estructurales	
Áreas de salud	155
Zonas básicas	2.632
Centros de salud	2.756
Consultorios locales	10.145
Recursos de medicina familiar y comunitaria	
Médicos EAP	23.381
Médicos MT	1.699
Total médicos	25.080
Ratio tarjetas asignadas	1.484
Recursos de pediatría	
Pediatras EAP	5.015
Pediatras MT	407
Pediatras del área	152
Total pediatras	5.574
Ratio tarjetas asignadas	1.030
Recursos enfermería	
Enfermería EAP	24.036
Enfermería MT	1.009
Total enfermería	25.045
Ratio tarjetas asignadas	1.710

EAP: Equipos de Atención Primaria.
MT: Modelo tradicional.
Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo, *Sistema de Información de Atención Primaria*, 2006.

Atención especializada

En 2004 ingresaron en los hospitales 5.087.135 pacientes, de los que el 55,6 por 100 fueron ingresos urgentes y el resto programados por otras causas. 5.061.230 pacientes fueron dados de alta, un 18 por 100 más que en 1995. La estancia media por alta hospitalaria fue de 8,5 días, esto es, dos días menos que la registrada en 1995.

La actividad quirúrgica en los hospitales ha experimentado un significativo incremento en los años de referencia; durante 2004 se realizaron 4.113.080 intervenciones, un 38,7 por 100 más que en 1995, lo que se debe especialmente al importante aumento de la cirugía mayor ambulatoria. Esta clase de intervenciones, llevadas a cabo dentro del complejo hospitalario, aunque sin estancia en el mismo, se efectúa en los casos que revisten una menor complicación quirúrgica, suponiendo importantes ahorros con respecto a la cirugía convencional. En 2004 el 22,6 por 100 de los actos quirúrgicos se encuadraron en este tipo, habiendo aumentado una media de un punto anual en los tres últimos años y registrando un importante creci-

miento sobre 1995, año en el que la CMA no pasaba de suponer un 7 por 100 del total de las intervenciones quirúrgicas.

Junto con otras, como la apertura de los quirófanos por las tardes o la realización de conciertos, la cirugía mayor ambulatoria se encuentra entre las medidas adoptadas para aliviar la presión de las listas de espera quirúrgica. Con datos de junio de 2006, el número de pacientes que aguardaba para ser operado se eleva a 379.704, casi 10 personas por cada 1.000 habitantes. El tiempo medio de espera se mantiene próximo a los 70 días, aunque es variable en función de las especialidades, de modo que quienes aguardan intervenciones en neurocirugía (91 días) y en cirugía maxilofacial (89 días) soportan las esperas más prolongadas, en tanto que para las intervenciones en dermatología la espera se alarga como promedio hasta 41 días.

En comparación con 2005, se observa un descenso en el número de pacientes en espera de intervención quirúrgica de 26.958, lo que supone un 7 por 100 menos que hace un año, a pesar de lo cual este aspecto de la sanidad pública sigue siendo el que suscita las valoraciones más criticas por parte de los ciudadanos. Si bien disminuyeron las listas en el conjunto del sistema, la cirugía general y digestiva y la traumatología experimentaron los mayores descensos, mientras que la angiología y la cirugía vascular, por un lado, y la neurocirugía, por otro, se mantuvieron con niveles de saturación muy similares. Sin embargo, la ausencia de indicadores de tiempo de espera para el acceso al especialista y para la realización de pruebas diagnósticas hasta la prescripción de la intervención dificulta la obtención de una imagen completa sobre la duración real de los procesos.

Las urgencias atendidas en los hospitales alcanzaron un número de 23.654.303, con un porcentaje de ingresos del 11,1 por 100. Esta cifra supone un incremento del 45 por 100 con respecto a 1995.

Entre los datos sobre los recursos materiales, los referidos a la dotación del sistema en cuanto a equipos de alta tecnología en los hospitales ponen de manifiesto una evolución positiva en los diez últimos años. Por ejemplo, el número de equipos de tomografía axial (TAC) casi se duplicó en esos años, pasando de 305 a 586. Por su parte, el número de aparatos de resonancia magnética pasó de 98 a 349 (cuadro III-19). Sin embargo, los datos sobre las comunidades

autónomas muestran una notable desigualdad en la distribución de los recursos materiales del SNS, por ejemplo, en lo que concierne a los equipos de TAC o los aparatos de diálisis (casi diez por cada 100.000 habitantes en Navarra y menos de cuatro en Murcia y La Rioja).

CUADRO III-19

INDICADORES SANITARIOS EN ESPAÑA, 1994-2004

Indicadores generales	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Esperanza de vida al nacer en años, por sexo [1]											
Ambos sexos		78,0	78,3	78,6	78,7	78,6	78,7				
Varones		74,4	74,7	75,1	75,2	75,3	75,4		75,7	76,9	
Mujeres		81,6	81,9	82,0	82,1	82,5	82,7		83,1	83,6	
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			9,1	8,7
Varones	9,4	9,6	9,7	9,6	9,9	10,0	9,7			9,7	9,3
Mujeres	7,9	8,1	8,2	8,2	8,5	8,7	8,4			8,6	8,2
Evolución de enfermedades crónicas.[2] **Morbilidad en población de 16 y más años**											
Hipertensión arterial		12,0		11,4				14,4		12,3	
Colesterol elevado		9,5		8,2				10,9		8,9	
Diabetes		4,7		5,0				5,6		5	
Asma o bronquitis crónica		4,9		5,0				4,8		5,3	
Enfermedad del corazón		4,8		4,9				5,2		5	
Úlcera de estómago		4,3		3,5				3,5		2,1	
Alergia		8,1		8,0				8,0		9,8	
Depresión								6,5		4,6	
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	52,7	47	52
Evolución de las tasas de accidentes de tráfico y víctimas[4]											
Accidentes por 10.000 vehículos	43	44	44	42	46	44	44	41	31	40	36
Muertos por 10.000 vehículos	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2
Muertos por 1.000 accidentes	72	69	64	65	61	59	58	55	54,3	54	50
Heridos por 1.000 accidentes		1.522	1.515	1.520	1.510	1.520	1.529	1.545	1.547	1561	1.472
Muertos por 10.000 habitantes	1,4	1,5	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3	1,3	1,1
Evolución del hábito tabáquico[2]											
Fumador diario (varones)		43,5		42,1				39,2		34,1	
Fumador diario (mujeres)		24,5		24,8				24,6		22,4	
Ex-fumador (varones)		22,7		23,1				24,8		24,7	
Ex-fumador (mujeres)		7,0		7,8				9,4		10,4	
Evolución del consumo de alcohol[2]											
Bebedor excesivo (varones)		4,9		4,5				3,9		4,3	
Bebedor excesivo (mujeres)		0,3		0,3				0,2		0,5	
Evolución de la obesidad[2]											
Obesidad (varones)		10,7		12,4				12,8		13,3	
Obesidad (mujeres)		11,9		13,6				14,5		13,9	
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			

CUADRO III-19 *(continuación)*

INDICADORES SANITARIOS EN ESPAÑA, 1994-2004

Indicadores generales	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Equipos de alta tecnol. dependientes de hospitales[5]											
TAC (Tomografía Axial Computerizada)	305	354	352	359	402	456	483	505	531		586
RM (Resonancia Magnética)	98	108	124	125	150	181	194	231	256		349
GAM (Gammacámara, incluye SPECT)	198	183	200	190	214	221	213	209	210		232
HEM (Salas Hemodinámica)	123	125	135	131	146	138	161	166	165		197
ASD (Angiografía por Sustracción Digital)	116	125	129	130	132	137	148	147	151		181
LIT (Litotricia Extracorpóres por Ondas de Choque)	65	62	70	71	74	69	73	74	73		83
BCO (Bomba de Cobalto)	77	77	79	72	74	62	60	58	54		46
ALI (Acelerador de Partículas)	47	51	51	52	65	79	89	95	97		135
Personal sanitario[1]									**420.000**		
Médicos colegiados (Total)	162.089	162.650	165.560	168.240	171.494	174.886	179.033			190.655,0	199.123,0
Médicos colegiados (% Mujeres)	33,5	33,8	34,6	36,4	36,4	37,0	37,9		40,7	40,7	42,0
Diplomados en Enfermería colegiados (Total)	167.957	172.132	177.034	181.877	203.412	197.340	204.485			220.769,0	231.001,0
Diplomados en Enfermería colegiados (% Mujeres)	78,8	79,0	79,8	80,1	80,2	80,6	80,5		81,6	81,6	82,5
Farmacéuticos colegiados (Total)	40.323	41.387	45.021	44.990	46.761	48.717	50.759			56.501,0	59.251,0
Farmacéuticos colegiados (% Mujeres)	63,5	63,8	65,8	65,0	65,7	66,2	66,8		68,0	68,0	68,7

Fuentes:

(1) INE.

(2) Ministerio de Sanidad y Consumo, Encuesta Nacional de Salud.

(3) Ministerio de Sanidad y Consumo, Instituto de Salud Carlos III. Registro Nacional de SIDA.

(4) Ministerio del Interior, Dirección General de Tráfico.

(5) Ministerio de Sanidad y Consumo, Catálogo Nacional de Hospitales.

6.1.2. **Gasto y sostenibilidad del sistema sanitario**

El gasto sanitario total (incluyendo público y privado) en España en el año 2004 era equivalente al 8,1 por 100 del PIB, algo menos de un punto por debajo de la media de los países de la OCDE (8,9 por 100), por debajo de lo que gastan la mayoría de los países europeos. El gasto sanitario español está más próximo a lo que dedican el Reino Unido y Hungría (ambos el 8,3 por 100) e Italia (8,4 por 100) y muy alejado de países como Alemania, Francia, Bélgica y Portugal que dedican a partir del 10 por 100 de su PIB a esta función. El 71 por 100 del gasto sanitario en España corría a cargo de la financiación pública, ligeramente por debajo de la media de la OCDE y bastante alejado de países europeos como los nórdicos y el Reino Unido, que superan el 80 por 100. Además, la participación pública en el conjunto del gasto ha disminuido bastante desde el 79 por 100 que suponía en 1990. La revisión de la primera Estrategia de España en materia de pensiones, inclusión social, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración, realizada en ejecución del método abier-

to de coordinación, pone de relieve la elevada proporción de gasto sanitario privado en España. Si este comportamiento del gasto estuviera indicando un creciente uso alternativo de la sanidad privada ante el deterioro de algunos aspectos de la pública, en coherencia con las preferencias expresadas por la población respecto a algunos niveles de atención, se cuestionaría la equidad real en el acceso, lo que perjudicaría en mayor medida a los grupos más vulnerables[118].

Menor gasto sanitario pero mayor ritmo de crecimiento

Entre 1990 y 2004 el gasto sanitario ha crecido en términos reales a un ritmo del 5,6 por año en promedio, por encima del ritmo medio de los países de la OCDE (5,2 por año). El crecimiento registrado en el último año de ese periodo ha sido muy superior a ese promedio: entre 2004 y 2003 el gasto sanitario público se incrementó el 11,54 por 100 con respecto a 2003, alcanzando un total de 46.004 millones de euros. Por su parte, el Informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2007, en su revisión de la estrategia de España sobre pensiones, inclusión social y cuidados de larga duración, concluía que «parece financieramente viable gastar más en la mejora del acceso y la calidad de la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración, sin que ello ponga en peligro la sostenibilidad de las finanzas públicas».

Por otro lado, aunque el gasto sanitario español sea inferior al de otros países, su elevado ritmo de crecimiento y el desigual peso de las distintas funciones obligan a prestar atención a su evolución y posibilidades de racionalización. Así, características del sistema español en el periodo observado (cuadro III-20) han sido la preponderancia en aumento del gasto de la atención especializada y el elevado crecimiento del gasto vinculado a la prestación farmacéutica, junto con el práctico estancamiento del esfuerzo relativo dedicado a la atención primaria (que en 2004 presenta un descenso del 0,6 con respecto al año anterior, situándose en niveles semejantes a 2002) y la salud pública. El reforzamiento de estos niveles de atención se hace cada vez más necesario en el contexto actual de incremento de la demanda, donde la innovación científica, el crecimiento del número de personas protegidas y el envejecimiento de la población ponen

[118] SEC (2007) 272, Adenda 1 al Informe conjunto sobre protección social e inclusión social adoptado por el Consejo, el 22 de febrero de 2007, con vistas al Consejo Europeo de 8-9 de marzo de 2007.

CUADRO III-20

GASTO SANITARIO POR FUNCIONES 1994 Y 2004

(Millones de euros)

Clasificación funcional	1994	2004*
Servicios hospitalarios y especializados	13.139.534	24.284.102
Servicios primarios de salud	3.737.315	7.134.956
Servicios de salud pública	238.951	565.379
Servicios colectivos de salud	736.305	1.240.033
Farmacia	4.050.315	10.238.647
Traslado, prótesis y aparatos terapéuticos	364.776	796.482
Gasto de capital	594.477	1.744.693
Gasto total consolidado	22.861.673	46.004.290

(*) Cifras provisionales.
Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo, *Estadística del gasto sanitario públic*o, 2004.

a prueba la capacidad de respuesta del sistema. A ello apuntaban también algunas de las propuestas del exhaustivo informe sobre el periodo 1999-2003 que el Grupo de Trabajo para el análisis del gasto sanitario realizó en cumplimiento de lo acordado en la Conferencia de presidentes autonómicos de 2005, publicado en 2006[119]. Según la Comisión Europea, si los años de vida en condiciones de salud aumentasen de acuerdo con el aumento de la esperanza de vida, ello contribuiría a frenar el incremento del gasto en sanidad[120].

El gasto anual por habitante se situaba en 2004 en 1.019 euros por persona, siendo Cantabria la comunidad autónoma con los valores más altos (exceptuando las ciudades autónomas), seguido por Navarra y Canarias. En el otro extremo se encuentran Madrid (946 euros), Baleares (952 euros) y Castilla-La Mancha (963 euros). En perspectiva temporal, el conjunto del gasto en las comunidades autónomas casi se ha duplicado entre 1995 y 2004, a una tasa anual media del 7,63 por 100 (gráfico III-18).

A partir de 2004 no se dispone de datos de gasto sanitario total consolidado, aunque el conjunto de los presupuestos autonómicos

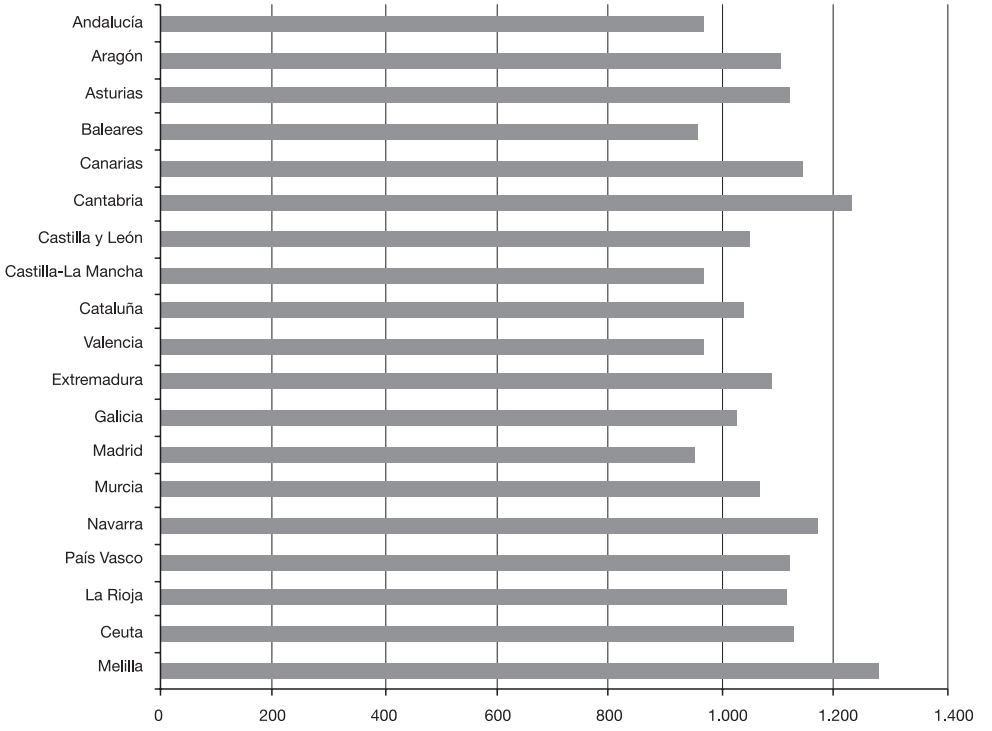
[119] Ministerio de Economía y Hacienda y Ministerio de Sanidad y Consumo, *Informe para el análisis del gasto sanitario*, Grupo de Trabajo de la Conferencia de Presidentes para el análisis del gasto sanitario presidido por la IGAE, Instituto de Estudios Fiscales, 2006. Véase Memoria CES 2005, capítulo III.2.3.

[120] Ejecución de la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo, «Un año de resultados», COM (2006) 816 final.

GRÁFICO III-18

GASTO SANITARIO PÚBLICO POR HABITANTE, 2004

(En euros)



Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo, *Estadística del gasto sanitario público 2004*.

para esta partida arrojan crecimientos medios superiores al 10 por 100. Sí se dispone, en cambio, de series completas sobre gasto farmacéutico para el conjunto del SNS, observándose desde 2004 una clara contención de su crecimiento, que se sitúa al menos dos puntos por debajo del PIB: en diciembre de 2006, el crecimiento interanual del gasto farmacéutico público se situaba en el 5,82. El aumento del gasto sigue siendo atribuible fundamentalmente al aumento del número de recetas (4,1 por 100), aunque en 2006 éste ha sido menor que en el año anterior. El incremento del coste medio por receta (1,65 por 100) —que explica en torno al 28 por 100 del crecimiento del gasto farmacéutico— fue superior al registrado el año anterior pero, en todo caso, inferior al IPC.

CUADRO III-21

GASTO FARMACÉUTICO POR SERVICIOS DE SALUD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2002-2006

(Millones de euros corrientes y porcentajes de variación anual)

Comunidades autónomas	2002		2003		2004		2005		2006	
	Mill. €	% var.	Mill. €	% var.	Mill. €	% var.	Mill. €	% var.	Mill. €	% var.
Aragón	256,2	11,1	283,7	10,75	302,4	6,6	321,2	6,2	341,7	6,4
Asturias	228,9	10,0	288,9	26,24	272,0	-5,9	285,4	4,9	302,4	6,0
Baleares	135,6	11,7	153,4	13,15	165,8	8,1	177,7	7,2	186,4	4,9
Cantabria	99,4	9,7	110,8	11,53	119,7	8,0	126,5	5,7	134,5	6,3
Castilla-La Mancha	369,9	11,0	425,8	15,13	446,0	4,7	474,6	6,4	505,7	6,6
Castilla y León	468,4	10,3	527,7	12,66	565,2	7,1	596,2	5,5	625,1	4,8
Extremadura	223,4	10,6	249,7	11,77	265,1	6,2	278,9	5,2	295,2	5,9
Madrid	801,2	12,2	907,4	13,26	971,5	7,1	1.034,5	6,5	1.109,7	7,3
Murcia	240,0	12,0	275,2	14,67	304,3	10,6	330,6	8,7	356,2	7,7
La Rioja	52,7	10,0	59,2	12,3	63,7	7,6	68,4	7,4	73,0	6,8
Ceuta	8,9	11,9	10,1	12,8	11,1	10,0	12,0	8,1	12,6	5,5
Melilla	6,6	14,5	7,7	15,4	8,4	9,0	9,1	8,9	9,7	7,1
INSALUD	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Andalucía	1.381,7	8,4	1.523,6	10,27	1.616,9	6,1	1.663,2	2,9	1.739,3	4,6
Canarias	318,2	10,9	368,7	15,88	399,7	8,4	433,2	8,4	462,5	6,8
Cataluña	1.321,1	9,5	1.483,2	12,27	1.551,4	4,6	1.617,9	4,3	1.692,3	4,6
Galicia	595,4	9,0	656,6	10,28	689,6	5,0	734,9	6,6	781,1	6,3
Navarra	106,6	12,8	119,7	12,25	127,1	6,2	135,6	6,7	144,2	6,4
C. Valenciana	974,5	9,9	1.103,1	13,19	1.186,6	7,6	1.269,6	7,0	1.354,7	6,7
País Vasco	383,8	6,6	420,1	9,458	447,0	6,4	481,9	7,8	509,7	5,8
Total nacional	**7.972,3**	**9,9**	**8.941,4**	**12,16**	**9.513,3**	**6,4**	**10.051,4**	**5,7**	**10.636,2**	**5,8**

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo, Dirección General de Farmacia.

La distribución del gasto por servicios de salud sigue mostrando diferencias reseñables, aunque parece que el diferencial de gasto tiende a reducirse, al igual que en el crecimiento del número de recetas (que en quince comunidades autónomas ha descendido) (cuadro III-21). En el ámbito de la racionalización del gasto farmacéutico público se confirman los efectos de las medidas adoptadas en los últimos años, centradas en la reducción de los márgenes de beneficio de los distintos agentes que intervienen en la prestación farmacéutica. Sigue siendo necesario, no obstante, un análisis más amplio del conjunto de actuaciones realizadas en desarrollo de la política de uso racional del medicamento, con un enfoque que vaya más allá del mero objetivo de contención del gasto. En otro orden de consideraciones, habrá que prestar atención a los efectos de estas medidas en el dinamismo del sector farmacéutico y sus perspectivas de evolución, en particular por lo que hace a la inversión en I+D, que se ha reducido en los últimos años.

RECUADRO III-8

NUEVA LEY DEL MEDICAMENTO Y DE LOS PRODUCTOS SANITARIOS

(Principales novedades)

- Transposición de las Directivas 2004/27/CE, que modifica la Directiva 2001/83/CE, por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos de uso humano, y la Directiva 2004/28/CE, que modifica la Directiva 2001/82/CE, por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos veterinarios.
- Refuerza el marco de exigencias de seguridad y eficacia de los medicamentos, otorgando un mayor protagonismo al sistema nacional de farmacovigilancia y a la Agencia.
- Regula garantías de independencia de profesionales del sector, incluyendo la prohibición de conceder cualquier tipo de incentivo por parte a quien tenga intereses directos o indirectos en la producción, fabricación y venta de estos productos.
- Incorpora criterios europeos de protección de la innovación, investigación y desarrollo, incluyendo un nuevo sistema de exclusividad de datos, que permite cursar la solicitud de autorización de un producto genérico transcurridos ocho años desde su primera autorización, aunque se garantiza su no comercialización hasta transcurridos diez años. Modifica la Ley de Patentes para incorporar la «cláusula o estipulación Bolar», por la que no se considera violación del derecho de patente la realización con fines experimentales de ensayos para la autorización de genéricos.
- Regula obligaciones de mayoristas, en especial en ámbito del abastecimiento.
- Nueva regulación de la receta médica y la orden hospitalaria de dispensación.
- Prevé estructuras de soporte para el uso racional de los medicamentos en los hospitales.
- Regulación de las obligaciones de trazabilidad, controlando toda la cadena de distribución de medicamentos.
- Refuerza la necesidad de que la financiación selectiva de los medicamentos se realice en función de su utilidad terapéutica, al tiempo que se modifica el sistema de precios de referencia, incorporando novedades como la gradualidad en su impacto así como la inclusión de todos los medicamentos con mas de diez años en el mercado u once si han tenido alguna nueva indicación y su previsibilidad.
- Se extiende a los productos sanitarios la aplicación de la normativa sobre medicamentos.
- Régimen sancionador: ampliación del catálogo de infracciones. Entre las nuevas: vender medicamentos sujetos a prescripción médica a través de internet, falsificación de medicamentos, incumplir los requisitos de la visita médica, incumplir las obligaciones en materia de ensayos clínicos.
- Incorpora la acción de cesación, por exigencia de la Directiva 98/27/CE, de 19 de mayo de 1998, cuando la publicidad de un medicamento de uso humano sea contraria al contenido de la Ley o su desarrollo, afectando a intereses colectivos o difusos de los consumidores y usuarios.
- Establece las aportaciones al SNS por parte de los laboratorios, calculadas en función de su volumen de ventas, destinadas a la investigación en el ámbito de la biomedicina y al desarrollo de políticas de cohesión sanitaria y programas de formación para facultativos médicos y farmacéuticos, educación sanitaria de la población y uso racional de medicamentos.

Fuente: Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

Nueva Ley de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios

En este contexto, la política de uso racional del medicamento ha dado un paso importante en 2006 con la aprobación de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, que deroga la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento, con el propósito de adecuar el marco regulador de estos productos, sus garantías y la promoción de su uso racional a los cambios derivados del desarrollo tecnológico, la globalización y el acceso a la información sanitaria, así como a la pluralidad de agentes que progresivamente intervienen en el ámbito de la producción, distribución, dispensación y administración de medicamentos.

El Real Decreto 1338/2006, de 21 de noviembre, desarrolla determinados aspectos del artículo 93 de la Ley 29/2006, en lo relativo al marco de desarrollo del sistema de precios de referencia. Entre otras previsiones, esta norma determina el carácter anual de la fijación de los precios, regulando además el procedimiento para que los laboratorios puedan optar por la bajada total o gradual del 30 por 100 en años sucesivos para adecuar el importe de los medicamentos al precio marcado por el sistema de precios de referencia. En la actualidad, existen alrededor de ochocientas presentaciones que se podrían acoger a esta gradualidad. En enero de 2007, el 25 por 100 de las unidades susceptibles de prescripción estaba sujeta al sistema de precios de referencia (en torno al 16,7 por 100 del mercado total de medicamentos) (recuadro III-8).

6.2. Iniciativas en el ámbito del Sistema Nacional de Salud

Después de un año y medio de debate con las comunidades autónomas en el seno del Consejo Interterritorial, en septiembre de 2006 el Gobierno aprobó la actualización de la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud[121], que pone al día la cartera vigente desde el año 1995. Se trata del conjunto de técnicas y procedimientos mediante los que se hacen efectivas las prestaciones sanitarias de salud pública, atención primaria, atención especializada, atención

[121] Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización.

de urgencia, prestación farmacéutica, prestación ortoprotésica, de productos dietéticos y de transporte sanitario, de las que pueden beneficiarse los ciudadanos españoles con independencia del lugar donde residan.

RECUADRO III-9

PRINCIPALES NOVEDADES INCLUIDAS EN LA CARTERA DE SERVICIOS DEL SNS

ATENCIÓN PRIMARIA

Se especifican más los servicios ya existentes (procedimientos diagnósticos y terapéuticos, rehabilitación básica, atención paliativa a enfermos terminales, prevención y promoción de la salud, atención a las mujeres, atención a los niños, etc.).

En el capítulo de la atención a la salud bucodental se añade el acceso para los discapacitados.

ATENCIÓN ESPECIALIZADA

Mayor detalle en las prestaciones existentes en consultas, hospitalización y rehabilitación, transplantes, reproducción asistida y salud mental.

Se añade el apoyo a la atención primaria en el alta hospitalaria y hospitalización a domicilio, la atención paliativa e enfermos terminales, el PET en indicaciones oncológicas, la capsuloendoscopia, la radiocirugía, la hemodinamia, el tratamiento de la obesidad mórbida, anestesia epidural para partos normales y dispositivos intrauterinos.

ATENCIÓN DE URGENCIA

Con anterioridad a la aprobación de la nueva cartera no constituía una modalidad en sí misma.

PRESTACIÓN ORTOPROTÉSICA

Más detalle tanto en implantes quirúrgicos como en prótesis externas.

Se añade a las sillas ruedas de aluminio.

PRESTACIÓN DIETÉTICA

Más detalle en las patologías que dan lugar a su utilización.

TRANSPORTE SANITARIO

Se clarifican las principales situaciones en las que una comunidad autónoma se hace cargo del transporte de pacientes en otra comunidad.

PROCEDIMIENTO DE ACTUALIZACIÓN

La propuesta de inclusión de una nueva técnica o procedimiento podrá ser iniciativa de comunidades autónomas o Ministerio. Se actualizará por Orden del Ministerio, previo informe del Consejo Interterritorial.

Actualización de la cartera de servicios del SNS

Aunque en la actualidad en todas las comunidades autónomas existen prácticamente las mismas prestaciones sanitarias, la cartera de servicios cumple el objetivo de garantizar las condiciones comunes para la atención integral y equitativa en todo el territorio nacional. Por lo tanto, los ciudadanos que necesitan una prestación que no se encuentra disponible en su comunidad autónoma pueden recibir la atención precisada en otra en la que sí lo esté.

Las recientes transformaciones sociales, económicas y científico-técnicas urgían a una revisión del catálogo ofrecido desde los años noventa, dando cuenta de una realidad sanitaria que en la actualidad ofrece de hecho prestaciones que no habían sido consideradas en la antigua cartera. Por ello, la reciente actualización recoge con mayor exhaustividad la realidad de los servicios ofrecidos en el SNS y financiados por las distintas administraciones autonómicas. El acuerdo alcanzado finalmente tras casi dos años de discusión entre el Gobierno y las comunidades se ha materializado en un texto que incorpora además algunas cuestiones pendientes, pero que sigue dejando de lado asuntos no poco importantes, como la atención socio-sanitaria. Entre las novedades más destacadas cabe mencionar el procedimiento para actualizar de forma continua el catálogo, garantizando la incorporación de los avances científico técnicos previa evaluación de su impacto sobre en SNS.

El plan de calidad para el SNS

Uno de los primeros compromisos adquiridos por el actual Gobierno fue la realización de un plan de calidad para el SNS, que cumpliera el propósito de incrementar la cohesión del sistema y ayudar a garantizar la máxima calidad de la atención sanitaria, ofreciendo herramientas útiles a los profesionales y a los responsables de salud de las comunidades autónomas en el objetivo de mejorar la calidad. Una vez consolidada la universalización y establecida la nueva cartera de servicios, la calidad del sistema se presenta, en efecto, como el principal reto a afrontar, tal como vienen haciendo los países del entorno europeo a través del desarrollo de estrategias orientadas a la práctica clínica basada en la evidencia científica, con la finalidad de asegurar un buen servicio a los ciudadanos (recuadro III-10).

La estrategia Atención Primaria XXI

La puesta en marcha del Proyecto AP21 en noviembre de 2005, impulsado por el Ministerio con la finalidad de elaborar estrategias de mejora partiendo del análisis de la evolución y la situación actual,

RECUADRO III-10

OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DEL PLAN DE CALIDAD DEL SNS

PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA SALUD

Estrategia 1. Proteger la salud.

Fortalecimiento de los servicios de salud exterior, los sistemas de vigilancia epidemiológica y salud ambiental.

Estrategia 2. Salud y hábitos de vida.

Prevención de la obesidad, el consumo de alcohol y de accidentes domésticos. Impulso de la AP en el marco del proyecto AP-21.

FOMENTAR LA EQUIDAD

Estrategia 3. Impulsar políticas de salud basadas en las mejores prácticas.

Estrategia 4. Analizar las políticas de salud y proponer acciones para reducir las inequidades en salud con énfasis en las desigualdades de género.

APOYAR Y PLANIFICAR EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS EN SALUD

Estrategia 5. Adecuación de los recursos humanos a las necesidades de los servicios sanitarios.

Fortalecimiento de las unidades docentes, apoyar la ordenación de los recursos humanos del SNS.

FOMENTAR LA EXCELENCIA CLÍNICA

Estrategia 6. Evaluar las tecnologías y procedimientos clínicos como soporte a las decisiones clínicas y de gestión.

Plan de Evaluación de Tecnologías Sanitarias.

Estrategia 7. Acreditar y auditar centros y servicios sanitarios.

Aprobación de una norma para establecer los requisitos básicos comunes y las garantías de seguridad y calidad que deben ser cumplidas para la apertura y funcionamiento de centros sanitarios del SNS.

Estrategia 8. Mejorar la seguridad de los pacientes atendidos en los centros sanitarios del SNS.

Realización del Primer Estudio Nacional de Efectos Adversos. Establecimiento del sistema nacional de notificación de efectos adversos.

Estrategia 9. Mejorar la atención a los pacientes con determinadas patologías.

Enfermedades prevalentes de gran carga social y enfermedades raras (puesta en marcha de un nuevo CIBER).

Estrategia 10. Mejorar la práctica clínica.

UTILIZAR LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN PARA MEJORA LA ATENCIÓN

Estrategia 11. Sanidad en línea.

MAYOR TRANSPARENCIA

Estrategia 12. Diseñar un sistema de información del SNS fiable, oportuno y accesible.

Puesta en marcha de un Banco de Datos del SNS, con información del Ministerio, las comunidades autónomas y fuentes internacionales.

CREACIÓN DE LOS PREMIOS A LA CALIDAD

culminó a finales de 2006 con la aprobación por el Consejo Interterritorial del SNS del Documento de Estrategias de Mejora en la Atención Primaria del Siglo XXI. El objetivo es alcanzar una atención primaria de calidad, orientada al ciudadano, que tenga una alta capacidad de resolución y que potencie la continuidad asistencial, contando con unos profesionales motivados y capacitados y con una organización descentralizada, participada y eficiente. El total de 44 estrategias y en torno a doscientas líneas de actuación del Documento tienen dos ejes fundamentales: el ciudadano y el profesional. Entre sus recomendaciones, se incluyen medidas encaminadas a desburocratizar las consultas, abrir la disponibilidad de que los profesionales de Atención Primaria tengan acceso a un mayor número de pruebas diagnósticas, o incrementar el tiempo de atención a los pacientes, entre otras. La aplicación de estas medidas dependerá del compromiso de todos los actores implicados, muy especialmente de las comunidades autónomas, puesto que no se prevén partidas presupuestarias específicas vinculadas a este fin diferentes de las transferencias aprobadas en el contexto de la II Conferencia de presidentes de 2005, siendo una de las propuestas del grupo de trabajo de análisis del gasto sanitario la de «aumentar los recursos y la capacidad de resolución de la Atención Primaria».

7. CONSUMO Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

El consumo de las familias es un elemento de vital importancia en la economía de la Unión Europea porque representa el 58 por 100 del PIB. Una buena posición de los consumidores en el mercado redunda no sólo en la salud de éste, sino que es además condición de bienestar social. Por ello, se considera necesario que los consumidores cuenten con las herramientas óptimas para el desempeño de su función en el mercado, pero también con una sólida protección contra los riesgos a los que no podrían enfrentarse si no es de forma colectiva.

En el contexto del desarrollo del mercado interior, la política de protección de los consumidores es un elemento esencial, máxime en un momento en el que, como en el actual, los medios digitales están abriendo horizontes a la ampliación de dicho mercado y poniendo a la vez de manifiesto que la regulación en materia de consumo tiene por delante nuevos retos; la globalización de la producción camina junto a la globalización del consumo a través de medios como el

comercio electrónico, revelando la necesidad de abordar las nuevas realidades. Aunque el consumo sigue siendo mayoritariamente de escala nacional, existen ya señales del crecimiento de la actividad del consumo transfronterizo en la Unión. Así, tal como se refleja en el último Eurobarómetro[122] sobre la protección de los consumidores, dedicado al comercio minorista en el mercado interior, el 26 por 100 de ellos realizó al menos una compra fuera de su país a lo largo del año, proporción que supera el doble de lo ocurrido tan sólo tres años antes. Además, el 23 por 100 de los consumidores hizo alguna compra por correo electrónico en los últimos doce meses, pero esta realidad dista aún de ser una pauta universal, entre otros motivos por la falta de confianza de los consumidores en la seguridad de los medios electrónicos. Como se desprende del informe, España, con un 9 por 100, se encuentra muy por detrás de la media europea en este terreno, aventajando sólo a Portugal, Grecia, Lituania, Hungría y Malta.

Es, por tanto, necesario avanzar en una protección de los consumidores que tenga en cuenta las realidades emergentes, dotándolos de una mayor seguridad. En este sentido, la Comisión Europea acaba de aprobar una nueva estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores para el periodo 2007-2013[123], con el compromiso de presentar un informe intermedio sobre los avances logrados en 2011 y un informe de evaluación antes del comienzo de 2016 (recuadro III-11).

En España, en 2006 vio la luz una nueva y esperada norma para la protección de los consumidores y usuarios, que aborda temas de gran interés para los ciudadanos, como las condiciones para darse de baja en ciertos servicios, entre ellos, los operadores de telefonía, el redondeo al alza, o la protección en la compra de vivienda, así como la regulación de las asociaciones de consumidores.

El año estuvo marcado, además, por la polémica suscitada en torno a las empresas de bienes tangibles, que desplazaron la atención hacia la situación de miles de consumidores pendientes del estado de sus inversiones. Tras el inicio de las acciones judiciales que siguieron a la denuncia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que apreció

[122] European Comisión, *Consumer protection in the internal market*, 2006.

[123] Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores 2007-2013 (Capacitar a los consumidores, mejorar su bienestar y protegerlos de manera eficaz), COM (2007) 99 final.

varios delitos en dos importantes empresas del sector, en el mes de mayo se aprobó un Real Decreto para la concesión de ayudas a las asociaciones de consumidores que adquirieron el compromiso de canalizar la asistencia a los afectados por el presunto fraude de manera gratuita[124]. Seguramente esta circunstancia habrá promovido una acumulación puntual de consultas y reclamaciones en el sector afectado en el ejercicio 2006; sin embargo, en 2005 la actividad de asesoramiento de las asociaciones de consumo tuvo en la vivienda su principal foco de atención.

RECUADRO III-11

ESTRATEGIA COMUNITARIA EN MATERIA DE POLÍTICA DE LOS CONSUMIDORES, 2007-2013

PRIORIDADES Y ACCIONES
Mejor seguimiento de los mercados de consumo y de las políticas nacionales de los consumidores
Desarrollo de indicadores y estadísticas en los ámbitos de: nivel de comercio transfronterizo de empresa a consumidor; la convergencia/divergencia de los precios; el cumplimiento de la legislación, la seguridad, las denuncias de los consumidores, los precios, el acceso y la satisfacción.
Seguimiento sistemático de las políticas nacionales de los consumidores.
Recogida sistemática de datos sobre accidentes y lesiones.
Regular mejor la protección de los consumidores
En 2008 se harán propuestas concretas sobre la base de los trabajos que se están realizando en la actualidad sobre esta materia. Se seguirá consultando al grupo consultivo europeo de los consumidores (GCEC).
Mejorar el control de la aplicación y las vías de recurso
Avance en la transposición de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales.
Desarrollo del Sistema de Alerta Rápida.
Refuerzo del seguimiento y fomento del uso de las recomendaciones que establecen garantías mínimas para los sistemas de resolución alternativa de contenciosos.
Informar y educar mejor a los consumidores
Desarrollo de la red de Centros Europeos del Consumidor (fomento de la confianza de los consumidores).
Completar el ciclo de campañas de información en los nuevos estados miembros.
Aumento del número de copias de la agenda escolar europea.
Atención sobre estilos de vida sostenibles.
Hacer de los consumidores el núcleo de todas políticas y reglamentaciones de la Unión Europea
Adopción de un Libro Verde sobre los servicios financieros al por menor y un Libro Blanco sobre el crédito hipotecario.
Se seguirá asegurando la participación de los consumidores en todos los grupos políticos pertinentes.
Proteger mejor a los consumidores de la Unión Europea en los mercados internacionales
Consolidación de la cooperación con las autoridades de Estados Unidos y China sobre la base de los acuerdos existentes y desarrollo de nuevos acuerdos si procede (atención al comercio electrónico).

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, COM (2007) 99 final.

[124] RD 613/2006, de 19 de mayo, de concesión de subvenciones a asociaciones de consumidores para el apoyo y asesoramiento de los afectados por la situación de las empresas Afinsa Bienes Tangibles, SA y Fórum Filatélico, SA.

7.1. Indicadores de consumo

De acuerdo con lo establecido en la Ley General para la Defensa de los consumidores y usuarios y con los fines estatutarios de las asociaciones de consumidores, éstas deben desempeñar, entre otras funciones, las labores de información, ayuda y asesoramiento a los consumidores. Año tras año, la atención prestada por las asociaciones se plasma en un informe editado por el Instituto Nacional del Consumo, que da cuenta de la evolución del número y distribución de las consultas y reclamaciones presentadas por los consumidores y usuarios ante las asociaciones que representan sus intereses.

Durante el año 2005 el número de consultas y reclamaciones presentadas ascendió a 1.138.098, lo que supone una media diaria de 3.118. Esta cifra supera en un 3,3 por 100 a la registrada en el anterior ejercicio, aunque esa variación ascendente es inferior a la que se computara entre los años 2003 y 2004 (10,9 por 100). La vivienda, ya sea en arrendamiento o en propiedad, con un 17 por 100 del total de las consultas y reclamaciones, continua siendo el sector que concentra el mayor número de ellas. Pero en términos de evolución, los datos de los últimos años constatan que no es el sector con mayor crecimiento proporcional, aunque en números absolutos siga aumentando. Hasta 1998 la vivienda acumulaba en torno a la cuarta parte, pero a partir de 1999, exceptuando subidas puntuales, la tendencia ha sido más bien decreciente (cuadro III-22). La mayor insatisfacción con aspectos concretos en servicios en pleno proceso de crecimiento, como los relacionados con la comunicación (telefonía, Internet, etc.) ha ido acercando a ese sector al de la vivienda, poniendo en evidencia, a la vez, el notable cambio de actitud de los consumidores y usuarios, que cada vez con mayor asiduidad acuden a las organizaciones que defienden sus intereses para tratar de solucionar los problemas de falta de conformidad con los servicios prestados. Así, por ejemplo, destacan las denuncias relacionadas con los servicios telefónicos de tarificación adicional, que en algunas asociaciones representan ya un volumen mayor que el de la vivienda o los servicios bancarios. Una parte muy importante de ese volumen responde a motivos relacionados con la tarificación adicional mediante sistema de datos (modificación de la configuración del acceso telefónico a redes, en el ordenador del usuario conectado a Internet; los llamados «dialers» inconsentidos). El resto se reparte entre distintas prácticas relacionadas con concursos, sorteos, promociones y ofertas. Otras supuestas

irregularidades de los servicios de tarificación adicional son la dilación indebida en la prestación de los servicios, falta de información sobre precio y falta de identificación del prestador del servicio. En el conjunto de las asociaciones presentes en el Consejo de Consumidores y Usuarios este sector ha supuesto en 2005 el 11 por 100 de las solicitudes presentadas, con un crecimiento de casi seis puntos en seis años; en 1999 se recogieron aproximadamente 17.000 y en 2005 se superaron ampliamente las 25.000.

El sector de los servicios financieros ocupa el tercer lugar con 112.760 solicitudes y un 10 por 100 del total. Aunque este sector ha crecido también en términos absolutos, dicho crecimiento no ha supuesto un aumento proporcional sobre el conjunto, como sí ha ocurrido con los servicios de telefonía.

Evolución de la deuda de los hogares

En los últimos años las tasas de crecimiento del crédito a los hogares en España han sido superiores a las correspondientes a su renta bruta disponible, lo que inevitablemente se ha traducido en un incremento de su ratio de endeudamiento. De hecho, en los años noventa el nivel era bastante inferior al nivel medio de la Unión Europea, pero en tan sólo un decenio ha sido superado, aunque sin alcanzar las ratios de endeudamiento de otros países desarrollados, como Reino Unido. No obstante, los últimos meses del año 2006 y los primeros de 2007 han visto algunos síntomas de desaceleración de un fenómeno que viene preocupando a las autoridades financieras en la Unión Europea y en España. Como explicó el Banco Central Europeo, algunos países de la Unión Europea han experimentado en años recientes incrementos particularmente importantes. Grecia, Países Bajos, Irlanda, Portugal y España recogen los datos de endeudamiento familiar más acusados en términos de aumento reciente, suponiendo más del cien por cien de la renta disponible de sus hogares. La coincidencia de los altos niveles de endeudamiento con importantes consumos familiares en esos países convierten el riesgo de cambio de las condiciones económicas, incluyendo una eventual subida de los tipos de interés, los cambios en los precios de la vivienda u otras circunstancias potencialmente determinantes en los ingresos familiares, en una fuente de preocupación para la Comisión Europea, que ha advertido sobre los posibles efectos negativos de ese cambio de escenario. Entre ellos, el descenso del consumo familiar, que siendo un aspecto fundamental en el crecimiento económico podría afectar a éste, además de suponer un riesgo de empeoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

CUADRO III-22

EVOLUCIÓN DE LAS CONSULTAS Y RECLAMACIONES ATENDIDAS SEGÚN SECTORES ECONÓMICOS, 1999-2005

Sectores	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Administración	1,6	1,6	1,6	2,7	2,0	2,8	2,8
Adquisición de muebles	1,0	1,0	0,6	1,4	1,1	1,4	1,2
Agencias viajes	2,9	1,8	1,3	1,6	1,4	2,0	1,8
Agua	1,4	1,0	1,0	0,5	0,5	0,6	0,8
Alimentación y bebidas	3,3	4,0	3,4	1,5	1,0	1,7	2,4
Automóviles nuevos	1,3	1,2	1,1	1,2	1,3	1,6	1,1
Automóviles usados	1,4	1,2	1,1	1,1	0,9	0,9	2,3
Compañías de seguros	3,9	4,5	3,7	4,4	3,5	4,3	4,1
Compañías eléctricas	1,7	1,8	2,4	2,3	2,0	1,7	1,8
Comunidad de propietarios	1,2	1,1	1,0	1,5	0,0	0,0	0,2
Correos y mensajería	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Datos personales	–	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Electrodomésticos	3,2	0,3	2,2	2,5	1,6	1,5	2,4
Electrodomésticos SAT	2,8	3,0	2,7	2,4	1,7	2,7	1,6
Enseñanza	0,5	0,8	0,4	9,3	1,3	0,6	0,9
Farmacia	0,5	0,6	0,4	0,2	0,2	0,2	0,3
Gas y derivados	2,7	2,7	3,1	2,9	2,3	2,0	1,9
Hostelería-restauración	1,3	1,5	1,6	1,1	0,9	0,9	0,9
Informática y reparaciones	0,4	0,4	0,4	0,2	0,0	0,0	0,2
Medio ambiente	0,3	0,3	0,2	–	–	0,1	–
Otros sectores	16,0	21,9	23,3	14,7	31,2	21,0	19,2
Publicidad	0,6	0,6	0,8	1,0	1,2	0,8	1,3
Reparación de automóviles	2,6	2,6	2,7	2,2	2,9	1,5	1,6
Reparaciones en el hogar	3,2	3,3	3,1	2,3	1,7	2,6	3,3
Ropa-calzado	2,1	1,8	1,4	1,5	0,8	0,8	1,7
Sanidad privada	1,4	1,2	1,2	1,0	0,9	1,0	1,0
Sanidad pública	1,2	1,1	1,0	0,6	0,6	1,5	0,9
Seguros de automóviles	1,8	1,4	1,5	1,7	1,7	2,4	1,0
Servicios financieros	11,9	10,3	9,3	8,8	9,8	11,0	9,9
Servicios municipales	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,9	1,8
Telefonía	5,8	7,1	7,1	8,0	8,7	9,9	11,2
Tiempo compartido	0,4	0,5	0,5	0,4	0,1	0,0	0,1
Tintorería	0,9	0,8	0,7	0,7	0,6	0,4	0,7
Transportes públicos	2,0	2,3	2,0	1,5	1,1	1,8	2,3
Venta a distancia	–	0,2	0,1	0,2	0,0	0,0	0,2
Vivienda arrendamiento	7,3	6,3	6,1	5,9	4,7	8,6	3,7
Vivienda en propiedad	11,7	9,6	11,0	12,7	12,4	11,0	13,5

Fuente: Instituto Nacional del Consumo, *Balance de consultas y reclamaciones presentadas en las organizaciones de consumidores de ámbito nacional: año 2005, 2006.*

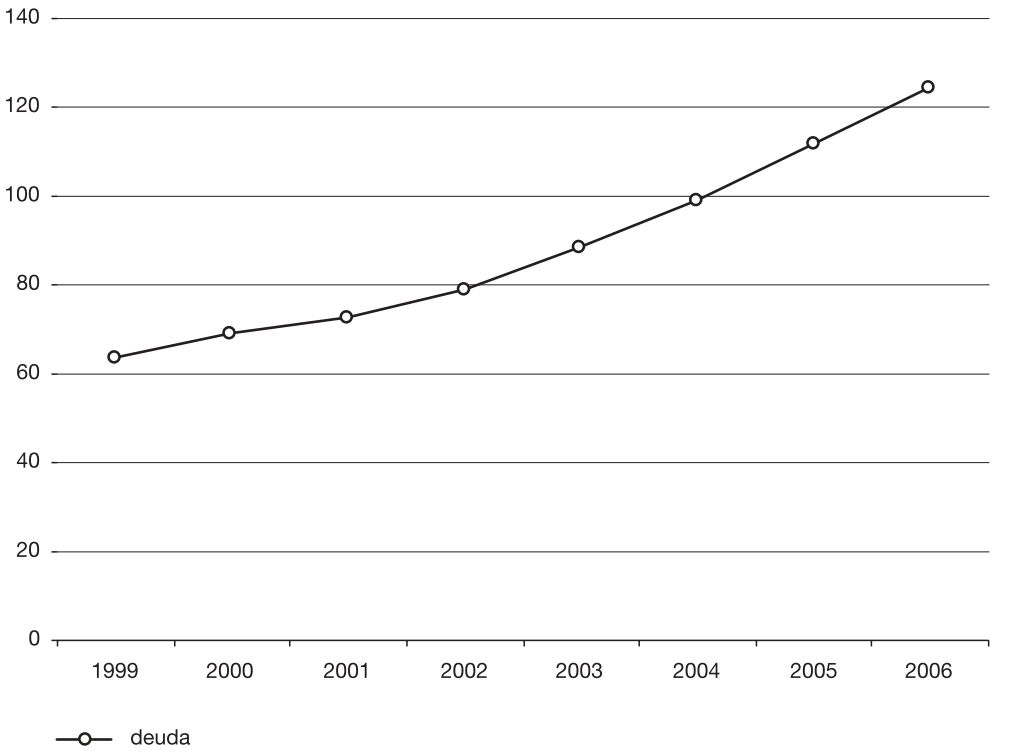
A pesar del interés que reviste el examen de la evolución reciente del consumo familiar, para el año 2006 no se dispone de datos acerca de este indicador, ya que a partir de ese mismo año el INE ha implantado una nueva encuesta (EPF), en sustitución de la ECPF, que estaba en vigor desde 1997. Con ello pretende aportar datos de mayor consistencia y adaptar los resultados a las prácticas llevadas a cabo en otros países europeos, en los que se propone la realización de encues-

tas de gasto con una periodicidad que no debe superar los cinco años. Además, la nueva encuesta traerá consigo otras modificaciones de sustancial importancia, como el tamaño de la muestra, que se duplica con veinticuatro mil hogares. Cada hogar será encuestado en dos ocasiones en años consecutivos, frente a los ocho trimestres consecutivos de la ECPF-97. El INE pretende de este modo mejorar el principal instrumento para el análisis de las pautas de consumo de los hogares en España, aumentando la calidad de los datos obtenidos y reduciendo el esfuerzo que hasta ahora realizaban los informantes. Este cambio reportará sin duda notables ventajas, especialmente en lo que concierne a la comparabilidad internacional, aunque los datos de 2006 no podrán ser examinados hasta finales de 2007.

GRÁFICO III-19

EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO DE LOS HOGARES EN ESPAÑA

(Relación con la renta bruta disponible)



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de España, 2007.

Entretanto, sí ha podido constatarse, con datos del Banco de España, el aumento del endeudamiento de los hogares en España. En efecto, el crecimiento registrado en 2006 sitúa a las familias españolas en su mayor nivel de endeudamiento, alcanzando el 125 por 100 de su renta bruta disponible, lo que supone haber mantenido en ese ejercicio el mismo ritmo de crecimiento de los últimos años, en torno a un 12 por 100 anual (gráfico III-19). No obstante, tal como ponen de relieve los datos correspondientes a los primeros meses de 2007, por primera vez desde el año 2003 el ritmo de crecimiento de la deuda hipotecaria, que constituye la mayor parte de la deuda total, se ha ralentizado, pasando de un 24,3 por 100 en enero de 2006 a un 19,3 por 100 en el mismo periodo de 2007.

Este dato contrasta, sin embargo, con el incremento paulatino de los créditos de consumo, que en el primer tramo de 2007 registraron un repunte del 17,7 por 100, bastante por encima del 12,5 por 100 del mismo periodo de 2006.

7.2. Protección de los derechos de los consumidores y usuarios

El último día de 2006 entró en vigor una nueva ley para la protección de los derechos de los consumidores y usuarios[125], que fue objeto de dictamen del CES. Dando cumplimiento a la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 9 de septiembre de 2004[126], la norma introduce, además, varias modificaciones en la legislación sobre la protección de los consumidores y usuarios. En este sentido, incorpora una serie de mejoras en diferentes ámbitos sobre los que las asociaciones de consumidores vienen reclamando atención por parte de las administraciones.

Los servicios de tracto sucesivo o continuado, como los aparcamientos de vehículos, los servicios de telefonía y la vivienda son los sectores más afectados por la nueva regulación. Así, la prohibición de redondear al alza los precios de los servicios de aparcamiento y teléfono y la prohibición de penalizar al comprador de vivienda en caso

[125] Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de Mejora de la protección de los consumidores y usuarios. BOE núm. 312.

[126] La sentencia condenaba a España por incorrecta transposición de los artículos 5 y 6.2 de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.

de negativa a subrogarse en la hipoteca asumida por el promotor o de asumir pagos que corresponden al vendedor, constituyen algunas de las novedades más importantes de la Ley. Por otra parte, se introduce nueva regulación para las asociaciones de consumidores y usuarios así como para el Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU).

Por otro lado, la Ley habilita al Gobierno para que en el plazo de un año proceda a refundir en un único texto la Ley General para la Defensa de los consumidores y usuarios y las normas de transposición de las directivas comunitarias en materia de protección de los consumidores, con el fin de regularizar, aclarar y armonizar los textos objeto de refundición. En este momento el proyecto del texto refundido, remitido también a este Consejo para su valoración y emisión de dictamen, se encuentra en la última fase de su aprobación definitiva (recuadro III-12).

RECUADRO III-12

PRINCIPALES NOVEDADES EN LA LEY DE MEJORA DE LA PROTECCIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

FACILIDADES PARA LAS BAJAS EN LOS SERVICIOS

La nueva Ley establece el derecho a darse de baja de los contratos suscritos con prestadores de servicios con las mismas facilidades con las que se dan de alta. El prestador incurrirá en infracción si trata de impedir la baja del usuario imponiendo cargas que penalicen el derecho a poner fin al contrato, lo que es especialmente importante en la prestación de servicios de tracto continuado.

EXIGENCIA DE TODA LA INFORMACIÓN NECESARIA

La gratuidad y el carácter previo de la información se extiende, en general, a toda la que necesite un ciudadano para contratar el producto o servicio que más le interese entre los que ofrece el mercado. Se pretende así terminar con la práctica de anunciar precios mucho más bajos que los que realmente se cobran.

PROHIBICIÓN DEL REDONDEO AL ALZA

La Ley prohíbe este redondeo con carácter general tanto en el tiempo utilizado como en el precio, así como cualquier cláusula que prevea el cobro por servicios o productos no prestados. De esta forma, el coste del servicio habrá de calcularse en consumo efectivamente realizado.

PROTECCIÓN EN LA COMPRA DE VIVIENDA

La nueva norma establece como abusivas las cláusulas de los contratos o las prácticas comerciales de compraventa de vivienda que penalicen al consumidor si se niega a subrogarse en el crédito hipotecario del promotor o le obliguen a asumir el pago de las tasas o impuestos que corresponden al vendedor. También considera abusivas aquellas cláusulas o prácticas que impongan al adquirente de la vivienda la asunción de los gastos que comporta la conexión con el suministro de los servicios generales de la misma —gas, agua, electricidad—, cuando aquélla deba entregarse en condiciones de habitabilidad.

RECUADRO III-12 *(continuación)*

PRINCIPALES NOVEDADES EN LA LEY DE MEJORA DE LA PROTECCIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

CLÁUSULAS ABUSIVAS

Con la nueva Ley no puede exigirse al consumidor el cumplimiento de obligaciones sobre las que no se le haya informado previamente. Las cláusulas que impongan obstáculos onerosos o desproporcionados al ejercicio de los derechos reconocidos en el contrato (imponer trámites innecesarios o abonar gastos desproporcionados) quedan prohibidos. Sólo se podrá pactar la sumisión a otros arbitrajes diferentes del de consumo cuando el consumidor conozca qué se le va a reclamar, en contra de la situación anterior en la que se permitía pactar la sumisión previa a cualquier arbitraje.

REGULACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMO

La nueva Ley introduce también una nueva regulación de las asociaciones de consumidores y usuarios, así como del CCU. En este último caso se instituyen las vías de colaboración entre este órgano consultivo y los órganos consultivos de las comunidades autónomas. Se establece un régimen básico general y la regulación específica para las asociaciones de carácter supraautonómico y se permite, por primera vez, la firma de convenios o acuerdos entre aquéllas y los operadores del mercado, con la finalidad de desarrollar proyectos específicos de información, formación y defensa de los consumidores y usuarios y así mejorar la posición de éstos en el mercado.

La Ley aclara que pueden demandar el cese de prácticas contrarias a la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios las asociaciones que están representadas en el Consejo de Consumidores y Usuarios y las autorizadas por las legislaciones autonómicas en su ámbito territorial. Sólo aquellas que se hayan constituido de acuerdo con la legislación específica de consumo, estatal o autonómica pueden representar los intereses generales de los consumidores.

LEGITIMACIÓN ANTE LOS TRIBUNALES DE LAS ADMINISTRACIONES

También se legitima al Instituto Nacional del Consumo (dependiente del Ministerio de Sanidad y Consumo), a las comunidades autónomas y a los municipios para demandar el cese de prácticas contrarias a la LGDCU y sancionar incluso en sectores regulados, como las telecomunicaciones y los servicios financieros, en el caso de infracciones de consumo (como los temas relativos a publicidad o información precontractual).

SEGURIDAD DE PRODUCTOS

Se refuerzan las competencias de las Administraciones públicas para evitar que productos inseguros puedan llegar a manos de los consumidores. Las administraciones podrán adoptar todas las medidas necesarias y proporcionadas para hacer desaparecer el riesgo. Además, las autoridades de Aduanas pasan con la nueva ley a incorporarse a la Red de Alerta de productos no alimenticios para aumentar la seguridad de los procedentes de otros países extracomunitarios.

ADAPTACIÓN A LA LEGISLACIÓN EUROPEA

La Ley adapta la normativa nacional a la europea para evitar que subsistan en el mercado cláusulas abusivas como en algunos casos todavía podía ocurrir. Así, se posibilita la eliminación de las cláusulas dudosas que puedan ser perjudiciales para el consumidor, como aquellas por las que un empresario puede eludir su responsabilidad escudándose con carácter general, por ejemplo, en la huelga como causa de fuerza mayor para no cumplir. También se garantiza la protección del consumidor en todos los contratos que suscriba con un profesional, independientemente de que haya elegido, como derecho aplicable al contrato, el vigente en un Estado que no sea miembro de la Unión Europea.

El problema de las empresas que comercializan bienes tangibles

Uno de los asuntos que más preocupación suscitaron en el año 2006 fue la presunta estafa de las sociedades Fórum Filatélico y Afinsa, que tuvo consecuencias sobre los ahorros de más cuatrocientas mil personas. Tras la denuncia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que apreció delitos contra la hacienda pública, blanqueo de capitales, insolvencia punible, administración desleal y falsedad documental, se iniciaron las actuaciones judiciales y la presentación de miles de reclamaciones por parte de los consumidores perjudicados por la situación desencadenada. Se trataría, según la Dirección General de Policía y la Audiencia Nacional de una presunta estafa piramidal, es decir, de la utilización del capital procedente de las inversiones más recientes para pagar los intereses de los inversores más antiguos.

El hecho de que no fueran entidades financieras, y por tanto no sometidas a la Ley del Mercado de valores, dejó el asunto en manos de las autoridades de consumo, cuyos afectados no se han considerado inversores, sino compradores de activos[127]. En este sentido, el Ministerio de Sanidad y Consumo adoptó medidas para afrontar la situación de desprotección de los perjudicados. En el mes de mayo se aprobó un Real Decreto para el apoyo y asesoramiento de los consumidores afectados por la situación de las empresas Afinsa Bienes Tangibles, y Fórum Filatélico, previendo la concesión de ayudas a las asociaciones de consumidores que adquirieron el compromiso de canalizar la asistencia de manera gratuita. La ayuda prevista asciende a un total de dos millones de euros, de los que setecientos mil se destinan a la financiación de los gastos de asesoramiento a los consumidores (atención telefónica y personalizada, gestión de documentación y asesoramiento), el resto del importe se destina a la representación y defensa de los intereses y derechos de los afectados, distribuyéndose en función del número de afectados sobre los que las organizaciones asuman su representación.

Presentar reclamaciones de forma colectiva es una de las recomendaciones apuntadas desde instancias judiciales, ya que realizar denuncias particulares por el perjuicio económico que cada cliente haya podido sufrir colapsaría los juzgados. Además, varias asocia-

[127] La actividad de las empresas de bienes tangibles consiste en la venta de sellos, obras de arte, antigüedades, etc., con el compromiso de venderlos por cuenta del cliente, ofreciendo al consumidor una importante revalorización de estos bienes.

ciones de ámbito estatal han recordado que el hecho de hacer denuncias en grupo constituye un buen mecanismo de presión para favorecer sus intereses.

Entre los compromisos adquiridos por el Gobierno tras la crisis se encuentra la aprobación de una norma que regule a las empresas que comercializan bienes tangibles. Dicha norma, sobre la que el Gobierno y las Administraciones autonómicas han empezado a trabajar en los primeros meses de 2007, habrá de abordar los aspectos de protección de los consumidores y usuarios en la relación con las empresas que comercializan bienes tangibles. Entre las medidas previstas se incluye la obligatoriedad de que las comunicaciones comerciales de esas empresas aclaren que la naturaleza de los bienes que comercializan es no financiera, por lo que no podrán recurrir a los incentivos de la inversión, el ahorro o la rentabilidad, como uno sus principales atractivos.

Otro problema que afectó a miles de consumidores fue la situación de Air Madrid. El 15 de diciembre de 2006 la dirección de esa compañía aérea presentó la suspensión de sus actividades como aerolínea, tras ser advertida por el Ministerio de Fomento con la suspensión de la licencia para operar por incumplimiento del plan de medidas correctoras que había exigido el Ministerio ante los continuos problemas de retrasos y averías de la aerolínea. Como consecuencia de ello más de 120.000 ciudadanos resultaron afectados, no pudiendo viajar a sus destinos con dicha compañía, pese a disponer de los correspondientes billetes.

Como medida momentánea la Dirección General de Aviación Civil asumió de forma voluntaria el traslado de muchos de los afectados hasta las 24 horas del día 21 de diciembre de 2006, en función de las plazas disponibles que se pudieran obtener y de acuerdo con otros criterios de preferencia, como haber realizado ya el viaje de ida o encontrarse en situación de urgente necesidad.

8. PROTECCIÓN SOCIAL Y SEGURIDAD SOCIAL

La protección social constituye un componente importante de la ejecución de la Estrategia renovada de Lisboa para el crecimiento y el empleo. Parte de los pilares de la Estrategia consiste en ofrecer los

sistemas sociales necesarios para afrontar los retos de la globalización, junto al desarrollo de un programa de políticas para modernizar la economía europea. Se reconoce cada vez más que la exclusión social genera costes, no solo para el individuo, sino para el conjunto de la sociedad. De la revisión de la ejecución de la Estrategia parece desprenderse que hay un reconocimiento más claro de que en el ámbito de la adaptación de la protección y la inclusión social, garantizar un nivel de protección adecuado y asegurar la viabilidad financiera de los sistemas son objetivos indisociables[128]. En este contexto, revisten particular importancia las reformas emprendidas en los sistemas de Seguridad Social, especialmente las que inciden en el ámbito de las pensiones.

En España, la creación del sistema de autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia en el año 2006, cuyas características se analizan en el apartado 9 de este capítulo, ha supuesto un avance sustancial en el alcance de la protección social. También en el ámbito de la Seguridad Social se han abordado importantes medidas de adaptación del sistema en el contexto del diálogo social, que se enmarcan en el cumplimiento de las recomendaciones del Pacto de Toledo, acuerdo parlamentario alcanzado en abril de 1995 y renovado en octubre de 2003.

8.1. Contexto europeo y principales tendencias en protección social

La Agenda social europea revisada, vigente hasta 2010, completa la revisión intermedia de la estrategia de Lisboa, desempeñando un papel fundamental en la promoción de la dimensión social del crecimiento económico. La Agenda tiene dos ejes prioritarios: lograr el pleno empleo y lograr una sociedad más solidaria, en igualdad de oportunidades para todos. En el segundo eje de la Agenda, la modernización de la protección social y la puesta en marcha del método abierto de coordinación para la asistencia sanitaria y de larga duración son objetivos prioritarios (recuadro III-13).

[128] Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de primavera, *Ejecución de la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo. Un año de resultados,* COM (2006) 816 final.

RECUADRO III-13

EJE 2 DE LA AGENDA SOCIAL EUROPEA UNA SOCIEDAD MÁS SOLIDARIA: IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

OBJETIVO	SITUACIÓN EN 2006
Modernizar la protección social: un componente clave de la revisión intermedia de la estrategia de Lisboa.	Todos los Estados miembros han emprendido reformas a largo plazo de sus sistemas de Seguridad Social.
Poner en marcha el método abierto de coordinación (MAC) para la asistencia sanitaria y de larga duración.	Primer Informe conjunto sobre protección social e inclusión social COM (2006) 62 final. Primeros informes nacionales de estrategia para la protección social, la inclusión social y la asistencia sanitaria y de larga duración.
LUCHA CONTRA LA POBREZA Y FOMENTO DE LA INCLUSIÓN SOCIAL	
Iniciativa comunitaria sobre los sistemas de recursos mínimos y la integración de los excluidos del mercado de trabajo.	Comunicación de la Comisión, relativa a una consulta sobre una acción a nivel de la UE destinada a promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral, COM(2006)44 final.
2010, Año Europeo de la lucha contra la exclusión social y la pobreza.	
PROMOCIÓN DE LA DIVERSIDAD Y DE LA NO DISCRIMINACIÓN	
Un enfoque estratégico de la lucha contra la discriminación.	Agencia Europa de Derechos humanos.
2007, Año Europeo de la igualdad de oportunidades.	Instituto Europeo de igualdad de género
Una nueva fase de la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres.	
LOS SERVICIOS SOCIALES DE INTERÉS GENERAL	
Hacia una clarificación del papel y las características de los servicios sociales de interés general.	Comunicación de la Comisión sobre Aplicación de la Estrategia de Lisboa: los servicios de interés general en la Unión Europea SEC (2006)).

Fuente: Elaboración propia a partir de COM (2005) 33 final.

El año 2006 se han producido algunos avances en el cumplimiento de la Agenda. Ha sido el primero de la aplicación de la nueva fase del «método abierto de coordinación» (MAC), en la que se persigue integrar los objetivos en materia de pensiones, inclusión social y asistencia sanitaria y cuidados de larga duración. El primer informe conjunto sobre protección social e inclusión social conforme al

nuevo planteamiento del MAC[129] se aprobó en marzo de 2006, tras haber examinado las estrategias nacionales, en un intento de simplificar los procedimientos y fijarse nuevos objetivos comunes estructurados en tres grandes áreas: pobreza y exclusión social; pensiones, y atención sanitaria y cuidados de larga duración (recuadro III-14).

RECUADRO III-14

NUEVO MARCO DE OBJETIVOS DEL MAC: MENSAJES CLAVE EN UN CONTEXTO SIMPLIFICADO

ENFOQUE DEL MAC

Centrarse en la eficacia de las políticas. Necesidad de interacción entre la protección social y la inclusión social y las políticas para el empleo y el crecimiento. Necesidad de mejorar los indicadores de seguimiento y la evaluación de las políticas sociales. Priorizar la mejora de la situación de los jóvenes más vulnerables y evitar el fracaso escolar.

INCLUSIÓN SOCIAL

Los planes nacionales deben centrarse en la pobreza de los niños y sus familias. Prestar más atención a la exclusión múltiple que afrontan los jóvenes de minorías étnicas en barrios pobres. Reforzar el papel de la educación para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

PENSIONES

Las reformas pueden mejorar el panorama dibujado por los cambios demográficos. Es necesaria la interacción entre los tres objetivos generales: adecuación, viabilidad y modernización. Las reformas deben seguir eliminando los factores desincentivadores y reforzando los incentivos para prolongar la vida activa y acompañarse de un mejor trato a los trabajadores mayores en el mercado laboral. Conviene vigilar de cerca la tendencia al descenso de las tasas de sustitución mediante las pensiones, así como el diseño de los incentivos para prolongar la vida activa. Modernización de las pensiones: tener en cuenta nuevas formas de trabajar y las interrupciones de carrera, especialmente las de cuidados a otras personas, y garantizar que las mujeres puedan adquirir derechos de pensión propios. El desarrollo de las pensiones privadas puede complementar los regímenes públicos, pero su asequibilidad y seguridad deben garantizarse.

ASISTENCIA SANITARIA Y CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN

Garantizar el acceso y reducir desigualdades. Adaptarse a necesidades cambiantes y aumentar las opciones y participación de los pacientes. Promover la calidad; garantizar una financiación sólida de unos sistemas eficaces y la contención global de costes adecuada. Mejorar la coordinación entre distintos niveles de la administración. Reforzar incentivos para la utilización racional de recursos. Promover la prevención, estilos de vida activos y envejecimiento saludable. Desarrollar estrategias de recursos humanos destinadas a evitar escasez de personal en el futuro. Calcular las necesidades futuras de cuidados de larga duración y desarrollar mecanismos necesarios de prestación y financiación.

Fuente: Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, *Informe conjunto sobre protección social e inclusión social,* Bruselas, 13 de marzo de 2006.

[129] Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, *Informe conjunto sobre protección social e inclusión social,* Bruselas, 13 de marzo de 2006.

Por otro lado, la aplicación de la Agenda Social, complementaria de la revisión intermedia de Lisboa y la estrategia sobre desarrollo sostenible, cuenta a partir de 2006 con un nuevo instrumento financiero para las políticas sociales, el programa «PROGRESS»[130], dirigido a apoyar financieramente la ejecución de los objetivos de la Unión Europea en materia de empleo, protección e inclusión social, condiciones de trabajo, no discriminación y diversidad, e igualdad de género. El Programa estará vigente entre 2007 y 2013.

El desafío demográfico

La Comisión adoptó en 2006 una Comunicación relativa al desafío demográfico al que se enfrenta la Unión Europea en el contexto de la globalización, en la que llamaba la atención sobre la necesidad de reforzar las iniciativas de los Estados miembros para afrontar este reto de forma constructiva, y teniendo en cuenta las múltiples y complejas dimensiones del elemento demográfico en todas y cada una de las políticas, tanto a escala nacional como comunitaria. La Comisión señala que con las políticas actuales, el envejecimiento ejercerá una presión significativa creciente sobre los gastos públicos. Para la UE-25, las proyecciones muestran que los gastos públicos relacionados con la edad aumentarán entre 3 y 4 puntos del PIB entre 2004 y 2050, lo cual representaría un incremento del 10 por 100 de los gastos públicos, que afectarán a las pensiones, a la salud y a los servicios prestados a las personas de edad avanzada. Estas presiones al alza se notarán a partir de 2010 y serían particularmente fuertes entre 2020 y 2040, si bien se observan grandes diferencias de un país a otro, y se reconoce que todos los países han emprendido reformas que empiezan a surtir efecto. La Comunicación desarrolla el marco de referencia comunitario para esas políticas por los Estados miembros, estableciendo cinco ámbitos de actuación: fomentar la renovación demográfica, fundamentalmente con políticas de conciliación de la vida laboral y familiar; intensificar la política de empleo y activación de las personas mayores; mejorar la productividad y la eficiencia como factor diferencial en el contexto de la competencia mundial; gestionar de forma organizada la integración de inmigrantes y garantizar la viabilidad de las finanzas públicas, garantizando una protección social adecuada y la equidad entre las generaciones[131].

[130] Decisión núm. 1672/2006/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por la que se establece un programa comunitario para el empleo y la solidaridad social- PROGRESS.

[131] Comunicación de la Comisión, *El futuro demográfico de Europa: transformar un reto en una oportunidad*, COM (2006) 571 final.

Tendencias en protección social en Europa: descenso del gasto en proporción del PIB

La situación actual respecto al esfuerzo público medido a través del gasto en protección social en la UE-25 es un buen reflejo de la diversidad de situaciones en los distintos países a que se ha hecho referencia al inicio de este capítulo. Con todo, pese a las diferencias en la configuración de los sistemas nacionales, su nivel de desarrollo y cobertura, es posible advertir algunas tendencias comunes. Las estimaciones preliminares para 2004 muestran una tendencia al estancamiento de la participación de la protección social en el conjunto del gasto público en la Unión Europea.

En términos comparados, el esfuerzo que se dedica en España a la protección social —medido en términos de gasto sigue siendo muy inferior a la media de la UE-15 y de la UE-25, pese a la tendencia ligeramente ascendente que se observa en los últimos años. En 2004, España dedicaba a la protección social una cantidad equivalente al 20 por 100 del PIB, mientras la media de la UE-15 se situaba en 27,6 por 100 y la media de la UE-25 se encontraba en 27,3 por 100 del PIB. La distancia se mantiene cuando se mide el gasto en protección social en euros por habitante: España dedicaba en 2004 por habitante 3.025 euros a precios constantes de 1995, lejos de la media de la UE-15 (6.083 euros/habitante/año) y también por debajo de la media de la UE-25, que disminuye notablemente con la incorporación de los 10 países que accedieron en la penúltima ampliación (3.587 euros/habitante/año). Considerando la intensidad de la protección social en unidades de paridad de poder adquisitivo, a fin de descontar el efecto de los distintos niveles de vida, España se situaba entre Eslovenia y la República Checa (gráfico III-20).

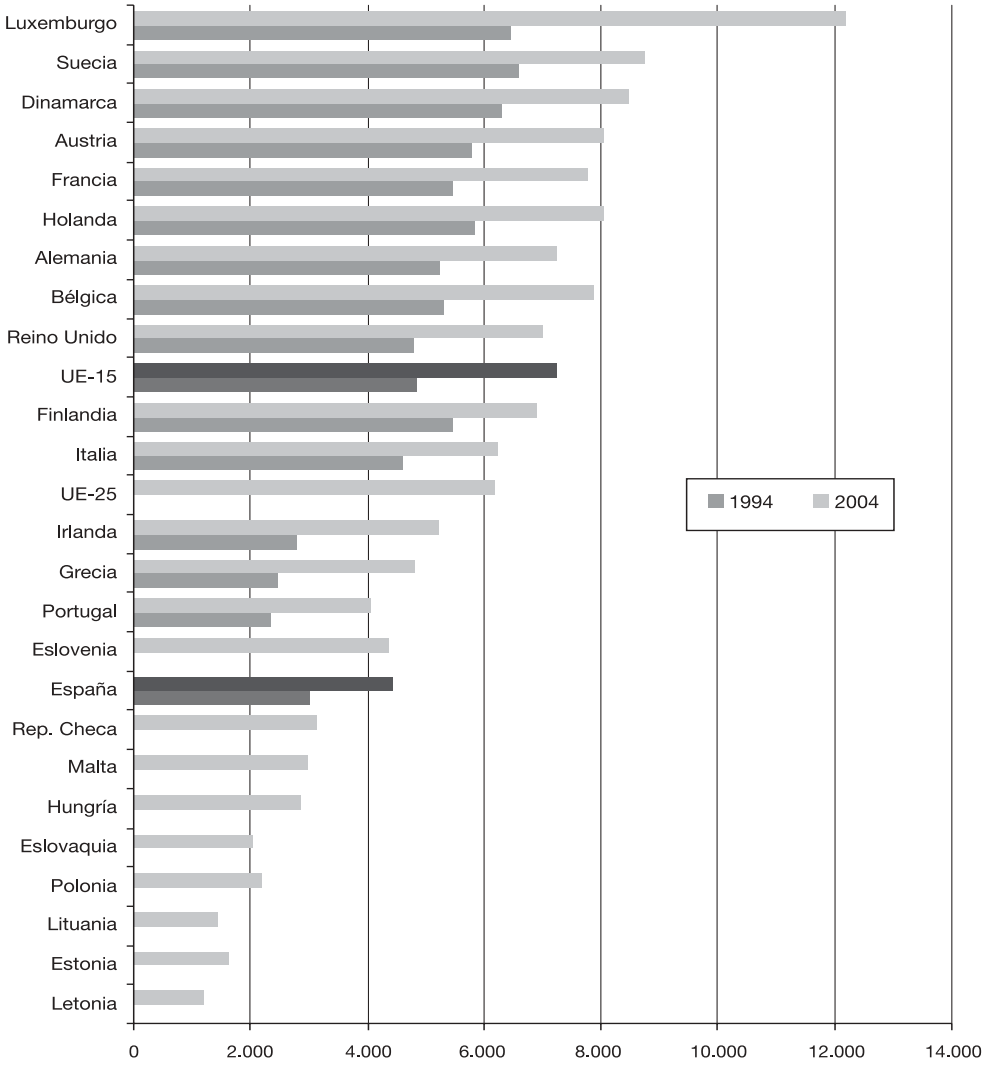
Diferencias en la estructura del gasto y los ingresos en España

Atendiendo a los principales focos a los que se destina el esfuerzo en protección social en la Unión Europea, la mayor proporción de gasto es ya en estos momentos la destinada a tercera edad y supervivencia, mientras la función que más aumenta anualmente en promedio es la de «enfermedad/asistencia sanitaria» frente a la de «vivienda/exclusión social» que es la que menos crece. Comparando el esfuerzo medido en porcentaje del PIB en 2004, España se encuentra por debajo de la media en todas las funciones salvo en desempleo (2,5 por 100 en España y 1,7 por 100 en la UE-25). El gasto en la función vejez suponía ya en 2004 el 7,9 por 100 del PIB (el 10,8 por 100 en la UE-25) mientras la enfermedad —que comprende atención sanitaria e incapacidad temporal— suponía el 6 por 100 del PIB, (el 7,4 por 100 en la UE-25). Las distancias son más acusadas en cuanto al menor

GRÁFICO III-20

INTENSIDAD DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, 1994-2004

(Gasto en protección social por habitante en términos SEEPROS.
Paridades de poder adquisitivo, miles de unidades)



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 UE-25 corresponden a 2001.

Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts, data 1994-2004.*

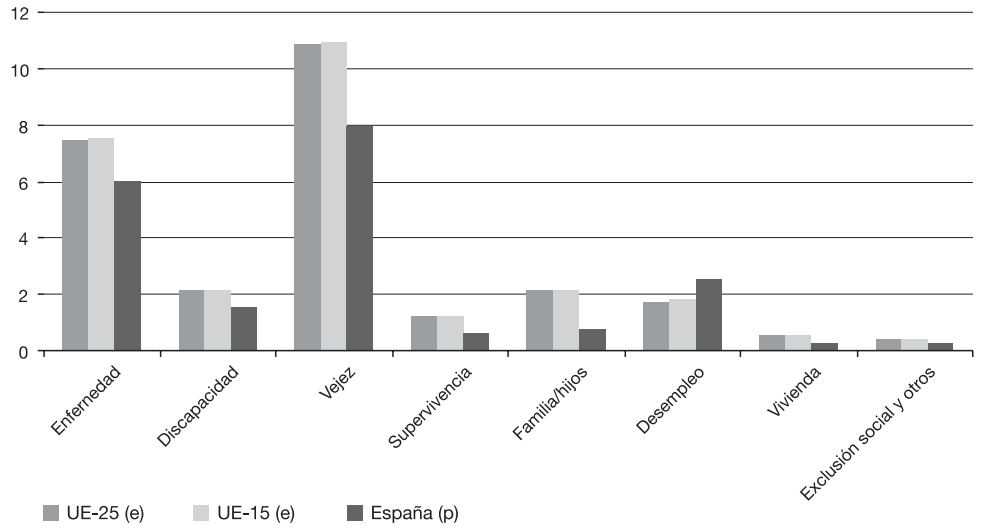
peso del esfuerzo español en la función «familia/niños», que supone una tercera parte de lo que representa en la UE-25 (0,7 por 100 en España frente a 2,1 por 100 del PIB en la Unión Europea). Por último, el esfuerzo de España es también inferior en las funciones a las que menor gasto público se destina en todos los países:«vivienda» (0,2 por 100 en España y 0,5 por 100 del PIB en la Unión Europea) y «exclusión social» (0,2 por 100 en España y 0,4 por 100 en la Unión Europea) (gráfico III-21).

En cuanto a la distribución de los recursos para financiar la protección social en función de su origen, España sigue mostrando una estructura muy diferente de la media de la Unión Europea, que refleja la preponderancia de prestaciones esencialmente contributivas, en especial vejez y —lo que representa una mayor diferencia con la Unión Europea— el desempleo, en el total del gasto social. Así, más de la mitad de los ingresos (50,9 por 100 en 2004) proce-

GRÁFICO III-21

GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR FUNCIONES EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 2004

(En porcentaje del PIB)



(e) Estimación; (p) Provisional.
Fuente: Eurostat, *European social statistics: Social protection*, Expenditure data.

den de las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios, proporción que en la media de la UE-25 se reduce al 38,6 por 100, mientras que las transferencias del Espado representan el 30,3 por 100 (33,7 por 100 en la UE-25) y las cotizaciones de las personas protegidas el 16,4 por 100 (20,9 por 100 en la Unión Europea). El inminente desarrollo del sistema de autonomía y atención a las personas en situación de dependencia, financiado con fondos públicos y con aportaciones de las personas protegidas puede generar algunos cambios en esa peculiar estructura de los ingresos.

8.2. Seguridad Social

Desde su aprobación en 1995, las quince recomendaciones del Pacto de Toledo han servido de hilo conductor de las sucesivas iniciativas que, en el ámbito de la Seguridad Social, componen un proceso de adaptación permanente. La razón de fondo que impulsó en su día el consenso —y cuya permanencia en el tiempo justifica la vigencia y la continuidad de las orientaciones del Pacto— viene dada por la necesidad de garantizar la viabilidad del sistema de pensiones, base angular del sistema de Seguridad Social, en un contexto demográfico y social cambiante.

La aplicación en los últimos años del MAC en los países miembros de la Unión Europea no ha supuesto una ruptura en la trayectoria que se había marcado la Seguridad Social española a partir de la suscripción del Pacto de Toledo, puesto que coinciden en los principales objetivos: sostenibilidad financiera, adecuación de las prestaciones y modernización del sistema en atención a los cambios sociales. La adopción en 2005 de una nueva perspectiva en las orientaciones del MAC que, con un enfoque integrado, incorporaba la obligación de los Estados miembros de adoptar un enfoque conjunto en sus estrategias que agrupara en 2006, por primera vez, los objetivos de la protección social y la inclusión social se ha traducido en la presentación por España al Comité de Protección Social de la Unión Europea de su primera Estrategia conjunta de protección social e inclusión social, aprobada por el Consejo de Ministros el 13 de octubre de 2006. Este documento sustituye a los anteriores informes de estrategia de España en relación con el futuro del sistema de pensiones, por un lado, y a los planes nacionales de inclusión social, por otro, con el añadido de

la Estrategia en materia sanitaria y de cuidados de larga duración. En línea con las nuevas directrices del MAC, la estrategia española contempla la descripción de las medidas adoptadas en estos ámbitos. Su revisión, realizada en el contexto de la elaboración del informe conjunto para 2007[132], contiene una valoración positiva del informe español, resaltando su carácter estratégico y la importancia de las medidas adoptadas en el año 2006 con vistas a la consecución de los objetivos en materia de Seguridad Social.

Las pensiones, es decir, las prestaciones de carácter vitalicio, siguen focalizando la atención en el conjunto de la protección del sistema, encarnadas fundamentalmente por la jubilación y viudedad. Diversas instituciones de ámbito internacional coinciden en constatar el elevado peso que el envejecimiento demográfico adquirirá en el futuro en España debido, precisamente, al gran tamaño de la generación del *baby boom*. Asimismo, se reconoce la utilidad de las reformas ya abordadas para retrasar o aminorar las consecuencias del envejecimiento, en especial la dotación del fondo de reserva. No obstante, se apunta que para garantizar una transición «suave» pronto será necesario realizar reformas adicionales que garanticen la viabilidad financiera del sistema de pensiones. Además de la realización de esfuerzos suplementarios para aumentar la participación en el mercado de trabajo de mujeres y personas mayores, la Comisión apunta a la utilidad de una relación más estrecha entre el nivel de las cotizaciones y el nivel de las prestaciones de las pensiones; mayores facilidades para una jubilación flexible y gradual, así como restricciones complementarias de los regímenes de jubilación anticipada[133].

8.2.1. **Avances en el desarrollo del Pacto de Toledo**

En el ámbito concreto de la Seguridad Social, con el trasfondo de la continuidad de una situación financiera saneada, se han

[132] SEC (2007) 272, Adenda 1 al *Informe conjunto sobre protección social e inclusión social,* Bruselas, 13 de marzo de 2006.

[133] European Commission, *The Long-Term Sustainability of Public Finances in the European Union;* (OECD, *Economic Survey of Spain 2005: The Need to Reform the Public Pension System; Spain 2006 – Preliminary Conclusions of the IMF Mission* .

seguido gestando en 2006 diversos avances en el desarrollo del Pacto de Toledo. Si la novedad más importante en el campo de la protección social ha sido la creación del sistema de autonomía y atención a la dependencia, en el ámbito de la Seguridad Social en sentido estricto, la iniciativa más destacada se ha desarrollado en el contexto del diálogo social entre el Gobierno y los interlocutores sociales, que acabó plasmándose en el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social firmado el 13 de julio de 2006.

Junto a las medidas derivadas de este Acuerdo, también se han abordado durante 2006 varias iniciativas normativas de distinto alcance, como la subida de las pensiones mínimas o las mejoras en la acción protectora de distintos colectivos y situaciones, con repercusiones en la Seguridad Social.

Medidas en materia de Seguridad Social

Tras la aprobación en 1995 del Pacto de Toledo en el ámbito parlamentario, han sido varios los acuerdos que han ido suscribiendo los agentes sociales. Tras la firma el año anterior del Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia, en el año 2006 se suscribió el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social entre el Gobierno, CEOE, CEPYME, CCOO y UGT. Al igual que aquél, el Acuerdo daba respuesta a una de las prioridades marcadas en el ámbito sociolaboral en la Declaración para el Diálogo Social de julio de 2004, que prestaba especial atención al Sistema de Seguridad Social. Cabe recordar que previamente, en noviembre de 2005 y en relación con las pensiones, el Gobierno había presentado una propuesta de medidas de reforma de la Seguridad Social para su consideración en el contexto del diálogo social.

Contenido del Acuerdo de medidas de Seguridad Social

El nuevo Acuerdo contempla un amplio elenco de medidas de muy diversa índole, alcance y concreción que se proyectan fundamentalmente sobre la adecuada relación entre ingresos y gastos del sistema, la mejora de la acción protectora no contributiva, la acción protectora de las prestaciones contributivas, la edad de jubilación y prolongación de la vida laboral, así como la estructura del sistema de Seguridad Social (recuadro III-15).

RECUADRO III-15

PRINCIPALES MEDIDAS CONTEMPLADAS EN EL ACUERDO SOBRE MEDIDAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

(Suscrito el 13 de julio de 2006 por el Gobierno CEOE, CEPYME, CCOO y UGT)

ADECUADA RELACIÓN ENTRE INGRESOS Y GASTOS DEL SISTEMA

Compromiso con la consolidación del sistema actual y los principios del mismo ya vigentes, entre ellos, el de asumir en el plazo previsto la financiación completa con cargo a impuestos de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas; la voluntad de que las bases mínimas de cotización de los distintos regímenes garanticen el equilibrio entre aportaciones y prestaciones; la vinculación de la base máxima de cotización conforme a la variación real del IPC; el mantenimiento de una base mínima de cotización superior a partir de los 50 años, así como la aprobación de una nueva tarifa de primas de cotización por contingencias profesionales, más acorde con los riesgos laborales de la realidad productiva actual. Se propone como objetivo concreto para esta década que el índice de morosidad no supere el 1 por 100.

MEJORA DE LA ACCIÓN PROTECTORA NO CONTRIBUTIVA

Compromiso de mejorar de la protección de los pensionistas menores de 60 años, facilitándoles la percepción de los complementos a mínimos en algunos supuestos muy concretos, como el caso de los perceptores de incapacidad permanente total cualificada , así como de las viudas/os con discapacidad igual o superior al 65 por 100, circunstancia que se equipara a la existencia de cargas familiares.

Para las familias con menores ingresos, se prevé la mejora de las deducciones tributarias por hijo a cargo, así como de las prestaciones económicas de la Seguridad Social.

ACCIÓN PROTECTORA DE LAS PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS

Jubilación

Definición del periodo mínimo de cotización para generar la pensión en 5.475 días, es decir, 15 años efectivos. Por aplicación de la jurisprudencia en la actualidad se vienen exigiendo 4.700 días de cotización (13 años), al computarse los días equivalentes de cotización por pagas extras prorrateados en las bases mensuales de cotización (los llamados «días cuota»). Esta ampliación del periodo efectivo exigido será gradual, llevándose a cabo en 77 días cada 6 meses.

Incapacidad permanente

Mayor facilidad de acceso a esta prestación para los menores de 31 años; se prevé la fijación de un importe mínimo para la pensión de incapacidad permanente total para la profesión habitual y, asimismo, se contempla la extensión paulatina de los complementos a mínimos a los pensionistas de incapacidad permanente.

Nuevo mecanismo de cálculo de la pensión poniéndola en relación con la vida laboral transcurrida con anterioridad al hecho causante, y con los años que restan para llegar a la edad de jubilación.

Gran invalidez: nueva forma de cálculo independiente de la cuantía de la prestación por incapacidad permanente absoluta.

Aprobación de una nueva lista de enfermedades profesionales, así como la modificación del sistema de calificación, notificación y registro de las enfermedades profesionales.

Viudedad y orfandad

Se reconoce el derecho a la pensión de viudedad a las parejas de hecho, si bien los requisitos exigibles a estas últimas difieren de los supuestos en que existe vínculo matrimonial. Se requiere, en aquel caso, la constatación de «convivencia mutua, estable y notoria» durante un periodo amplio a determinar. Se exige dependencia económica del sobreviviente respecto del causante de la pensión, como requisito de cuya graduación dependerá el acceso a la pensión y su cuantía.

RECUADRO III-15 *(continuación)*

PRINCIPALES MEDIDAS CONTEMPLADAS EN EL ACUERDO SOBRE MEDIDAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

(Suscrito el 13 de julio de 2006 por el Gobierno CEOE, CEPYME, CCOO y UGT)

ACCIÓN PROTECTORA DE LAS PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS

Viudedad y orfandad

En el caso de matrimonio, se establece como nuevo requisito un periodo previo de vínculo conyugal de dos años o la existencia de hijos en común. De no concurrir ninguna de esas circunstancias se concederá una pensión temporal durante el mismo tiempo que duró el matrimonio. Cuando exista más de una persona con derecho a la pensión se garantizará que el cónyuge sobreviviente que cumpla los requisitos perciba una garantía del 50 por 100 de la pensión.

Orfandad: no minoración de su percibo en supuestos determinados de coexistencia de esta prestación en el núcleo familiar con pensiones de viudedad.

Incapacidad temporal

Mejora la situación de los trabajadores que pierden su empleo encontrándose de baja por incapacidad temporal con origen en una contingencia profesional, de modo que a la extinción del contrato, el trabajador seguirá percibiendo IT sin consumir por ello periodo de prestación por desempleo. Además, se prevé definir con mayor precisión las funciones de los Servicios de Salud y de las Entidades que gestionan la prestación económica.

EDAD DE JUBILACIÓN Y PROLONGACIÓN DE LA VIDA LABORAL

El Acuerdo introduce una serie de modificaciones dirigidas a incentivar la prolongación voluntaria de la vida laboral, al tiempo que se introducen mejoras en la protección social de los trabajadores expulsados prematuramente del mercado laboral y se modifica la figura de la jubilación parcial.

Jubilación parcial

Condiciones más rigurosas para acogerse a la jubilación parcial, en especial en los supuestos en que ésta se vincula a la celebración de un contrato de relevo. La actual edad de acceso (60 años) sólo será aplicable a los trabajadores que cotizaron antes del 1 de enero de 1967, situándose en 61 años para el resto de los trabajadores.

Nuevos requisitos para el trabajador relevado, para los que el Acuerdo contempla un calendario de entrada en vigor gradual: antigüedad mínima en la empresa de 6 años; la acreditación de un periodo de cotización mínimo mayor (que en cuatro años irá aumentando de 18 a 30 años); así como la disminución de la reducción máxima de la jornada habitual del jubilado parcial que pasará gradualmente del actual 85 por 100 al 75 por 100.

Respecto al contrato de relevo: a falta de identidad del puesto de trabajo de relevista y jubilado parcial, debe existir al menos una correspondencia entre sus bases de cotización no inferior al 65 por 100 de la base del segundo.

Jubilación anticipada

El coeficiente reductor de la cuantía de la pensión para los trabajadores que acrediten entre 30 y 34 años se establece en 7,5 por 100, lo que supone una ligera mejora, dentro de este grupo, para los que acrediten 30 años a los que hasta ahora se les aplicaba el 8 por 100 según la Ley 35/2002.

Mejoras para determinados colectivos

Elevación mediante cuantía a tanto alzado de las pensiones causadas por trabajadores que se acogieron a la jubilación anticipada antes del 1 de enero de 2002, Calificación de involuntaria de la extinción de la relación laboral como resultado de ERES, a efectos de una aplicación más favorable de las reglas de Seguridad Social sobre jubilación anticipada. También se impulsa el desarrollo reglamentario del artículo161.2 del TRLGSS, conforme al que la edad mínima de jubilación podrá ser rebajada en el caso de trabajos de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad.

RECUADRO III-15 *(continuación)*

PRINCIPALES MEDIDAS CONTEMPLADAS EN EL ACUERDO SOBRE MEDIDAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

(Suscrito el 13 de julio de 2006 por el Gobierno CEOE, CEPYME, CCOO y UGT)

EDAD DE JUBILACIÓN Y PROLONGACIÓN DE LA VIDA LABORAL

Mejoras para determinados colectivos

Mejora la base de cotización durante la percepción del subsidio de desempleo para mayores de 52 años, elevándola hasta el 125 por 100 del SMI, atenuando de este modo la minoración de la pensión de jubilación que se produce, de no haberse suscrito convenio especial con la Seguridad Social.

Incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral

Nuevos incentivos a la permanencia en el empleo: incremento de la cuantía de la pensión, que pasa del 2 por 100 actual a elevarse anualmente un 3 por 100 por cada año adicional cotizado a partir de los 65 años, con un mínimo de 35 cotizados, con el límite en todo caso, del tope máximo de cotización. Asimismo, se reduce de 60 a 59 años el límite inferior de edad para optar a las bonificaciones por la contratación de trabajadores mayores con cinco años de antigüedad.

ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Medidas orientadas a la simplificación e ***integración de los actuales regímenes especiales***: integración de los trabajadores agrarios en el régimen general de la Seguridad Social en enero de 2009, estableciéndose un periodo transitorio de entre 15 y 20 años para la articulación de un sistema especial tendente a la equiparación de las prestaciones y la contención de los costes empresariales.

Régimen especial de Hogar: Se fija como objetivo la convergencia de prestaciones con el Régimen General, especialmente en la cobertura de contingencias profesionales y de la prestación económica por incapacidad temporal, comprometiéndose al análisis de las medidas que permitan la convergencia de tipos de cotización de ambos regímenes a efectos de su eventual futura confluencia.

Se estudiará la modificación de la legislación reguladora del ***Fondo de Reserva***, a fin de obtener una gestión que procure una mayor rentabilidad para sus dotaciones, garantizando la seguridad en las inversiones.

Simplificación y unificación de las reservas de las ***Mutuas de Accidente de Trabajo*** y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

Además de las medidas concretas, el Acuerdo refuerza la transparencia y la información sobre la evolución del sistema. Así, compromete a la Administración de Seguridad Social a presentar periódicamente ante el Parlamento y los interlocutores sociales estudios sobre la situación presente y futura del sistema, coincidiendo con la presentación al Comité de Protección Social de la Unión Europea de los informes periódicos sobre evaluación y estrategia de pensiones en cumplimiento del MAC. Además, se refuerza la transmisión de información a los agentes sociales sobre la evolución del sistema, comprometiéndose el Gobierno a poner a su disposición informes sobre el Anteproyecto de Presupuestos anuales de Seguridad Social, la liquidación de Presupuestos y —cada dos años— sobre

las perspectivas de futuro del sistema, así como sobre todas las cuestiones de relevancia económica para el futuro de la Seguridad Social.

También se establecen mecanismos de seguimiento y evaluación de la aplicación del Acuerdo, en los que se contempla la continuidad de la participación de los agentes sociales, que ratifican su compromiso de continuidad en la propuesta de las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad del sistema. Se prevé asimismo que Gobierno y organizaciones firmantes constituyan una Comisión de seguimiento a fin de continuar el diálogo social en el desarrollo legal y reglamentario del Acuerdo, sin perjuicio de los procedimientos de consulta y audiencia a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

Desarrollo del Acuerdo

El desarrollo del Acuerdo requiere numerosos cambios normativos, algunos de los cuales han comenzado a llevarse a cabo ya en 2006. Así, antes de finalizar el año vio la luz el Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro y se llevó a cabo la aprobación de la nueva tarifa de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales incorporada a la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007[134]. Ya entrado 2007, se aprobó la integración en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario.

Sin embargo, el grueso de los compromisos contemplados por el Acuerdo se concretó en el Anteproyecto de Ley de Medidas de Seguridad Social[135], sobre el que el CES emitió su Dictamen 1/2007, por el que se incorporan al Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social las medidas que afectan al régimen jurídico de la incapacidad temporal, incapacidad permanente, jubilación, jubilación parcial así como a la muerte y supervivencia. El CES valoró positivamente el contenido del Anteproyecto, entendiendo que éste se inscribe en el marco del proceso continuo y progresivo de adap-

[134] Véase el capítulo II.2.5.3. de esta Memoria.

[135] Dictamen del CES 1/2007, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas en materia de Seguridad Social.

tación del sistema de la Seguridad Social, en línea con las recomendaciones del Pacto de Toledo.

Cabe recordar que quedan pendientes de aprobación otras previsiones contempladas por el Acuerdo, tales como, sin ánimo de exhaustividad, la modificación de la legislación del Fondo de Reserva, la integración del Régimen Especial Agrario de trabajadores por cuenta ajena en el Régimen General o el análisis de las posibilidades de convergencia del Régimen de Hogar y el General en términos de cotización y prestaciones.

Otras iniciativas recientes

Durante el año se han abordado diversos cambios legislativos que también responden a las orientaciones del Pacto de Toledo. En desarrollo de la undécima recomendación de éste último, sobre mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, se lleva a cabo anualmente la revalorización automática de estas últimas en función de la evolución del IPC, así como la actualización de las desviaciones de la inflación real mediante el abono de una paga única.

Subida de las pensiones mínimas por encima del IPC

La subida de la cuantía de las pensiones mínimas por encima de dicha revalorización general, que se aplicó ya en los dos ejercicios anteriores y se vuelve a contemplar en 2006, ha sido una de las principales iniciativas en el ámbito de la mejora de la acción protectora de la Seguridad Social, con visibles e inmediatas repercusiones en el conjunto del sistema. La medida en sí ha supuesto incrementos que, en lo que se refiere a las prestaciones de carácter contributivo, oscilan entre el 5 y el 6,5 por 100, según los casos[136]. Por lo que respecta a las pensiones no contributivas, la subida alcanza el 3 por 100.

[136] Real Decreto 1578/2006, sobre revalorización de pensiones de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas. En 2006, las pensiones se revalorizaron un 2 por 100 más el 1,4 por 100 de desviación entre el IPC previsto para 2005 y el IPC real. Además, las pensiones mínimas experimentaron incrementos del 6,5 por 100 las correspondientes a titulares con cónyuge a cargo, del 5 por 100 sin cónyuge a cargo y del 3 por 100 en el caso de las pensiones SOVI. Además, se igualó la cuantía mínima de las pensiones de orfandad de menores de 18 años con discapacidad a la de las pensiones no contributivas.

Igualmente, hay que mencionar la nueva subida del salario mínimo interprofesional aplicable en 2006[137], tanto para los trabajadores fijos como para los eventuales o temporeros, así como para el personal al servicio del hogar familiar. A efectos de Seguridad Social, las nuevas cuantías, que representan un incremento del 5,4 por 100 respecto a las vigentes en el año anterior, repercuten en un nuevo[138] aumento de las bases mínimas de cotización y, por tanto, de las prestaciones que se generen a partir de las bases reguladoras menores. En septiembre de 2006 había 2.213.155 perceptores de pensiones en cuantías mínimas, además de 384.288 pensionistas de cuantías fijas del SOVI revalorizables. El principal colectivo dentro de este grupo es el de jubilados de 65 y más años sin cónyuge a cargo (917.831 pensionistas, el 56,1 por 100 mujeres), así como el de pensionistas de viudedad de 65 y más años (el 98,4 por 100 mujeres).

El efecto revalorización (incluyendo tanto la revalorización automática en función de la evolución del IPC como la actualización de las desviaciones de la inflación real mediante el abono de una paga única), por su carácter acumulativo, influye considerablemente en la evolución del gasto, con importantes variaciones por regímenes y tipos de pensión. En julio de 2006 representaba el 9 por 100 de la nómina de pensiones. El 87,5 por 100 de la nómina corresponde a pensión inicial, mientras el 3,5 por 100 restante corresponde a complemento de mínimos. La subida de las pensiones mínimas produce además un efecto arrastre sobre estos últimos, al incrementarse el número de sus perceptores.

Otras iniciativas abordadas en 2006 inciden en la equiparación de derechos para algunos colectivos y situaciones, entre las que es necesario destacar desde el punto de vista de sus derechos en materia de Seguridad Social, la de los españoles que residen en el extranjero, los trabajadores autónomos y las situaciones vinculadas a la maternidad.

La Seguridad Social de los españoles en el extranjero

Aunque las migraciones en España hayan invertido su signo, no hay que olvidar que en la actualidad en torno a 1,2 millones de espa-

[137] Real Decreto 1613/2005, de 30 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2006.

[138] Con anterioridad, se había aprobado el Real Decreto-Ley 3/2004, de 25 de junio, para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía, que constituyó el primer paso en esta dirección.

ñoles residen en el extranjero. Desde la perspectiva de la Seguridad Social, hay que tener en cuenta que la grave situación socioeconómica de algunos países en los que residen emigrantes españoles, como es el caso de Argentina, Uruguay y Venezuela, ha provocado en los últimos años un notable incremento de beneficiarios de pensiones asistenciales por ancianidad. El número de beneficiarios de pensiones asistenciales en el exterior ha pasado de 17.946 en 1993 a 51.747 en el segundo trimestre de 2006, mientras el presupuesto asignado a esta partida se ha incrementado en el mismo periodo de 10,65 a 100 millones de euros. El importe medio en 2005 se situaba en torno a los 160 euros/mes.

La Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior delimita las líneas básicas de la acción protectora del Estado dirigidas a los españoles residentes en el exterior, a cuyo efecto configura una catálogo de derechos, entre los que se comprenden los derechos de participación y otros derechos sociales y prestaciones. Asimismo, se fija el marco de cooperación y coordinación, en estas materias, entre el Estado y las comunidades autónomas. El CES emitió su Dictamen 10/2005 sobre el Anteproyecto de Ley del Estatuto de los españoles en el exterior, valorándolo favorablemente sin perjuicio de una serie de observaciones de carácter general y particular.

El Estatuto regula también el derecho a las pensiones de ancianidad, si bien se aplicará teniendo en cuenta las previsiones del RD 1612/2005, de 30 de diciembre, que modifica el Real Decreto 728/1993, sobre pensiones asistenciales por ancianidad en favor de los emigrantes españoles. Esta norma —que no fue sometida a Dictamen del CES, pese a que se elaboró prácticamente al mismo tiempo que el Estatuto— concretaba los aspectos más relevantes para ser beneficiario de algunas ayudas contempladas en el mismo, como el concepto de necesidad, de unidad económica familiar o el procedimiento de cálculo de umbral de rentas en cada país.

La protección social de los autónomos en el proyecto de Estatuto

La sexta recomendación del Pacto de Toledo apuntaba hacia la simplificación e integración de regímenes especiales de manera gradual y teniendo en cuenta sus especificidades. Durante 2006 se han producido avances en esta dirección, sobre los que el CES ha tenido la oportunidad de pronunciarse mediante la emisión del preceptivo dictamen, principalmente en el contexto de la elaboración del Esta-

tuto de los trabajadores autónomos y de las reformas contempladas en el REASS, derivadas éstas últimas de los acuerdos alcanzados con los interlocutores sociales.

El Proyecto de Estatuto de los Trabajadores Autónomos[139], que se encuentra en estos momentos en fase de tramitación parlamentaria, también anticipa la posibilidad de que se produzcan algunos cambios con repercusiones en la protección social de este colectivo. Se trata de medidas que, en su mayoría, se orientan hacia la convergencia del Régimen Especial de trabajadores por cuenta propia o autónomos con el Régimen General.

Para ello, el Proyecto contiene una habilitación legal al Gobierno para que, en su día, aborde determinados cambios de manera consensuada con los interlocutores sociales. Además de la posibilidad de crear en el futuro una prestación por cese de actividad —lo que guardaría más relación con el sistema de prestaciones por desempleo que con el de Seguridad Social, en sentido estricto—, se contemplan otros cambios en su mayoría dirigidos a determinados colectivos. En materia de cotización se habilita a la Ley para crear bases de cotización diferenciadas para los trabajadores autónomos económicamente dependientes, así como para establecer, en atención a las características personales o profesionales del trabajador, reducciones o bonificaciones en las bases de cotización o en las cuotas de Seguridad Social. En cuanto a la acción protectora, los trabajadores autónomos económicamente dependientes deberán incorporar obligatoriamente la cobertura de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social.

También se incorpora la posibilidad de que pase a ser obligatorio el aseguramiento de la contingencia de accidentes de trabajo y enfermedad profesional para algunas profesiones que registren una siniestralidad particularmente elevada. Unido a lo anterior, el Proyecto prevé la obligatoriedad de cotizar por la contingencia de incapacidad temporal por contingencias comunes para los trabajadores autónomos que no la tengan cubierta por estar afiliados a otro régimen de la Seguridad Social. Por último, se reconoce la posibilidad de jubi-

[139] Véase Dictamen del CES 15/2006, sobre el Anteproyecto de Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo.

lación anticipada para aquellos trabajadores autónomos que desarrollen una actividad tóxica, peligrosa o penosa, en las mismas condiciones previstas para el Régimen General.

La incorporación de los autónomos del REASS al RETA

En el caso del Régimen Especial Agrario, en los últimos años se han ido abordando diversas medidas parciales orientadas a la aproximación con el RETA[140]. En el último trimestre de 2006 se aprobó el Proyecto de Ley por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos[141]. El Proyecto articula esa integración gradual en el RETA de los trabajadores por cuenta propia del REASS mediante la creación, dentro de aquél, del «Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios». Como particularidades del mismo cabe destacar que la base mínima de cotización se iguala a la del RETA, si bien estableciendo para aquélla un tipo de cotización inferior, cifrada en el 18,75 por 100. Asimismo, se reduce en un 30 por 100 la cotización por contingencias comunes de cobertura obligatoria para los nuevos afiliados encuadrados en el Sistema Especial menores de 40 años, así como para los cónyuges o descendientes de un titular de explotación agraria.

El Proyecto da cumplimiento a las medidas contempladas en el Acuerdo sobre encuadramiento y cotización a la Seguridad Social de los trabajadores agrarios por cuenta propia, suscrito el 20 de octubre de 2005 por los ministros de Trabajo y Asuntos Sociales y de Agricultura, Pesca y Alimentación y los representantes de las organizaciones agrarias ASAJA, COAG y UPA. El Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social asumía en sus mismos tér-

[140] Entre ellas, cabe mencionar la Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de Medidas de reforma económica, así como la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2006. Esta última dio nueva redacción a la Disposición Adicional trigésima sexta del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, para establecer un nuevo sistema de cotización tendente a la aproximación con el RETA, aplicable a las nuevas incorporaciones a este régimen y al que podrían acogerse los trabajadores por cuenta propia incluidos en el REASS con anterioridad al 1 de enero de 2004.

[141] Véase Dictamen del CES 13/2006, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos.

minos el compromiso adoptado en el marco de ese acuerdo por las organizaciones sectoriales.

Medidas de Seguridad Social en la Ley de Igualdad

Durante 2006 se ha gestado la elaboración de la Ley Orgánica de Igualdad entre hombres y mujeres, sobre cuyo Anteproyecto también se pronunció el CES[142]. Algunas de sus previsiones repercuten en el esquema actual de prestaciones del sistema de Seguridad Social. Entre ellas destacan por su novedad la creación de un nuevo subsidio no contributivo por maternidad, la ampliación de los periodos reconocidos como de cotización efectiva por razones vinculadas a las responsabilidades familiares o la introducción de un subsidio ligado a un nuevo permiso por paternidad independiente del de la madre (recuadro III-16).

RECUADRO III-16

MEDIDAS DEL PROYECTO DE LEY DE IGUALDAD QUE AFECTAN A LA SEGURIDAD SOCIAL

Requisitos para optar a la prestación por maternidad. El periodo de cotización exigido pasa a ser, o bien 180 días dentro de los siete años (hasta ahora eran cinco) anteriores al momento de inicio del descanso, o bien —alternativa introducida por la Ley—365 días a lo largo de su vida laboral.

Nuevo subsidio no contributivo por maternidad: trabajadoras por cuenta ajena que reúnan todos los requisitos para acceder a la prestación por maternidad, salvo el periodo mínimo de cotización. La cuantía será la establecida para el subsidio por desempleo, en función de las responsabilidades familiares, durante 42 días naturales a contar desde el parto.

Creación de un subsidio por paternidad, independiente del de maternidad, para los trabajadores por cuenta ajena que disfruten de la nueva suspensión de contrato por nacimiento de hijo, adopción o acogimiento de menores (art. 48 bis del Estatuto de los Trabajadores) durante el tiempo que se encuentren en esa situación (ocho días ampliables en dos más en caso de parto múltiple a partir del segundo hijo). Consiste en un subsidio que se determina de la misma forma que el de maternidad y alcanza al 100 por 100 de la base reguladora. Requisitos: 180 días de cotización dentro de los siete años anteriores, o 365 días a lo largo de su vida laboral.

Ampliación del subsidio por maternidad/paternidad. En consonancia con la ampliación en dos semanas de estos permisos en los supuestos de hijo o hija con discapacidad, pudiendo hacer uso de esta ampliación, indistintamente, ambos progenitores.

Prestación económica por riesgo durante la lactancia natural, que se reconocerá por esta causa en los términos y condiciones previstos para la prestación económica por riesgo durante el embarazo y se extinguirá en el momento en que el hijo cumpla nueve meses.

Excedencia por cuidado de cada hijo o menor acogido. Se extiende a dos años (uno en la actualidad) el periodo considerado como de cotización efectiva a efectos de las prestaciones de jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, maternidad y paternidad. En el caso de familias numerosas, dicha consideración se extenderá a 30 meses o 36 meses según se trate de familia numerosa de categoría general o especial. La duración mínima de este periodo se ha reducido de 6 a 4 meses.

[142] Véase Dictamen del CES 8/2006, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre mujeres y hombres, con voto particular del Grupo Segundo.

RECUADRO III-16 *(continuación)*

MEDIDAS DEL PROYECTO DE LEY DE IGUALDAD QUE AFECTAN A LA SEGURIDAD SOCIAL

Excedencia por cuidado de familiares hasta segundo grado de consanguinidad: Se considerará como efectivamente cotizado el primer año en esta situación.

Excedencia precedida por reducción de jornada por lactancia, cuidado de menor de ocho años o persona con discapacidad: las cotizaciones realizadas durante la reducción de jornada se computarán incrementadas hasta el 100 por 100 de la cuantía que hubiera correspondido sin reducción de jornada.

Protección de los trabajadores contratados para la formación. Se amplía la acción protectora de la Seguridad Social a las situaciones de maternidad y paternidad, riesgo durante el embarazo y durante la lactancia.

Periodos de cotización asimilados al parto. Se reconocerán a las mujeres que no eran trabajadoras o funcionarias en el momento del parto y, por tanto, no cotizaron durante la baja por maternidad. A efectos de las pensiones contributivas de jubilación e incapacidad permanente de cualquier régimen de la Seguridad Social se computarán, a favor de la trabajadora solicitante, un total de 112 días completos de cotización por cada parto de un solo hijo y 14 más por cada hijo a partir del segundo en caso de parto múltiple.

Tránsito de la situación de maternidad/paternidad a la de desempleo y viceversa. Se regula de manera que no se produzca descuento del periodo de percepción de la prestación por desempleo.

En el primer trimestre de 2006, el INSS gestionó 158.009 prestaciones por maternidad. De entre ellas, los supuestos en los que el padre era el beneficiario sumaban 2.547, cifra que apenas se elevó con respecto a 2005 (0'35 por 100 más casos).

8.2.2. **Principales magnitudes del sistema de Seguridad Social**

La Seguridad Social ha seguido mostrando en el año 2006 una situación financiera saneada, hasta el punto de haberse saldado con un superávit presupuestario del 1,2 por 100 del PIB, es decir, 11.681 millones de euros.

La ejecución del presupuesto de ingresos acumulados por la Tesorería General de la Seguridad Social y las Mutuas hasta el fin de diciembre de 2006 arroja un aumento del 8,8 por 100 de los ingresos, siendo un año más el incremento de los ingresos por cotizaciones sociales, principal fuente de financiación del sistema, el responsable de esta positiva situación. Destacan así entre las operaciones corrientes, los derechos reconocidos por cotizaciones sociales sumaban 106.187,58 millones de euros, lo que representa un incremento relativo del 8,7 por 100. Por su parte, los ingresos correspondientes a transferencias corrientes del Estado ascendían a 8.309,17 millones

de euros, habiendo registrado un aumento del 6,1 por 100 con respecto a 2005. Otras fuentes de ingresos de menor magnitud, como los ingresos patrimoniales, se elevaron a 1.618,07 millones de euros (una variación del 38,3 por 100 sobre 2005), mientras las tasas y otros ingresos aportaron 1.007,61 millones de euros (4,5 por 100 de variación).

Aumento de la afiliación y sus características

La Seguridad Social cerró el ejercicio 2006 con un total de 18.915.407 afiliados en media mensual de diciembre, lo que refleja un incremento de 601.025 afiliados con respecto a la media mensual del año anterior o, lo que es lo mismo, el 3,28 por 100. Se trata de una tasa de crecimiento significativamente inferior a la registrada en el año anterior, lo que obedece fundamentalmente a la peculiaridad del año 2005, durante el cual se desarrolló el proceso de normalización de trabajadores extranjeros que dio lugar a la incorporación al sistema de más de medio millón de personas trabajadoras (564.720), contribuyendo con intensidad al llamativo aumento de la afiliación (5,79 por 100) registrado en dicho año. Descontando el efecto de la normalización en las cifras de afiliación de 2005 (lo que situaría el incremento interanual 2005/2004 en 3,08 por 100), la afiliación en 2006 apenas habría registrado un ligero aumento de dos décimas con respecto a dicho año.

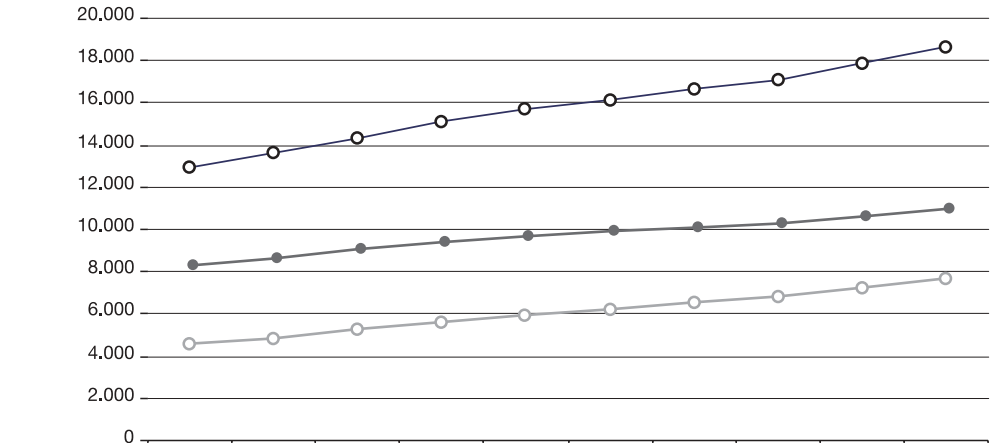
Como viene ocurriendo desde hace varios años, la intensidad del crecimiento de la afiliación ha sido mayor en el caso de las mujeres (4,52 por 100 en variación interanual a 31 de diciembre) que en el de los hombres (2,45 por 100). La distancia que separa a los sexos en términos de afiliación al sistema de Seguridad Social sigue siendo grande. No obstante, desde 1997, es decir, en menos de diez años, las mujeres han pasado de representar el 36 por 100 al 41,6 por 100 del total de afiliados ocupados (gráfico III-22). Mantener y reforzar este ritmo de incorporación de mujeres a la afiliación y favorecer su continuidad en el tiempo constituye, en el caso de España, un aspecto clave para mejorar la sostenibilidad del sistema coherente, además, con el objetivo de mejorar la tasa de actividad de las mujeres en el marco de la Estrategia revisada de Lisboa.

La distribución de los afiliados por regímenes confirma, un año más, la pérdida de efectivos de los regímenes especiales y la cada vez mayor concentración de la población trabajadora en los dos grandes regímenes, General y especial de trabajadores autónomos (RETA).

Por regímenes, el Régimen General, en el que cotiza el 76,5 por 100 del total, es también el que más aumentó su número de integrantes (4,52 por 100), seguido del RETA con un incremento 85.133 nuevos afiliados en media mensual (2,87 por 100). Los demás regímenes especiales perdieron afiliados en términos interanuales: el 4,25 por 100 y el 4,51 por 100 en el caso del Régimen Especial Agrario por cuenta ajena y agrario por cuenta propia, respectivamente; el 1,71 por 100 en el caso del Régimen Especial del Mar y el 7,52 por 100 en el caso del Régimen Especial del Carbón. El caso más llamativo es del Régimen Especial de Empleados de Hogar que, tras haber experimentado un incremento de efectivos sin precedentes como resultado de la normalización, pierde un 17,20 por 100 de personas afiliadas (62.960) en términos de evolución interanual de la afiliación mensual media.

GRÁFICO III-22

EVOLUCIÓN DE LOS AFILIADOS EN ALTA, POR SEXO, 1997-2006



	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	12.932,1	13.591,0	14.344,9	15.062,9	15.649,9	16.126,3	16.613,6	17.081,8	17.835,4	18.596,3
Varones	8.281,1	8.660,9	9.066,0	9.409,6	9.669,6	9.873,0	10.088,4	10.276,9	10.606,1	10.955,1
Mujeres	4.573,9	4.863,5	5.221,9	5.604,8	5.940,3	6.225,1	6.524,2	6.804,1	7.228,7	7.640,9

Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

Afiliación de extranjeros

En cuanto a la composición y evolución de la afiliación, atendiendo a la nacionalidad de los afiliados, cabe señalar que[143] finalizada la normalización de extranjeros, éstos se han seguido incorporando a buen ritmo al sistema de Seguridad Social en el año 2006. En torno al 22,5 por 100 de las nuevas afiliaciones corresponde a trabajadores no nacionales. Al finalizar el año 2006 había 1.823.974 extranjeros afiliados a la Seguridad Social, el 80,7 por 100 procedente de países extracomunitarios (gráfico III-23). Sus principales países de procedencia son, en el caso de los no comunitarios, Ecuador (266.207), Marruecos (250.693), Rumanía (168.858) y Colombia (135.693).

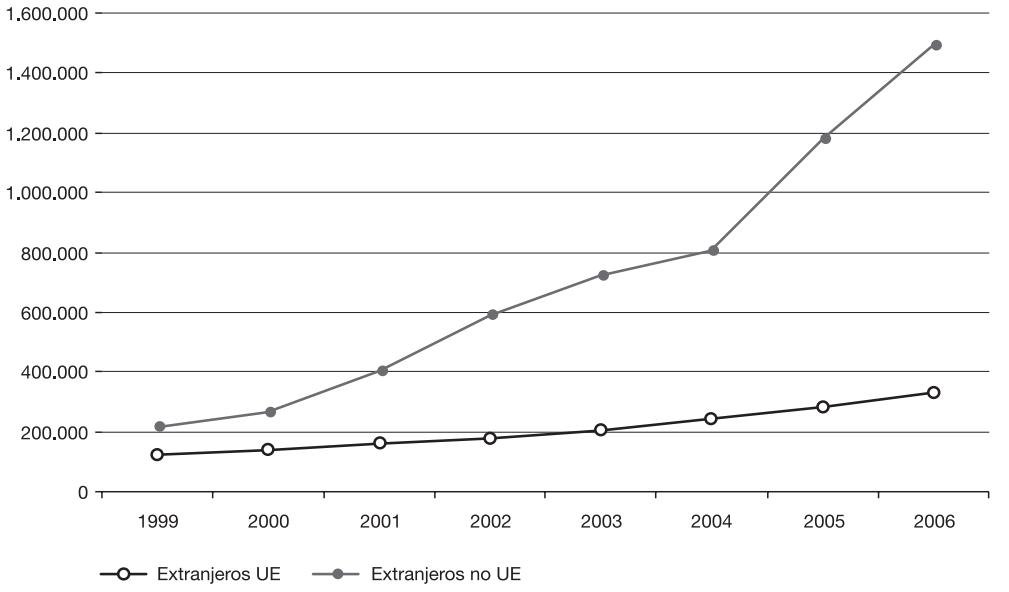
Aun siendo preponderante el peso de los ciudadanos no comunitarios, es destacable el acelerado ritmo de incorporación de ciudadanos de la Unión Europea a la afiliación: en el último año aumentaron el 23,3 por 100, mientras los no europeos lo hicieron en un 5 por 100. Entre los 10 nuevos países que entraron en la Unión Europea en 2004, sumaban 71.977 afiliados extranjeros en 2006, el 48,4 por 100 de ellos polacos. Previsiblemente, el ingreso de Bulgaria y Rumanía en la Unión Europea a partir del 1 de enero de 2007, acentuará la tendencia al crecimiento de la participación de ciudadanos comunitarios en la afiliación de la Seguridad Social, en especial cuando concluya la moratoria de dos años para la plena aplicación de la libre circulación de trabajadores y el acceso al empleo en igualdad de condiciones que los españoles. La colonia de residentes de estos dos países superaba a principios de 2006 el medio millón de personas, mientras que las afiliaciones correspondientes se elevaban a finales de ese año ligeramente por encima de las doscientas mil (213.641).

La distribución por regímenes de los extranjeros difiere de la de los españoles, con una menor representación en el Régimen General (71,8 por 100 frente al 76,2 por 100 en el conjunto de la afiliación), consecuencia del mayor peso entre los extranjeros de la afiliación a los regímenes especiales de agricultura (5,4 por 100 de los extranjeros frente a 0,18 por 100 de la afiliación total) y Hogar (10,2 por 100 de personas extranjeras frente a 1,8 por 100), y una menor proporción de trabajadores extranjeros afiliados al RETA (9 por 100 frente a 16,6 por 100).

[143] Según la última explotación del Padrón municipal de habitantes del INE, revisadas a 1 de enero de 2006, residían en España 4,144 millones de extranjeros (el 9,3 por 100 de la población total).

GRÁFICO III-23

EVOLUCIÓN DE LOS AFILIADOS EXTRANJEROS AL SISTEMA, POR PROCEDENCIA, 1999-2006



Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

Si se compara la distribución de los extranjeros y los españoles por grupos de cotización, también se observa una elevada concentración de los primeros, muy superior a la de los españoles, trabajando en las categorías profesionales caracterizadas por un bajo nivel de cualificación y bases de cotización inferiores. Esta concentración es especialmente acusada en el grupo de «mayores de 18 años sin cualificación/peones», en el que el porcentaje de trabajadores extranjeros clasificados dentro de esta categoría dobla con creces al de españoles. En sentido contrario, la proporción de extranjeros en los tres grupos de cotización a los que se asocia una mayor cualificación y responsabilidad (1 «ingenieros y licenciados», 2 «ingenieros técnicos y peritos» y 3 «jefes administrativos») se sitúa muy por debajo de la de los españoles. Estos datos responden a la «especialización productiva» de los extranjeros en el mercado de trabajo español[144], así como al

[144] Véase Memoria CES 2005, capítulo II.1.2.3.

todavía fuerte peso de los recién llegados en relación con los ya plenamente establecidos, en coherencia con la todavía corta trayectoria de España como país receptor de inmigración (gráfico III-24).

Evolución del gasto en prestaciones

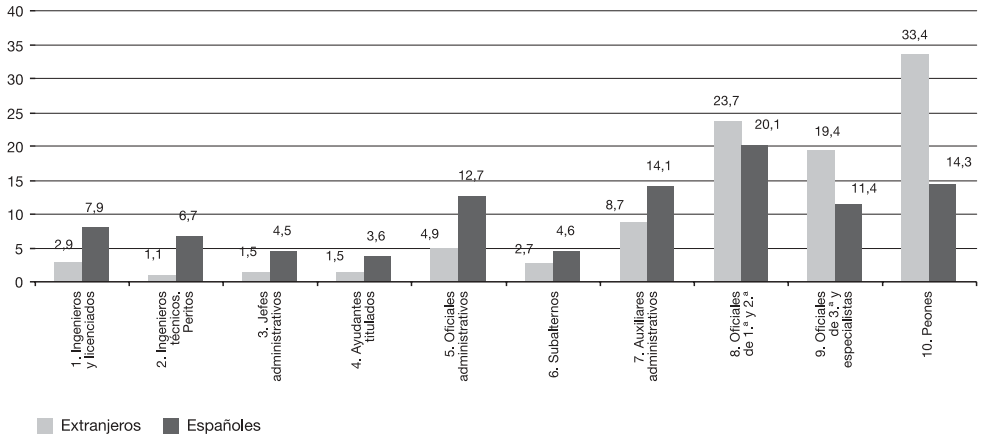
El principal impulsor del gasto en prestaciones de la Seguridad Social viene siendo el aumento registrado por la partida más importante, la de las pensiones contributivas, partida que en el presupuesto para 2006 ascendía a 80.098, 52 millones de euros, lo que representa el 7,72 por 100 del PIB. Según el avance de ejecución del presupuesto de gastos acumulado hasta el fin de diciembre, el gasto en pensiones contributivas creció un 6,9 por 100 con relación al mismo periodo del año anterior, siendo las pensiones contributivas de jubilación y viudedad el principal componente del gasto.

Como se expondrá en el siguiente apartado, a este aumento contribuyen el incremento de nuevas altas en jubilación y su mayor cuantía, unido a las mejoras en la acción protectora, en especial del efecto de la revalorización de las pensiones y la subida de las pensiones mínimas.

GRÁFICO III-24

TRABAJADORES AFILIADOS Y EN ALTA LABORAL DEL RÉGIMEN GENERAL Y MINERÍA DEL CARBÓN POR GRUPO DE COTIZACIÓN, ESPAÑOLES Y EXTRANJEROS

(Porcentajes sobre el total de cada grupo de población)



Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales, 2006*, medias anuales.

CUADRO III-23

EVOLUCIÓN DEL GASTO EN LAS PRINCIPALES PRESTACIONES ECONÓMICAS, 2005-2006

(Obligaciones reconocidas en el ejercicio. Millones de euros)

Tipo de prestación	2005	2006	Increm.%
Pensiones contributivas	68.967,00	73.741,00	6,9
Invalidez	8.346,34	8.933,73	7,0
Jubilación	45.482,15	48.860,00	7,4
Viudedad	13.937,89	14.691,61	5,4
Orfandad	1.001,93	1.048,84	4,7
Favor de familiares	199,64	207,62	4,0
No contributivas	1.848,77	1.905,31	3,1
Invalidez	842,40	871,09	3,4
Jubilación	1.006,37	1.034,22	2,8
Prestaciones familiares	900,33	935,20	3,9
Otras	145,25	137,34	-5,4
Otras prestaciones	8.274,97	8.999,82	8,8
Incapacidad temporal	6.427,26	6.942,70	8,0
Maternidad y riesgo durante el emba	1.303,42	1.475,46	13,2
Otros subsidios y prestaciones	544,29	581,66	6,8

Fuente: MTAS, Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Intervención General de la Seguridad Social. *Ejecución del presupuesto de gastos. Ejercicio 2006* acumulado hasta fin del mes de diciembre. Agregado de entidades gestoras, servicios comunes y mutuas de AT y EP de la Seguridad Social.

Evolución de las pensiones no contribuitivas

El apartado de pensiones no contributivas mantiene una evolución constante, habiendo crecido un 3,1 por 100 en conjunto, con un peso preponderante de las pensiones no contributivas de jubilación, seguidas de las prestaciones familiares (subsidio por hijo a cargo menor de 18 años con o sin minusvalía y asignaciones de pago único por nacimiento de tercer hijo y parto múltiple), y de las pensiones de invalidez. En los últimos años la cifra de perceptores de pensiones no contributivas de jubilación e invalidez está estabilizada en torno a los 475.000 pensionistas de la Seguridad Social. En cuanto a los beneficiarios de prestaciones familiares, la tendencia desde hace varios años arroja una disminución de los beneficiarios por hijos de afiliados menores de 18 años, junto a un aumento de los beneficiarios hijos de no afiliados, así como los de hijos con discapacidad (que no están sujetas a límite de ingresos). En julio de 2006 había un total de 982.212 beneficiarios de prestaciones familiares de pago periódico (435.527 hijos de afiliados; 324.277 hijos de no afiliados y 222.408 hijos con discapacidad). Cabe recordar que en 2006 las prestaciones por hijos a cargo mayores de 18 años con discapacidad se igualaron al importe mensual de las pensiones no contributivas. Sin embargo, el resto de las prestaciones por hijo a cargo no se actua-

liza desde el año 2000. El descenso del 5,4 por 100 en el apartado de «otras» refleja sobre todo la disminución de perceptores de las extinguidas pensiones de la LISMI (54,989 en 2006), mostrando una disminución del gasto.

Otras prestaciones

En el apartado de otras prestaciones aumenta un 8 por 100 la incapacidad temporal, incremento algo menor que el mostrado en años anteriores, que refleja el efecto de las medidas adoptadas en los últimos años, que han incidido en la tramitación y control de esta prestación. Durante los últimos años se han abordado diversas modificaciones en la tramitación y control de las situaciones de incapacidad temporal. Entre las más recientes, cabe recordar las adoptadas en la Ley 30/2005[145], de Presupuestos Generales del Estado para 2006, así como los convenios suscritos con las comunidades autónomas para la cooperación con los Servicios de Salud para el control de esta prestación. En esta línea, en 2006 se han suscrito convenios específicos de control de las patologías más prevalentes con algunas comunidades autónomas. En torno al 6,2 por 100 de los trabajadores afiliados a la Seguridad Social se encuentran, en media, de baja por incapacidad temporal[146]. Cabe recordar, no obstante, la multiplicidad de factores que intervienen en el incremento del gasto en incapacidad temporal, al margen de los que son susceptibles de control, entre los que cabe mencionar la intensidad de la creación de empleo y la afiliación en los últimos años, con el consiguiente incremento de la población trabajadora; el aumento de las bases medias de cotización; las mejoras en la acción protectora dispensada por algunos regímenes especiales y el propio envejecimiento de la población activa.

También es reseñable el incremento mostrado por las prestaciones de maternidad y riesgo durante el embarazo, un 13,2 por 100, en

[145] Con el fin de llevar a cabo un mayor control sobre las situaciones de IT y contribuir a la contención del gasto en esta prestación, la Disposición adicional cuadragésima octava de esta norma había modificado el artículo 128.1.a) del TRLGSS, declarando la competencia exclusiva del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) para, una vez agotado el plazo de doce meses de IT, reconocer la situación de prórroga expresa con el límite de seis meses más, o para determinar la iniciación de un expediente de incapacidad permanente, o bien para emitir el alta médica. También se declaraba al INSS como único competente para determinar los efectos económicos de una nueva baja por recaída antes del transcurso de seis meses tras la anterior alta médica por la misma o similar patología.

[146] Según Memoria explicativa adjunta a la solicitud de Dictamen del CES sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas de Seguridad Social.

consonancia con el aumento de expedientes tramitados como consecuencia del ligero repunte de la natalidad y del incremento de la afiliación de mujeres al sistema. Esta partida tenderá a aumentar en los próximos años como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2007, que contempla la creación de nuevos subsidios en determinados supuestos

Situación del Fondo de Reserva

El resultado positivo del saldo entre ingresos y gastos del sistema se ha aplicado a la dotación del Fondo de Reserva, en cumplimiento de los compromisos asumidos en el Pacto de Toledo (Recomendación Segunda) y la revisión del mismo aprobada por el Congreso de los Diputados a finales de 2003, así como de los acuerdos en materia de protección social suscritos con los agentes sociales. El saldo del Fondo a 31 de diciembre de 2006 serviría para pagar siete meses de la nómina de pensiones, representando su importe el 3, 64 por 100 del PIB (cuadro III-24).

Lógicamente, el Fondo de Reserva constituye un instrumento fundamental, aunque no el único, para garantizar la viabilidad del sistema. A este fin contribuyen también todas las medidas e iniciativas que se vienen adoptando en los últimos años en el sistema de la Seguridad Social.

CUADRO III-24

SITUACIÓN DEL FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

(Millones de euros)

Fondo de Reserva de la Seguridad Social	Millones de euros
Dotación por año	
2000	601,01
2001	1.803,05
2002	3.575,00
2003	5.493,86
2004	6.700,00
2005	7.000,00
2006	7.500,00
Total dotaciones	32.672,92
Excedentes de Mutuas de Accidentes de Enfermedades	66,92
Rendimientos netos generados a 31 de diciembre de 2006	3.139,41
Total Fondo (31/12/2006)	**35.879,25**

Fuente: MTAS, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Evolución, actuaciones del año 2006 y situación a 31-12-2006. Informe a las Cortes Generales.*

8.2.3. **Sistema de pensiones**

Además de las normas que, en cada momento, determinan el derecho y el alcance de la acción protectora, la estructura demográfica de la población y su relación con la Seguridad Social en términos de afiliación, cotización y percepción de prestaciones, son factores que influyen decisivamente en la situación y perspectivas del sistema de pensiones.

Condicionantes demográficos

A finales de 2006 había en España un total de 7.499.208 perceptores de pensiones contributivas de la Seguridad Social, considerando todas las clases de pensión vitalicia, es decir, la incapacidad permanente, la jubilación, la orfandad y la pensión en favor de familiares. El total de pensiones en vigor a dicha fecha era de 8.231.379, superior a la cantidad referida de perceptores, debido a la posibilidad de concurrencia de dos o más pensiones en una misma persona beneficiaria.

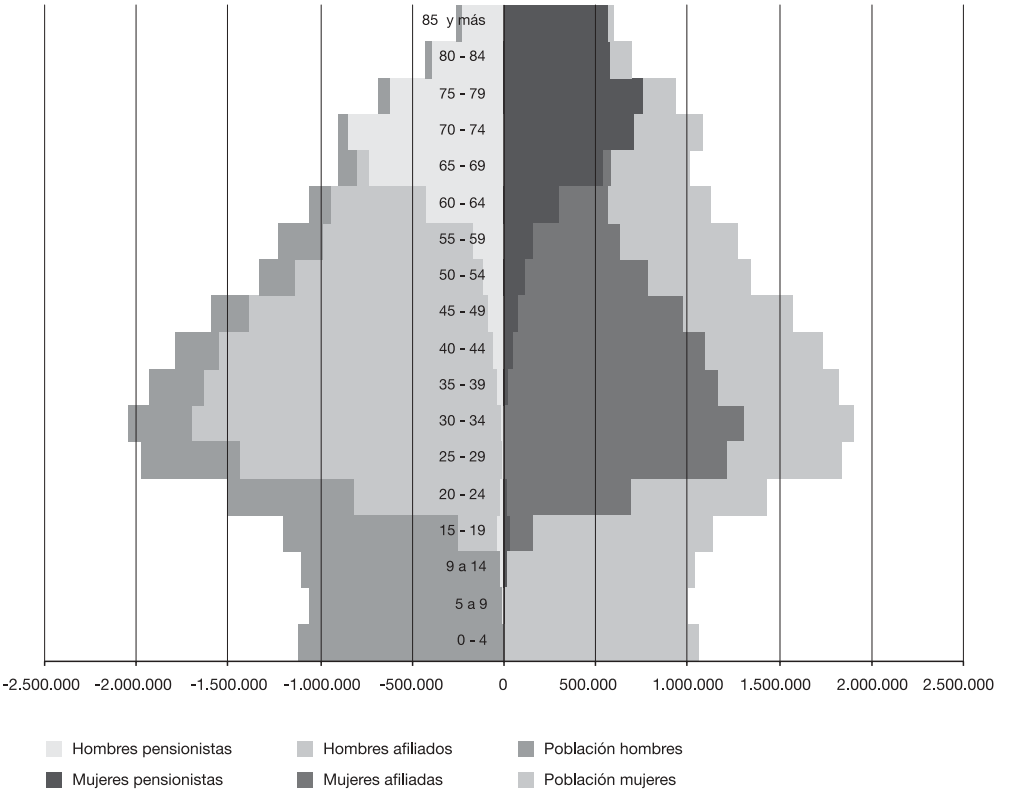
La estructura de la población en relación a su situación a efectos de Seguridad Social refleja claramente el momento demográfico actual: el 41,6 por 100 de la población se encuentra afiliada y en situación de alta en la Seguridad Social, mientras que el 18,4 por 100 es pensionista. El resto se encuadra en diferentes situaciones de inactividad, incluyendo los menores dependientes (gráfico III-25).

La inmigración engrosa la generación del baby boom

La mayor parte del colectivo de personas afiliadas y en alta lo componen las edades centrales. La mayor intensidad del fenómeno del *baby boom* en España y su prolongación en el tiempo redundan en una estructura demográfica algo más joven que en el resto de los países. El considerable tamaño de las cohortes que ahora tienen entre 25 y 45 años y, especialmente la más amplia de ellas, que se encuentra entre los 30 y 34 años, contribuye mediante sus aportaciones actuales a la financiación de las pensiones en vigor. Precisamente estos grupos de población están engrosando aún más por medio de la llegada de inmigrantes: el 57 por 100 de los extranjeros no comunitarios tienen entre 20 y 40 años. El momento decisivo para probar la consistencia de las medidas adoptadas para garantizar la sostenibilidad del sistema se producirá a partir del año 2020, cuando los componentes de esta generación comiencen a cursar alta en jubilación.

GRÁFICO III-25

ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN, POR SEXO, GRUPOS DE EDAD Y RELACIÓN CON LA SEGURIDAD SOCIAL, 2006



Fuentes: INE, *Explotación del padrón de habitantes* y Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

También las cohortes de menor edad se están nutriendo tanto del nacimiento de hijos de inmigrantes —que representaba ya en 2005 el 17 por 100 del total de nacimientos— como de la llegada de menores por la vía de las reagrupaciones familiares. Sin embargo, el aumento en las cohortes más jóvenes (de menores de 14 años) no llega a compensar el intenso descenso de la natalidad registrado en los últimos 30 años: la media de hijos por mujer en 2005 era de 1,3 hijos, la mitad de los que tenían sus madres en 1975: 2,8 hijos por mujer. A medio plazo, no parece que esta tendencia vaya a invertirse sustancialmente, pues el repunte registrado desde 1999 es muy

suave y todo apunta a que la algo más elevada tasa de fecundidad de las mujeres extranjeras tiende a situarse al mismo nivel que la de las mujeres autóctonas. La inmigración, por tanto, puede que retrase las consecuencias del proceso de envejecimiento, pero no sólo no lo frena, sino que, tarde o temprano, se incorpora al mismo.

Hay margen de aumento de la afiliación de mujeres y jóvenes

Por otro lado, en la relación de la población con la Seguridad Social se pueden apreciar notables diferencias por sexo y por cohorte. Hay varios rasgos que sobresalen especialmente, que son coherentes con la dinámica de la actividad y la ocupación que se ha descrito en el capítulo II. Por una parte, sobresale la gran distancia, de casi 20 puntos, que separa la tasa de afiliación de las mujeres (48,3 por 100) de la de los hombres (66,1 por 100) con respecto a la población total de cada sexo, si bien se observa un ligero acercamiento en las edades más jóvenes. Pero precisamente estas últimas, considerando como tales las inferiores a 30 años, destacan por su bajo nivel de afiliación, reflejando el retraso en la edad de incorporación al mercado laboral, como consecuencia de la prolongación de los ciclos formativos, así como de las dificultades de encontrar un primer empleo, pese a la mejora experimentada por el empleo en su conjunto.

Pensionistas más longevos

Dentro del grupo que compone el 80 por 100 de la población pensionista —el de mayores de 65 años— destaca la creciente presencia de los más longevos. Con 971.405 pensionistas mayores de 85 años a 1 de enero de 2007, el sistema ronda casi el millón de perceptores de esta edad, un 6,2 por 100 más que en la misma fecha del año anterior. En total, los perceptores mayores de 80 años suman 2.111.606. La esperanza de vida a los 65 años —o, lo que es lo mismo, la expectativa de duración de la situación de pensionista— se sitúa en torno a los 20,8 años para las mujeres y 16,9 años para los hombres. Debido a esta situación más ventajosa de las mujeres, la proporción de estas últimas entre los pensionistas mayores de 65 años (51,2 por 100) se acrecienta a medida que aumenta la edad de las cohortes, hasta el punto de que en el grupo de pensionistas mayores de 85 años, el 72,5 por 100 son mujeres.

Panorámica de las pensiones

La distribución del número de pensiones por clases no presenta en 2006 variaciones significativas con respecto a años anteriores. El

58,8 por 100 de las pensiones en vigor eran de jubilación, el 26, 8 por 100 de viudedad, el 10,6 por 100 de incapacidad permanente y el 0,5 por 100 en favor de familiares. Se sigue manifestando la diferente distribución de las pensiones entre hombres y mujeres, de manera que el 38,4 por 100 de los hombres pensionistas reciben la prestación de jubilación, este porcentaje desciende al 20,5 por 100 en el caso de las mujeres. En cambio, el 25 por 100 de las mujeres pensionistas son perceptoras de la pensión de viudedad, frente a tan sólo el 1,8 por 100 de los varones pensionistas. Esta desigual distribución es consecuencia, como es sabido, de las distintas trayectorias laborales de hombres y mujeres, con la menor y más tardía incorporación al mercado laboral de estas últimas —que se refleja en su menor generación de carreras de cotización y, consecuentemente, menor presencia en jubilación—, unido a la diferencia en la esperanza de vida de hombres y mujeres, a favor de estas últimas, que se traduce en la mayor frecuencia de situaciones de viudedad entre las mujeres.

En conjunto, el número de pensiones contributivas en vigor ha crecido en 2006 menos que el año anterior, el 1,5 por 100, incremento que, en el caso de las de jubilación ha sido del 1,4 por 100. En cambio, la cuantía media ha aumentado el 5,7 por 100, situándose en 647,3 euros al mes, siendo las pensiones de incapacidad per-

CUADRO III-25

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO Y CUANTÍA DE LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS EN VIGOR, POR CLASES

(Media anual en miles e incremento interanual en porcentajes)

Años	Total		I. permanente		Jubilalción		Viudedad		Orfandad		F. familiares	
	Número	P. media	Número	P. media	Número	P. media	Número	P. media	Número	P. media	Número	P. media
2002	7.793,8	519,4	795,0	606,0	4.592,0	592,3	2.091,8	370,1	272,9	220,4	42,1	280,6
2003	7.855,8	550,4	806,7	641,2	4.617,0	625,3	2.121,9	398,0	268,6	234,3	41,6	302,8
2004	7.920,7	581,6	828,1	671,2	4.634,7	654,9	2.153,6	434,3	263,9	252,3	40,5	331,4
2005	8.107,3	612,1	845,7	702,7	4.778,0	688,7	2.183,4	454,9	260,7	271,4	39,6	354,8
2006	8.231,4	647,3	878,3	736,6	4.843,5	729,3	2.212,5	478,8	258,4	287,9	38,7	379,7
Inc. interanual	Número	P. media	Número	P. media	Número	P. media	Número	P. media	Número	P. media	Número	P. media
2003/2002	0,8	6,0	1,5	5,8	0,5	5,6	1,4	7,5	-1,6	6,3	-1,3	7,9
2004/2003	0,8	5,7	2,7	4,7	0,4	4,7	1,5	9,1	-1,7	7,7	-2,6	9,5
2005/2004	2,4	5,3	2,1	4,7	3,1	5,2	1,4	4,7	-1,2	7,6	-2,3	7,1
2006/2005	1,5	5,7	3,9	4,8	1,4	5,9	1,3	5,3	-0,9	6,1	-2,2	7,0

Fuente: MTAS, Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 2007, *Informe Económico y Financiero*. Para 2006, datos facilitados por el INSS.

manente las de mayor cuantía media, seguidas por las de jubilación. Las cuantías más altas de pensión corresponden a la jubilación anticipada sin coeficiente reductor (1.468 euros/mes), seguida de la jubilación especial a los 64 años (1.351,79 euros/mes) y la jubilación parcial (1.347,3 euros/mes).

Crecen las pensiones con complemento por mínimos

En el otro extremo, en julio de 2006 había 2.212.562 pensiones con complementos a mínimos, el 27 por 100 del total de pensiones en vigor, por no alcanzar la cuantía de la pensión mínima[147]. Como consecuencia del incremento de la cuantía de las pensiones mínimas por encima del IPC, se ha producido un nuevo incremento del número de pensiones en vigor que perciben complemento por mínimos, con el consiguiente efecto en el importe del gasto asociado que, hay que recordar, sigue estando financiado en buena parte con cargo a cotizaciones sociales. Esta tendencia puede poner en cuestión la suficiencia de las aportaciones actuales del Estado[148] para cumplir el compromiso de alcanzar la plena financiación de los complementos a mínimos en el plazo establecido.

CUADRO III-26

DISTRIBUCIÓN POR CONCEPTOS DEL IMPORTE DE LAS PENSIONES EN VIGOR

(Nómina de diciembre, millones de euros)

Conceptos	2000	2001	Inc. % 01-00	2002	Inc. % 02-01	2003	Inc. % 03-02	2004	Inc. % 04-03	2005	Inc. % 06-05	2006*	Inc. % 2006-2005
Pensión inicial	2.183,5	2.306,88	5,7	2.455,6	6,4	2.629,6	7,1	2.835,0	7,8	3.048,6	7,5	3.187,8	4,6
Revalorizaciones	1.138,9	1.242,55	9,1	1.296,9	4,4	1.400,2	8,0	1.486,6	6,2	1.601,5	7,7	1.721,5	7,5
Compl. mínimos	280,4	290,43	3,6	289,8	-0,2	288,8	-0,4	276,6	-4,2	304,5	10,1	342,4	12,5
Total	**3.602,8**	**3.839,86**	**6,6**	**4.042,3**	**5,3**	**4.318,6**	**6,8**	**4.598,2**	**6,5**	**4.954,5**	**7,8**	**5.251,7**	**6,0**

* Los datos de 2006 se refieren a la nómina de julio.

Fuente: MTAS, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, Informe económico-financiero, Anexo al Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social.

[147] En jubilación y viudedad esta cuantía era de 6.537,72 euros/año, sin cónyuge a cargo.

[148] Las aportaciones del Estado se incrementan anualmente a razón de 300 millones de euros/año, de manera que en 2006 supusieron 1.506 millones de euros, lo que representa en torno a una tercera parte del total del gasto en complementos a mínimos, estando el resto de la financiación a cargo de cotizaciones sociales.

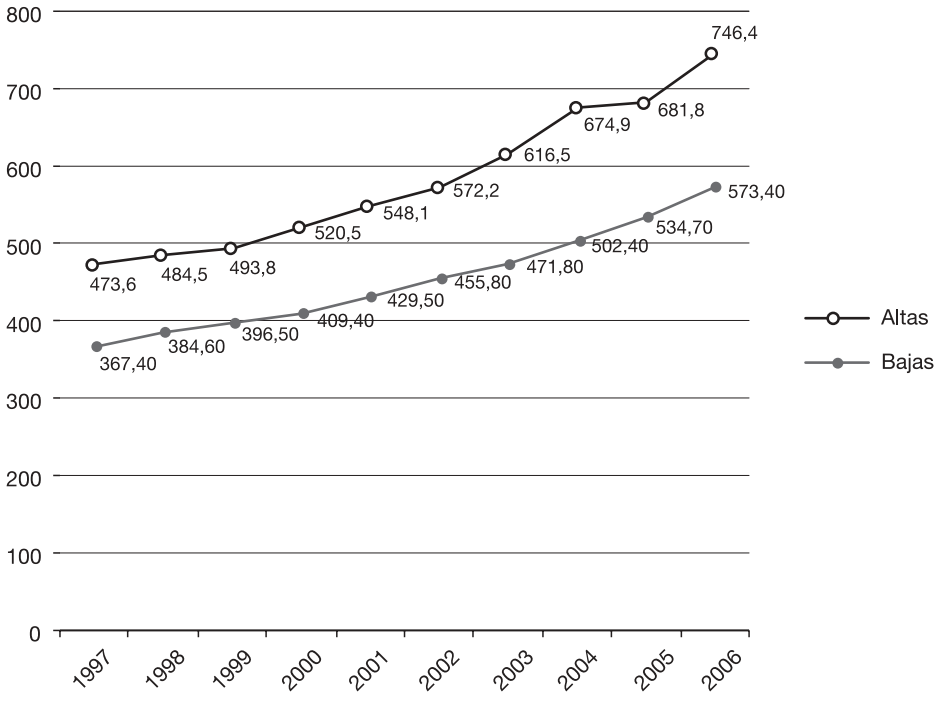
El Régimen General cuenta con un 19 por 100 de situaciones de pensión que perciben complemento por mínimos. En el Régimen Especial de Autónomos, la proporción se eleva al 35,9 por 100. La mayor proporción de complementos por mínimos se da en el Régimen especial de empleados de Hogar (55 por 100 de los pensionistas), consecuencia de la combinación de cotización por bases mínimas durante un números reducido de años, lo que ocurre también en el siguiente Régimen que más complementos por mínimos percibe: el agrario, tanto por cuenta ajena (51,8 por 100) como propia (45 por 100). En este último Régimen, sin embargo, como ya se ha mencionado, se encuentra en marcha un proceso de aproximación gradual a la cotización del Régimen Especial de Autónomos.

El diferencial entre las nuevas altas en pensión y las bajas, denominado «efecto sustitución», merece especial consideración. En 2006, la pensión media de las bajas se situaba en 573,4 euros/mes, mientras que la de las altas se elevaba a 746 euros/mes, aunque existen diferencias sustanciales por regímenes y clase de pensión (gráfico III-26). La evolución a lo largo del tiempo refleja el progresivo incremento de la pensión media de las nuevas altas, reflejo de un cúmulo de cambios socioeconómicos en los últimos 35 años, que han cambiado el panorama del tejido productivo, la estructura ocupacional y los niveles formativos de la población trabajadora. También destaca el incremento de la media de las bajas, como resultado de las revalorizaciones y mejoras en la acción protectora.

Jubilación

En términos de evolución, si el periodo 2001-2004 estuvo caracterizado por un menor crecimiento de las pensiones de jubilación debido al menor número de altas producidas por las generaciones de nacidos en la guerra civil, en el año 2005 se produjo un repunte del 3,4 por 100, mientras que en 2006 se produce un discreto aumento del 1,5 por 100 en el número medio de pensiones de jubilación en vigor. La razón de este crecimiento contenido en 2006 estriba en que el volumen de nuevas altas en jubilación en el año 2006 (235,1 miles) fue inferior al de 2005 (265,30), debido a que, tras el brusco repunte de 1940, la natalidad fue algo menor en 1941, año de nacimiento de las personas que alcanzaron los 65 años en 2006. También las bajas en jubilación (215,8 miles) fueron inferiores a las del año anterior (226,1 miles). Las cohortes nacidas a partir de 1942 comenzaron a ser progresivamente más abundantes, por lo que es previsible que a partir de 2007 se intensifique el crecimiento del número de nuevas altas en jubilación.

GRÁFICO III-26
EVOLUCIÓN DE LA PENSIÓN MEDIA



Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

Mención especial merece la evolución de la jubilación anticipada, que ha vuelto a experimentar en 2006 un importante aumento (cuadro III-27). De sus distintas modalidades, la jubilación parcial muestra una preocupante tendencia creciente: tan sólo en 2006 registró un 33 por 100 de aumento, representando ya el 28,3 por 100 del total de jubilaciones anticipadas y el 13 por 100 del total de altas en jubilación. El objetivo inicialmente previsto con la creación de esta figura era facilitar la permanencia en el empleo de los trabajadores mayores, al tiempo que una transición gradual y flexible a la jubilación. Como sugiere el Acuerdo de medidas en materia de Seguridad Social, la realidad se ha podido desviar por otros cauces, que hacen

CUADRO III-27

NÚMERO DE ALTAS DE JUBILACIÓN. TOTAL SISTEMA

(Excluido SOVI)

Clases	2003		2004		2005		2006	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Jubilación anticipada	76.292	43,8	86.265	49,6	89.667	42,0	98.350	46,5
–Con coeficiente reductor	57.228	32,9	58.740	33,8	57.609	27,0	59.655	28,2
=<60años	30.504	17,5	28.767	16,5	27.727	13,0	14.736	12,4
61 años	6.419	3,7	7.850	4,5	8.145	3,8	4.963	4,2
62 años	7.226	4,2	7.098	4,1	8.058	3,8	4.980	4,2
63 años	8.171	4,7	7.273	4,2	7.190	3,4	4.634	3,9
64 años	4.908	2,8	7.752	4,5	6.489	3,0	3.641	3,1
–Sin coeficiente reductor	3.398	2,0	4.491	2,6	4.943	2,3	4.834	2,3
–Especial a los 64 años	4.799	2,8	7.294	4,2	6.187	2,9	6.052	2,9
–Parcial	10.867	6,2	15.740	9,1	20.928	9,8	27.809	13,1
Jubilación >=65 años	97.788	56,2	87.710	50,4	123.839	58,0	113.311	53,5
Total jubilaciones	**174.080**	**100,0**	**173.975**	**100,0**	**213.506**	**100,0**	**211.661**	**100,0**

Los datos desagregados por edades (en cursiva) se refieren a las altas causadas hasta julio de 2006.
Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

necesaria una modificación legal de esta figura, tal y como se lleva a cabo en el Proyecto de Ley de Medidas de Seguridad Social. En efecto, la jubilación parcial ha podido estar utilizándose para renovar plantillas o para acceder a una situación semejante a la jubilación anticipada, pero sin la penalización de los coeficientes reductores. Más del 98 por 100 de los jubilados parciales acceden con 60 años; prácticamente la totalidad se acogen a la reducción de jornada máxima permitida (85 por 100); el 83,6 por 100 tienen 35 o más años cotizados y cuentan con una base reguladora alta (1.613 euros) en media, lo que redunda en que la cuantía de su jubilación parcial sea superior a la media de los jubilados mayores de 65 años.

Tras las pensiones de jubilación, las de viudedad son las que mayor volumen de pensionistas representan. La evolución de las pensiones de viudedad mantiene un ritmo constante, mostrando un incremento del 1,3 por 100 el último año. Es reseñable la circunstancia de que esta prestación cada vez procede en mayor medida de pensionistas de jubilación, de manera que la mayor longevidad de los causantes hace que la edad de las personas beneficiarias en el momento del alta sea cada vez más elevada: una media de 70,1 años en 2005.

La incapacidad permanente representa el 10,6 por 100 de las pensiones, siendo la modalidad que mayores incrementos viene regis-

trando. Sin embargo, se observa una ligera disminución de la tasa bruta de incidencia, que entre 2000 y 2005 ha pasado de 4,4 a 4,1 por 1.000 trabajadores, si bien siguen existiendo tasas elevadas en algunos regímenes especiales, especialmente en el Régimen Especial Agrario por cuenta propia (12,0). Las mayores tasas de invalidez corresponden a mayores de 55 años (el 45,5 por 100 de las altas en 2005 se produce a partir de esa edad), situándose en 50,9 años la edad media del total de altas de incapacidad permanente.

8.3. Previsión social complementaria

En el marco del método abierto de coordinación de la protección social y la inclusión social, complementario de la aplicación de la Estrategia de Lisboa, la situación y perspectivas de la previsión social complementaria en los distintos países se revisan en el marco del cumplimiento de los objetivos de adecuación, sostenibilidad y modernización de los sistemas de pensiones. Los informes de seguimiento de este proceso permiten constatar una situación muy desigual en el desarrollo, modelos y nivel de cobertura de la previsión social complementaria. Aunque en los próximos años se espera un crecimiento de la importancia de las pensiones privadas, salvo en unos pocos Estados miembros, las pensiones públicas basadas en el sistema de reparto seguirán siendo la principal fuente de ingresos de los pensionistas, lo que permitirá a los Estados miembros garantizar los principios de solidaridad y redistribución necesarios para proporcionar ingresos adecuados en la vejez a toda la población.

El debate subyacente a las reformas adoptadas por algunos países proviene de la circunstancia de que, cuando la adhesión a los instrumentos de previsión social complementaria se fundan exclusivamente sobre la base de la voluntariedad, generalmente los contratan sólo personas de altos ingresos, lo que puede agudizar las desigualdades en la vejez. El seguimiento y la regulación de los instrumentos de previsión social complementaria constituye una importante y compleja obligación de las autoridades públicas. Las recomendaciones de las instituciones europeas en este ámbito se refieren a la necesidad de realizar por los Estados miembros un seguimiento del desarrollo actual de la previsión social complementaria, evaluando los niveles de cobertura y prestaciones y la distribución de sus partícipes considerando su edad y estatus socio-

económico, garantizando los organismos de supervisión la transparencia y la buena gestión financiera.[149]

Novedades en la Ley del IRPF

En España, las principales novedades normativas en materia de previsión social complementaria se han producido en el ámbito de la regulación de su fiscalidad, a través de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. La Ley crea una nueva modalidad de seguro colectivo, denominada «planes de previsión social empresarial», que podrá cubrir los riesgos de jubilación, incapacidad permanente, fallecimiento y dependencia severa o gran dependencia. Se trata de una figura que combina las características de los contratos de seguro colectivo, con algunos requisitos aplicables hasta ahora a los planes de pensiones de empleo.

Además, se modifica sustancialmente el tratamiento fiscal de las aportaciones y prestaciones de los sistemas de previsión social complementaria. Entre otras novedades, se reducen los límites de las aportaciones máximas, manteniendo un límite superior para los mayores de 50 años, y se suprime el doble límite existente para las contribuciones empresariales a sistemas de empleo y para las aportaciones individuales; se incentiva el cobro de las prestaciones en forma de renta, al eliminar la reducción del 40 por 100 que se aplicaba en caso de percepción de la prestación en pago único y se vuelve a establecer un porcentaje máximo de los rendimientos netos del trabajo y de actividades económicas, como límite de reducción en la base imponible.

Asimismo, la reforma posibilita la movilización de derechos entre los distintos instrumentos de previsión social complementaria, siempre que exista homogeneidad en su tratamiento fiscal y sus características jurídicas, técnicas y financieras.

Desarrollo de distintos instrumentos

En el año 2006, la previsión social complementaria ha continuado aumentando, si bien a un ritmo inferior al de años anteriores, lo que contrasta con el notorio incremento de la población ocupada y la pauta general de envejecimiento de la población. El número de par-

[149] Comisión Europea, Anexos al Informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2006: Informe de síntesis sobre la adecuación y la sostenibilidad de las pensiones, COM (2006) 62 final y SEC (2006) 304.

tícipes en planes de pensiones aumentó el 7 por 100, un crecimiento inferior al de los dos años anteriores —que, en todo caso cabe calificar de excepcionales por el engrosamiento que produjo en el número de partícipes la suscripción del Plan de pensiones de la Administración General del Estado, al que siguieron los de las Administraciones autonómicas—, pero también al del año 2003, en que se registró un aumento del 10 por 100. El volumen de planes de pensiones registrados a 31 de diciembre de 2006, era de 3.286, lo que representa un aumento del 2 por 100 en relación al año anterior.

Atendiendo a la modalidad de los planes de pensiones, parece que a medida que se va culminando el proceso de exteriorización de compromisos por pensiones, el sistema de planes individuales está creciendo por encima del sistema de empleo. Así, aunque los planes de empleo representan la mayor proporción (58 por 100) de los registrados, el número de planes del sistema individual ha crecido más (cuadro III-28). El aumento de más del 10 por 100 en su volumen de partícipes en 2006 es responsable de la práctica totalidad del crecimiento del sector en el año, puesto que los partícipes de los planes de empleo han registrado incluso un ligero retroceso, tras el impulso logrado en los dos años anteriores con la fuerte incorporación de empleados y funcionarios públicos que supuso la ya mencionada creación hace dos años del Plan de pensiones de la Administración pública.

CUADRO III-28

NÚMERO DE PLANES INSCRITOS Y NÚMERO DE PARTÍCIPES, 2002-2006

Planes de pensiones	2002	2003	2004	2005	2006
Planes de empleo					
Núm. de planes inscritos	1.683	1.787	1.860	1.884	1.913
Partícipes	647.316	711.561	1.263.643	1.795.803	1.721.944
Planes Asociados					
Núm. de planes inscritos	240	243	242	240	234
Partícipes	122.142	133.942	107.355	91.709	92.418
Planes Individuales					
Núm. de planes inscritos	852	918	1.018	1.092	1.142
Partícipes	5.735.686	6.339.518	6.931.740	7.561.610	8.309.859
Total					
Núm. de planes inscritos	2.775	2.948	3.120	3.216	3.289
Partícipes	6.505.144	7.185.021	8.302.738	9.449.122	10.124.221

Fuente: MEH, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, *Planes y Fondos de Pensiones: Informe Estadístico, 2006.*

Un aspecto de particular relevancia es el de la cuantía de las aportaciones realizadas a los planes de pensiones que en el año 2006, siguiendo la tónica de años anteriores, no alcanzaban los 900 euros anuales en el 78,9 por 100 de los casos, representando únicamente el 7,4 por 100 los supuestos de aportaciones superiores a 3.000 euros anuales.

9. SERVICIOS SOCIALES Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

Los servicios sociales ocupan un lugar importante en la protección social y la economía europeas por su contribución a varios objetivos y valores esenciales de la Comunidad, como la mejora de las condiciones de vida y salud, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre hombres y mujeres, así como la inclusión social. Sin embargo, de acuerdo con el Derecho comunitario, no constituyen una categoría jurídica diferenciada dentro de los servicios de interés general. No obstante, para la Comisión Europea[150] su modernización constituye en la actualidad uno de los principales retos en la Unión Europa y su enorme potencial de creación de empleo los hacen parte integrante de la estrategia de Lisboa.

Aunque existe una gran variabilidad en la organización de los servicios sociales a lo largo de la Unión, todos los estados miembros se encuentran en pleno proceso de modernización de sus sistemas, con la vista puesta en lograr el necesario equilibrio entre la universalidad de la atención, la calidad y la sostenibilidad financiera. Dicho proceso se caracteriza a grandes rasgos por la introducción de métodos de evaluación comparativa, controles de calidad e implicación de los usuarios en la gestión, la descentralización de la organización de los servicios hacia los niveles local o regional, la externalización de las áreas del sector público hacia el privado y el desarrollo de colaboraciones público-privadas institucionalizadas, con el recurso a la cofinanciación de los usuarios.

El sector de los servicios sociales en España se encuentra en un momento decisivo tras la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de

[150] Comisión Europea sobre Aplicación del programa comunitario de Lisboa. Servicios Sociales de interés general en la Unión Europea, COM (2006) 177 final.

diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, sobre la que el CES emitió dictamen[151]. Aunque los servicios sociales despliegan su actividad hacia una gran variedad de objetivos, es preponderante la atención que dedican a las personas de edad avanzada y a personas con discapacidad, principales colectivos potencialmente beneficiarios del derecho a la atención en situaciones de dependencia. Conforme a las previsiones de la nueva norma, el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) es uno de los instrumentos fundamentales para mejorar la situación de los servicios sociales en España. Ello justifica la oportunidad de considerar en este apartado cuál es la situación de partida y las perspectivas de desarrollo del sector de los servicios sociales ante la creación del SAAD.

9.1. La situación de los servicios sociales

La información que publica anualmente el MTAS acerca de las entidades que desarrollan su actividad en el campo de los servicios sociales permite realizar una aproximación a los rasgos básicos del sistema. Si bien la base de datos del MTAS es un buen instrumento para captar las tendencias en lo que se refiere a los colectivos beneficiarios de estos servicios, debe recordarse que su examen no permite una evaluación rigurosa debido a la heterogeneidad de los programas aplicados desde las distintas administraciones y a la falta de disposición de datos de varias comunidades autónomas, así como a la incompleta información de algunas otras.

Tal como viene constatándose en los últimos años, dos colectivos, el de personas de edades avanzadas y el de personas con discapacidad, constituyen numéricamente la base del sistema. Desde el punto de vista del número de centros y servicios, éstos marcan una notable distancia con el resto de los colectivos, sumando entre ambos el 55 por 100 del conjunto de los servicios. La demanda social articulada en torno al fenómeno del envejecimiento de la población y la necesidad de atención de las personas en situación de dependencia, ya derive ésta del propio envejecimiento, ya de las situaciones de discapacidad, está materializándose en los últimos

[151] Dictamen del CES 3/2006, de 20 de febrero, sobre el Anteproyecto de Ley de Autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

CUADRO III-29

CENTROS Y SERVICIOS SEGÚN LOS COLECTIVOS DESTINATARIOS (1)

	2000	2001	2002	2003	2004
Total	**15.797**	**17.909**	**17.879**	**17.638**	**15.959**
Conjunto de la población	3.298	3.702	3.688	3.816	3.255
Familia	551	289	221	271	221
Infancia	609	813	932	520	595
Juventud	252	426	390	376	325
Mujer	1.240	1.372	1.482	1.002	1.027
Personas mayores	5.721	6.723	6.647	6.932	6.613
Personas con discapacidad	2.249	2.592	2.431	2.417	2.109
Presos y ex reclusos	61	46	59	68	59
Minorías étnicas	225	212	213	217	198
Marginados	260	326	239	279	266
Toxicómanos	264	367	315	308	228
Refugiados y asilados	55	76	28	28	14
Emigrantes	107	186	235	263	293
Victimas de catástrofes	51	46	32	13	2
Otros grupos	822	710	967	1.128	754
No consta	32	23			

(1) Sin datos de las comunidades autónomas de Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura y Navarra en todo el periodo. En 2004 también de Galicia.

Fuente: MTAS, *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales*, 2005.

años en un incremento del número y la proporción de servicios destinados a satisfacer las necesidades de las personas mayores y de las que sufren discapacidad. Si en el año 2000 constituían el 50 por 100 del total de los centros y servicios, en 2004 la proporción ha aumentado en cinco puntos, lo que no hace sino constatar el empuje del sector de la dependencia, que habrá de experimentar importantes desarrollos en los próximos años con la progresiva implantación y consolidación del SAAD (cuadro III-29).

En lo que se refiere a las subvenciones de la Administración General del Estado, es destacable en el mismo sentido el indudable protagonismo de los dos sectores citados, que absorben el 37 por 100 de los recursos destinados al sector de los servicios sociales (cuadro III-30).

El Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS), que permite recabar los datos básicos acerca de los usuarios, como los relacionados con sus características socio-familiares, residenciales, de demanda de servicios y sobre las intervenciones y

CUADRO III-30

SUBVENCIONES E IMPORTES SEGÚN LOS COLECTIVOS RECEPTORES

	Subvenciones				Importe (miles de euros)			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Total	**1.180**	**1.168**	**1.246**	**1.244**	**112.517,4**	**118.172,9**	**121.558,4**	**123.510,5**
Conjunto de la población	108	105	74	53	7.337,8	7.561,9	12.219,4	5.843,5
Familia	20	13	55	36	1.240,6	765,0	7.523,8	3.081,3
Infancia	107	119	86	95	9.288,6	10.606,8	18.632,1	7.842,6
Juventud	163	160	164	174	11.657,5	12.394,7	12.572,7	12.985,8
Mujer	186	186	187	167	9.747,2	9.688,2	11.857,1	9.893,2
Personas mayores	121	111	110	108	21.012,3	21.298,7	10.937,9	22.228,1
Personas con discapacidad	119	112	123	136	20.410,3	21.363,2	11.543,8	23.506,9
Presos y ex reclusos	33	37	42	39	2.686,5	2.661,8	5.707,0	2.770,3
Minorías étnicas	47	46	49	55	2.938,9	3.029,3	2.527,0	3.651,4
Marginados	30	40	40	44	4.886,2	5.916,1	2.891,9	5.887,9
Toxicómanos	83	80	85	84	5.821,0	4.664,0	5.576,3	5.568,4
Refugiados y asilados	68	–	–	5	8.708,7	–	–	364,2
Emigrantes	51	111	176	164	3.993,7	15.555,1	14.104,0	14.953,4
Victimas de catástrofes	–	–	–	–	–	–	–	–
Otros grupos	44	48	56	84	2.788,2	2.668,1	5.479,4	4.933,6

Fuente: MTAS, *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales,* 2005.

los servicios efectivamente prestados, así como sobre la valoración de éstos, se presentó con los primeros resultados hace más de un año. Sin embargo, a la presentación con datos preliminares no ha seguido una explotación más exhaustiva ni una actualización de la información. Cabe esperar que, en lo sucesivo, esta puntual carencia de información sea subsanada y se pueda disponer de esta herramienta para el conocimiento de los usuarios y de las intervenciones de los servicios sociales.

Prestaciones básicas del sistema. El Plan Concertado

A lo largo de los dieciocho años que lleva en funcionamiento el Plan Concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en corporaciones locales, la red básica que integra ha experimentado un notable desarrollo, si bien, como ya se puso de manifiesto en la anterior edición de esta Memoria, en la actualidad se encuentra en una fase de relativo estancamiento, que no debiera sorprender dado que su mayor impulso se dio en los años siguientes a la puesta en marcha del Plan. En 1990 su implantación se había hecho efectiva en un

80 por 100 de los municipios correspondientes a las comunidades autónomas con concierto y desde 1998 el avance, desde la perspectiva de la cobertura municipal, ha sido muy limitado, situándose en 2004 en el 87 por 100 de los municipios, con un número total de 6.590. Tomando como referencia el Padrón Municipal, la cobertura poblacional se sitúa en un 98 por 100, proporción que se alcanzó hace algunos años.

La red pública de servicios sociales de atención primaria no es coincidente en todas las comunidades autónomas con la distribución de equipamientos en el Plan Concertado. Por ello es más adecuada la referencia a los proyectos financiados. Estos proyectos (centros de servicios sociales) suponen casi la totalidad (98 por 100), además, la tendencia de los albergues y centros de acogida a incorporarse en el nivel de atención secundaria o especializada, inclina a tomar en consideración sobre todo a los primeros. Pues bien, en 2004 se financió un total de 1.201 proyectos, de los que la gran mayoría estaba constituida por centros de servicios sociales. Durante el último ejercicio se crearon doce nuevos centros, fundamentalmente en Galicia y Castilla-La Mancha. La mayoría de los proyectos (62 por 100) tiene un ámbito de actuación municipal, una cuarta parte son de carácter comarcal, sólo el 8 por 100 se definen como mancomunidades, y el 4 por restante corresponde a proyectos de barrio en capitales de provincia.

CUADRO III-31

COBERTURA POBLACIONAL Y MUNICIPAL DEL PLAN CONCERTADO

(Evolución 1988-2004)

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
2003	6.594	87	38.263.455	98
2004	6.590	87	40.026.650	98

Fuente: MTAS, *El Sistema Público de servicios sociales*, Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, 2004-2005.

Las unidades de trabajo social[152] alcanzaban en 2004 un total de 3.697 unidades, cada una de las cuales tiene asignados como promedio 10.582 habitantes. Sin embargo, esta ratio esconde diferencias importantes entre las comunidades autónomas; Extremadura, con 2.671 y La Rioja con 1.570 habitantes por unidad de trabajo social son las comunidades más desahogadas, mientras que Canarias, que en el último año ha visto reducir sensiblemente el número de estas unidades en su territorio exhibe una ratio de 22.558 habitantes por unidad de trabajo. Por su parte, Madrid es la peor situada, contando con 29.632 habitantes por unidad.

Como ya ha ocurrido en años anteriores, las Administraciones locales son las que aportan las cantidades más importantes para la financiación del Plan, alcanzando ya el 60 por 100 del total, lo que supone un aumento del 20 por 100 desde que se puso en marcha en 1988 y una variación del 2 por 100 con respecto al año precedente. Las aportaciones más cuantiosas por parte de las corporaciones locales se dieron en Andalucía, Baleares, Canarias y Murcia, próximas o superiores en todos los casos al 65 por 100 del total financiado. Las comunidades autónomas aportaron en 2004 un 28 por 100, mante-

CUADRO III-32

APORTACIONES DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS AL PLAN CONCERTADO, 1988-2004

Año	Corporaciones locales		CCAA		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
2003	372,8	58	183,3	28	90,8	14
2004	436,6	60	202	28	90,8	12

Fuente: MTAS, *El Sistema Público de servicios sociales*, Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, 2004-2005.

[152] Unidades administrativas cuya función principal es la atención a los ciudadanos en su acceso a la red de servicios sociales, a través del servicio de información y orientación.

niendo la tónica de los últimos años, pero las comunidades de Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Madrid rozaron o superaron el 40 por 100. Mientras tanto, el Ministerio de Trabajo sigue reduciendo su contribución financiera, de modo que en el último año no superó el 12 por 100 del total. No obstante, tres comunidades —Extremadura, La Rioja y Ceuta—, recibieron de la Administración General del Estado cantidades que suponen más de un 25 por 100 del total financiado (cuadro III-32).

9.2. Nueva Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia

Con la aprobación de la Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en los últimos días del año, concluye la primera fase de la creación del SAAD, que habrá de constituir el soporte del nuevo derecho. El objeto de la Ley que acaba de entrar en vigor queda finalmente definido como la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, con la colaboración y participación de todas las Administraciones públicas y la garantía por la Administración General del Estado de un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio español.

El Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia, resultado del trabajo desarrollado en la Mesa de Diálogo Social específica para abordar la cuestión de la dependencia en 2005, firmado por los agentes sociales con el Gobierno, supuso un impulso fundamental para la creación del SAAD, como una nueva modalidad de protección social del Estado. El contenido del Acuerdo se circunscribía a los principios en que se debe fundamentar el sistema, el ámbito subjetivo del derecho a los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia, la valoración y los grados de la dependencia, la configuración de carácter integral del sistema y las modalidades de servicios que podrán ser incluidas en el correspondiente catálogo, la aplicación progresiva del sistema así como los principios de su financiación, calidad, formación y cualificación de profesionales y

cuidadores así como los dispositivos de vigilancia y alerta en caso de riesgos excepcionales. En líneas generales, el texto aprobado en el Congreso responde a los principios recogidos en el acuerdo.

RECUADRO III-17

PRINCIPALES CONTENIDOS DE LA LEY DE AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

PRINCIPIOS DE LA LEY

- Carácter universal y público de las prestaciones.
- Acceso a las prestaciones en condiciones de igualdad y no discriminación.
- Participación de todas las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias

EL SISTEMA DE AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

- El SAAD se constituye con el fin de promover la autonomía personal y garantizar la atención y protección a las personas en situación de dependencia en todo el territorio del Estado español, con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias.
- Se configurará como una red de utilización pública que integra, de forma coordinada, centros y servicios, públicos y privados (artículo 6).
- Se crea el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, como instrumento de cooperación para la articulación del Sistema y en el que participan la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales.

PRESTACIONES Y CATÁLOGO DE SERVICIOS

El artículo 14 contempla tanto prestaciones económicas como servicios, si bien estos últimos tendrán carácter prioritario y se prestarán a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas Comunidades Autónomas mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados.

EL CATÁLOGO DE SERVICIOS DEL SISTEMA

Los servicios de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal. Servicio de teleasistencia. Servicio de ayuda a domicilio: atención de las necesidades del hogar; cuidados personales.

Servicio de centro de día y de noche: centro de día para mayores; centro de día para menores de 65 años; centro de día de atención especializada; centro de noche.

Servicio de atención residencial: residencia de personas mayores en situación de dependencia; centro de atención a personas en situación de dependencia, en razón de los distintos tipos de discapacidad.

TRES NUEVAS PRESTACIONES ECONÓMICAS

1. Prestación económica vinculada al servicio.
2. Prestación económica para cuidados en el medio familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.
3. Prestación económica de asistencia personal.

RECUADRO III-17 *(continuación)*

PRINCIPALES CONTENIDOS DE LA LEY DE AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

VALORACIÓN DE LA DEPENDENCIA

- Grado I de dependencia moderada: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias ABVD al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal.
- Grado II de dependencia severa: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias ABVD dos o tres veces al día pero no quiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal.
- Grado III de gran dependencia: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias ABVD varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal.

Cada uno de estos grados se clasificará a su vez en dos niveles en función de la autonomía y atención y cuidado que requiere la persona.

FINANCIACIÓN

Las Administraciones públicas implicadas en la gestión del SAAD contribuirán a su financiación de la siguiente manera:

- La Administración General del Estado financiará el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios (artículo 9). No obstante, se contempla la suscripción de Convenios anuales o plurianuales con las comunidades autónomas al objeto de incrementar este nivel mínimo (artículo 10).
- Las comunidades autónomas aportarán cada año, al menos una cantidad igual a la de la Administración General del Estado en su territorio (artículo 32).

Los beneficiarios de las prestaciones de dependencia participarán en la financiación:

- Los beneficiarios de las prestaciones de dependencia participarán en la financiación de las mismas atendiendo a su capacidad económica personal. Esta capacidad económica del beneficiario se tendrá también en cuenta para la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas. No obstante, ningún ciudadano quedará fuera de la cobertura del sistema por no disponer de recursos económicos.

Perspectivas de desarrollo

En España el sector de los servicios sociales se encuentra en la actualidad menos desarrollado que en la mayoría de los países más avanzados de su entorno. Sin embargo, dado que el nuevo SAAD habrá de integrarse en el circuito de servicios sociales existente en las distintas comunidades autónomas, tal como establece la Ley, su implantación inaugura una etapa de gran trascendencia para la futura evolución de esos servicios, ofreciendo importantes posibilidades desde el punto de vista del empleo.

Según los datos de la EPA, en la actualidad 338.440 trabajadores desempeñan su actividad en el sector de los servicios sociales[153], lo que supone un 1,7 por 100 del total de los ocupados. El sector ha experimentado en los últimos años un importante incremento en su número de trabajadores (sólo entre 2004 y 2006 aumentó en un 70,6 por 100). Esta expansión se verá impulsada a medida que vaya consolidándose el nuevo SAAD, cuyo potencial de creación de empleo se ha cifrado entre 160.000 y 262.735 puestos de trabajo directos en el periodo 2005-2010, según las distintas estimaciones[154].

Con el horizonte abierto gracias a la implantación del SAAD, se abre también la oportunidad de mejorar la posición de colectivos con especiales dificultades de integración laboral, como las mujeres, los trabajadores con baja cualificación, los desempleados de larga duración, los jóvenes que buscan su primer empleo y los trabajadores mayores de cuarenta y cinco años. El nuevo sistema ofrece la oportunidad no sólo de creación de nuevos empleos, sino también de consolidación de empleos ya existentes en el futuro inmediato.

En los próximos años habrá de acometerse el crecimiento y la profesionalización del servicio de atención a domicilio y el servicio de teleasistencia a las personas en situación de dependencia, así como el incremento del número de plazas en centros residenciales y centros de día. Ello supondrá, sin duda, un notable esfuerzo económico, pero de acuerdo con las estimaciones citadas, se verá compensado con los retornos económicos derivados del descenso del gasto en prestaciones por desempleo, ya que una parte de los trabajadores vendrá de situaciones de desempleo, de los ingresos procedentes de la recaudación del IVA, el incremento de la recaudación del IRPF a los salarios de los nuevos trabajadores, el incremento de los ingresos del sector público a través de cuotas de la Seguridad Social o la racionalización del gasto del sistema sanitario como consecuencia de la liberación de camas en los hospitales, que al mismo tiempo redundará en la calidad de la atención a los enfermos hospitalizados.

[153] Actividades incluidas en el sector, de acuerdo con la CNAE: prestación de servicios sociales con y sin alojamiento; acogimiento con alojamiento de ancianos, personas con discapacidad, menores y mujeres; guarderías; actividades de servicios sociales a personas con discapacidad; actividades de servicios sociales a domicilio y promoción de la convivencia.

[154] MTAS, *Revista del Ministerio de Trabajo*, núm. 60, 2006.

La Ley prevé el establecimiento de criterios comunes de acreditación de centros y planes de calidad del nuevo sistema por el Consejo Territorial. Por otro lado, recoge el compromiso de atender, de manera específica, a la calidad en el empleo y a promover la profesionalidad y la formación en las entidades que pretendan gestionar los servicios en el SAAD. De esta manera, la calidad, la profesionalización de los trabajadores y las condiciones de acreditación de las entidades proveedoras de servicios se establecen como elementos prioritarios. Hasta ahora la regulación de las comunidades autónomas sobre los criterios de acreditación de las entidades que proveen servicios en el sector se ha ocupado básicamente de las condiciones de dotación e infraestructura, sin atender en la misma medida a las cuestiones que implican al personal y a sus condiciones formativas. La situación habrá de cambiar con la entrada en vigor de la Ley, cuyo desarrollo implica la determinación por parte de los poderes públicos de las cualificaciones profesionales idóneas para el ejercicio de las funciones que se correspondan con el catálogo de servicios del SAAD.

Además, las nuevas exigencias en materia de acreditación y calidad de los servicios habrán de traer consigo una reestructuración del sector, muy necesaria en un ámbito caracterizado por su fuerte dispersión. Al mismo tiempo, deberá trasladarse a las condiciones de los concursos públicos para la provisión de servicios, incluyendo la revisión de las tarifas de concierto vigentes.

Todas estas circunstancias, relacionadas con la necesidad de realizar un importante esfuerzo en la calidad del sistema, que tendrá también sus consecuencias sobre la calidad del empleo, otorgan una singular relevancia a las actuaciones del Consejo Territorial en lo concerniente a la fijación de criterios homogéneos de acreditación en todo el territorio del Estado y en el desarrollo reglamentario de la Ley.

Entretanto, cabe destacar como primer paso en el desarrollo de la Ley 39/2006 la reciente aprobación del baremo de valoración de la dependencia[155], que constituye el instrumento de valoración

[155] Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

mediante el cual se determinarán el grado y el nivel de dependencia de los ciudadanos que la soliciten y que servirá para concretar los servicios y las prestaciones a las que tendrán derecho. La clasificación de niveles de autonomía personal y de necesidad de supervisión y apoyo para las actividades de la vida cotidiana se establece con arreglo a un sistema de cien puntos, cuyo máximo supondrá un grado de gran dependencia de nivel 2. Para los menores de tres años la valoración se establece también en función de tres grados, aunque sin niveles y regula revisiones de oficio a los seis, doce, dieciocho, veinticuatro y treinta meses. Asimismo, al cierre de esta Memoria, el Consejo Territorial ha acordado el catálogo de servicios y prestaciones de la Ley que tendrán garantizados desde 2007 las personas evaluadas como grandes dependientes (prevención y promoción de la autonomía personal, teleasistencia, ayuda a domicilio entre 70 y 90 horas mensuales para los más graves, centros de día y de noche y atención residencial). En caso de inexistencia de oferta pública de estos servicios, se podrá optar a una prestación económica para su adquisición en el mercado de hasta 780 euros. En cuanto a los cuidados en el entorno familiar, la prestación alcanzará un máximo de 561 euros, incluyendo la cotización a la seguridad social.

10. INCLUSIÓN SOCIAL Y NO DISCRIMINACIÓN

La reducción de las desigualdades y el fomento de la igualdad de trato y de oportunidades forman parte de los objetivos básicos de la modernización del modelo social europeo. La acción protectora de la Seguridad Social, la expansión de la sanidad y la educación, el desarrollo de los servicios sociales y las políticas activas de empleo contribuyen decisivamente al objetivo de garantizar un nivel adecuado de cohesión social, completándose las iniciativas desplegadas en estos ámbitos con las políticas específicamente dirigidas a lograr sociedades más inclusivas. En este marco se encuadran tanto las políticas de inclusión social, orientadas fundamentalmente a la prevención y superación de situaciones de privación económica, como las iniciativas en materia de igualdad de trato y oportunidades que, con el respaldo de una legislación antidiscriminación cada vez más reforzada, actúan sobre un sustrato de difícil aprehensión y con hondas raíces culturales.

10.1. Pobreza e inclusión social

10.1.1. **Las políticas de inclusión social**

Pese a la centralidad del crecimiento económico y la creación de empleo en la Estrategia de Lisboa renovada, no por ello se deja de reconocer en la revisión de su ejecución que la exclusión social genera costes, no sólo para el individuo sino para el conjunto de la sociedad[156]. En el año 2006, en el terreno de la inclusión social, el Informe conjunto sobre protección social e inclusión social[157] hacía hincapié en la necesidad de que los planes nacionales de inclusión social se centren en la pobreza de los niños y sus familias; prestar más atención a la exclusión múltiple que afrontan los jóvenes de minorías étnicas en barrios pobres, así como reforzar el papel de la educación para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

La diversidad de los sistemas sociales, las condiciones y los estándares de calidad de vida en el seno de la Unión Europea se ha agudizado tras las últimas ampliaciones, desdibujando el valor de los parámetros habitualmente utilizados para medir la exclusión social. La evolución de la exposición de la población europea al riesgo de pobreza hay que interpretarla en atención a la evolución del propio significado del término «pobreza» en el contexto de las sociedades desarrolladas. Las estadísticas homogeneizadas utilizan la noción de umbral de riesgo de pobreza, un indicador no tan expresivo de situaciones carenciales como de los niveles de desigualdad o de riesgo de exclusión social existentes dentro y entre las sociedades, así como de la capacidad de los sistemas sociales para modularlas. Lo que refleja es una medida de distancia relativa de los ingresos de cada individuo con los ingresos de la mayoría de los ciudadanos de su país. Según este enfoque, en los últimos años no han mejorado los niveles de desigualdad en Europa: en el año 2004, el 16 por 100 de la población de la UE-25 (72 millones de personas) se encontraba en riesgo de pobreza, existiendo notables diferencias entre los Estados miembros (gráfico III-27).

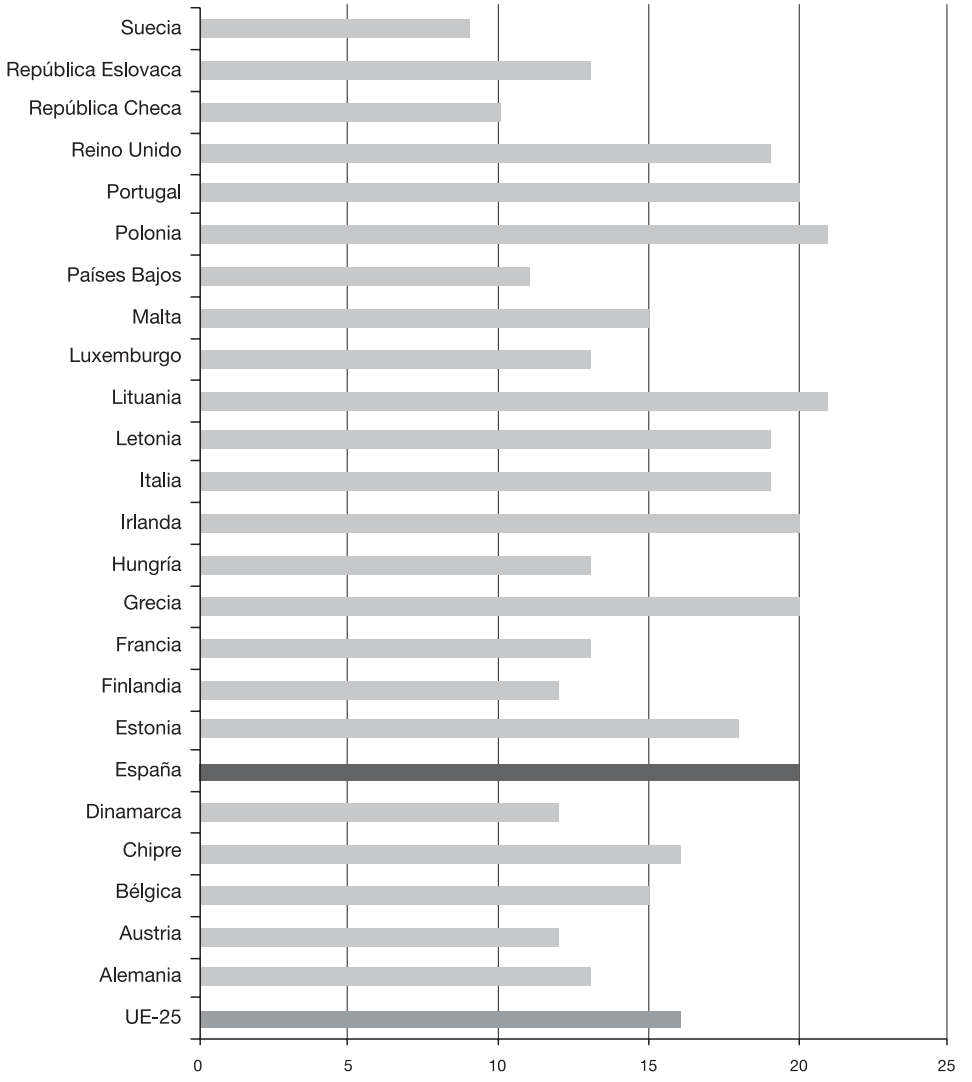
---

[156] Comisión Europea, *Ejecución de la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo. Un año de resultados,* COM (2006) 816 final, Bruselas 12 de diciembre de 2006.

[157] Comisión Europea, *Informe conjunto sobre protección social e inclusión social,* Bruselas, COM (2006) 62 final.

GRÁFICO III-27

RIESGO DE POBREZA DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS SOCIALES EN LA UE-25, 2005



Fuente: Eurostat, *Indicadores estructurales.*

Con el nuevo marco europeo para la coordinación abierta de las políticas de protección y de inclusión social se asiste a la integración en un único proceso de los Planes Nacionales de Acción para la Inclu-

sión Social, los Informes nacionales de Estrategia sobre el futuro de las pensiones y las Estrategias nacionales de asistencia sanitaria y cuidados de larga duración. De acuerdo a este nuevo procedimiento aglutinador, el Gobierno ha presentado en Bruselas el I Informe nacional sobre Estrategias de protección e inclusión social, aprobado por el Consejo de Ministros en octubre de 2006. Como uno de los pilares básicos del Informe se incluye un IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (PNAIn) para el periodo 2006-2008, que recoge cinco objetivos estratégicos globales, relacionados con los desafíos señalados en el Informe conjunto de 2006, y a los que se vinculan una serie de metas y acciones específicas.

La cohesión social y el desarrollo sostenible conforman el propósito general del IV PNAIn 2006-2008, cuyos objetivos prioritarios para la lucha contra la pobreza y la exclusión son cinco: fomentar el acceso al empleo; garantizar recursos económicos mínimos; alcanzar una educación con equidad; apoyar la integración social de los inmigrantes; y garantizar la atención a las personas en situación de dependencia. Además de las correspondientes a esos cinco objetivos, el IV PNAIn contempla otras medidas de acceso a los recursos, derechos y servicios necesarios para la participación en la sociedad, que se centran en los ámbitos de salud, servicios sociales, vivienda, justicia, inclusión en la sociedad de la información, personas mayores, personas con discapacidad, mujeres, jóvenes, infancia, familias, población de etnia gitana, emigrantes, personas sin hogar y personas reclusas y ex reclusas.

El CES no ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre esta estrategia, como sí la tuvo, en cambio, en el proceso de elaboración de los tres anteriores PNAIn. En ese contexto el CES ponía de relieve la dificultad de diferenciar dentro de los planes de inclusión lo que son políticas específicamente orientadas a la inclusión social de otra serie de políticas sociales (atención a la dependencia, Plan Avanza, políticas de igualdad, entre otras) que tienen un alcance más general, aun cuando sin duda desempeñen un papel preventivo o compensador de desigualdades sociales. Esta falta de nitidez se traslada a los presupuestos vinculados a la ejecución del plan, que apenas ofrecen desagregación por conceptos (cuadro III-33). Prácticamente la mitad del presupuesto en inclusión social (el 48,8 por 100) se destina a los programas de garantía de recursos de las comunidades autónomas, que en 2005 contaban con algo más de cien mil beneficiarios. El incremento respecto al anterior periodo se concen-

RECUADRO III-18

METAS DEL IV PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

- Aumentar la tasa de empleo hasta el 66 por 100 en 2010.
- Aumentar la tasa de empleo femenina desde el 48 por 100 hasta el 57 por 100 en 2010.
- Reducir la tasa de desempleo juvenil hasta el 19,3 por 100 para 2008 y hasta el 18,6 por 100 en 2010.
- Incrementar el Salario Mínimo Interprofesional hasta el nivel de 600 euros/mes en 2008.
- Recuperar progresivamente el poder adquisitivo de las pensiones mínimas, incrementándolas el 26 por 100 hasta 2008.
- Reducir el abandono escolar prematuro al 20 por 100 en el año 2008 y el 15 por 100 en 2010.
- Garantía de gratuidad en el segundo ciclo y escolarización del 100 por 100 de los niños de 3 a 6 años en 2010.
- Elevar las tasas de idoneidad escolar en educación primaria hasta situarlas al final de la etapa por encima del 95 por 100.
- Desarrollar el Sistema Nacional de Dependencia entre 2007 y 2015 atendiendo al 100 por 100 de la población valorada como dependiente y garantizando en el año 2007 la atención a las personas valoradas con gran dependencia.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, 2006-2008.*

tra especialmente en algunos programas como el de atención a la dependencia (que aumenta un 300 por 100), inclusión en la sociedad de la información (71 por 100) o población inmigrante (21,7 por 100), gracias al impulso de iniciativas como la aprobación de la Ley de Autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, la puesta en marcha en 2006 del Plan Avanza o la creación del Fondo de acogida e integración de inmigrantes.

La revisión del IV Plan realizada en el contexto de la elaboración del informe conjunto para 2007[158] contiene una valoración positiva del informe español, considerando que los objetivos se refuerzan mutuamente, están asociados a los objetivos de Lisboa y se centran en combinar crecimiento económico y bienestar social, sin olvidar la reducción de las desigualdades y la prevención de la exclusión social. Como principales desafíos para España en este ámbito, señala el de romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza, en particular reduciendo la elevada tasa de abandono escolar; redoblar los esfuerzos destinados a promover la inclusión activa de

[158] Adenda 1 al Informe conjunto sobre protección social e inclusión social, SEC (2007) 272.

CUADRO III-33

ESTIMACIÓN ESFUERZO PRESUPUESTARIO DEL PNAIn, 2005-2006 (III-PNAIn) Y 2006-2007 (IV PNAIn)

(Euros)

	Año 2004 (Base)	Año 2005	Variación 04-05 Rev. (%)	Años 2006-2007 (Estimado)	Incremento medio acum. 2006-2007 respecto de 2005 (en %)
Acceso al empleo	1.248.989.432	1.321.506.457	5,8	2.861.644.540	5,7
Garantía de recursos	11.675.058.702	12.157.250.158	4,1	27.645.744.893	8,9
Educación	2.074.716.960	2.323.840.024	12,0	6.082.918.093	17,0
Población inmigrante	140.764.433	269.256.088	91,3	745.935.490	21,7
Atención a la dependencia	0	50.000.000	–	1.000.000.000	300,0
Salud	435.307.656	458.803.819	5,4	1.085.856.740	10,1
Servicios sociales	750.232.208	778.552.268	3,8	1.650.723.060	4,0
Vivienda	796.536.393	1.076.509.220	35,1	3.347.800.679	33,2
Justicia	19.467.890	29.582.610	52,0	62.620.350	5,4
Inclusión en la sociedad de la información	14.653.222	22.459.210	53,3	127.622.946	71,3
Personas mayores	640.528.155	780.722.680	21,9	1.877.422.095	13,1
Personas con discapacidad	1.234.461.953	1.368.500.398	10,9	3.361.891.140	14,3
Mujeres	142.625.199	156.696.177	9,9	350.364.087	7,3
Jóvenes	396.981.849	518.893.676	30,7	1.316.011.101	14,5
Infancia	276.501.451	294.779.914	6,6	643.891.298	6,2
Acciones de apoyo a la familia	1.157.192.563	1.321.516.655	14,2	3.072.496.202	9,5
Población gitana española	45.711.346	46.634.111	2,0	102.000.755	6,0
Emigrantes	55.681.644	89.770.300	61,2	258.343.313	21,9
Personas sin hogar	22.930.982	25.731.028	12,2	61.831.529	12,8
Reclusos y exreclusos	52.822.643	49.945.774	-5,4	110.857.958	7,0
Movilización agentes	195.013.455	258.339.705	32,5	827.381.907	35,9
Total	**21.376.178.136**	**23.399.290.272**	**9,5**	**56.593.358.178**	**13,2**

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2006-2008).*

grupos vulnerables, como los inmigrantes y los jóvenes, y de las mujeres, y promover una vivienda asequible mediante una política de vivienda pública y de alquiler a largo plazo.

10.1.2. **Riesgo de pobreza y desigualdad en España**

El CES, en su Informe 4/2005, reiteraba la necesidad de mejorar los indicadores existentes frente a las limitaciones de los datos disponibles para cuantificar la pobreza en España, estudiar su evolución y, sobre todo, compararla con la del entorno europeo. Dicha carencia se ha visto subsanada recientemente con la elaboración de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, que pertenece al conjun-

to de operaciones estadísticas armonizadas para los países de la Unión Europea. Hay que tener en cuenta que estas fuentes abordan el fenómeno de la pobreza no desde un punto de vista absoluto, considerando la carencia de bienes y servicios de primera necesidad en los hogares, sino relativo, midiendo las necesidades de los hogares en relación con otros similares.

La mejora de la situación económica y laboral en los últimos años se ha traducido en un incremento progresivo de los ingresos medios por persona que, sin embargo, no ha repercutido en una reducción significativa de la desigualdad. En 2005 el ingreso neto medio por persona (7.925 euros) había aumentado un 4 por 100 con respecto al año anterior, mientras el umbral de pobreza relativa se situaba en 6.347 euros anuales (530 euros al mes). Según dicho indicador[159], en España el 19,8 por 100 de la población se encontraba en esa fecha por debajo del umbral de riesgo de pobreza, después de transferencias sociales, tasa similar a la obtenida por la Encuesta en el año anterior (19,1 por 100) y algo superior a la del año 2003 (18,8 por 100). El riesgo de pobreza es mayor entre las mujeres (20,9 por 100) que entre los hombres (18,6 por 100). Las situaciones de mayor vulnerabilidad, expresadas a través de la tasa de riesgo de pobreza extrema, afectan al 7,8 por 100 de la población, mientras que la tasa de riesgo de pobreza severa se situaba en el 12,9 por 100 en 2005[160].

Son las personas mayores las que tienen una tasa de pobreza relativa más elevada: casi el 30 por 100 de la población mayor de 65 años vive por debajo de dicho umbral. Considerando la composición del hogar, ese porcentaje se eleva hasta alcanzar el 47,3 por 100 en el caso de los sexagenarios que viven solos. Atendiendo al sexo, la proporción global de mujeres en situación de pobreza relativa (20,9 por 100) es sólo 2 puntos porcentuales mayor que la de hombres (18,6 por 100). Sin embargo, los perfiles demográficos cambian y se

[159] Indicador estándar que aplican la Unión Europea y la OCDE para medir la pobreza, que, como ya se ha indicado, se trata de una medida relativa, que considera la situación de la población a la que pertenecen los individuos. Se fija este umbral en el 60 por 100 de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas.

[160] La pobreza extrema y la pobreza severa se definen, respectivamente, como la situación de las personas cuyos ingresos se sitúan por debajo del 40 por 100 y del 50 por 100 de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas, conforme a la ECV 2005 del INE.

asiste al progresivo deterioro de la posición de los más jóvenes y a una mayor vulnerabilidad femenina. Las familias monoparentales con al menos un hijo dependiente a cargo, muchas veces encabezadas por mujeres, afrontan tasas de pobreza relativa del 36,9 por 100.

El volumen de personas que, aunque trabajan, no obtienen ingresos suficientes es un fenómeno global que va en ascenso en los países desarrollados, siendo conocido por el nombre anglosajón de *working poor*. En España, aunque el grupo menos afectado es el de las personas de entre 25 y 49 años (con tasas del 14,8 por 100 y del 16,7 por 100 respectivamente), la ocupación es la situación profesional más habitual entre los varones que encabezan hogares en riesgo de pobreza, con un porcentaje que supera el 40 por 100 (cuadro III-34). El crecimiento del número de «trabajadores pobres» pone en evidencia el hecho de que el riesgo de exclusión social ya no es patrimonio exclusivo de los grupos de población no integrados en el mercado laboral, como los desempleados o la población inactiva. En este contexto cobran cada vez más sentido los programas de renta activa de inserción a los que se ha hecho referencia en el capítulo II de esta Memoria.

El porcentaje de personas que vive por debajo del umbral de la pobreza relativa difiere en función de la comunidad autónoma de residencia. Extremadura encabeza el listado de regiones con mayor proporción de personas en riesgo de pobreza (34,6 por 100), triplicando con creces el porcentaje que corresponde a las comunidades autónomas con mayores niveles de renta, como es el caso del País Vasco y Navarra, dónde sólo una de cada diez personas carece de ingresos suficientes (gráfico III-28).

CUADRO III-34

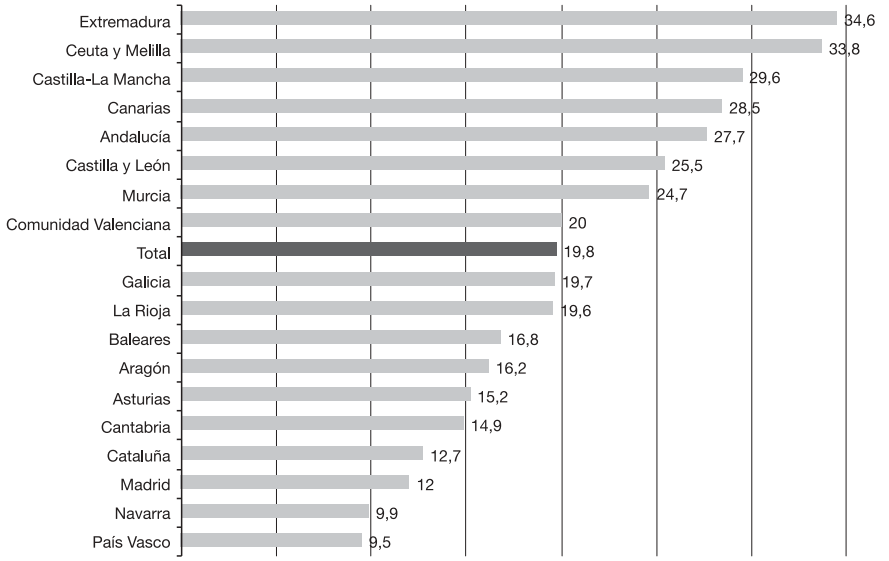
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA SEGÚN SITUACIÓN PROFESIONAL Y SEXO, 2004

		Varones	Mujeres	Total
Ocupados		**41,7**	**16,3**	**27,7**
No ocupados	Parados	13,2	13,3	13,3
	Retirados	29,1	11,3	19,3
	Otra inactividad	16	59,1	39,7

Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida 2005.*

GRÁFICO III-28

TASAS DE POBREZA RELATIVA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2004



Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida 2005.*

La diversidad del grupo de personas que se sitúan por debajo del umbral de pobreza relativa se ha acrecentado con el fenómeno de la inmigración, lo que viene a añadirse a la situación de riesgo de exclusión social que ha venido afectando tradicionalmente a la población de etnia gitana en España. La exclusión social alcanza su perfil más agudo en las personas sin hogar, cuyas condiciones de vida y atención se analizaron en la Memoria de 2005.

10.2. Diversidad e igualdad de oportunidades

Diez años después de la introducción en Ámsterdam del principio de no discriminación e igualdad de oportunidades como una de las directrices básicas de la política de la Unión Europea[161], y a pesar

[161] En virtud del nuevo artículo 13 introducido en Ámsterdam se aprobó la Directiva 2000/78/CE, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, así como la Directiva 2000/43/CE, que aplica el principio de igualdad de trato para las personas independientemente de su origen racial o étnico.

de los avances realizados hasta la fecha, sigue siendo necesario un mayor esfuerzo para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. Esta preocupación ha dado lugar a la proclamación del año 2007 como el Año Europeo de Igualdad de Oportunidades para todas las personas con el objetivo de concienciar a los ciudadanos sobre el derecho a la igualdad y a no sufrir discriminación, promover una mayor participación de los grupos que sufren discriminación y alcanzar, de este modo, una sociedad más cohesionada. Se enmarca dentro de un enfoque transversal de la no discriminación, que debería permitir garantizar una aplicación correcta y uniforme del acervo legislativo en esta materia en toda Europa, obteniendo un apoyo activo de la ciudadanía.

El año 2006 en España ha sido un año de avances significativos en políticas y en iniciativas normativas que afectan de modo directo a la igualdad de oportunidades, impulsados fundamentalmente por el cumplimiento de las Directivas comunitarias en la materia. Es preciso diferenciar, de conformidad con su grado de madurez, de una parte, las cuestiones de género, que cuentan con un acervo propio muy consolidado, y de otra, la discriminación por causas distintas a las del género, como el origen racial o étnico, la discapacidad, la orientación sexual y la edad. Este apartado se centra en las tres primeras, hacia las que se han dirigido iniciativas especialmente relevantes durante el año.

10.2.1. **Igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres**

Gracias, en parte, al impulso dado por el Pacto Europeo por la Igualdad de Género en 2005, en el año 2006 se ha llevado a cabo la unificación de la ingente normativa que había producido la Unión Europea relativa a la no discriminación por razón de sexo[162] a través

[162] Directiva 76/207/CEE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo. Directiva 86/378/CEE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de seguridad social. Directiva 75/117/CE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a la aplicación del principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos. Directiva 97/80/CE relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo.

de la Directiva 2006/54/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación. Junto a esta incorporación normativa, se ha puesto en marcha el Instituto Europeo de la Igualdad de Género, con el fin de apoyar a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros en la recopilación, análisis y difusión de información sobre igualdad entre hombres y mujeres, a desarrollar instrumentos adecuados para la supresión de la discriminación por razón de sexo y a la integración de la dimensión de género en todas las políticas, así como el fomento del diálogo entre las partes interesadas y a la sensibilización entre los ciudadanos de la Unión Europea.

En paralelo a los avances comunitarios, las intervenciones abordadas en España en este ámbito se han centrado en la introducción paulatina del principio de transversalidad en todas las políticas. El principal y más reciente exponente de esta tendencia ha sido la Ley Orgánica 3/2007, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, que se ha tramitado a lo largo del año 2006 y cuyo Anteproyecto fue dictaminado por el CES[163]. La Ley, finalmente aprobada ya entrado el año 2007, transpone la Directiva 2002/73/CE y pretende reforzar la introducción del principio de igualdad entre mujeres y hombres de un modo transversal en el ordenamiento jurídico español. A tal fin, la nueva norma modifica más de veinticinco leyes, reguladoras de esferas tan diversas como el régimen electoral general, el poder judicial, el ministerio fiscal, la jurisdicción contencioso administrativa, la radiodifusión televisiva, la sanidad, la defensa de los consumidores usuarios, las sociedades anónimas, el derecho de asilo, la guardia civil, la función pública y las fuerzas armadas. No obstante, las principales y más concretas medidas de la Ley se plantean en el ámbito del empleo, las relaciones laborales y la Seguridad Social, lo que justifica que en los capítulos II y III de esta Memoria se hayan anticipado de forma algo más detallada los cambios introducidos por esta Ley, sin perjuicio de que su contenido y aplicación sean objeto de mayor análisis en ulteriores ediciones de esta Memoria.

Pese a los indudables avances registrados en el campo de la igualdad entre hombres y mujeres, éstas siguen sin estar adecuadamente

[163] Dictamen del CES 8/2006, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre mujeres y hombres, con voto particular del Grupo Segundo.

representadas en muchos ámbitos sociales, laborales y políticos[164]. En su preámbulo, la Ley justifica la necesidad de nuevos instrumentos jurídicos para alcanzar la igualdad plena, efectiva, entre mujeres y hombres, apoyándose en la idea de que ésta es todavía una tarea pendiente, como lo demuestra la persistencia de problemas entre los que menciona diversas formas de discriminación, la violencia de género, el mayor desempleo femenino o los problemas de conciliación entre la vida personal, laboral y familiar. En esta línea, la Ley contempla principios generales de actuación, así como una serie de medidas concretas, cuyo carácter integral hace que su aplicación se proyecte sobre las más diversas esferas, aportando modificaciones en todos los ámbitos y elevando a rango legal algunas medidas ya iniciadas o planteadas en diferentes marcos de actuación (recuadro III-19).

RECUADRO III-19

PRINCIPALES MEDIDAS INTRODUCIDAS POR LA LEY ORGÁNICA 3/2007 PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

1. IGUALDAD LABORAL

- **Política de empleo**: Inclusión de la formación y la empleabilidad de las mujeres y de su permanencia en el mercado de trabajo como objetivos prioritarios.
- **Negociación colectiva**:
  - Posibilidad de medidas de acción positiva que favorezcan el acceso de las mujeres al empleo y la eliminación de situaciones de discriminación en sus condiciones de trabajo.
  - Deber de negociar planes de igualdad en los convenios de ámbito empresarial y supra-empresarial para determinadas empresas.
- **Conciliación de la vida personal y laboral.** En esta materia se prevén una pluralidad de medidas. Las más destacables son las siguientes:
  - Derecho del trabajador/a a adaptar la duración y distribución de su jornada de trabajo o el de la mujer a acumular el permiso de lactancia en jornadas completas.
  - Derecho a reducir jornada entre un octavo y la mitad por cuidado de menores de ocho años o personas con discapacidad.
  - Reconocimiento del derecho de un permiso de paternidad autónomo del de la madre por nacimiento adopción o acogimiento.
- **Otras medidas**:
  - Creación de un distintivo para empresas que se destaquen por aplicación de políticas de igualdad.
  - Reconocimiento de acciones de responsabilidad social de las empresas en materia de igualdad.

[164] Véase Informe CES 3/2003, *Segundo informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*.

RECUADRO III-19 *(continuación)*

PRINCIPALES MEDIDAS INTRODUCIDAS POR LA LEY ORGÁNICA 3/2007 PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

2. IGUALDAD DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

- Representación equilibrada entre mujeres y hombres en el nombramiento de los titulares de órganos directivos.
- Igualdad en el empleo público con medidas como:
  - Convocatorias de acceso que no contengan requisitos perjudiciales para las mujeres o para un colectivo predominantemente femenino.
  - El cómputo de permisos, excedencias, reducciones de jornada y demás beneficios a efectos de valoración de tiempo de servicios y otros méritos en la provisión de puestos de trabajo.
  - Reserva del 40 por 100 de plazas para mujeres en cursos de formación y preferencia para quienes se incorporen al servicio activo después del ejercicio de derechos derivados de la conciliación.
  - Incorporación de la igualdad en las pruebas de acceso al empleo y todas las acciones formativas de la AGE.
  - Elaboración y remisión al MTAS de la información relativa a la aplicación del principio de igualdad en todos los departamentos y aprobación de un Plan de igualdad en la AGE al inicio de cada legislatura.

3. IGUALDAD EN SEGURIDAD SOCIAL

- Reconocimiento de las prestaciones de permiso por paternidad y de riesgo durante la lactancia y cómputo como periodo de cotización efectiva del permiso de maternidad o paternidad que subsista a la fecha de extinción del contrato de trabajo y se inicie durante la percepción de la prestación por desempleo.
- Creación de un subsidio por maternidad para las trabajadoras que no reúnan el periodo de cotización mínima para acceder a la prestación por maternidad.
- Consideración como periodo de cotización efectiva de los dos primeros años de excedencia por cuidado de hijo y del primero por cuidado de familiares y consideración como cotizada de la totalidad de la jornada de trabajo en estos supuestos de excedencia inmediatamente posteriores a una reducción de jornada o de reducción por cuidado de hijos o de familiares.
- No descuento de la prestación por desempleo del tiempo de permiso de maternidad y paternidad.
- Reconocimiento del subsidio de maternidad y del permiso de paternidad a los trabajadores autónomos y la inclusión de este último en los contratos formativos.

4. PRINCIPIO DE IGUALDAD Y SU TUTELA

- **Principio de igualdad:** se recoge una definición del principio de igualdad, de la discriminación directa e indirecta del trato desfavorable relacionado con el embarazo y la maternidad y de las represalias que puedan sufrir quienes hayan reclamado para exigir el cumplimiento del principio de igualdad.
- Consecuencias de las conductas discriminatorias: Declaración de la nulidad de las actuaciones, obligación de indemnizar a la mujer discriminada en proporción a los daños sufridos e imposición, en su caso, de sanciones disuasorias.
- Acciones positivas: posibilidad de establecerlas con carácter temporal para corregir situaciones de discriminación.
- Tutela judicial: proceso sumario y preferente y remisión a la legislación procesal correspondiente la determinación de los sujetos legitimados para actuar en él. Inversión de la carga de la prueba ante alegación de conductas discriminatorias.

RECUADRO III-19 *(continuación)*

PRINCIPALES MEDIDAS INTRODUCIDAS POR LA LEY ORGÁNICA 3/2007 PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

5. PRINCIPIO DE IGUALDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS

- **Integración del principio en todas las políticas pública**.
- **Representación equilibrada:** en los nombramientos y designaciones de los poderes públicos y reforma de la Ley Orgánica del Régimen electoral general para garantizar una composición equilibrada de ambos sexos en las listas electorales.
- **Informe de impacto de género y Plan Estratégico de igualdad de oportunidades:** obligación de realizar informes de impacto en todos los proyectos de disposiciones generales y en planes de especial relevancia económica y social que apruebe el Consejo de Ministros así como elaborar periódicamente un Plan Estratégico de igualdad de oportunidades.
- **Educación:** incorporación al sistema educativo de la formación en materia de igualdad y el fomento de la enseñanza y la investigación en materia de igualdad en el ámbito de la educación superior.
- **Salud:** integración del principio de igualdad en todos los objetivos y actuaciones de la política de salud y de las distintas necesidades que tienen mujeres y hombres, promoción de la salud de las mujeres y en especial su salud laboral con especial atención a las situaciones de acoso sexual y acoso por razón de sexo.
- **Medios de comunicación:** obligación de los medios de titularidad pública de velar por una transmisión igualitaria, plural y no estereotipada de las mujeres y reflejar su presencia en los diversos ámbitos de la vida social, con la utilización de un lenguaje no sexista. Colaborar en campañas institucionales dirigidas al fomento de la igualdad y erradicación de la violencia de género. Promoción en los medios de titularidad privada de códigos de autorregulación a fin de que se cumpla la legislación en materia de igualdad en todas sus actividades. Consideración de ilícita de toda publicidad que comporte una conducta discriminatoria, legitimando al Instituto de la Mujer en la acción judicial de publicidad ilícita.
- **Nuevas tecnologías:** fomento de acceso de la mujer a nuevas tecnologías, especialmente en zonas y colectivos de mujeres en que se detecte un especial retraso en este aspecto.
- **Medio rural**: impulso de medidas que favorezcan la co-titularidad de la mujer en explotaciones agrarias y de acciones de formación en el mundo rural.
- **Vivienda:** medidas de acceso a la vivienda de colectivos de mujeres en que concurra alguna situación de necesidad especial.
- **Contratos públicos**: establecimiento de condiciones de ejecución de los contratos públicos que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo.

6. IGUALDAD DE TRATO EN EL ACCESO A BIENES Y SERVICIOS

- Cumplimiento de la igualdad en el suministro de bienes y servicios disponibles para el público y principio de libre elección de la parte contratante salvo que dicha elección venga determinada por el sexo.
- Prohibición de hacer indagaciones sobre el embarazo de la contratante, de considerar el sexo o los costes relacionados con el embarazo y la maternidad como factor de cálculo de primas y prestaciones en los contratos de seguro o servicios financieros.
- Consecuencias del incumplimiento: Resolución del contrato, asimilación de primas y prestaciones a las del sexo más beneficiado o indemnización proporcional al perjuicio sufrido.

7. OTROS

- **Responsabilidad social de las empresas**: posibilidad de que las empresas emprendan acciones en materia de igualdad y que hagan uso publicitario de las acciones de responsabilidad. Asimismo, las grandes empresas procurarán abrir sus consejos de administración a la participación de mujeres.

RECUADRO III-19 *(continuación)*

PRINCIPALES MEDIDAS INTRODUCIDAS POR LA LEY ORGÁNICA 3/2007 PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

7. OTROS

- Consejo de participación de la mujer: se crea este órgano como cauce de participación de las organizaciones de mujeres, compuesto por asociaciones y organizaciones de mujeres y por representantes de la AGE y de la Administración autonómica y local.
- **Comisión interministerial de igualdad**: creación de esta Comisión para la coordinación de las políticas de igualdad, encomendando a un centro directivo, dentro de cada ministerio, del desarrollo de las funciones relacionadas con la igualdad.

Dada su transversalidad y la generalidad de muchos de los compromisos que contiene la Ley, tendrá gran importancia la verificación de su cumplimiento y los progresos conseguidos a partir de la misma, a partir de indicadores fiables. La Ley no contiene mecanismos generales al respecto, aunque sí prevé la evaluación posterior de algún aspecto concreto, como el que se refiere al estado de la negociación colectiva en materia de igualdad, que será llevada a cabo por el Gobierno junto a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

Conciliación de la vida laboral, personal y familiar

Entre los principales objetivos de la Ley figura el de favorecer la conciliación de la vida laboral, personal y familiar de las personas trabajadoras, para lo que se introducen una serie de modificaciones fundamentalmente centradas en materia de jornada y permisos. Sin embargo, cabe recordar las limitaciones de los instrumentos puramente legales para obrar cambios de naturaleza cultural, como los que se requieren para superar los problemas de conciliación de la vida laboral y familiar, que afectan en mayor medida a las mujeres. Por ello, sigue siendo necesario un mayor estímulo positivo a las buenas prácticas y un mayor esfuerzo público en equipamientos de servicios de apoyo a las familias.

En este terreno, la falta de buenos servicios de cuidado infantil puede constituir un obstáculo importante a la incorporación y a la permanencia en la actividad de las mujeres. En el Pacto Europeo por la Igualdad de Género, el Consejo Europeo declaró llegada la hora de comprometerse firmemente, en el nivel europeo, a llevar a cabo políticas que fomenten el empleo de la mujer y garanticen un mejor

equilibrio entre vida y trabajo y convino en que debería incrementarse la oferta y la calidad de los servicios de asistencia a la infancia, en consonancia con los propios objetivos nacionales de los Estados miembros. Cabe recordar que en la cumbre de Barcelona de 2002, durante la presidencia española de la Unión Europea, se fijó el objetivo de mejorar la provisión de servicios de cuidado de niños, fijándose como meta alcanzar hasta 2010 una cobertura del 90 por 100 para los niños de tres a seis años y del 33 por 100 para los menores de tres años. En España, estos objetivos numéricos se han alcanzado plenamente para los niños de tres a seis años (95 por 100), pero no para los menores de esa edad (15 por 100), existiendo además una enorme variabilidad geográfica respecto a este último indicador. Las carencias de España en este terreno han vuelto a ponerse de manifiesto en la evaluación del Plan Nacional de Reformas del Reino de España, en el contexto de la ejecución de la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo[165].

Durante el año 2006 se han dado a conocer algunos resultados del Plan Concilia, puesto en marcha en 2005 para la conciliación de la vida laboral y familiar en el seno de las administraciones públicas. En su primer semestre de aplicación se habían acogido a él 4.619 empleados públicos, siendo mujer dos de cada tres solicitantes. Las actuaciones más demandadas han sido el horario flexible para el cuidado de hijos, la ampliación del periodo de maternidad y el nuevo permiso de paternidad.

Violencia de género

En lo que respecta a la violencia de género, el 3,9 por 100 de las mujeres mayor de edad residentes en España declaran que son maltratadas[166]. La persona causante de la violencia es, en la mayoría de los casos la pareja o ex pareja, y son las mujeres comprendidas entre los 45 y los 64 años las más afectadas por los malos tratos. El paso más decisivo en la materia tuvo lugar en España con la aprobación de Ley Orgánica 1/2004 Integral contra la violencia de género. Esta Ley ha tenido importantes repercusiones en la sociedad española.

[165] COM (2006) 816 final.

[166] SIGMADOS, III Macroencuesta sobre la violencia de las mujeres, realizada para el Instituto de la Mujer. Este estudio diferencia entre el maltrato «declarado» y el maltrato «técnico», que incluye a aquellas mujeres que, aunque no se consideren a sí mismas como maltratadas, responden que son víctimas de determinados comportamientos, considerados como indicativos de cierto grado de violencia.

Ocho de cada diez mujeres conocen o han oído hablar de esta ley y su opinión al respecto es positiva en un 64,7 por 100 de los casos.

En aplicación de la citada Ley Orgánica, durante 2006 se ha puesto en marcha el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, un órgano colegiado interministerial adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Las funciones que tiene atribuidas son de asesoramiento, evaluación, colaboración institucional, elaboración de informes y estudios, y propuestas de actuación en materia de violencia de género. Asimismo, evaluará el impacto de las políticas y medidas que se desarrollen con el fin de erradicar la violencia de género y paliar sus efectos. En este sentido, remitirá al Gobierno y a las comunidades autónomas, con periodicidad anual, un informe sobre la evolución de la violencia ejercida sobre la mujer.

Por otra parte, el Consejo de Ministros ha aprobado en diciembre de 2006 el Plan nacional de sensibilización y prevención de la violencia de género (2007-2008) y el Catálogo de Medidas urgentes contra la Violencia de Género, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 3.1 de la Ley Orgánica Integral contra la violencia de género. El Plan, que se ejecutará en los próximos dos años, contempla la formación y especialización de los profesionales que intervienen en la atención, prevención, persecución y sanción de la violencia de género, así como la elaboración y la evaluación de programas comunes de reeducación de agresores y su implantación en todos los centros penitenciarios. Además, contempla la coeducación en todos los niveles mínimos de la enseñanza y la revisión de los contenidos de los libros de texto y materiales didácticos. Igualmente se prevén medidas relativas a los medios de comunicación como transmisores de valores y principios. Por su parte, las medidas urgentes vienen a garantizar y proteger a las víctimas, por un lado, incentivándolas a denunciar y, por otro, intensificando los mecanismos de protección y coordinación. Entre las acciones que se prevén, destaca la puesta en marcha de 42 juzgados exclusivos de violencia sobre la mujer y la incorporación de 42 nuevos fiscales especializados más. Asimismo, se incorporarán a la prevención y lucha contra la violencia 222 nuevos agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se pondrá en marcha un número de teléfono único y gratuito con atención las 24 horas, y se extiende el servicio de tele asistencia a todas las mujeres con órdenes de protección y de alejamiento.

10.2.2. **Inmigración e integración social**

La gestión del fenómeno migratorio en las sociedades europeas se ha convertido en una de las cuestiones más complejas y con mayores repercusiones en la cohesión social. Como parte de los primeros pasos de lo que pretende llegar a ser una política común en materia de inmigración iniciada a partir del Consejo Europeo de Tampere (1999), la Comisión, en una Comunicación del 2000 señalaba la necesidad de desarrollar políticas específicas de integración, basadas en el trato justo de los residentes legales nacionales de terceros países, la prevención de la exclusión social, del racismo y la xenofobia y el respeto a la diversidad[167]. El Libro Verde de la Comisión sobre la gestión de la inmigración económica, publicado en 2005 fue la iniciativa más destacable en busca de una respuesta coordinada[168]. Por su parte, en 2006 ha sido el último año en que ha estado en funcionamiento el Observatorio Europeo contra el Racismo y la Xenofobia, sustituido por la Agencia Europea de los Derechos Fundamentales[169], que ha iniciado su actividad el 1 de enero de 2007.

La inmigración es, sin duda alguna uno de factores más influyentes en el cambio que la sociedad española viene experimentando en los últimos años. De hecho, España se ha convertido en uno de los principales países de destino de la inmigración en la Unión Europea. La llegada de inmigrantes es el componente más importante del crecimiento demográfico español, habiéndose convertido en una de las principales preocupaciones de los españoles y en uno de los temas de discusión más frecuentes en la esfera política. A ello contribuye sin duda la rapidez con que se ha desarrollado el fenómeno de la

[167] Sin ánimo de exhaustividad, y además de los primeros pasos hacia una política común en materia de gestión de flujos migratorios, cabe recordar la Política Europea de Vecindad impulsada desde el año 2003, las orientaciones de las políticas comunitarias de lucha contra la discriminación (Programa Marco 2001-2006), la adopción del Programa de La Haya de 2004, así como la más reciente normativa comunitaria en materia de reunificación familiar (Directiva 2003/86/EC), el estatuto de los residentes de larga duración nacionales de terceros países (Directiva 2003/109 EC) o las Directivas de admisión de estudiantes (Directiva 204/114) y de investigadores (Directiva 2005/71).

[168] *Libro verde: el planteamiento de la Unión Europea sobre la gestión de la inmigración económica,* COM (2004) 811 final.

[169] La Agencia velará por el cumplimiento de los derechos fundamentales consagrados en la Carta de Derechos fundamentales aprobada en Niza en el año 2000.

inmigración en España, la fuerte concentración territorial y la persistencia de situaciones de irregularidad, características que dificultan el diseño y la aplicación de las políticas específicas de integración social de los inmigrantes.

En efecto, en apenas cuatro años se ha duplicado con creces el número de extranjeros empadronados en España. Conforme a la explotación del Padrón municipal de habitantes del INE, el 1 de enero de 2006 residían en España 4,14 millones de extranjeros (el 9,3 por 100 de la población total). En cuanto a su concentración, ésta se produce más en determinadas comunidades autónomas, fundamentalmente Madrid (11,9 por 100), Murcia (11,9 por 100), Cataluña (10,9 por 100), La Rioja (10,2 por 100) y Baleares (9,5 por 100). Aunque se trate de datos procedentes de distintas fuentes y no estrictamente comparables, se puede constatar un notorio desajuste entre el volumen de extranjeros empadronados y el número de tarjetas de residencia (cuadro III-35).

Conforme al Reglamento vigente, la obtención de autorizaciones de residencia y trabajo por extranjeros que se encuentren en España en situación administrativa irregular sólo es posible por vías excepcionales y de manera individualizada, previa demostración de arraigo social, laboral o familiar en nuestro país. A través de estas vías, en el año 2006, se concedieron 7.427 permisos de residencia temporales por razones de arraigo. Entre estas autorizaciones el grupo más numeroso ha sido el de las concedidas por arraigo social (6.619), seguidas por las de arraigo de hijos de padres de origen español (585) y por último el arraigo laboral (223).

Por otro lado, diversos indicadores dan cuenta del elevado grado de intención de permanencia de muchos proyectos migratorios, lo que acrecienta la necesidad de políticas de integración a largo plazo, orientadas incluso a la prevención de la segregación en las segundas generaciones, tal y como aconseja la experiencia comparada. En este sentido, es significativo el incremento de matrimonios mixtos, cuya proporción se ha incrementado en diez puntos porcentuales respecto a los datos de hace una década, alcanzando en 2005 el 14,2 por 100 de los matrimonios celebrados en España. Un incremento similar lo han experimentado los nacimientos de padre o madre extranjera: cerca de dos de cada diez niños nacidos en España en 2005 eran hijos de al menos un progenitor extranjero (cuadro III-35). Además, el

CUADRO III-35

ALGUNOS INDICADORES DE INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES

Años	(1) Población procedente del extranjero		(2) Nacionali-zaciones	(3) Matrimonios mixtos		(4) Nacimientos de padre o madre extranjero/a		(5) Alumnado extranjero (enseñanza no universitaria)	
	Residentes autorizados (a 31 de diciembre)	Extranjeros empadronados (a 1 de enero)		Cifras absolutas	% sobre total matrimonios	Cifras absolutas	% sobre total nacimientos	Cifras absolutas	Extranjeros por 1.000 alumnos
1996	538.984	542.314	8.433	9.198	4,7	16.449	4,5	57.406	7,5
1997	609.813	–	10.310	9.115	4,6	19.126	5,2	63.044	8,3
1998	719.647	637.085	13.177	10.411	5,0	20.706	5,7	72.335	9,9
1999	801.329	748.954	16.384	11.259	5,4	24.486	6,4	80.587	11,0
2000	895.720	923.879	11.999	11.794	5,4	31.319	7,9	107.303	14,9
2001	1.109.060	1.370.657	16.743	14.094	6,8	40.985	10,1	141.916	19,9
2002	1.324.001	1.977.946	21.810	18.460	8,7	52.740	12,6	207.112	29,5
2003	1.647.011	2.664.168	26.556	26.082	12,3	63.591	14,4	309.058	44,2
2004	1.977.291	3.034.326	38.335	30.930	14,3	73.457	16,2	402.116	56,9
2005	2.738.932	3.730.610	42.829	29.604	14,2	82.296	17,6	459.291	64,8
2006	3.021.808	4.144.166	–	–	–	–	–	529.461	74,0

Fuentes:

(1) Extranjeros con autorización de residencia a 31 de diciembre: MTAS, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Informes Estadísticos.

(2) MTAS, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Anuarios Estadísticos.

(3) (4) INE, Movimiento Natural de la Población.

(5) Alumnado extranjero: MEC. Estadísticas de las Enseñanzas no universitarias.

ritmo de reagrupación familiar se ha intensificado considerablemente, con 245.000 personas llegadas por este procedimiento en los últimos tres años, siendo esta una de las vías de llegada que más tenderá a crecer en los próximos años, como ocurre en otros países con mayor trayectoria en materia de inmigración.

Por nacionalidades, y según se desprende de los datos del padrón, el 65 por 100 de la población inmigrante en España procede de Marruecos, Ecuador, Rumania, Colombia, Argentina y Bolivia. Mención especial merece la situación de los nacionales de los nuevos países miembros de la Unión Europea, Rumanía y Bulgaria, con algo más de medio millón de ciudadanos empadronados en España, que, a partir del 1 de enero de 2007, gozan de derecho de residencia, aunque se ha establecido una moratoria de dos años para la plena aplicación de la libertad de circulación de trabajadores. Los efectos de la última ampliación repercutirán, por tanto, en un incremento notable de las personas con autorización de residencia en España a partir de 2007.

Tras el proceso de normalización de inmigrantes que marcó el año 2005, concebido como una medida excepcional y transitoria, estaba previsto que durante 2006 las políticas de integración social de los inmigrantes recibieran un particular impulso. De hecho, los recursos destinados a las políticas en materia de inmigración han experimentado un crecimiento del 37 por 100 en el año 2006 respecto a 2005. Dentro de estos recursos destaca la creación del Fondo de Apoyo a la Acogida e integración de los inmigrantes, así como para el refuerzo educativo de los mismos, que ha sido dotado con 182,4 millones de euros para el año 2006 y se ha destinado a promover y potenciar las políticas públicas que en estos ámbitos desarrollan las comunidades autónomas y los ayuntamientos.

También han sido significativas las modificaciones introducidas en el año 2006 en el Foro para la integración social de los inmigrantes[170], que lo han dotado de una mayor relevancia en cuanto a sus funciones y capacidad como órgano de consulta preceptiva y participación, incorporando mayor pluralidad y diversidad en su composición y redefiniendo algunas de las funciones, referidas a la posibilidad de promover iniciativas relacionadas con la integración social de inmigrantes e informar sobre propuestas, planes y programas.

Asimismo, en 2006 se creó el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con funciones de estudio y análisis y con capacidad de elevar propuestas de actuación, en materia de lucha contra el racismo y la xenofobia. Sus principales objetivos son aportar un diagnóstico periódico de la situación en España, establecer redes de comunicación formal e informal con los órganos y organizaciones nacionales e internacionales y servir de apoyo técnico al Consejo para la promoción de la igualdad de trato y la no discriminación de las personas por el origen racial o étnico[171].

La iniciativa más reseñable del año en este ámbito ha sido la elaboración del Plan estratégico de ciudadanía e inmigración que,

[170] Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del foro para la integración social de los inmigrantes.

[171] Órgano todavía no constituido, cuya creación estaba prevista por la Ley 62/2003, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, que trasponía la Directiva 2000/43/CE.

durante 2006, ha estado sometido a un proceso de consulta pública —en el que, sin embargo, no se ha solicitado el preceptivo dictamen del CES— habiendo sido aprobado finalmente recién entrado el año 2007. Se trata de un documento que incorpora una serie de medidas muy ambiciosas a cuya puesta en práctica se han comprometido 2.005 millones de euros por parte de la Administración del Estado para el periodo 2007-2010. Para su elaboración se ha contado con las distintas administraciones públicas y organizaciones implicadas. El plan contempla un concepto de integración que recoge el acervo comunitario al respecto. Un referente lo constituyen los «Principios Básicos Comunes para las políticas de integración de los inmigrantes en la Unión Europea» de 2004, aprobados por el Consejo de la Unión Europea y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros el 19 de noviembre de 2004 (recuadro III-20).

RECUADRO III-20

PLAN ESTRATÉGICO DE CIUDADANÍA E INMIGRACIÓN

PRINCIPIOS ORIENTADORES

- **Igualdad y no discriminación**, que implica la equiparación de los derechos y obligaciones de la población inmigrante y autóctona, dentro del marco de los valores constitucionales básicos.
- **Ciudadanía**, que implica el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica cultural y política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes.
- **Interculturalidad**, como mecanismo de interacción entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto a la diversidad cultural.

ÁMBITOS DE ACTUACIÓN

- **Acogida:** dotar a los inmigrantes de los conocimientos y habilidades necesarios para desenvolverse en la sociedad de acogida.
- **Educación:** fomento de medidas contra la segregación escolar, que garantice la igualdad en el acceso a una educación de calidad, basada en los beneficios la diversidad, la interculturalidad y la convivencia.
- **Empleo:** fomento de la iniciativa empresarial, el autoempleo, las empresas de economía social, medidas contra la discriminación. Luchar contra la discriminación laboral en el acceso, mantenimiento, mejora y protección asociada al empleo.
- **Vivienda:** refuerzo de programas de intermediación y lucha contra la discriminación en el mercado de la vivienda, prevenir las infraviviendas y el hacinamiento. Evitar situaciones de discriminación, infravivienda y hacinamiento, y fomentar la integración en los barrios.
- **Servicios sociales**: adecuarlos a la diversidad de la población y reforzar la formación de profesionales.
- **Salud:** adecuar el sistema a la diversidad de la población atendida, promover programas de prevención y educación para la salud, identificar los riesgos y necesidades socio-sanitarias de la población inmigrante, formando al personal sanitario.

RECUADRO III-20 *(continuación)*

PLAN ESTRATÉGICO DE CIUDADANÍA E INMIGRACIÓN

ÁMBITOS DE ACTUACIÓN

- **Infancia y juventud:** fomentar los mecanismos de participación social y favorecer el acceso normalizado de los niños y niñas y jóvenes a los programas de infancia y juventud.
- **Igualdad de trato:** programa integral de atención a las víctimas de discriminación. Crear instrumentos de promoción de la igualdad de trato en todas las políticas públicas.
- **Mujer**: incorporar la perspectiva de género en el diseño, desarrollo y evolución de las políticas y programas de integración.
- **Participación:** fomentar cauces de intervención en la sociedad y ampliar el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales a través de la celebración de tratados bilaterales de reciprocidad a través de mecanismos y organizaciones de toda índole.
- **Sensibilización:** mejorar la imagen pública de la inmigración, destacando los aspectos positivos de una sociedad diversa y multicultural.
- **Codesarrollo:** fomentar la cooperación al desarrollo de los países con población inmigrante.

El Plan Estratégico aspira a convertirse en un elemento impulsor del proceso de integración social de los inmigrantes, orientando la acción de los poderes públicos y dinamizando a la sociedad en esa dirección, creando al mismo tiempo un marco adecuado para la integración de los inmigrantes como ciudadanos en España con plenitud de derechos humanos, sociales, económicos, culturales y políticos.

10.2.3. Inclusión en la vida colectiva de las personas con discapacidad

La proporción de personas con discapacidad en la población total de Europa se calcula comprendida entre el 10 y el 15 por 100, siendo las principales causas de discapacidad la enfermedad, los accidentes y las condiciones invalidantes propias de las personas mayores. Se espera que, como consecuencia del aumento de la esperanza de vida, el número de personas en situación de discapacidad vaya igualmente en aumento. La Unión Europea, a raíz de la proclamación de 2003 como el Año Europeo de las Personas con Discapacidad, ha venido impulsando políticas desde las instituciones comunitarias, entre las que destaca el Plan de acción europeo sobre la discapacidad, adoptado por la Comisión. La segunda fase de este plan, que incide especialmente en la inclusión activa de las personas

con discapacidad, ha sido aprobada para el periodo 2006-2010. Por su parte, en el seno del Consejo de Europa, los representantes de los Estados miembros han inaugurado oficialmente el Plan de Acción sobre la Discapacidad 2006-2015, que pretende mejorar la calidad de vida, la inclusión y la participación activa en la sociedad de las personas con discapacidad.

Junto a la creación del SAAD, que deberá implicar la mejora de la situación de una parte importante de las personas con discapacidad, en 2006 ha proseguido el desarrollo de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal (LIONDAU), uno de los exponentes normativos más significativos en el ámbito de la integración social de las personas con discapacidad.

El Real Decreto 1414/2006, por el que se determina la consideración de persona con discapacidad a los efectos de la LIONDAU, viene a precisar el alcance de la equiparación del grado de minusvalía prevista en el artículo 1.2 de la ley y a fijar unos criterios homogéneos de actuación para todo el Estado. De otro lado, y en desarrollo de lo previsto en el artículo 17 de la LIONDAU, el año 2006 ha asistido al establecimiento de un sistema arbitral para la resolución de quejas y reclamaciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad por razón de discapacidad[172]. Este sistema de arbitraje funcionará en cada comunidad autónoma para que aquellas personas discapacitadas que sufren discriminación puedan transmitir sus quejas y reclamar igualdad de oportunidades, contando así con un sistema específico de defensa de sus intereses cuando quieran dirimir la resolución de sus conflictos sin necesidad de acudir a la vía judicial. Se vigilará la igualdad de oportunidades en el acceso a las telecomunicaciones, a la sociedad de la información, los espacios públicos urbanizados, el transporte, las infraestructuras y, en definitiva, todos los bienes y servicios públicos. Los árbitros serán propuestos por las administraciones públicas, las organizaciones representativas de las personas con discapacidad y sus familias y las asociaciones de carácter económico sin ánimo de lucro con mayor implantación en el territorio. Además, e igualmente en desa-

[172] RD 1417/2006, de 1 de diciembre, por el que aprueba un sistema arbitral para la resolución de quejas y reclamaciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad por razón de la discapacidad.

rrollo de la LIONDAU se encuentra actualmente en tramitación un Proyecto de Ley por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Igualmente, tiene especial relevancia en la materia la tramitación de la Ley de lengua de signos, en la que se reconoce la lengua de signos como idioma, como una lengua más. También se reconoce el derecho a su aprendizaje, conocimiento y uso, y se recogen medidas como la posibilidad de que los alumnos puedan optar por aprender el lenguaje oral y la lengua de signos.

Entre las medidas adoptadas más recientemente, cabe destacar la aprobación de un Plan de acción para las mujeres con discapacidad para el año 2007, aprobado por el Consejo de Ministros en diciembre de 2006. Este Plan viene a prestar especial atención a la situación de doble desventaja social en la que se encuentran las mujeres con discapacidad, suma de las necesidades que se plantean por discapacidad y género. El Plan de acción pretende ser un instrumento operativo que permita responder a las necesidades de esta situación específica.

ÍNDICES

ÍNDICE DE CUADROS

CAPÍTULO I

I.1. Producción y comercio mundial, 1997-2007 59
I.2. Indicadores socioeconómicos internacionales, 1998-2007 64
I.3. Principales indicadores macroeconómicos de los Estados miembros y candidatos, 2005-2007 87
I.4. Índice armonizado de precios de consumo por grupos en 2006 91
I.5. Valoración de los PNRS en 2006 102
I.6. Indicadores estructurales de seguimiento de la Estrategia de Lisboa renovada, 2000-2006 103
I.7. Ejes de actuación de Programa Nacional de Reformas de España. Objetivos y logros 105
I.8. Consumo de petróleo en determinadas áreas geográficas mundiales ... 110
I.9. Cuadro macroeconómico, 2002-2006 125
I.10. Previsiones económicas para España y la zona euro en 2007 131
I.11. Actividad económica por sectores, 2005-2006 132
I.12. Índice de producción industrial por ramas de actividad (CNAE-93), 1999-2006 146
I.13. La subcontratación en la construcción, 2001-2005 159
I.14. Balanzas por cuenta corriente y de capital, 2005-2006 176
I.15. Comercio exterior de mercancías, 1995-2006 180
I.16. Balanza financiera, 2005-2006 184
I.17. Componentes de la remuneración de asalariados/PIB, 2001-2006 189
I.18. Remuneración por asalariado, productividad y coste laboral unitario por sectores en 2006 191
I.19. Resultados de las empresas no financieras, 2005-2006 193
I.20. Estructura de los ingresos coactivos del sector público en España y en la UE-25, 1995-2004 208
I.21. Saldo fiscal y deuda de las Administraciones públicas, 2002-2006 214

I.22. Cuentas de las Administraciones públicas, 2005-2006 215
I.23. PGE 2007: Presupuesto consolidado de ingresos y gastos. Clasificación económica 218
I.24. PGE 2007: Presupuesto consolidado de gastos. Clasificación funcional .. 221
I.25. Presupuesto consolidado de ingresos y gastos no financieros de las comunidades autónomas en 2006 224
I.26. Proyecciones presupuestarias 2006-2009 229
I.27. Evolución reciente de los principales indicadores del sistema de I+D+i español 241
I.28. Distribución del presupuesto público en I+D por objetivos socioeconómicos en 2005 243
I.29. Crecimiento regional por sectores en 2006 250
I.30. Asignación de fondos comunitarios a España, 2007-2013 258
I.31. Prioridades del Marco Estratégico Nacional de Referencia para el periodo 2007-2013 259
I.32. Convergencia de las comunidades autónomas españolas con la UE 261

CAPÍTULO II

II.1. Indicadores de empleo en España y en la Unión Europea, 2005-2006 ... 271
II.2. Cumplimiento de los objetivos de empleo de la EEE por países en 2006 272
II.3. Principales medidas del PNR de España en materia de empleo y formación, 2005-2006 278
II.4. Principales observaciones de los interlocutores sociales a la actualización del PNR en relación al empleo 280
II.5. Movilidad de la población activa en la Unión Europea en 2005 288
II.6. Tasas de actividad, empleo y paro, 2000-2006 291
II.7. Tasas de empleo por sexo, edad y nacionalidad, 2005-2006 292
II.8. Tasas de paro por sexo, edad y nacionalidad, 2005-2006 293
II.9. Empleo en el sector servicios por ramas de actividad, 2005-2006 296
II.10. Empleo en el sector industrial por ramas de actividad, 2005-2006 299
II.11. Crecimiento del empleo por sector, sexo y nacionalidad, 2006 302
II.12. Empleo por situación profesional, sexo y nacionalidad, 2006 305
II.13. Empleo por ocupaciones, sexo y nacionalidad, 2006 306
II.14. Empleo asalariado en el sector privado y salarios por ocupaciones 308
II.15. Empleo por tipo de jornada y sexo, 2005-2006 311
II.16. Ocupados a tiempo parcial por sexo y motivo, 2006 312
II.17. Asalariados por tipo de contrato y sector institucional, 1997-2006 315
II.18. Asalariados del sector privado por contrato y nacionalidad, 2005-2006 .. 316

II.19. Contratos bonificados acogidos al Real Decreto Ley 5/2006 321
II.20. Contratos indefinidos por tipo en el segundo semestre, 2005-2006 322
II.21. Programa de fomento del empleo 2006 en la Ley 30/2005 325
II.22. Bonificaciones a la contratación y contratos acogidos en 2006 327
II.23. Ocupabilidad de los parados por edad, sexo y sector de actividad, 2006 .. 330
II.24. Cualificaciones incluidas en el Catálogo Nacional 332
II.25. Demandantes de empleo formados y colocados, 2006 333
II.26. Demandantes de empleo formados y colocados por familia profesional, 2006 334
II.27. Participantes en acciones de formación continua en las empresas por tipo de acción formativa y tamaño de la empresa, 2005-2006 335
II.28. Empresas formadoras por tamaño, sector de actividad y créditos asignados, 2005-2006 336
II.29. Gasto público en políticas de empleo en la Unión Europea, 2005 337
II.30. Gasto en políticas de empleo por tipo de acción en España y la UE, 2005 338
II.31. Prestaciones contributivas por desempleo, periodo de derecho reconocido, 2005-2006 342
II.32. Gasto total en desempleo, 2006 345
II.33. Posición relativa de las comunidades autónomas en el empleo, 2006 347
II.34. Actividad, empleo y paro por sexo y edad en las CCAA, 2006 352
II.35. Acuerdos de las comunidades autónomas vinculados al empleo 356
II.36. Presupuesto para gestión de políticas activas por las CCAA, 2006 361
II.37. Principales documentos de diálogo social sectorial en la UE, 2002-2006 .. 375
II.38. Convenios registrados, empresas y trabajadores, 1999-2006 396
II.39. Evolución de la estructura de la negociación colectiva, 1996-2006 398
II.40. Convenios y trabajadores afectados según ámbito temporal, 1999-2006 .. 400
II.41. Participación sindical en las mesas de negociación, 2006 401
II.42. Evolución del incremento salarial y del IPC 403
II.43. Incrementos salariales según la vigencia temporal del convenio, 2006 ... 405
II.44. Incrementos salariales según ámbito funcional de los convenios, 2006 ... 405
II.45. Evolución del incremento salarial por sectores, 2003-2006 406
II.46. Evolución de la jornada pactada por tipo de convenio, 1996-2006 409
II.47. Evolución de la jornada pactada por sectores, 1996-2006 410
II.48. Tramos de jornada pactada, 1996-2006 411
II.49. Jornada media efectiva por trabajador según tipo de jornada, 2000-2006 . 412
II.50. Cláusulas de no discriminación o de promoción de igualdad, 2006 419
II.51. Cláusulas de no discriminación o de promoción de igualdad, por sectores y ramas de actividad, 2006 420
II.52. Huelgas realizadas, 1997-2006 429
II.53. Conflictos tramitados en el SIMA, 2005-2006 431

II.54. Solución extrajudicial de conflictos laborales, 2006 433
II.55. Conciliaciones y mediaciones administrativas, 1997-2006 435
II.56. Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales 465
II.57. Accidentes con baja en jornada de trabajo por sector y gravedad, 2006 .. 466
II.58. Índice de incidencia, general y de trabajadores inmigrantes, 2005 468

CAPÍTULO III

III.1. Proyecciones de la población de la Unión Europea por grupos de edad, 2005-2050 482
III.2. Evolución de la UE-25 respecto a los puntos de referencia 2010 en educación y formación 489
III.3. Gasto público en educación en la Unión Europea, 2000-2003 490
III.4. Alumnado universitario según curso y rama de enseñanza, 1983/84-2006/07 498
III.5. Evolución del alumnado extranjero en enseñanzas no universitarias de régimen general, 1995/96-2005/06 500
III.6. Alumnado por tipo de discapacidad en el curso 2004-2005 503
III.7. Alumnado con algún tipo de discapacidad por nivel de enseñanza y titularidad pública-privada del centro 505
III.8. Estudiantes de secundaria que afirman haber sufrido, perpetrado y presenciado diferentes modos de maltrato entre compañeros, con mayor o menor frecuencia (1999-2006) 507
III.9. Indicadores TIC UE-25, 2006 513
III.10. Indicadores TIC en España, 2004-2006 522
III.11. Indicadores de accesibilidad, 1996-2006 533
III.12. Quejas sobre ruido, polución, ausencia de zonas verdes, calidad del agua, seguridad y larga distancia a los servicios médicos en la Unión Europea 542
III.13. Satisfacción de los ciudadanos españoles respecto a las condiciones ambientales de sus viviendas, 2000-2005 543
III.14. Indicadores de medio ambiente para la UE-25 según la Estrategia de Lisboa, 2004 550
III.15. Preferencias en la atención sanitaria (pública o privada) 568
III.16. Evolución de las opiniones sobre los servicios sanitarios, 1995-2006 .. 569
III.17. Mortalidad según causas en Europa, 2004 573
III.18. Recursos estructurales y humanos del SNS 576
III.19. Indicadores sanitarios en España, 1994-2004 578
III.20. Gasto sanitario por funciones 1994 y 2004 581

III.21. Gasto farmacéutico por servicios de salud de las comunidades autónomas, 2002-2006 583
III.22. Evolución de las consultas y reclamaciones atendidas según sectores económicos, 1999-2005 594
III.23. Evolución del gasto en las principales prestaciones económicas, 2005-2006 627
III.24. Situación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social 629
III.25. Evolución del número y cuantía de las pensiones contributivas en vigor, por clases 633
III.26. Distribución por conceptos del importe de las pensiones en vigor 634
III.27. Número de altas de jubilación. Total sistema 637
III.28. Número de planes inscritos y número de partícipes, 2002-2006 640
III.29. Centros y servicios según los colectivos destinatarios 643
III.30. Subvenciones e importes según los colectivos receptores 644
III.31. Cobertura poblacional y municipal del Plan Concertado 645
III.32. Aportaciones de las distintas Administraciones públicas al Plan Concertado, 1988-2004 646
III.33. Estimación esfuerzo presupuestario del PNAIn, 2005-2006 (III-PNAIn) y 2006-2007 (IV PNAIn) 657
III.34. Distribución de la población en riesgo de pobreza según situación profesional y sexo, 2004 659
III.35. Algunos indicadores de integración de los inmigrantes 671

ÍNDICE DE RECUADROS

CAPÍTULO I

I.1. Ámbitos de actuación prioritaria del Consejo Europeo definidos durante la presidencia austriaca 72
I.2. Espacio de libertad, seguridad y justicia 73
I.3. Ratificación del Tratado sobre la Constitución Europea: el estado de la cuestión 74
I.4. Directiva de servicios 77
I.5. Actuaciones destacadas de la dimensión comunitaria en los ámbitos prioritarios 100
I.6. Principales observaciones presentadas al informe de actualización del PNR por los interlocutores sociales 107
I.7. Particularidades del mercado energético español 114
I.8. Pilares de la Estrategia energética para Europa 118
I.9. Medidas y avances en el Programa Nacional de Reformas de España en 2006 128
I.10. Actividades de adaptación de la flota pesquera subvencionables bajo el IFOP y el FEP 139
I.11. Documentos básicos del nuevo Código Técnico de la Edificación 160
I.12. Principales novedades del IRPF 233
I.13. Modificación de las deducciones en la cuota del Impuesto sobre Sociedades 235

CAPÍTULO II

II.1. Recomendaciones generales de la Comisión Europea sobre la implementación de los PNR en el ámbito del empleo 276
II.2. Libro verde sobre la modernización del Derecho del trabajo 284
II.3. Impacto de las intervenciones del Fondo Social Europeo, 2000-2004. 364

II.4. Programa de Trabajo conjunto 2006-2008: objetivos e iniciativas 368
II.5. Observaciones del CES sobre el trabajo autónomo 383
II.6. Andalucía: objetivos del Acuerdo de concertación social 388
II.7. Cataluña: propuestas prioritarias del Acuerdo estratégico 390
II.8. Criterios sobre igualdad de trato y de oportunidades en la negociación colectiva 417
II.9. Principales medidas laborales de la Ley 3/2007 440
II.10. Objetivos principales de la Estrategia comunitaria 2007-2012 458

CAPÍTULO III

III.1. Puntos de referencia en educación y formación para 2010 486
III.2. Calendario de aplicación de la LOE 492
III.3. Revisión del marco regulador de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas: informe de impacto 518
III.4. Informe sobre la evolución del uso de las TIC 524
III.5. Medidas para la convergencia digital con Europa 525
III.6. Análisis del impacto del cambio climático y medidas propuestas por UE 548
III.7. Objetivos y tendencias de sostenibilidad en Europa y en España, 2006 .. 552
III.8. Nueva Ley del Medicamento y de los productos sanitarios 584
III.9. Principales novedades incluidas en la cartera de servicios del SNS 586
III.10. Objetivos y estrategias del plan de calidad del SNS 588
III.11. Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores, 2007-2013 591
III.12. Principales novedades en la Ley de Mejora de la protección de consumidores y usuarios 597
III.13. Eje 2 de la Agenda social europea una sociedad más solidaria: igualdad de oportunidades 602
III.14. Nuevo marco de Objetivos del MAC: mensajes clave en un contexto simplificado 603
III.15. Principales medidas contempladas en el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social 611
III.16. Medidas del Proyecto de Ley de Igualdad que afectan a la Seguridad Social 620
III.17. Principales contenidos de la Ley de Autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia 648
III.18. Metas del IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 656
III.19. Principales medidas introducidas por la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres 663
III.20. Plan estratégico de ciudadanía e inmigración 673

ÍNDICE DE GRÁFICOS

CAPÍTULO I

I.1. Evolución de los precios del petróleo, 2004-2007 89
I.2. Política monetaria del Banco Central Europeo, 2003-2006 93
I.3. Cotización del euro frente al dólar, yen y libra esterlina, 2004-2006 ... 97
I.4. Dependencia energética de la Unión Europea en 2005 112
I.5. Intensidad energética, 1995-2004 113
I.6. Ciclo económico en España y la Unión Europea, 1996-2006 126
I.7. VAB del sector primario, 1996-2006 133
I.8. Renta agraria por Unidad de Trabajo Anual, 1990-2006 134
I.9. VAB de la industria, 1996-2006 144
I.10. VAB de la energía, 1996-2006 153
I.11. VAB de la construcción, 1996-2006 156
I.12. VAB de los servicios, 1996-2006 161
I.13. Demanda interna, 1998-2006 170
I.14. Demanda exterior, 1997-2006 175
I.15. Inversiones directas netas españolas en el exterior y extranjeras en España, 1993-2006 185
I.16. Distribución funcional de la renta en España, 2000-2006 188
I.17. Coste laboral unitario real en España y en la UE-25, 2000-2006 189
I.18. Crecimiento de los beneficios de las empresas cotizadas en 2006 192
I.19. Inflación general y subyacente, 2002-2006 196
I.20. Diferenciales de inflación con la UEM, 2005-2006 198
I.21. Inflación (grupos destacados en 2006) 201
I.22. Componentes del IPC en 2006 202
I.23. Gasto público por políticas en España y en la Unión Europea en 2004 . 207
I.24. Distribución del gasto público por niveles de gobierno, 1998-2005 209
I.25. Significación económica de los sectores públicos autonómicos en 2007 222
I.26. Indicadores del sector público español, 1995-2006 226

I.27. Gasto en I+D, 2000-2005 239
I.28. Gasto en I+D financiado por las empresas, 2000-2005 239
I.29. Principales prioridades del gasto público en I+D en España, 2000-2005 .. 244
I.30. PIB real por comunidades autónomas en 2006 248
I.31. PIB per cápita y crecimiento interanual del PIB de las regiones españolas, 2000-2006 252
I.32. PIB per cápita en 2006 254
I.33. Inflación por comunidades autónomas en 2006 255

CAPÍTULO II

II.1. Empleo por sectores de actividad, 1996-2006 295
II.2. Empleo manufacturero por contenido tecnológico, 1996-2006 301
II.3. Ramas con mayor presencia de inmigrantes, 2006 303
II.4. Distribución del empleo femenino, total y a tiempo parcial, por ramas de actividad en España y en la UE-25, 2006 313
II.5. Evolución de los asalariados del sector privado por tipo de contrato .. 323
II.6. Beneficiarios de prestaciones por desempleo, 1996-2006 339
II.7. Diferencias por sexo en las tasas de empleo de las CCAA, 2006 348
II.8. Tasas de actividad y empleo femeninas en las CCAA, 2006 349
II.9. Tasas de actividad y empleo masculinas en las CCAA, 2006 350

CAPÍTULO III

III.1. Las diferentes zonas del mundo en la población mundial (1970, 2000 y 2030) 481
III.2. Evolución del alumnado de enseñanzas de régimen general 497
III.3. Evolución del alumnado extranjero en enseñanzas no universitarias de régimen general, 1995/96-2005/06 500
III.4. Alumnado por tipo de discapacidad en el curso 2004-2005 503
III.5. Índice disponibilidad en red, 2006 510
III.6. Uso de Internet por menores de 17 años 514
III.7. Indicador sintético de penetración regional de la nueva economía, 2005-2006 521
III.8. Precio medio del metro cuadrado de la vivienda en España 529
III.9. Algunos factores determinantes de la demanda y precios de la vivienda.... 530
III.10. Viviendas iniciadas libres y protegidas, 1995-2006 532
III.11. Origen de ocupación de superficie por desarrollo urbano en UE-23 y España, 1990-2000 / Destino de nuevas superficies artificiales en UE-23 y España, 1990-2000 551

III.12. Generación de RSU y RE, 1995-2004 554
III.13. Evolución de los gases con efecto invernadero (GEI) en España, 1990-2005 556
III.14. Evolución de las emisiones de CO_2 en España por sectores, 1990-2005 558
III.15. Emisiones verificadas y asignaciones en los sectores incluidos en el PNADE 562
III.16. Variación del precio de CO_2 en la UE, 2006 562
III.17. Distribución de los proyectos del Fondo Español de Carbono 563
III.18. Gasto sanitario público por habitante, 2004 582
III.19. Evolución del endeudamiento de los hogares en España 595
III.20. Intensidad de la protección social en la Unión Europea, 1994-2004 ... 606
III.21. Gasto en protección social por funciones en España y en la Unión Europea, 2004 607
III.22. Evolución de los afiliados en alta, por sexo, 1997-2006 623
III.23. Evolución de los afiliados extranjeros al sistema, por procedencia, 1999-2006 625
III.24. Trabajadores afiliados y en alta laboral del régimen general y minería del carbón por grupo de cotización, españoles y extranjeros 626
III.25. Estructura de la población, por sexo, grupos de edad y relación con la seguridad social, 2006 631
III.26. Evolución de la pensión media 636
III.27. Riesgo de pobreza después de transferencias sociales en la UE-25, 2005 654
III.28. Tasas de pobreza relativa por comunidades autónomas, 2004 660