ESPAÑA
2001

ECONOMÍA TRABAJO Y SOCIEDAD

MEMORIA
SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL

CES

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones
NICES: 301-2002

Colección Memorias
Número 9

La reproducción de esta Memoria está
permitida citando su procedencia.

Primera edición, junio de 2002

© Para esta edición: Consejo Económico y Social. España. 2002
Derechos reservados conforme a la Ley:
Consejo Económico y Social.
Huertas, 73. 28014 Madrid. ESPAÑA.
Tel.: 91 429 00 18 - Fax: 91 429 42 57
E-mail: institucional@ces.es
Información Internet: **http://www.ces.es**

ISBN: 84-8188-164-3
Depósito legal: M. 29.782-2002

Preimpresión: Marasan, S. A.
José Romero, 2 - 28039 Madrid

Imprime: ELECE Industria Gráfica
Río Tiétar, 24 - 28110 Algete (Madrid)

MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL DE ESPAÑA EN 2001

Aprobada en la sesión extraordinaria del Pleno
del Consejo Económico y Social
celebrada el 29 de mayo de 2002

CES
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

PRESENTACIÓN

Me corresponde presentar por primera vez, desde mi acceso a la presidencia del Consejo Económico y Social, la Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España. Ésta del año 2001 es ya la novena de las que ha publicado el CES. En todo este tiempo ha logrado renovarse y madurar hasta consolidarse como un informe verdaderamente singular tanto por su proceso de elaboración como por su contenido.

La misión que encomienda al Consejo Económico y Social su Ley Constitutiva —Ley 21/1991— se manifiesta, entre otras funciones principales, en la elaboración anualmente de una Memoria en la que se expongan las consideraciones sobre la situación socioeconómica y laboral de la Nación.

Esta Memoria se desarrolla a través de un proceso absolutamente participado desde la correspondiente Comisión de trabajo hasta su votación final en el Pleno, combinando, de este modo, tanto la calidad técnica y el rigor de las consideraciones y estudios que le sirven de base, como la valoración y el acuerdo sobre los mismos y las conclusiones a que puedan llevar obtenidas, a cada paso, por los representantes de las distintas organizaciones presentes en el Consejo.

Este trabajo reúne de esta forma, un especial valor añadido a su calidad técnica, el corresponder a valoraciones que adquieran la conformidad de los diferentes Consejeros.

El año 2001 no quedará como uno más. El ser el primero de un siglo o el haber registrado los acontecimientos del 11 de septiembre no son sino estímulos a afinar en el diagnóstico y la reflexión sobre un año en el que, además, se han acumulado las incertidumbres en el escenario internacional, ha sido in-

tenso en acontecimientos de orden sociolaboral y se han añadido argumentos a favor de una exigente agenda social.

La economía española se ha encontrado en 2001 con un escenario de desaceleración e incertidumbre en la economía mundial. La desaceleración de la actividad productiva ha sido casi generalizada y ha afectado con diferente intensidad a las tres grandes economías (Estados Unidos, Japón y la Unión Europea). Esa desaceleración, que se había iniciado a mediados del año 2000, alcanzó su mayor expresión durante 2001, se ha frenado ligeramente a comienzos de 2002 y se espera que torne en recuperación a partir del segundo semestre de este año. La desaceleración del comercio mundial ha sido más profunda, arrojando incluso una tasa de variación interanual negativa.

Más allá de la propia desaceleración, el escenario internacional estuvo más cargado de incertidumbres, como prueba el hecho de que organismos internacionales y gobiernos tuvieran que revisar repetidamente sus previsiones de crecimiento. Esas incertidumbres se acrecentaron con las turbulencias asociadas a los acontecimientos ya mencionados del 11 de septiembre, pero tenían su origen también en las dudas sobre la propia intensidad de la crisis en la economía americana, en los riesgos de contagio de la crisis argentina al resto de América Latina, en las dudas sobre el verdadero alcance de la revolución tecnológica y, en lo que respecta al marco europeo, en la sospecha de que la autonomía de la economía europea respecto a la norteamericana es menor de lo que se esperaba.

La Unión Europea vio también ralentizado su crecimiento, aunque con cierto retraso y con menor intensidad que Japón y Estados Unidos. Si en el lado negativo de la Unión Europea hay que situar la recesión alemana y la escasa capacidad del euro para recuperarse frente al dólar, en el lado positivo hay que mencionar que otras economías nacionales importantes, como las de España, Francia y Reino Unido, han mantenido tasas de crecimiento todavía superiores en dos puntos a las de la Unión Europea. Y lo que es más importante, que el euro ha jugado efectivamente un papel protector frente a las perturbaciones monetarias asociadas a la crisis, un papel que se ha visto confirmado con la evolución positiva de la cotización del euro frente al dólar en la primera mitad de 2002.

A pesar de ese contexto internacional de desaceleración e incertidumbre, la economía española se ha mantenido en el ciclo de crecimiento sostenido que viene disfrutando desde mediados de la década anterior. Aunque la tasa de crecimiento anual ha descendido hasta el 2,8 por 100 desde las cifras superiores al 4 por 100 que había presentado en los cuatro ejercicios anteriores, ese creci-

miento ha permitido prolongar las tendencias, ahora algo más moderadas, de creación de empleo y de convergencia real con los niveles de riqueza del conjunto de la Unión Europea.

La continuidad de esas tendencias a la creación de empleo y a la convergencia parece apoyada por el nuevo marco de estabilidad monetaria de la economía europea y por el mayor equilibrio en las cuentas de las Administraciones Públicas. Un equilibrio animado a finales del año por la aprobación de la Ley General de Estabilidad presupuestaria y por el nuevo Acuerdo de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común. De todos modos, el repunte de las tendencias inflacionistas desde finales de 2001, junto con la persistencia de un alto diferencial de inflación con respecto a la media de la Unión Europea, así como el negativo comportamiento reciente de algunos indicadores de la producción y el empleo en el sector industrial, han servido para advertir de algunos singulares problemas de productividad y de competitividad de la economía española. Conviene insistir en que esos problemas no van a ser superados con la sola estabilidad del marco macroeconómico, sino que requieren perseverar en el esfuerzo reformador y liberalizador de ciertos mercados de bienes y servicios, favorecer el desarrollo de sectores de la nueva economía y, en general, mejorar la capacidad innovadora de las empresas.

El balance que se puede hacer del comportamiento del mercado de trabajo aparece condicionado por la desaceleración de la actividad económica, pero hay que enmarcarlo también en los múltiples cambios introducidos recientemente en la principal fuente estadística para su conocimiento, la Encuesta de Población Activa (EPA). Es evidente que la desaceleración económica se ha traducido en un crecimiento más débil del empleo y un ritmo menor también de reducción del paro durante 2001 y los inicios de 2002. Pero también es cierto que estas tendencias se producen con una gravedad mucho menor de la que había sido habitual en anteriores periodos de desaceleración de la economía española.

Los cambios metodológicos de la EPA han sido generalmente reconocidos como mejoras de calidad de esta fuente y, aunque dificultan la valoración de cifras coyunturales, no dejan dudas respecto al mantenimiento de un ritmo moderado de crecimiento de la ocupación, confirmado en magnitudes y ritmos similares por las cifras de afiliación a la Seguridad Social y por las de la Contabilidad Nacional. Dentro de esa tónica general del empleo, conviene destacar otros hechos relevantes en la composición de la ocupación: el superior incremento del empleo femenino respecto al masculino, el preocupante descenso del empleo en la industria, la fuerte disminución del número jóvenes con con-

tratos indefinidos de fomento incentivados según la reforma de 1997, el aumento del número de autónomos después de seis años de continuo descenso y la subida de un punto en la tasa de temporalidad en el sector público, que frena en el conjunto el descenso de esta tasa que se viene registrando en el sector privado.

En consonancia con las tendencias generales del mercado de trabajo, el paro ha seguido reduciéndose, ahora también a un ritmo más moderado. Si en el año 1999 la cifra media de parados se redujo en un 15,9 por 100, esa cifra fue del 14,1 en 2000 y del 6,6 en 2001. A partir de ahora, las modificaciones en la definición de parado introducidas en este año por la EPA van a proporcionar una imagen del paro sensiblemente diferente. De momento, la nueva medida, más exigente en conductas activas de búsqueda de empleo, ha supuesto la exclusión de unas 350.000 personas de la calificación de parado. Se dispondrá de una medida más rigurosa de este colectivo.

Las modernas políticas de empleo se orientan crecientemente a complementar los objetivos específicos de incremento del empleo con los objetivos de cohesión social, lo que conlleva una mayor calidad del propio empleo, la reducción de la exclusión y el aumento de la igualdad de oportunidades. Esa es la línea que sigue la estrategia europea para el empleo, en un proceso que se inició en la cumbre de Luxemburgo de 1997 y que recibió un considerable empuje en la cumbre de Lisboa de 2000 y con la aprobación de la Agenda Social Europea a finales de ese mismo año en Niza.

El año 2001 ha sido especialmente rico en iniciativas relacionadas con esa estrategia. Estos temas ocuparon prioritariamente la agenda de los Consejos Europeos de Gotemburgo y Laerken, bajo las respectivas presidencias sueca y belga, y se incorporaron con toda riqueza en las recomendaciones del Informe Conjunto de Empleo en la Unión Europea de 2001. En ámbitos próximos, también son destacables otras iniciativas dirigidas al impulso del diálogo social (como el Libro Verde sobre la responsabilidad social de las empresas y del Libro Blanco de la gobernanza europea, o como la aprobación del Reglamento sobre la Sociedad Anónima Europea) o a materias de salud y seguridad en el trabajo (con dictámenes del Comité Económico y Social y del Comité Consultivo en esa materia que se han prolongado en la presentación por parte de la Comisión, en el inicio de 2002, de las líneas directrices de la estrategia comunitaria en salud y seguridad para el periodo 2002-2006).

En España vieron la luz tres planes de distinto calado, de cuyo desarrollo se da cumplida cuenta en esta Memoria: el Plan Nacional de Acción para el

Empleo de 2001, ya el cuarto consecutivo en la tradición de la estrategia europea; el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social para el periodo 2001-2003, en desarrollo de la Agenda Social; y el Plan Integral de Apoyo a la Familia para el periodo 2001-2004; aunque estos dos últimos han nacido con algunas dudas sobre su respaldo financiero.

Los positivos resultados del diálogo social mantenido durante el año 2001 acrecientan su valor cuando son vistos ya desde mediados de 2002. Ese diálogo se tradujo en tres importantes acuerdos con diverso grado de consenso: el segundo acuerdo tripartito (ASEC II) en materia de solución extrajudicial de conflictos laborales; el acuerdo tripartito también, aunque sin el apoyo de UGT, para la mejora y desarrollo del sistema de protección social, que se aplica posteriormente en la reforma normativa de finales de año sobre jubilación; y el acuerdo interconfederal entre los propios agentes sociales para la negociación colectiva de 2002.

No fue posible, sin embargo, ampliar el diálogo social a las reformas normativas sobre negociación colectiva y sobre mercado de trabajo. El proyecto de reforma de la negociación colectiva presentado por el Gobierno fue finalmente retirado ante el escaso apoyo recibido de los interlocutores sociales. En cambio, sí se llevó a cabo una importante reforma a través de la Ley 12/2001, de 9 de julio, de Medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo, que tramitaba por esa vía un decreto aprobado ya en el mes de marzo, y que incluía, además, el nuevo programa de incentivos al empleo. Esta reforma, que completa las realizadas en 1994 y 1997, incorporó modificaciones relevantes en materia de contratación indefinida, tanto de configuración como de incentivos, reordenó diversas figuras de contratación temporal, y afectó al alargamiento de la vida activa y al acceso a la jubilación. Las reformas normativas del año se completaron con el desarrollo reglamentario de la Ley 39/1999 de Conciliación de la vida familiar y laboral con significativos cambios en las prestaciones por maternidad.

La esfera de las relaciones laborales proporcionó, en la tónica de años anteriores, valiosos resultados. La negociación colectiva, en la línea de la concertación iniciada en 1997 y renovada en este ejercicio para 2002, procuró un creciente volumen de convenios de vigencia superior al año, una mayor recepción de las facultades que refuerzan la autonomía de las partes, incrementos salariales moderados y, en general, una mayor riqueza de contenidos. Es más dudoso, sin embargo, que se haya avanzado todo lo esperado en el objetivo, central a los acuerdos de 1997, de una mejor articulación entre niveles superiores e inferiores de la negociación. Esa tónica positiva se

reflejó, asimismo, en la conflictividad laboral, con descensos de las huelgas y los cierres patronales y con una progresiva consolidación de los procedimientos autónomos de solución extrajudicial de conflictos.

El panorama sobre calidad de vida y protección social que se ofrece en la última parte de esta Memoria evidencia la ambivalente situación de logros y retos de la sociedad española en esas esferas. Ese panorama tiene ahora un renovado escenario institucional con la transferencia casi completa de competencias sociales, principalmente educación y sanidad, a las Comunidades Autónomas. Ese renovado escenario añadirá complejidad y dinamismo al conjunto del sistema social y obligará a revisar y reorientar los diagnósticos que se venían realizando.

El año ha sido rico en acontecimientos en el sistema educativo. Presentes todavía los efectos de la implantación de la LOGSE y concluido recientemente el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas, se han abordado reformas normativas en todos los niveles del sistema, concretadas en el Proyecto de Ley Orgánica de Formación profesional y cualificaciones, la prevista Ley de Calidad y la ya aprobada Ley Orgánica de Universidades. Los profundos debates que acompañan a estas reformas han proporcionado un criterio muy extendido a favor de la necesidad de abordar esas reformas, un balance bastante compartido sobre los singulares problemas de calidad del sistema educativo español y un diagnóstico mucho menos común sobre los principales instrumentos de la reforma.

La sociedad española tiene en tres de los apartados abordados en la parte final de esta Memoria, vivienda, sociedad del conocimiento y protección social, algunos de sus más precarios logros. A pesar de que se ha mantenido la tendencia al fuerte crecimiento en el stock de viviendas, persisten los problemas tradicionales de la insuficiencia de viviendas de alquiler, el excesivo crecimiento de los precios y la debilidad de la política de vivienda social. Problemas todos ellos que tomarán una creciente atención ya que, aparte de su efecto global sobre la calidad de vida, está probado que están claramente asociados a las barreras a la inserción y la movilidad laboral de los jóvenes.

El desarrollo de la sociedad del conocimiento es crucial en cualquier perspectiva de desarrollo económico sostenible y de cohesión social. La sociedad española presenta, en su comparación con los países más avanzados, varios déficit en ese desarrollo, particularmente en lo que afecta al acceso efectivo a las nuevas tecnologías de la información, a la calidad de la producción científica y tecnológica, y la participación de ésta en la innovación empresarial.

No puede hablarse de un verdadero riesgo de «brecha digital», pero sí de uno de los retos de mayor envergadura para el futuro inmediato.

El sistema español de protección social ha experimentado un notable avance en los años noventa y ha garantizado en lo fundamental su viabilidad futura en los últimos años. Al lado de esas notables virtudes, hay que advertir que los análisis comparados muestran dos rasgos preocupantes en el sistema español: por un lado, que ha reducido el esfuerzo de gasto (en porcentaje del PIB) en la fase más reciente, por lo que se sitúa en los niveles más bajos de intensidad de protección (medida con el indicador de gasto por habitante); por otro lado, que tiene un amplio terreno a recorrer en importantes facetas de protección como la extensión de las rentas mínimas, la extensión de los servicios para personas mayores o la ampliación del cuidado y la protección de la infancia.

Madrid, junio de 2002.

JAIME MONTALVO CORREA
Presidente del Consejo Económico y Social

ÍNDICE GENERAL

CAPÍTULO I. **PANORAMA ECONÓMICO** 1

1. INTRODUCCIÓN 3

2. DETERIORO DEL CONTEXTO INTERNACIONAL 8

2.1. Caída del comercio mundial 9
2.2. Ralentización generalizada de la economía mundial 15

3. LA ECONOMÍA ESPAÑOLA CRECIÓ MÁS QUE LA MEDIA EUROPEA 23

3.1. Desaceleración a lo largo del año 24

3.2. El comportamiento de los principales sectores productivos 38

3.2.1. Aportación negativa al crecimiento por parte del sector primario 40
3.2.2. Notable desaceleración del sector industrial 45
3.2.3. La construcción continúa creciendo 54
3.2.4. Ligera moderación en el crecimiento de los servicios 57

3.3. Se modera el crecimiento de todas las regiones españolas 63

3.3.1. Iniciativas comunitarias de carácter regional a favor de territorios españoles 67
3.3.2. Las acciones estructurales a favor de las regiones españolas en el marco de la ampliación de la Unión Europea. Una aproximación al futuro de la política regional 69

4. DEMANDA INTERNA Y SECTOR EXTERIOR 74

4.1. Demanda interna 76

4.1.1. Moderado crecimiento del consumo 77
4.1.2. Débil inversión en equipo y fuerte inversión en construcción ... 79

4.2. El sector exterior mejoró respecto al año anterior 83

4.2.1. El comercio de mercancías 87
4.2.2. Positivo año turístico 95
4.2.3. Rentas, transferencias y balanza de capital 98
4.2.4. Inversiones españolas en el exterior y extranjeras en España 99

5. INFLACIÓN Y POLÍTICA MONETARIA 102

5.1. Evolución de la inflación 102
5.2. Política monetaria única 115
5.3. Los mercados financieros y su supervisión 119
5.4. Paso definitivo al euro 123

6. EL SECTOR PÚBLICO 127

6.1. Las Cuentas Públicas en 2001 127

6.1.1. Las cuentas de las Administraciones Públicas en 2001 129
6.1.2. Ejecución presupuestaria del Estado en 2001 131

6.2. Los Presupuestos públicos para 2002 135

6.2.1. Los Presupuestos Generales del Estado para 2002 136
6.2.2. Los Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas para 2002 143

6.3. La política presupuestaria: objetivos, instrumentos y previsiones a medio plazo 146

6.4. La reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas 153

6.4.1. Suficiencia financiera: determinación de las necesidades y los recursos financieros de las Comunidades Autónomas 156
6.4.2. Instrumentos de autonomía financiera 161
6.4.3. Instrumentos de solidaridad interterritorial 164
6.4.4. Instrumentos de coordinación institucional 165

6.5. Reformas tributarias 166

6.5.1. Medidas de estímulo a la inversión productiva y al desarrollo tecnológico de las empresas 167
6.5.2. Medidas dirigidas a mejorar el tratamiento fiscal de las concentraciones empresariales 169

6.5.3. Medidas de fomento de los sistemas privados de pensiones 170
6.5.4. Otras novedades tributarias 172

7. UNIÓN EUROPEA 174

7.1. Panorama general 175

7.1.1. Las Presidencias de la Unión Europea en el año 2001 175
7.1.2. La Presidencia española del primer semestre del 2002: más Europa 178

7.2. Política institucional en la Unión: una Convención para decidir el futuro de la Unión. La ampliación 182

7.2.1. La Convención sobre el futuro de Europa comienza a trabajar ... 182
7.2.2. La ampliación de la Unión Europea 186

7.3. Unión Económica y Monetaria y políticas de reforma estructural 189

7.3.1. Perspectivas y evolución de la economía europea 189
7.3.2. Por fin, el euro 193
7.3.3. Reformas estructurales: una sociedad basada en las nuevas tecnologías y el conocimiento 199

7.4. Política europea de empleo y política social 208

7.5. Otras políticas 214

7.5.1. Desarrollo sostenible y desarrollo 214
7.5.2. Agricultura y pesca 220

CAPÍTULO II. **MERCADO DE TRABAJO, POLÍTICAS DE EMPLEO Y RELACIONES LABORALES** . 221

1. INTRODUCCIÓN 223

2. PANORAMA GENERAL DEL EMPLEO: UN NOTABLE CAMBIO DE TENDENCIA 236

2.1. Cambios en la EPA: nuevas proyecciones de población y nueva definición del desempleo 237

2.2. Menor crecimiento del empleo 242

2.2.1. Estancamiento del empleo industrial 248
2.2.2. Parón en el crecimiento del empleo masculino 252
2.2.3. Situación profesional de los nuevos ocupados 259
2.2.4. La temporalidad se redujo menos que en 2000 262
2.2.5. Escasos resultados en el empleo a tiempo parcial 270
2.2.6. Perspectiva territorial 273

2.3. Flujos de entrada y salida 276

2.3.1. La contratación en 2001 277
2.3.2. Los despidos en 2001 284

3. Políticas de empleo 287

3.1. El marco europeo de la estrategia para el empleo 287
3.2. El Plan Nacional de Acción para el Empleo y otras medidas de política de empleo 295

3.2.1. El Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España 2001 296
3.2.2. Política de empleo en el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 304
3.2.3. El empleo en el Plan Integral de Apoyo a la Familia 306

3.3. El papel de la formación continua y ocupacional 307
3.4. La protección social al desempleo 321

3.4.1. Las prestaciones de desempleo 321
3.4.2. El gasto en protección por desempleo 331

4. Relaciones laborales, diálogo social y negociación colectiva 337

4.1. Situación y perspectivas de las relaciones laborales y el diálogo social. 337

4.1.1. Panorama de las relaciones laborales y el diálogo social en la Unión Europea 337
4.1.2. Resultados del diálogo social en España 345

4.2. Nuevas reformas de la legislación laboral en el año 2001 347
4.3. Concertación social y negociación colectiva: balance de la reforma de la negociación colectiva 377
4.4. Resumen de la negociación colectiva del año: principales datos, estructura y contenidos 380

4.4.1. Planteamiento y curso de la negociación colectiva 380
4.4.2. Estructura, ámbito de aplicación de los convenios y composición mesas negociadoras 384
4.4.3. Articulación de la negociación colectiva y evolución de las unidades de negociación 397
4.4.4. Contenidos de la negociación colectiva 405

5. Prevención de riesgos laborales 449

5.1. Hacia una estrategia comunitaria para la salud y seguridad en el trabajo.. 449
5.2. Evolución de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales 455

5.3. Avances normativos e iniciativas contra la siniestralidad laboral y a favor de la salud en el trabajo 463

6. Conflictividad laboral 468

6.1. Conflictos colectivos, huelgas y cierres patronales 468
6.2. Procedimientos extrajudiciales de solución de conflictos laborales: principales resultados 474
6.2.1. Balance del Acuerdo Interconfederal de Solución Extrajudicial de Conflictos 475
6.2.2. Balance de los Acuerdos Autonómicos 480

Capítulo III. **Calidad de vida y protección social** 485

1. Introducción 487

2. Calidad de vida 498

2.1. Educación 498
2.1.1. Panorama 498
2.1.2. Universidad 506
2.1.3. Reforma de la enseñanza superior: el debate de la universidad 512
2.1.4. Educación y acceso al empleo 518

2.2. Sanidad 526

2.2.1. La culminación de las transferencias sanitarias 527
2.2.2. Atención Primaria 535
2.2.3. Atención especializada 539
2.2.4. Salud pública 545
2.2.5. Atención sociosanitaria 547
2.2.6. Investigación y desarrollo en sanidad 551
2.2.7. Política de uso racional del medicamento 554

2.3. Vivienda 560

2.3.1. Panorama general 560
2.3.2. Política de apoyo a la vivienda 575
2.3.3. Suelo y vivienda 586

2.4. Medio ambiente 591

2.4.1. Aspectos generales 591
2.4.2. El cambio climático 596

2.5. Consumo 603

2.5.1. Indicadores básicos 606
2.5.2. La estructura del consumo 608

2.5.3. Nuevos objetivos en la política de protección de los consumidores: el Plan Estratégico de Protección al Consumidor 2002-2005 ... 616
2.5.4. Seguridad alimentaria ... 621
2.5.5. Consultas y reclamaciones de los consumidores ... 625
2.5.6. El endeudamiento de las familias ... 629

2.7. Sociedad del conocimiento ... 633

2.7.1. Aspectos generales ... 633
2.7.2. Plan de Acción e-Europe 2002: impacto y prioridades ... 640
2.7.3. Novedades normativas ... 647
2.7.4. Evolución TIC en las Comunidades Autónomas ... 650
2.7.5. Contenidos ... 653
2.7.6. De la «brecha digital» a la «info-inclusión» ... 658
2.7.7. Investigación y Desarrollo Tecnológico (IDT) ... 660

3. Protección social ... 674

3.1. La protección social en España y en la Unión Europea ... 675

3.1.1. Los gastos: esfuerzo e intensidad de la protección ... 675
3.1.2. Los ingresos: origen de los recursos ... 682

3.2. Las cifras de la Seguridad Social ... 685

3.2.1. Superávit en las cuentas del Sistema ... 685
3.2.2. Recursos del Sistema: el aumento de la afiliación volvió a superar las expectativas ... 686
3.2.3. Los gastos de la Seguridad Social en 2001 ... 694

3.3. El Acuerdo social sobre pensiones de abril de 2001 ... 701
3.4. La previsión social complementaria: los planes y fondos de pensiones ... 728

3.4.1. Reformas legislativas ... 728
3.4.2. Evolución de los Planes y Fondos de Pensiones ... 732

3.5. Iniciativas de protección e integración social ... 735

3.5.1. El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social ... 735
3.5.2. El Plan Integral de Apoyo a la Familia ... 739

Índices ... 743

Índice de cuadros ... 745
Índice de gráficos ... 751
Índice de tablas ... 755
Índice de anexos ... 757

CAPÍTULO I

PANORAMA ECONÓMICO

1. INTRODUCCIÓN

Las siguientes líneas introductorias sobre el balance de la economía española en 2001 pretenden, más que resumir o destacar los resultados o acontecimientos más sobresalientes del año, incitar a la lectura del capítulo que desde 1993, año de la primera publicación de esta Memoria, lleva el título de «Panorama económico».

En efecto, con el mantenimiento de la estructura habitual del índice se quiere facilitar al lector el seguimiento en el tiempo de la evolución de los aspectos o temas desarrollados en años anteriores. Para ello, los cuadros y gráficos, que son de fácil consulta e interpretación, y que recogen la información estadística cerrada siempre a diciembre del año y en ocasiones en fechas muy próximas a la aprobación de la Memoria, se han ido en su mayoría repitiendo año tras año.

No obstante, y como no podría ser de otra manera, se introducen novedades todos los años. En el presente capítulo, cabe resaltar entre otras, el espacio dedicado a la crisis argentina en el epígrafe relativo al entorno internacional, o el amplio desarrollo, en el epígrafe dedicado al sector público, de la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

El resto del capítulo se dedica como siempre a analizar la evolución de la economía española desde el punto de vista de la ofer-

ta y de la demanda, tanto interna como externa, y a abordar el estudio del comportamiento de la inflación y la política monetaria única, reservando la última parte del capítulo al tema de la Unión Europea.

La economía española, tras crecer durante cuatro años consecutivos por encima del 4,0 por 100, sufrió en 2001 una desaceleración de su Producto Interior Bruto (PIB) que alcanzó una tasa de crecimiento del 2,8 por 100, inferior tanto a la tasa media de crecimiento del PIB del ejercicio anterior como a las previsiones oficiales que sobre la economía española se habían hecho un año antes. No obstante, a pesar de esta desaceleración en el crecimiento de la economía española, que trajo consigo una moderación en la creación de empleo, la tasa de variación del PIB superó de nuevo la tasa media de crecimiento de la Unión Europea.

Precisamente, el fuerte deterioro de la economía y el comercio mundiales determinaron la mencionada menor actividad de la economía española. La desaceleración generalizada de la economía mundial tuvo su origen en Estados Unidos a finales de 2000 y se extendió con más virulencia de lo que cabía esperar al resto de las economías industrializadas, destacando el mal resultado alcanzado por Alemania que entró incluso en recesión al registrar durante dos trimestres consecutivos tasas de variación del PIB negativas. El comercio mundial, por su parte, también se vio negativamente afectado por la menor actividad de la economía mundial y registró una caída de los intercambios comerciales que se hizo especialmente intensa en las fechas inmediatamente posteriores a los atentados del 11 de septiembre. Desde entonces, y sobre todo en los primeros meses transcurridos del año 2002, se perciben signos que apuntan a que se está produciendo ya una suave pero gradual recuperación que, de consolidarse, podrían permitir a la economía española sumarse al impulso internacional de la expansión. A ello contribuirán sin duda los avances en la liberalización del comercio mundial que se acordaron durante la celebración a finales de 2001 de la cuarta conferencia ministerial de la Organización Mundial de Comercio cuyos resultados son objeto de análisis y valoración también en las siguientes páginas.

Volviendo a la economía española, su crecimiento se explicó, por el lado de la oferta, por la clara ralentización de los diferen-

tes sectores productivos, de entre los que destacaron la caída de la actividad primaria y la considerable amortiguación en el crecimiento del sector industrial. De hecho, durante 2001, se confirmó la desaceleración de la actividad industrial iniciada en el ejercicio anterior, un deterioro que tuvo su origen en la menor demanda, tanto interna como externa, de bienes de equipo. La moderación de la demanda interna afectó, aunque en menor grado, tanto al sector servicios, como a las ramas energéticas que registraron en 2001 un menor crecimiento frente a los excelentes resultados del ejercicio 2000.

Las disparidades en el comportamiento de los diferentes sectores explicaron las divergencias en el crecimiento de las regiones españolas, si bien es cierto que todas manifestaron un deterioro en sus tasas de crecimiento respectivas. Se constató, además, la persistencia de deficiencias estructurales en determinados territorios de España, en concreto en lo que respecta al empleo femenino y a los niveles de formación de la población activa, circunstancia que, ante la ampliación de la Unión Europea, intensificó el debate sobre el futuro de la política de cohesión.

Por el lado de la demanda, la interna fue la protagonista ya que llevó todo el peso del aumento del PIB en 2001. Sin embargo, mostró una considerable moderación en su ritmo de avance, atribuible más al descenso de la inversión empresarial en bienes de equipo que al menor crecimiento del consumo privado. La demanda externa neta, por su parte, restó una décima de punto al crecimiento de la economía, pero mejoró respecto al año anterior, dado que en periodos de enfriamiento económico como el actual, las importaciones tienden a desacelerarse más que las exportaciones. En términos nominales, el saldo acumulado de las balanzas por cuenta corriente y de capital, que refleja la necesidad o capacidad de financiación frente al exterior, volvió a ser deficitario, por tercer año consecutivo, pero mostró igualmente una mejoría respecto al año anterior.

Por lo que respecta al nivel de los precios, que determina en gran medida la competitividad exterior de la economía española, aunque el ejercicio 2001 se cerró con una tasa de inflación interanual del 2,7 por 100, notablemente inferior a la registrada en ejercicio 2000, la tasa de inflación subyacente, que no tiene en cuenta

los factores más volátiles del Índice de Precios de Consumo (IPC), registró una preocupante trayectoria al alza. El sector de la alimentación fue el más inflacionista durante el ejercicio y, concretamente, los alimentos elaborados fueron uno de los factores que más incidieron en la subida de la inflación subyacente.

La moderación de la inflación, que fue común a los países de la Eurozona, permitió al Banco Central Europeo establecer una política monetaria expansiva, con un descenso de los tipos de interés de 1,5 puntos a lo largo del ejercicio, hasta el 3,5 por 100. A pesar de que los tipos de interés comunitarios fueron superiores a los establecidos por la Reserva Federal en Estados Unidos y de que la ralentización norteamericana fuera más acusada que la europea, el euro continuó mostrándose débil frente al dólar. Ni siquiera la inminente adopción definitiva del euro como moneda única, a partir del ejercicio 2002, imprimió empuje a la cotización de la moneda comunitaria frente a la divisa norteamericana.

Los menores tipos de interés supusieron, asimismo, menores rentabilidades en los mercados de renta fija española, que no repercutieron, como había sucedido en otras ocasiones, en mayores inversiones en bolsa, porque los mercados de renta variable españoles sufrieron las consecuencias del deterioro generalizado de los principales mercados bursátiles internacionales.

Las cuentas públicas, por su parte, registraron un saldo prácticamente equilibrado en 2001, lo que supone la culminación del proceso de reducción del déficit público iniciado a principios de los años noventa. Los resultados, no obstante, fueron desiguales en los distintos ámbitos del sector público. Así, tanto la Administración central como las Administraciones territoriales presentaron sendos déficit equivalentes al 0,4 por 100 del PIB, que fueron compensados por un superávit mayor de lo previsto de la Seguridad Social, del 0,8 por 100 del PIB.

Los presupuestos para 2002 prevén, asimismo, que se mantenga el equilibrio presupuestario para el conjunto de las Administraciones Públicas, aunque las estimaciones de ingresos y gastos se basan en un escenario macroeconómico claramente optimista. En este sentido, tal y como apuntan todas las instancias internacionales de previsión económica, los riesgos de que una desaceleración del crecimiento

económico superior a la estimada por el Ejecutivo afecte negativamente a la recaudación impositiva y eleve el gasto, al activarse los estabilizadores automáticos del presupuesto, no son desdeñables, si bien algunas de las reformas tributarias introducidas en la Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social del año 2001, como el aumento de los impuestos especiales y del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) de algunos productos o la creación de un nuevo impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos, podrían contrarrestar, en parte, esta tendencia.

Antes de finalizar el año 2001 se aprobaron también dos importantes reformas institucionales con implicaciones significativas para la Hacienda Pública. Por un lado, el Nuevo Acuerdo de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común que, junto con la culminación del traspaso de las competencias sanitarias, suponen un avance notable en el proceso de descentralización política y financiera del sector público español que altera sensiblemente la estructura territorial de los ingresos y gastos públicos. Por otro lado, la aprobación de la Ley General de Estabilidad presupuestaria, y la Ley Orgánica complementaria a la misma, confiere rango normativo a la obligación, general para todas las Administraciones Públicas, de cerrar las cuentas en equilibrio o con superávit.

Finalmente, respecto a la Unión Europea, el capítulo realiza un repaso a los principales acuerdos alcanzados durante las distintas presidencias del periodo analizado.

Así, durante el primer semestre del año, la presidencia sueca de la Unión Europea puso en marcha una estrategia para el desarrollo sostenible, añadiendo una dimensión ambiental al proceso de Lisboa para el empleo, la reforma económica y la cohesión social. La estrategia de la Unión para el desarrollo sostenible se basa en el principio de que es necesario estudiar las repercusiones económicas, sociales y ambientales de todas las políticas de forma coordinada y tenerlas en cuenta a la hora de tomar decisiones.

En el segundo semestre, la presidencia belga estuvo particularmente marcada por los preparativos para la puesta en circulación de las monedas y billetes de euro a partir del 1 de enero de 2002. En el Consejo Europeo de Laeken, de diciembre de 2001, que puso

fin al semestre de presidencia de Bélgica, se convocó una Convención, con el objetivo de preparar la próxima Conferencia Intergubernamental, para debatir sobre el futuro de Europa y discutir abiertamente las reformas que tanto las instituciones como las principales políticas de la Unión necesitan para afrontar un futuro marcado por la ampliación y la profundización en la integración.

Asimismo, y aunque corresponde a este año 2002, se revisan las prioridades de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, y se han podido incluir los resultados del Consejo Europeo de Barcelona, celebrado los días 15 y 16 de marzo de 2002, que se centró de manera casi exclusiva en el ámbito de las reformas estructurales, como es el caso de la apertura de algunos mercados energéticos, así como la potenciación de las políticas de investigación, desarrollo e innovación, aunque también se cerró algún acuerdo en materia social y de política de empleo.

También se revisa en este último epígrafe, como es habitual, la evolución macroeconómica de las economías europeas, así como las previsiones para los próximos años, constatando la desaceleración de la economía europea y sus efectos. En general, la caída de las exportaciones, el debilitamiento de la inversión y la moderación del consumo privado, en un entorno internacional claramente deteriorado y sumido en una intensa incertidumbre en la segunda mitad del año, afectaron a las cifras macroeconómicas globales de todos ellos.

En cualquier caso, como ya se ha comentado, en el año 2002 estas magnitudes han comenzado ya a mostrar signos de recuperación.

2. DETERIORO DEL CONTEXTO INTERNACIONAL

La desaceleración del crecimiento de la producción mundial fue muy superior a la prevista, pero más sorprendente aún fue la caída registrada por el comercio mundial (cuadro I-1). El debilitamiento de la actividad económica mundial afectó en esta ocasión a las tres principales economías, Unión Europea, Estados Unidos y Japón. Este menor ritmo de actividad en las grandes economías industrializadas repercutió negativamente en el resto de los países y agravó sustancialmente los problemas de alguno como Argentina, que aca-

CUADRO I-1

COMERCIO Y PRODUCCIÓN MUNDIAL, 1992-2002

(Tasas de variación interanual en volumen)

Conceptos	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (p)
Producción mundial	2,7	2,3	3,7	3,6	4,0	4,2	2,8	3,6	4,7	2,5	2,8
Países avanzados *	1,9	1,4	3,4	2,7	3,0	3,4	2,7	3,3	3,9	1,2	1,7
Países en desarrollo	6,7	6,3	6,7	6,1	6,5	5,8	3,5	3,9	5,7	4,0	4,3
Comercio mundial	4,7	3,7	8,8	9,7	6,8	10,5	4,2	5,3	12,4	–0,2	2,5
Importación											
Países avanzados	4,8	1,4	9,5	8,7	6,4	9,3	5,9	7,8	11,6	–1,5	2,1
Países en desarrollo	11,1	11,2	6,5	19,1	9,6	11,7	–0,8	1,3	16,0	2,9	6,4
Exportación											
Países avanzados	5,2	3,1	8,6	8,3	6,0	10,5	4,0	5,2	11,7	–1,3	0,9
Países en desarrollo	10,7	9,4	11,6	11,0	9,6	13,8	4,8	4,3	15,0	3,0	4,8

(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 2002.

bó inmerso en una grave crisis. Los intercambios comerciales mundiales, por su parte, se vieron también fuertemente afectados por la desaceleración de la economía mundial. Las fechas posteriores a los atentados del 11 de septiembre coincidieron con la peor situación del año para la economía y el comercio mundiales, pero desde entonces la desaceleración se frenó, lo que permite albergar la expectativa de una ligera reactivación mundial en 2002.

2.1. CAÍDA DEL COMERCIO MUNDIAL

El comercio mundial de mercancías y de servicios cayó en términos reales un 0,2 por 100, cuando según el informe del Fondo Monetario Internacional (FMI) de abril de 2001 estaba previsto que hubiese crecido a una tasa del 6,7 por 100. La magnitud de la caída se hace evidente también si se compara con el crecimiento del 12,4 por 100 registrado en 2000.

El comercio mundial experimentó el peor dato en veinte años

Según la Organización Mundial de Comercio (OMC), el volumen de las exportaciones mundiales de mercancías se redujo un 1,0 por 100 frente al crecimiento del 11,0 por 100 del año anterior. En valor, el descenso fue del 4,0 por 100, el mayor desde 1982 y afectó en especial a los productos agrícolas, los productos de la mine-

ría y a las manufacturas. Las exportaciones de servicios comerciales, por su parte, descendieron un 1,5 por 100, lo que constituyó el primer descenso interanual desde 1983, atribuible sobre todo al fuerte descenso de las exportaciones de servicios de transporte y de viaje.

La evolución trimestral proporciona una imagen más clara del declive del comercio en 2001. Así, la intensidad de la desaceleración de las exportaciones mundiales se fue incrementando hasta que en el cuarto trimestre del año alcanzasen una caída interanual en volumen del 6,0 por 100.

Las causas que motivaron este panorama negativo del comercio mundial fueron la fuerte desaceleración económica internacional, y la consiguiente falta de dinamismo de la demanda en las áreas más desarrolladas, una acusada disminución de las existencias en los países industrializados, el estallido de la burbuja de la tecnología de la información, que tiene un gran peso en el comercio internacional superior al que tiene en la producción mundial y, aunque en mucha menor medida, los acontecimientos del 11 de septiembre.

Contrariamente a lo que ocurrió en 2000, en 2001 se produjeron importantes diferencias regionales en la evolución del comercio:

Menor demanda de tecnología

La fuerte reducción de la inversión en el sector de la tecnología de la información, junto con una menor demanda de este tipo de productos, supuso una brusca interrupción del comercio internacional de equipo de oficina y telecomunicaciones que afectó especialmente a la zona asiática que basa gran parte de su actividad comercial en productos tecnológicos. Las exportaciones asiáticas cayeron por primera vez en los últimos 25 años, afectando el descenso especialmente a Japón y los países en desarrollo exportadores de productos de tecnología de la información. China e India, sin embargo, registraron un fuerte crecimiento de sus exportaciones, aunque considerablemente menor que el año anterior.

En América del Norte, el volumen de sus exportaciones cayó un 5,0 por 100, más incluso de lo que lo hicieron sus importaciones, debido al débil crecimiento de sus principales clientes y a la fortaleza del dólar. En concreto, las exportaciones del sector del automóvil se

redujeron un 7,5 por 100, y las importaciones de esta industria el 3,0 por 100. Las exportaciones de bienes de consumo y las de petróleo disminuyeron, mientras que las importaciones de estas mercancías aumentaron un 1,5 por 100 y un 4,0 por 100 respectivamente. Con ello, Estados Unidos, incluso en un año en el que su Producto Interior Bruto (PIB) creció tan sólo un 1,2 por 100, vio ahondarse en términos de valor su tradicional y desorbitado déficit comercial.

En Iberoamérica, en conjunto, las exportaciones crecieron en volumen casi un 3,0 por 100, mientras que las importaciones se mantuvieron invariables, pero los resultados difirieron mucho de un país a otro. México, el principal país exportador de la zona, vio estancarse sus exportaciones por la reducción de las importaciones de Estados Unidos y la apreciación efectiva real del peso. Por el contrario, las exportaciones de Brasil aumentaron un 9,0 por 100.

Sin embargo, el comercio de las economías en transición de Europa Central y del Este experimentó un auge que se tradujo en un incremento de sus exportaciones del 8,0 por 100 y de sus importaciones, un 15,0 por100. A ello no debieron de ser ajenas las fuertes corrientes de inversiones extranjeras directas hacia estas economías y el considerable incremento de las importaciones de los países exportadores de petróleo de la zona, tras sus fuertes exportaciones en valor del año 2000 como consecuencia del incremento del precio del petróleo en dicho año. Cabe destacar que las importaciones de Rusia y otras ex repúblicas soviéticas se incrementaron en un 20,0 por 100.

De las primeras estimaciones del volumen del comercio que se registró en África y Oriente Medio, se puede adelantar que su expansión fue menor que la de 2000, pero su desaceleración fue mucho menor que la del comercio mundial en general.

En Europa, las exportaciones se estancaron y las importaciones cayeron

Finalmente, en Europa occidental, el volumen de las exportaciones se estancó y el de las importaciones se redujo. En términos de valor, el crecimiento del comercio intracomunitario en la Unión Europea fue menor que el de las exportaciones hacia países terceros, un 1,0 por 100 y un 3,4 por 100 respectivamente (cuadro I-2). Frente a terceros, el déficit comercial de la Unión Europea se redujo, mientras que el superávit de la zona euro se amplió. Las importaciones de la Unión Europea cayeron un 1,2 por 100,

CUADRO I-2
COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA ZONA EURO CON TERCEROS PAÍSES, 2000-2001
(Billones de euros)

Conceptos	2000	2001	% Var.
Zona euro*			
Exportaciones	1.013,7	1.046,3	3,2
Importaciones	1.008,4	999,1	–0,9
Saldo	5,3	47,3	—
Expediciones intraeurozona	1.019,5	1.057,9	0,8
Unión Europea			
Exportaciones	941,9	974,3	3,4
Importaciones	1.032,9	1.020,2	–1,2
Saldo	–91,0	–45,9	—
Expediciones intracomunitarias	1.561,3	1.576,7	1,0

* Se consideran terceros países de la zona euro a: Dinamarca, Reino Unido y Suecia.
Fuente: Eurostat.

destacando el descenso del 13,0 por 100 de las procedentes de Japón y del 3,0 por 100 de Estados Unidos y el aumento del 16,0 por 100 de las compras a Chequia. Las exportaciones aumentaron un 3,4 por 100, destacando el aumento de las ventas a Rusia en un 39,0 por 100 y a China en un 17,0 por 100.

Del comercio de la Unión Europea (intra + extra) cabe destacar que Alemania volvió a ser el Estado miembro con un mayor excedente comercial seguido de Irlanda. Por su parte, España, aunque redujo su saldo negativo comercial, fue el segundo país comunitario, tras Reino Unido, con un mayor déficit (cuadro I-3).

En cuanto a las previsiones para 2002, aunque por segundo año consecutivo el crecimiento será inferior a la expansión de la producción mundial, se espera una ligera recuperación del volumen de comercio mundial, del 2,5 por 100 según el FMI, y del 1,0 por 100 según la OMC, debido inicialmente a una reconstitución de las existencias y a la prevista recuperación de la actividad económica mundial.

Conferencia Ministerial de Doha

En el ámbito del sistema multilateral de comercio, el acontecimiento más destacable del año fue la celebración de la cuarta Conferencia Ministerial de la OMC en Doha (Qatar) a mediados de noviembre de 2001. Tras el fracaso de la tercera cumbre ministe-

CUADRO I-3

BALANZA COMERCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA, 2000-2001

(Billones de euros)

Estados miembros	Exportaciones			Importaciones			Saldo	
	2000	2001	% Var.	2000	2001	% Var.	2000	2001
Alemania	597,5	637,3	6,7	538,3	550,3	2,2	59,1	87,1
Austria	73,3	78,5	7,1	78,4	83,1	6,0	–5,1	–4,6
Bélgica	204,0	200,7	–1,6	192,2	188,4	–2,0	11,8	12,3
España	124,8	122,5	–1,8	169,1	159,4	–5,7	–44,3	–36,9
Finlandia	49,9	47,9	–4,0	37,3	35,7	–4,3	12,6	12,2
Francia	351,8	356,7	1,4	361,0	360,6	–0,1	–9,2	–3,9
Grecia	11,7	8,9	–23,9	31,3	30,9	–1,3	–19,6	–22,0
Holanda	252,4	255,5	1,2	236,3	231,2	–2,2	16,1	24,3
Irlanda	83,7	92,2	10,2	55,2	56,6	2,5	28,5	35,6
Italia	260,4	267,3	2,6	258,5	257,8	–0,3	1,9	9,5
Luxemburgo	9,1	10,4	14,3	12,2	14,7	20,5	–3,1	–4,3
Portugal	26,4	26,4	0,0	43,3	41,7	–3,7	–16,9	–15,3
Zona euro	2.045,0	2.104,3	2,9	2.013,1	2.010,4	–0,1	31,8	94,0
Dinamarca	55,5	57,9	4,3	49,3	51,0	3,4	6,2	6,9
Reino Unido	308,5	304,9	–1,2	371,7	370,5	–0,3	–63,2	–65,6
Suecia	94,3	84,0	–10,9	78,9	69,9	–11,4	15,4	14,1
Unión Europea	2.503,3	2.551,1	1,9	2.513,0	2.501,8	–0,4	–9,8	49,4

Fuente: Eurostat.

rial en Seattle (Estados Unidos) a finales de 1999[1], en Doha se acordó oficialmente el inicio de una nueva ronda de negociaciones para la liberalización del comercio mundial.

Sin embargo, el amplio programa de trabajo establecido para los próximos años no parece coincidir con lo que tradicionalmente se entendía como el lanzamiento de una ronda, que suponía un ciclo de negociación global frente a enfoques sectoriales y parciales. No obstante, los resultados alcanzados en Doha pueden considerarse en general satisfactorios. Los principales beneficios para la Unión Europea y España se derivan de los acuerdos o compromisos de liberalización alcanzados en materia de agricultura (la posibilidad de seguir tomando en consideración las cuestiones no comerciales permitirá seguir manteniendo en parte el actual esquema de ayudas, comenzando de todas formas la reducción de las subvenciones agrícolas a partir de 2005), de sectores de bienes industriales y de

[1] Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 1999,* págs. 14 y 15.

consumo, de servicios, y de comercio (simplificación de los trámites aduaneros y otras formalidades en los países en desarrollo, o el tema de las denominaciones de origen). Los mayores beneficios para los países en desarrollo y los llamados menos adelantados provienen, además de la exigida mayor transparencia de la OMC, del acuerdo sobre agricultura (cuyo desarrollo plantea la necesidad de mejoras sustanciales en el acceso a los mercados, de reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación con el objetivo de su eliminación progresiva, y de reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio); del adecuado equilibrio alcanzado entre los derechos de propiedad intelectual relacionados con los medicamentos y el derecho a proteger la salud pública garantizando el acceso a los medicamentos a los países en desarrollo; y, en general, de las declaraciones de que en las negociaciones se tendrán plenamente en cuenta las necesidades e intereses especiales de los países en desarrollo y menos adelantados participantes, previéndose que no haya una reciprocidad plena.

No obstante, lo más llamativo de la Conferencia Ministerial de Doha fue sin duda el que por fin se consumase a finales de 2001, tras quince años de negociaciones, la adhesión de China a la OMC; un país que se constituyó en dicho año como el cuarto exportador mundial, tras la Unión Europea en conjunto, Estados Unidos y Japón.

Conflicto del acero

La Conferencia Ministerial de Doha ha supuesto pues un avance respecto a las principales críticas que sufre el actual sistema multilateral de comercio, que dieron al traste con la anterior Conferencia celebrada en Seattle, pero las dudas surgen cuando se comprueba que los países desarrollados recurren a medidas proteccionistas cuando se trata de favorecer una industria o sector en crisis. Fue el caso, en 2001, de la decisión unilateral estadounidense de fijar, a partir del 20 de marzo de 2002, aranceles de entre el 8,0 por 100 y el 30,0 por 100 para las importaciones de acero y proteger su industria acerera, que sigue sin acometer un proceso de reconversión. Las demandas ante la OMC de los países afectados han dado paso también al inicio de compensaciones comerciales a cambio del arancel, que pueden suponer una vuelta al proteccionismo internacional y una dificultad para el lanzamiento de la nueva ronda.

Otros enfrentamientos comerciales de la Unión Europea con Estados Unidos, que se mantuvieron en 2001, fueron el relativo al sector aéreo y las compañías aéreas norteamericanas que utilizan

ayudas de Estado, el régimen de ayudas fiscales a la exportación de este mismo país, o la llamada Ley Helms-Burton sobre inversiones en Cuba de terceros países. En el ámbito bilateral, cabe destacar el veto de Estados Unidos a la importación de cítricos españoles por las denuncias de sus Estados productores tras detectar en los envíos la presencia de mosca mediterránea.

2.2. Ralentización generalizada de la economía mundial

La caída del comercio internacional descrita respondió a la ralentización generalizada de la economía mundial que se inició a mediados de 2000 y alcanzó su máxima expresión en el ejercicio 2001, de modo que el crecimiento del PIB fue del 2,5 por 100 frente al 4,7 por 100 del año anterior. El enfriamiento económico se dejó sentir prácticamente en todos los países, destacando las excepciones de China e India, y fue el resultado de la conjunción de circunstancias como la subida experimentada por el precio del petróleo en 2000, las restricciones monetarias aplicadas durante los ejercicios 1999 y 2000 y la explosión de la burbuja bursátil y financiera originada por las elevadas expectativas que habían generado los sectores de las tecnologías de la información.

Deterioro económico en Estados Unidos

Dada la importancia de la economía de Estados Unidos en el conjunto de la demanda global, su ralentización, en 2001, provocó un empeoramiento de las expectativas de crecimiento mundiales. Para el conjunto del ejercicio, el crecimiento del PIB norteamericano alcanzó el 1,2 por 100 frente al 4,1 por 100 de los dos ejercicios previos (cuadro I-2). La sobreinversión en los sectores de fuerte crecimiento relacionados con la «nueva economía», junto al encarecimiento en el precio del dinero durante el ejercicio anterior, y en definitiva, el deterioro de las expectativas empresariales provocaron una caída de la formación bruta de capital del 0,7 por 100, y ello a pesar del mantenimiento del crecimiento del consumo privado. El deterioro de la actividad supuso una destrucción de empleo de un 0,1 por 100 y la tasa de paro aumentó en ocho décimas, situándose en un 4,8 por 100.

A pesar del empeoramiento en las perspectivas de empleo estadounidense, el consumo lideró la actividad por el lado de la demanda, gracias a los incentivos fiscales y a la notable relajación

monetaria. Las autoridades norteamericanas decidieron poner en marcha medidas presupuestarias anticíclicas, que fueron más visibles a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre, y que llevaron a que para el ejercicio 2002 el déficit público previsto sea del 1,4 por 100 del PIB tras tres ejercicios seguidos de superávit presupuestarios. Durante 2001, la Reserva Federal bajó en once ocasiones los tipos de interés, que pasaron del 6,50 por 100 a principios de año al 1,75 por 100, mostrando su compromiso con la necesidad de mantener la actividad en un entorno de escasas presiones inflacionistas, tanto por la moderación de la demanda interna como por algunos factores externos como la tranquilidad aparente de los mercados de crudo y la sobrevaloración del dólar.

En los primeros meses de 2002, la actuación expansiva de las políticas de demanda, tanto de la monetaria como de la fiscal, comenzó a dar los primeros resultados al propiciar la obtención de tasas de variación positivas del PIB. De consolidarse esta tendencia, la recesión[2] registrada por Estados Unidos en el ejercicio 2001 habría sido la más corta desde mediados del siglo veinte. No obstante, la recuperación podría verse afectada negativamente, por un lado, por la apreciación del dólar, que en una primera fase de recuperación provocaría que las importaciones crecieran a mayor ritmo que las exportaciones hasta que se consolidase el crecimiento del resto del mundo, de manera que el sector exterior contribuiría negativamente al crecimiento. Por otro lado, podría producirse una ralentización del consumo privado, ya que la tasa de ahorro de los hogares parece estar alcanzando un mínimo y el servicio de la deuda de los hogares podría aumentar ante el previsible aumento de los tipos de interés.

Desaceleración en la Unión Europea

Por su parte, la Unión Europea, tras haber alcanzado en 2000 la tasa de crecimiento del producto más elevada de los últimos diez años (3,4 por 100), registró en 2001 un crecimiento anual del PIB del 1,7 por 100 (cuadro I-4) y, concretamente, en el cuarto trimestre del año una caída del 0,2 por 100. La caída de la actividad que se hizo patente unos meses después de la de Estados Unidos, siguió un patrón similar al norteamericano, esto es, primero se pro-

[2] Desde el punto de vista técnico la recesión se define como la consecución de dos trimestres con tasas de crecimiento del PIB negativas.

CUADRO I-4

INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 1993-2002

(Tasas de variación interanual)

Indicadores	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (p)
Crecimiento PIB										
Mundo	2,3	3,7	3,6	4,0	4,2	2,8	3,6	4,7	2,5	2,8
Países avanzados*	1,4	3,4	2,7	3,0	3,4	2,7	3,3	3,9	1,2	1,7
Estados Unidos	2,7	4,0	2,7	3,6	4,4	4,3	4,1	4,1	1,2	2,3
Japón	0,5	1,1	1,5	3,6	1,8	–1,0	0,7	2,2	–0,4	–1,0
Canadá	2,3	4,7	2,8	1,6	4,3	3,9	5,1	4,4	1,5	2,5
Unión Europea	–0,4	2,8	2,4	1,7	2,6	3,0	2,7	3,4	1,7	1,5
Alemania	–1,1	2,3	1,7	0,8	1,4	2,0	1,8	3,0	0,6	0,9
Francia	–0,9	1,9	1,8	1,1	1,9	3,5	3,0	3,6	2,0	1,4
Italia	–0,9	2,2	2,9	1,1	2,0	1,8	1,6	2,9	1,8	1,4
Reino Unido	2,3	4,7	2,9	2,6	3,4	3,0	2,1	3,0	2,2	2,0
España	–1,0	2,4	2,8	2,4	4,0	4,3	4,1	4,1	2,8	2,3
Zona Euro	–0,8	2,3	2,2	1,4	2,3	2,9	2,6	3,4	1,5	1,4
Países en desarrollo	6,3	6,7	6,1	6,5	5,8	3,5	3,9	5,7	4,0	4,3
África	0,2	2,3	3,0	5,6	3,1	3,4	2,6	3,0	3,7	3,4
Asia	9,4	9,6	9,0	8,3	6,6	4,0	6,1	6,7	5,6	5,9
Iberoamérica	4,1	5,0	1,8	3,6	5,2	2,3	0,2	4,0	0,7	0,7
Europa del Este sin Rusia	0,3	3,0	5,6	4,0	2,6	2,3	2,2	3,8	3,1	—
Rusia	–10,4	–13,5	–4,2	-3,4	0,9	-4,9	5,4	9,0	5,0	—
Inflación (IPC)										
Países avanzados*	3,1	2,6	2,6	2,4	2,1	1,5	1,4	2,3	2,2	1,3
Estados Unidos	3,0	2,6	2,8	2,9	2,3	1,5	2,2	3,4	2,8	1,4
Japón	1,2	0,7	–0,1	0,1	1,7	0,6	–0,3	–0,8	–0,7	–1,1
Canadá	1,8	0,2	1,9	1,6	1,6	1,0	1,8	2,7	2,5	0,9
Unión Europea	3,8	3,0	2,9	2,5	1,8	1,5	1,4	2,3	2,6	2,0
Alemania	4,5	2,7	1,7	1,2	1,5	0,6	0,7	2,1	2,4	1,5
Francia	2,1	1,7	1,8	2,1	1,3	0,7	0,6	1,8	1,8	1,5
Italia	4,6	4,1	5,2	4,1	1,9	2,0	1,7	2,6	2,7	2,2
Reino Unido	3,0	2,4	2,8	3,0	2,8	2,7	2,3	2,1	2,1	2,4
España	4,6	4,7	4,7	3,6	2,0	1,8	2,3	3,4	3,6	2,1
Zona Euro	4,0	3,0	2,7	2,3	1,6	1,2	1,1	2,4	2,6	1,9
Países en desarrollo	43,2	55,3	23,2	15,4	10,0	10,6	6,9	6,1	5,7	5,8
África	39,0	54,7	35,3	30,2	14,6	10,9	12,3	14,2	12,6	9,3
Asia	14,7	16,0	13,2	8,3	4,8	7,7	2,5	1,9	2,6	2,5
Iberoamérica	152,1	200,3	36,0	21,2	12,9	9,8	8,9	8,1	6,4	8,2
Europa del Este sin Rusia	79,9	45,6	24,7	23,2	41,7	17,2	11,0	12,8	9,6	—
Rusia	874,7	307,5	198,0	47,9	14,7	27,8	85,7	20,8	20,7	—
Paro (tasa)										
Países avanzados*	7,5	7,5	7,1	7,1	6,9	6,8	6,4	5,9	6,0	6,4
Estados Unidos	7,2	6,1	5,6	5,4	4,9	4,5	4,2	4,0	4,8	5,5
Japón	6,9	2,9	3,2	3,4	3,4	4,1	4,7	4,7	5,0	5,8
Canadá	11,3	10,4	9,4	9,6	9,1	8,3	7,6	6,8	7,2	7,1
Unión Europea	10,6	11,1	10,7	10,8	10,6	9,9	9,1	8,2	7,7	7,9
Alemania	7,6	8,4	8,2	8,9	9,9	9,3	8,6	7,9	7,9	8,2
Francia	11,6	12,3	11,7	12,3	12,3	11,8	11,2	9,5	9,0	9,2
Italia	10,1	11,1	11,6	11,6	11,7	11,8	11,4	10,6	9,5	9,3
Reino Unido	10,4	9,7	8,7	8,2	7,1	6,3	6,0	5,6	5,1	5,4
España	22,7	24,2	22,9	22,2	20,8	18,8	15,9	14,1	13,0	13,0
Zona Euro	10,7	11,3	11,1	11,3	11,3	10,7	9,8	8,8	8,3	8,5

(p) Previsión.

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

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

Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial,* abril de 2002.

dujo un deterioro de la inversión y de la demanda externa y, posteriormente, un debilitamiento del consumo privado.

Aunque la actividad comunitaria estuvo afectada fundamentalmente por la contracción que sufrió la formación bruta de capital fijo a lo largo del ejercicio, acompañada además por una notable reducción de las existencias, ésta fue notablemente inferior a la caída de la inversión norteamericana. Las expectativas empresariales estuvieron afectadas tanto por las escasas perspectivas de beneficio a lo largo del año como por el estallido de la burbuja financiera de los sectores de las tecnologías de la información y, en los últimos meses del ejercicio, por el deterioro del consumo privado. De hecho, la incertidumbre económica alcanzó al consumo de los hogares, los cuales frente al aumento del paro y al deterioro general de la economía respondieron aumentando sus tasas de ahorro.

El deterioro de la actividad se saldó, además, con un aumento de las diferencias de crecimiento entre países. El peor comportamiento correspondió a Alemania que sufrió una recesión técnica ya que mantuvo durante dos trimestres consecutivos tasas de crecimiento negativas. Las economías austriaca, belga, finesa y holandesa sufrieron una ralentización superior a la media de la Unión Europea. España, Francia y Reino Unido manifestaron una cierta desaceleración, pero el crecimiento de su PIB estuvo por encima de la media comunitaria. Finalmente, destacaron los avances de Irlanda, Grecia y Luxemburgo con tasas de crecimiento superiores al 4,0 por 100.

Los países del Este de Europa candidatos a la adhesión a la Unión Europea registraron, igualmente, una ralentización en sus tasas de crecimiento por el deterioro de la demanda externa. Esta amortiguación del crecimiento podría haber sido superior si no se hubiera contado con una demanda interna fuerte, gracias a los menores tipos de interés, la fortaleza mostrada por la formación bruta de capital fijo, más concretamente por la inversión extranjera directa, y en algunos países gracias al impulso fiscal. Polonia mostró un comportamiento mucho peor que la media, con descensos de su PIB.

Quiebras empresariales en Japón

En 2001, la economía japonesa prácticamente no reaccionó al programa de estímulo fiscal que se puso en marcha en la segunda mitad de 2000 y a la depreciación del yen, de manera que su PIB

cayó un 0,4 por 100. La debilidad del consumo privado, que creció a una tasa del 0,3 por 100, respondió a las desfavorables expectativas en cuanto al futuro de su riqueza que mantuvieron las economías domésticas a lo largo del año. Las peores perspectivas en el mercado de trabajo –la tasa de paro alcanzó el 5,1 por 100 de la población activa y se destruyó empleo a un ritmo del 0,5 por 100–, la caída de las cotizaciones bursátiles y la deteriorada situación de las finanzas públicas limitaron las posibilidades de una recuperación de la demanda de consumo. Por su parte, la formación bruta de capital fijo, que descendió tras una breve recuperación en 2000, estuvo afectada tanto por los peores resultados empresariales de 2001, que se saldó con el mayor número de quiebras empresariales desde 1984, como por los malos resultados bursátiles que afectan, en definitiva, al recurso a la financiación ajena por esta vía. Además, a estos problemas internos, que, en cierto modo, se arrastran desde 1998, se vino a sumar en 2001 el debilitamiento de la demanda externa, de manera que las exportaciones netas, en concreto las de los sectores de alta tecnología, descendieron notablemente a lo largo del año.

En definitiva, dada la persistencia de los problemas económicos en Japón y los escasos resultados de la política fiscal expansiva, que había llevado a registrar un déficit del 6,9 por 100 del PIB y una deuda que representaba un 140 por 100 del PIB, las autoridades niponas imprimieron a finales de 2001 un giro de 180 grados a su estrategia fiscal en el sentido de adoptar la consolidación presupuestaria como objetivo a medio plazo de política económica. El otro objetivo por excelencia, la erradicación de la deflación, tampoco reaccionó a la expansión monetaria que caracterizó a 2001, por lo que en febrero de 2002, el gobierno japonés anunció la adopción de un paquete concreto de medidas antideflación.

Los países en desarrollo de la zona asiática, aunque crecieron al notable ritmo del 5,6 por 100 en 2001, sufrieron una ruptura en la senda de recuperación que habrían iniciado a finales de 1998 y que marcó un máximo en el ejercicio 2000. El empeoramiento del comercio internacional de productos de alta tecnología y, en concreto, la debilidad mostrada por Estados Unidos y Japón, este último considerado el cliente por excelencia para muchos de estos países, así como una de las principales fuentes de capital bajo la forma de inversión directa, impidieron, a pesar de la reducción en el precio

del petróleo, que se consolidase dicha senda de recuperación. El éxito que durante 2001 tuvieron algunos de estos gobiernos en recuperar el control de sus economías, concretamente, absorbiendo el impacto de la depreciación del yen frente a sus monedas o recortando los tipos de interés gracias a los bajos niveles de inflación, podría contribuir, de mantenerse en 2002, a la consolidación de la recuperación. A este objetivo ayudaría, igualmente, el fortalecimiento de los vínculos comerciales con otros países asiáticos, como India y China, que, al estar menos expuestos al contexto económico internacional, presentaron tasas de crecimiento del 4,3 y 7,3 por 100, respectivamente.

Resultados desiguales en África

Los países del continente africano resistieron la ralentización de la actividad mundial y alcanzaron un crecimiento medio del PIB del 3,7 por 100, el más elevado del último quinquenio. En cualquier caso, el comportamiento por países es muy dispar. Los países exportadores de petróleo, como Nigeria, se beneficiaron durante el ejercicio de los altos precios del petróleo durante 2000, pero la actividad se fue amortiguando a lo largo del ejercicio ante los menores precios del crudo y la debilidad de la demanda en los países importadores. Los bajos precios del café, del algodón o de los metales afectaron al crecimiento de aquellos países especializados en la exportación de materias primas diferentes del petróleo, como Kenia, Etiopía, Uganda y algunos de la zona subsahariana. La caída que a finales de año sufrió la actividad turística mundial afectó a aquellos países en los que el turismo representa una parte importante del PIB, como Túnez, Marruecos y Kenia. Algunos de los países de África subsahariana presentaban favorables perspectivas para los próximos ejercicios por la finalización de sus conflictos armados. Una gran parte de estos países africanos se beneficiarán del Programa 2001-2010 de Acción para los países más pobres, aprobado por la Tercera Conferencia sobre los Países Menos Adelantados celebrada en Bruselas del 14 al 20 de mayo de 2001, que contó además con la adhesión de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo que tuvo lugar en Monterrey en marzo de 2002.

De las economías del área iberoamericana, el problema de Argentina y la posibilidad de que se produjera un contagio al resto de la zona fueron las mayores preocupaciones en cuanto a los

países de esta región durante el ejercicio 2001 y primeros meses de 2002. En principio, el desbordamiento de la crisis sólo afectó a Uruguay. El resto de países del área sufrieron las consecuencias del enfriamiento económico general y, en consecuencia, su recuperación dependería, individualmente, de sus relaciones comerciales, vinculadas tanto a la evolución de los precios de las materias primas o del petróleo en los mercados internacionales como a la mejora económica de sus principales clientes del área, concretamente, Estados Unidos, Europa y Japón. Por supuesto, una recuperación de los flujos financieros y unas adecuadas políticas macroeconómicas internas coadyuvarían al logro de esta recuperación.

Crisis en Argentina

El deterioro de la economía internacional en 2001, junto a la fortaleza del dólar y las serias deficiencias estructurales de carácter económico, político y social, agravadas en los últimos meses del año, provocaron que en diciembre de 2001 se produjera un estallido social en Argentina. El acontecimiento más significativo y que puso en evidencia la grave situación existente fue el abandono de la caja de conversión (*currency board)* que contemplaba una paridad completa entre el peso y el dólar.

Desde que en 1999 la economía argentina entrase en recesión, las tasas negativas de crecimiento del PIB, que alcanzaron de media en 2001 una caída del 3,7 por 100, estuvieron acompañadas por un proceso deflacionista que exacerbó los problemas económicos al deteriorar los componentes de la demanda, notablemente la formación bruta de capital fijo que descendió un 15,0 por 100 en 2001. Todo ello condujo a un aumento notable del desempleo en todos los sectores de la economía tanto formales como sumergidos.

Pero los problemas de la economía argentina no tienen un carácter coyuntural y/o cíclico. Tras la famosa «década perdida de los ochenta» en la que el descenso del PIB en un 0,7 por 100 de media anual se acompañó de hiperinflación (un 2000 por 100 en 1990), el gobierno de Cavallo aprobó a principios de los noventa la ley de convertibilidad[3], que trataba de romper la trayectoria económica de

[3] Aprobada por el gobierno de Cavallo en marzo de 1991. El Plan de convertibilidad suponía renunciar al uso tanto de la política cambiaria como de la política monetaria. Se fijó la paridad del peso con el dólar y se estableció que todo peso en circulación debía estar respaldado por reservas internacionales en el Banco Central de modo que se aseguraba la conversión.

los ochenta y establecía la caja de conversión, es decir, un tipo de cambio fijo con el dólar, con la renuncia al uso de la política cambiaria y de la monetaria. Se instauró, además, una notable apertura financiera que generó una importante entrada de capital extranjero.

La inversión, en sus dos vertientes directa y en cartera, acudió a Argentina incentivada tanto por la apertura financiera y comercial como por la privatización de numerosas empresas públicas en un entorno de sometimiento de la inflación, de mayores tipos de interés que los internacionales, de mejora de las exportaciones y de crecimiento del PIB. Sin embargo, esta entrada de capitales provocó, por un lado, una presión excesiva de la moneda, que, además, desde 1995 se agudizó al estar anclada a un dólar cada vez más fuerte y, por otro, generó un aumento del endeudamiento externo, puesto que la inversión en cartera, carácter de más de la mitad del capital que acudió a Argentina durante los noventa, se tradujo en una importante adquisición de bonos y títulos de deuda, tanto pública como privada, denominados en moneda extranjera.

A partir de la segunda mitad de la década de los noventa, la conjunción de una serie de acontecimientos comenzó a generar expectativas de una posible quiebra de la economía, entre otros: el aumento del déficit comercial, además de por la apreciación del peso, por el deterioro de las exportaciones de las materias primas y el encarecimiento del petróleo; el aumento del déficit de la balanza de servicios, por la acumulación de pagos por el servicio del endeudamiento externo; la insostenibilidad de la deuda externa, ya que las inversiones realizadas no generaban las divisas suficientes para reembolsar dichos compromisos; la libre flotación del real brasileño a comienzos de 1999 que supuso una depreciación superior al 50 por 100 respecto al dólar y generó una crisis de confianza sobre la caja de conversión; los continuos paquetes de ayuda del FMI que, aunque evitaron que se suspendieran los pagos de la deuda pública en determinados momentos, incentivaron al sector público argentino para seguir endeudándose ante la perspectiva de que el recurso al FMI siempre estaría disponible (*moral hazard)*, pero, además, estos paquetes de ayuda estaban supeditados a contracciones presupuestarias que resultaron claramente procíclicas a partir de 1999 y acrecentaron la caída del PIB. Mientras que las inver-

siones directas, menos líquidas y volátiles que las de cartera, observaban impotentes la caída de la actividad económica general y de las rentabilidades esperadas, las segundas, ante el presagio, en los últimos años, de una posible quiebra en Argentina, deshicieron sus posiciones, iniciándose de esta manera una importante salida de capitales.

Esta tendencia culminó en los últimos meses del ejercicio 2001 cuando la substancial caída de la recaudación tributaria junto al plan de déficit cero provocaron un ataque especulativo contra el peso que terminó con la caja de conversión y con la congelación de los depósitos y de los movimientos de capital. La sustitución del gobierno de De la Rua por el de Duhalde, que anunció un nuevo plan económico que reconocía la quiebra del sistema financiero, llevó a que la crisis económica se acompañase de una grave crisis política.

Las crisis financiera y política no pueden hacer olvidar la crisis social que afecta a este país. Sólo durante los primeros cuatro años de la década de los noventa se logró reducir la pobreza en Argentina, pasando de un 40 por 100 de la población en 1990 al 22 por 100 en 1994[4]. Desde entonces, la situación se ha deteriorado, ha aumentado el paro, el subempleo y la temporalidad en el trabajo; los niveles de educación básica son muy bajos, y los servicios públicos básicos escasean en las áreas rurales. El Banco Mundial estima que un crecimiento del PIB per cápita del 1,8 por 100 durante una década permitiría reducir la pobreza en un 35 por 100. El asegurar una senda de crecimiento sostenido no inflacionista y creador de empleo es una premisa fundamental para reducir los déficit sociales en Argentina.

3. LA ECONOMÍA ESPAÑOLA CRECIÓ MÁS QUE LA MEDIA EUROPEA

El crecimiento de la economía española durante 2001 fue el menor del último quinquenio, confirmó la finalización de la fase expansiva del ciclo económico y se saldó con una notable moderación en la creación de empleo. A pesar de ello, las tasas de crecimiento de la

[4] Banco Mundial, *Poor People in a Rich Country, a poverty report for Argentina,* marzo de 2000.

economía española continuaron, por séptimo año consecutivo, superando la tasa media de crecimiento de la Unión Europea.

El conjunto de las ramas de actividad registró una considerable desaceleración, destacando tanto el menor crecimiento de la actividad industrial como la caída en la producción del sector primario. El deterioro de la demanda interna afectó igualmente al sector servicios, mientras que las ramas energéticas moderaron su crecimiento frente a los buenos resultados del ejercicio anterior.

El diferente comportamiento sectorial marcó las divergencias en el crecimiento de las regiones españolas, aunque todas manifestaron un deterioro en sus tasas de crecimiento respectivas. El mayor avance fue protagonizado por Extremadura, mientras que el peor comportamiento de la actividad correspondió a Aragón. Se constató, además, la persistencia de deficiencias estructurales en determinados territorios de España, circunstancia que, ante la ampliación de la Unión Europea, intensificó el debate sobre el futuro de la política de cohesión comunitaria.

3.1. Desaceleración a lo largo del año

Siguiendo las pautas marcadas desde inicios del ejercicio anterior, durante 2001, la economía española manifestó una moderación en su crecimiento tal que la tasa media de avance del Producto Interior Bruto (PIB) alcanzó un 2,8 por 100, la más baja del último quinquenio y 1,3 puntos porcentuales inferior a la tasa media de crecimiento del PIB en 2000 (cuadro I-5).

Esta amortiguación en el crecimiento ya se venía registrando desde el primer trimestre del ejercicio 2000, por lo que el comportamiento de la producción durante el año 2001 no hizo sino confirmar la finalización de la fase expansiva del ciclo económico en España. No obstante, la desaceleración fue más suave en 2001 que en el ejercicio previo. Se pasó de crecer a un ritmo del 3,2 por 100 en el primer trimestre, a crecer al 2,4 por 100 en el último, esto es una diferencia de las tasas de crecimiento entre uno y otro trimestre de ocho décimas de punto, mientras que la diferencia en el crecimiento interanual del primer y último trimestre de 2000 llegó a alcanzar el punto porcentual.

CUADRO I-5
CUADRO MACROECONÓMICO, 1998-2001
(Tasas de variación interanual)

Conceptos	1998	1999	2000	2001(e)
PIB y agregados				
Producto interior bruto	4,3	4,1	4,1	2,8
Consumo privado nacional	4,5	4,7	4,0	2,7
Consumo público	3,7	4,2	4,0	3,1
Formación bruta de capital fijo	9,7	8,8	5,7	2,5
Bienes de equipo	13,3	7,7	4,8	–2,2
Construcción	9,1	9,0	6,2	5,7
Demanda interna (1)	5,7	5,6	4,2	2,8
Exportación de bienes y servicios	8,2	7,6	9,6	3,4
Importación de bienes y servicios	13,3	12,8	9,8	3,7
Pro memoria				
PIB a p. constantes (2) (millones de euros)	486.746	506.844	527.613	542.166
PIB a p. corrientes (millones de euros)	527.954	565.483	608.787	650.193
Precios y costes				
Deflactor del PIB	2,4	2,9	3,4	3,9
Precios de consumo (diciembre)	1,4	2,9	4,0	2,7
Costes laborales unitarios nominales totales	2,2	2,3	2,4	4,0
Mercado de trabajo				
Variación del empleo	3,4	4,6	4,7	2,0
Tasa de desempleo	18,8	15,9	14,1	13,0
Sector exterior (saldo en % del PIB)				
Comercial	–3,5	–5,1	–5,9	–5,4
Cuenta corriente	–0,5	–2,3	–3,1	–2,6
Cuenta corriente y de capital	0,6	–1,2	–2,3	–1,7
Necesidad de financiación AAPP, % PIB				
Administraciones públicas totales	–2,5	–1,1	–0,3	–0,0
Administraciones públicas centrales	–2,1	–1,1	–0,6	–0,4
Administraciones territoriales	–0,3	–0,2	–0,3	–0,4
Seguridad Social	–0,1	0,2	0,5	0,8

(e) Estimaciones.
(1) Aportación al crecimiento.
(2) Año base 1995.

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

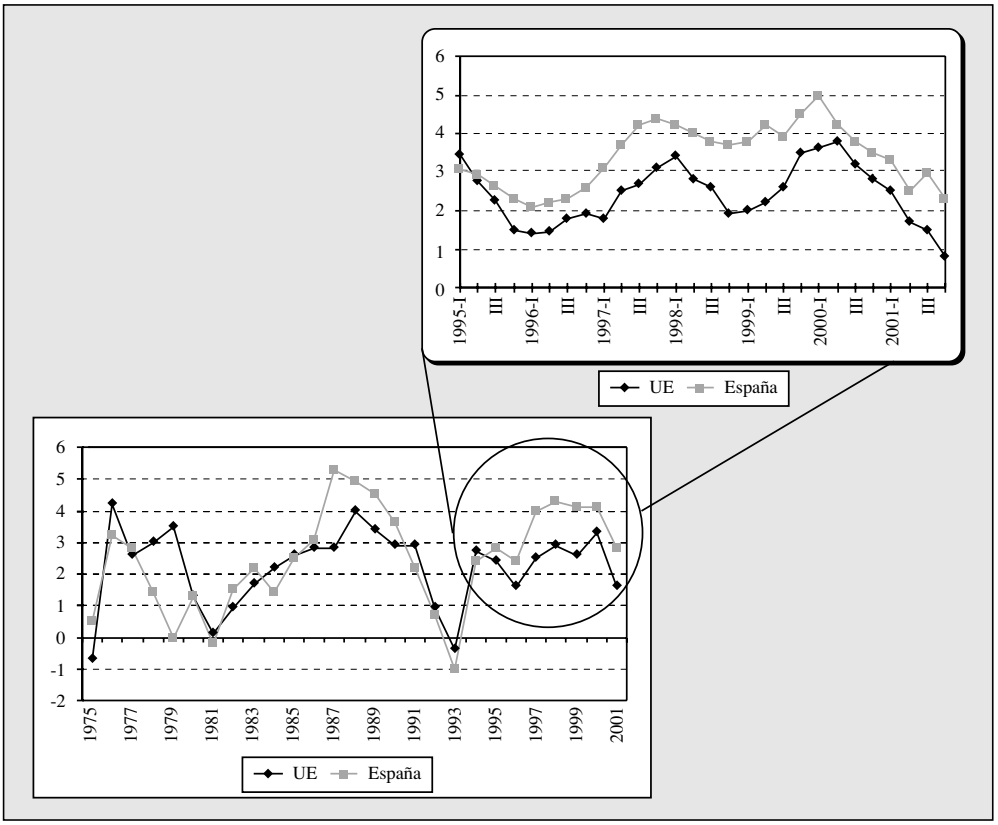
Diferencial positivo respecto a la Unión Europea

A pesar de la desaceleración, España continuó, por séptimo año consecutivo, manteniendo un diferencial positivo de crecimiento respecto a la Unión Europea (gráfico I-1). El crecimiento medio del conjunto de los Estados miembros de la Unión experimentó una amortiguación en su ritmo de avance ligeramente superior a la de

GRÁFICO I-1

CICLO ECONÓMICO EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 1975-2001

(Tasas de variación interanual del PIB)



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

la economía española; en concreto, en el cuarto trimestre de 2001 la media de los Quince registró un retroceso de dos décimas de punto. En consecuencia, en 2001, el diferencial entre las tasas de crecimiento se amplió a favor de España, hasta alcanzar 1,2 puntos porcentuales frente a las ocho décimas del ejercicio anterior; en esta ocasión la fase descendente del ciclo no afectó negativamente al proceso de convergencia real con la Unión Europea.

De todos modos, el crecimiento fue inferior en cuatro décimas de punto a las previsiones realizadas en el ejercicio anterior

por las autoridades españolas. La Comisión Europea y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobreestimaron, igualmente, el crecimiento de España en cuatro y una décima de punto respectivamente. Si bien las previsiones fueron certeras en cuanto a que los resultados del ejercicio 2001 vendrían marcados por el menor empuje de la demanda interna y la desaceleración de la economía norteamericana, éstas no podían de ningún modo haber predicho las consecuencias que los atentados del 11 de septiembre iban a tener sobre la economía mundial y, por ende, sobre la demanda externa de la economía española.

Notable moderación de la demanda interna

No obstante, la desaceleración del PIB respondió más a la moderación en el ritmo de crecimiento de la demanda interna que a la aportación negativa de la demanda externa (cuadro I-6). La contribución al crecimiento de la demanda interna fue de 2,9 puntos porcentuales, frente a los 4,3 puntos del ejercicio anterior. Este descenso se explica fundamentalmente por la desaceleración mostrada por el gasto en consumo final de los hogares que creció de media anual un 2,7 por 100, frente al 4,0 por 100 del ejercicio anterior, es decir 1,3 puntos porcentuales menos. El menor ritmo del consumo respondió a la atenuación en el crecimiento de la renta disponible de los hogares derivada de la menor creación de empleo, la moderación salarial y la incertidumbre que caracterizó a los mercados de valores durante 2001, cuyos activos forman parte de la riqueza financiera de las familias.

CUADRO I-6
AGREGADOS MACROECONÓMICOS EN 2001
(Tasas de variación interanual)

Consumo privado nacional	–	⇧	2,7%	
Consumo público	–	⇧	3,1%	
Formación bruta de capital fijo	–	⇧	2,5%	
				PIB 2,8%
Exportaciones de bienes y servicios	–	⇧	3,4%	
Importaciones de bienes y servicios	–	⇧	3,7%	

Notas: Con (⇧ ⇩) se indica crecimiento o decrecimiento.
Con (+ –) se indica incremento o disminución de la tasa de variación respecto a la del año anterior.

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.

Por su parte, la formación bruta de capital fijo en bienes de equipo, que se había venido mostrando muy dinámica en la fase expansiva del ciclo, registró un claro deterioro a lo largo del ejercicio, de modo que retrocedió un 2,2 por 100, siete puntos porcentuales por debajo del crecimiento del ejercicio anterior. Esta ralentización respondió a la menor demanda tanto interna como externa y al progresivo deterioro de las expectativas empresariales. Por contra, la formación bruta de capital fijo en construcción mantuvo una elevada tasa de crecimiento, 5,7 de media anual; la inversión en obras de infraestructuras se constituyó como motor principal del crecimiento de esta partida, puesto que la inversión en edificación residencial confirmó el agotamiento ya iniciado en el ejercicio anterior.

La magnitud de la aportación negativa de la demanda externa al crecimiento del PIB fue similar a la del ejercicio anterior (–0,1 frente a –0,2); sin embargo, tanto la cadencia temporal del deterioro de la demanda exterior, como las razones que la explican son diferentes. En el ejercicio previo, el sector exterior sufrió las consecuencias del encarecimiento del crudo, sobre todo durante los primeros trimestres del año. En 2001, el peor comportamiento del sector exterior respondió a las desfavorables expectativas existentes sobre el crecimiento de la economía internacional, lastrada por el deterioro en el crecimiento del PIB estadounidense y, en concreto, en lo que concierne a España, por las perspectivas poco halagüeñas sobre el crecimiento de sus principales socios comerciales comunitarios. Además, frente al año 2000, la perspectiva trimestral reveló un empeoramiento a lo largo del ejercicio 2001; puesto que comenzó con una detracción nula de la demanda externa sobre el crecimiento del PIB para finalizarlo restando tres décimas a dicho crecimiento.

Desaceleración de todas las ramas de actividad

Todas las ramas de actividad experimentaron una clara desaceleración a lo largo de 2001, destacando tanto el retroceso de la actividad primaria (–0,3 por 100) como la notable amortiguación en el crecimiento del sector industrial. La industria pasó de crecer a un 4,0 por 100 en 2000 a sólo un 1,1 por 100 en 2001. Este deterioro se explicó por la moderación de la demanda, tanto interna como externa, que afectó notablemente a la producción de bienes de equipo. La menor demanda justificó igualmente la desaceleración de la actividad terciaria, cuyo avance en 2001 fue el menor del quinquenio, con una tasa de crecimiento medio

anual del 3,3 por 100, seis décimas por debajo del ejercicio anterior. La actividad energética, por su parte, mostró una evolución dispar en sus dos principales subramas, la producción eléctrica y la petrolífera, manteniendo la primera un elevado crecimiento frente a la desaceleración de los productos refinados del petróleo; en definitiva, el balance del sector energético fue un crecimiento del 2,2 por 100, ritmo claramente inferior al 4,0 por 100 de 2000.

Moderación en la creación de empleo

La desaceleración de la actividad trajo consigo una menor creación de empleo en 2001 (cuadro I-7 y gráfico I-2). De acuerdo con las cifras de la Contabilidad Nacional Trimestral alcanzó los 366.000 puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo, frente a los 480.000 del año anterior. La tasa media anual de creación de empleo durante el ejercicio ascendió a un 2,4 por 100, siete décimas por debajo de la tasa de creación de empleo del año 2000, siendo además la más baja de los últimos cinco años. Como el ritmo de moderación de la actividad fue inferior al de amortiguación en la creación de empleo, el balance en términos de productividad aparente del trabajo fue positivo de manera que alcanzó las cuatro décimas de punto.

Del conjunto de sectores, la mayor moderación del empleo se produjo en el sector industrial, que tras haber creado empleo a un

CUADRO I-7

ACTIVIDAD, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD POR SECTORES, 1999-2001

(Tasas de variación interanual)

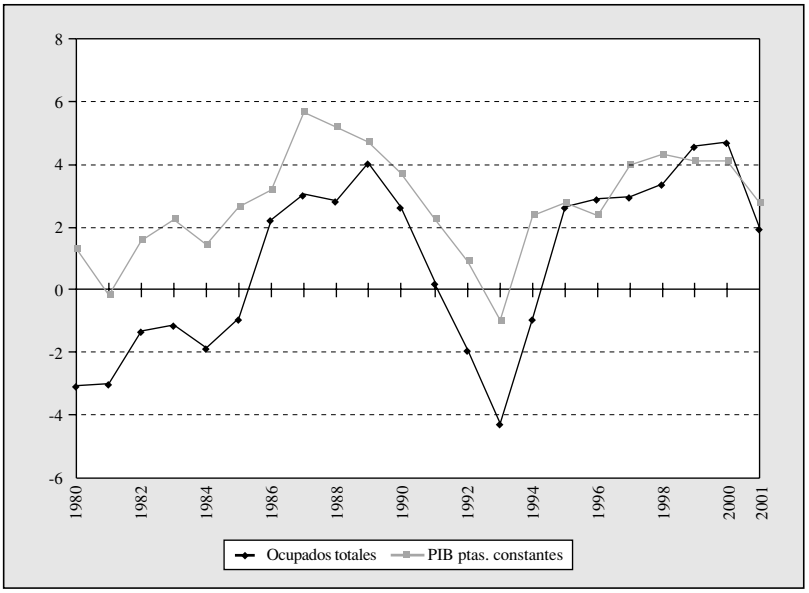
Sectores	1999			2000			2001		
	PIB real	Empleo	Productividad (1)	PIB real	Empleo	Productividad (1)	PIB real	Empleo	Productividad (1)
Agricultura	–5,0	–2,7	–2,3	1,5	–2,2	3,7	–0,3	0,2	–0,5
Industria (2)	3,0	2,9	0,1	4,0	3,3	0,7	2,2	1,3	0,9
Construcción	8,7	10,5	–1,8	6,3	6,9	–0,6	5,5	5,2	0,3
Servicios	4,2	3,6	0,6	3,9	3,0	0,9	3,3	2,5	0,8
Total	**4,1**	**3,7**	**0,4**	**4,1**	**3,1**	**1,0**	**2,8**	**2,4**	**0,4**

(1) Tasa de variación del PIB real-tasa de variación del empleo, este último medido por puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo.

(2) Incluye energía.

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

GRÁFICO I-2
CICLO DE LA ACTIVIDAD Y DEL EMPLEO, 1980-2001
(Tasas de variación interanual)



Nota: En los ocupados totales no se distingue si lo son a tiempo completo o parcial.
Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España* y *Encuesta de Población Activa.*

ritmo del 3,3 por 100 en el ejercicio 2000, pasó a generarlo al 1,3 por 100, hecho que provocó un aumento de la productividad aparente del trabajo industrial. Resulta asimismo reseñable, dado su carácter tradicionalmente pro cíclico, el mantenimiento del elevado ritmo de creación de empleo en el sector de la construcción (5,2 por 100), superior al ritmo medio de creación de empleo de la economía en 2,8 puntos porcentuales. Finalmente, aunque la creación de empleo del sector primario fue prácticamente nula, al menos no destruyó puestos de trabajo, como había sucedido en los dos años anteriores.

Este fue el último ejercicio de aplicación de la antigua Encuesta de Población Activa (EPA), a través de la cual el Instituto Nacional de Estadística (INE) estimó un crecimiento medio anual en el número de ocupados del 2,0 por 100, el menor desde mediados de los noventa, y 2,7 puntos porcentuales por debajo del crecimiento

del empleo del periodo anterior; asimismo, registró un descenso en el número de parados del 6,6 por 100 y una tasa de paro del 13,0 por 100.

La nueva EPA[5], aplicada desde el primer trimestre de 2002, responde tanto a la necesidad de adaptar la definición de desempleo a lo dispuesto en la Unión Europea[6], como a la de adecuar la encuesta a la estructura actual de la población española. Resulta previsible que dicho cambio genere un efecto estadístico que suponga una disminución de la tasa de paro[7].

Expansión monetaria y consolidación fiscal

En lo relativo al marco de política económica en el que se produjeron las tendencias descritas, cabe mencionar el carácter expansivo de la política monetaria establecida por el Banco Central Europeo (BCE). Teniendo en cuenta las previsiones de ralentización de la economía europea, la estrategia monetaria comunitaria respondió a las menores tensiones inflacionistas registradas con un descenso, en 150 puntos básicos, de los tipos de interés de las operaciones principales de financiación. Por su parte, la política fiscal española, dada la necesidad de adecuarse a lo establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, continuó en su voluntad de consolidación presupuestaria.

Más reformas estructurales

Frente a los dos ejercicios previos, en los que se introdujo una serie de reformas estructurales bajo la forma de paquetes liberalizadores[8], a lo largo de 2001 los avances en la liberalización de los mercados de bienes y servicios quedaron más diluidos en el tiempo y en la forma, ya que simplemente se procedió a desarrollar las medidas de reformas aprobadas en años anteriores y a aprobar, siempre que resultaran necesarias, nuevas normas complementarias (cuadros I-8 y I-9). El Gobierno en su *Informe de progreso sobre las reformas en los mercados de bienes y servicios y de capitales en España* de diciembre de 2001,

[5] Véase capítulo II, apartado 2.

[6] Reglamento (CE) 1897/2000.

[7] Véase capítulo II, apartado 1.

[8] Medidas urgentes de liberalización e incremento de la competencia, de 16 de abril de 1999 y el Plan de medidas para consolidar el crecimiento y la creación de empleo, de 23 de junio de 2000.

CUADRO I-8

PRINCIPALES MEDIDAS DE REFORMA EN LOS MERCADOS DE BIENES Y SERVICIOS EN 2001

(I. Cambios en las industrias de red)

ENERGÍA
Electricidad Se procedió a desarrollar las medidas del Real Decreto-Ley 6/2000[9] para aumentar la competencia en el sector a través de la participación en el mercado de un mayor número de operadores y a asegurar el acceso no discriminatorio a las redes eléctricas. A través del Real Decreto 1164/2001, de 26 de octubre, se establecieron las tarifas de acceso a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica, en el que se reformaban y actualizaban la estructura de tarifas de acceso a redes con el objetivo de simplificarla, dotarla de mayor transparencia y seguridad jurídica. En noviembre, España y Portugal acordaron la creación de un Mercado Ibérico de la Electricidad que entrará en vigor en enero de 2003 y que supondrá una mayor seguridad en los suministros y una mayor eficiencia, puesto que aumenta el número de operadores y, por consiguiente, el nivel de competencia.
Gas natural Se estableció un sistema económico integrado del sector del Gas Natural a través del Real Decreto 949/2001, de 3 de agosto. De este modo, se regula el acceso de terceros a las instalaciones de gas, se establecen las líneas básicas que deberán seguir las Normas de Gestión Técnica del sistema para asegurar el funcionamiento técnico del sistema gasista y la continuidad, calidad y seguridad del suministro; se establece el sistema de retribución de las actividades reguladas; se presentan los criterios generales que se utilizarán para la determinación de las tarifas, los peajes y los cánones, que actuarán como valores máximos y serán únicos en todo el territorio español; finalmente, se establece también el régimen de liquidaciones. Asimismo, se aprobó el plan de actuaciones de Enagás en el que está previsto que amplíe su accionariado y se establece el mecanismo adecuado para proceder a las desinversiones necesarias.
Hidrocarburos Se aprobó el Plan de Actuaciones para la ampliación del accionariado de la Compañía Logística de Hidrocarburos, con limitaciones en la participación directa o indirecta en su accionariado tanto para personas físicas o jurídicas (un 25 por 100 del capital) como para el conjunto de accionistas con capacidad de refino (un 45 por 100). Se eliminaron, además, las distancias mínimas entre las áreas de servicio de carreteras con el objetivo de aumentar la competencia a través de un aumento de los puntos de distribución y venta.
TELECOMUNICACIONES
Se modificó la Oferta de Interconexión de Referencia (OIR) que recoge los precios y condiciones a los que Telefónica ofrece el acceso a sus líneas al resto de operadores; la OIR aprobada en agosto redujo en un 26 por 100 los precios de la interconexión. Se aprobó, además, un Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas. A través del RD 1232/2001, de 12 de noviembre, se establece el procedimiento de control de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de las participaciones de las personas físicas y jurídicas en sociedades que operen en los mercados de telefonía móvil y telefonía fija.

[9] Sirva de ejemplo la aprobación del RD 1232/2001, de 12 de noviembre, que establece el procedimiento de control de las participaciones de las personas físicas y jurídicas en sociedades que operen en los mercados de generación, transporte y distribución de energía eléctrica.

CUADRO I-8 *(Continuación)*

PRINCIPALES MEDIDAS DE REFORMA EN LOS MERCADOS DE BIENES Y SERVICIOS EN 2001

(I. Cambios en las industrias de red)

TRANSPORTES
En junio, se presentó el Plan Estratégico para el Transporte de Mercancías por Carretera, Plan PETRA, marco de referencia en los próximos cinco años para toda actuación en pro de la modernización o de la mejora de la competitividad del sector. Sus principios generales son: la seguridad, calidad, protección del entorno y de fomento de la función integradora del transporte. Finalizó la privatización de la empresa de transporte aéreo Iberia, la cual inició su cotización en Bolsa en abril.
AGUA
Se aprobó el Plan Hidrológico Nacional, Ley 10/2001, de 5 de julio, que introduce diferentes medidas para optimizar los recursos hídricos, se promueven programas de I+D relacionados con este recurso y fomenta las actividades tanto de desalación y de reutilización como de reposición artificial de las aguas subterráneas. Además se prevé fomentar la participación del sector privado en las actuaciones del Plan. Se mejora la seguridad jurídica en materia de aguas a través de la aprobación en julio del Texto Refundido de la Ley de Aguas[10].

describió los resultados que durante el año de referencia se produjeron en materia de apertura, liberalización y aumento de la competencia en los mercados de bienes, servicios y capitales. Cabe recordar, que este conjunto de medidas responde al compromiso adquirido por parte del conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea en el Consejo Europeo de Lisboa, que identificaba a este tipo de reformas estructurales, junto a la adaptación de la economía a la sociedad del conocimiento, como las claves para asegurar un crecimiento equilibrado y sostenido en el medio plazo.

Las medidas adoptadas a lo largo de 2001 pertenecen a dos tipos de reformas estructurales, por un lado, aquellas cuyo objetivo es asegurar la apertura o liberalización de las denominadas industrias de red (cuadro I-8), como son las redes energéticas de telecomunicaciones, de transportes o de agua, que por su naturaleza como

[10] Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

CUADRO I-9

PRINCIPALES MEDIDAS DE REFORMA EN LOS MERCADOS DE BIENES Y SERVICIOS EN 2001

(II. Cambios en el marco de la actividad)

En materia de defensa de la competencia

Durante el ejercicio se debatió el Proyecto de Ley de Coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia[11], que finalmente fue aprobado en febrero de 2002. Esta Ley establece los puntos de conexión que delimitan el ejercicio de las competencias por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas, los mecanismos necesarios de coordinación y cooperación[12] en este ámbito y un procedimiento para resolver los posibles conflictos. Asimismo, se aprobó el Real Decreto 1443/2001, de 21 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, en lo referente al control de las concentraciones económicas[13], que trata de introducir una mayor agilidad, transparencia y seguridad jurídica en lo relativo a este tipo de operación. Introduce la obligatoriedad de publicación de los informes del Servicio de Defensa de la Competencia sobre las operaciones analizadas, tras haber sido autorizada la operación en su primera fase o se haya remitido el expediente al Tribunal de Defensa de la Competencia. Aunque no lo recoge esta norma, se prevé, además, un aumento de los recursos propios del Tribunal de Defensa de la Competencia mediante a la afectación a su nuevo presupuesto del 50 por 100 de la tasa por análisis y estudio de operaciones de concentración. Finalmente, se prevé modificar el Real Decreto 157/1992, de 21 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 16/1989, de 17 de julio, en materia de exenciones por categorías, autorización singular y registro de Defensa de la Competencia, con el objetivo de incorporar a la normativa española los nuevos reglamentos de exención comunitarios, que dan mas libertad de actuación a aquellas empresas que no tienen el poder de mercado suficiente como para alterarlo, centrando su actuación en los casos de mayor repercusión económica.

---

[11] Aprobado finalmente el 21 de febrero de 2002. Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia. Responde a una Sentencia del Tribunal Constitucional del 11 de noviembre de 1999 (STC 208/1999) en la que reconocía que la materia denominada «defensa de la competencia» no se hallaba atribuida expresamente como tal al Estado por la Constitución, competencia que por consiguiente podría corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus propios Estatutos.

[12] En el artículo 5 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia, se crea el Consejo de Defensa de la Competencia que, con participación del Estado y de las Comunidades Autónomas, garantizará una aplicación coherente de la normativa de la competencia en la economía española en su conjunto.

[13] Este Real Decreto desarrolla la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la competencia, en lo referente al procedimiento de control de concentraciones y la forma y contenido de la notificación de las mismas, sustituyendo al Real Decreto 1080/1992, de 11 de septiembre.

CUADRO I-9 *(Continuación)*

PRINCIPALES MEDIDAS DE REFORMA EN LOS MERCADOS DE BIENES Y SERVICIOS EN 2001

(II. Cambios en el marco de la actividad)

En materia de contratación pública
Se aprobó el Reglamento que desarrolla la Ley de contratos de las Administraciones Públicas y se estableció la licitación competitiva de los servicios de telecomunicaciones para el sector público[14] Además, respecto a las contrataciones públicas, el CES tuvo la oportunidad de dictaminar[15] el Anteproyecto de Ley Reguladora de la concesión de obras públicas cuyo objetivo era que el sector privado se sintiera atraído por la financiación, construcción y explotación de infraestructuras de interés publico.
En el mercado de trabajo
Se aprobó 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, sin contar con apoyo de los agentes económicos y sociales[16]. Las principales medidas adoptadas tratan de: impulsar el programa de fomento del empleo indefinido, limitar la utilización de la contratación temporal, adaptar el régimen jurídico del contrato a tiempo parcial a las nuevas necesidades del mercado de trabajo y derogar la normativa existente que estimulaba la jubilación forzosa de los trabajadores de mayor edad como instrumento de la política de empleo.

Fuente: Elaboración propia a partir del *Informe de progreso sobre las reformas en los mercados de bienes y servicios y de capitales en España,* diciembre de 2001.

proveedores de *inputs* básicos para el resto de sectores desempeñan un papel indiscutible a la hora de determinar la competitividad de la economía española.

Por otro lado, se llevaron a cabo cambios normativos que afectan al marco en el que se desenvuelve la actividad económica (cuadro I-8). Destacaron las novedades en materia de defensa de la competencia, la adaptación de la contratación pública a unos mercados más liberalizados y, finalmente, algunas medidas de reforma del mercado de trabajo.

[14] Real Decreto 541/2001 de 18 de mayo.

[15] Dictamen del CES 1/2002, de 15 de enero, sobre el Anteproyecto de Ley Reguladora de la concesión de obras públicas.

[16] Para una valoración más detallada de las reformas introducidas en el mercado de trabajo, véase capítulo II.

Previsión de recuperación en la segunda mitad de 2002

Los informes de la Comisión Europea[17], la OCDE[18] y el Fondo Monetario Internacional (FMI)[19], relativos a sus perspectivas económicas coinciden en prever para la economía española una continuidad en la desaceleración para el ejercicio 2002 (cuadro I-10), de modo que la tasa del crecimiento del PIB alcanzará un 2,1 por 100 de media para el conjunto del ejercicio según los dos primeros y un 2,3 por 100 según el FMI. Estas previsiones son más pesimistas que las realizadas por el Ministerio de Economía en su *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España, 2001-2005,* de diciembre de 2001, en las que se prevé un crecimiento del PIB del 2,4 por 100. La institución europea y los organismos internacionales parecen coincidir en que la moderación del crecimiento del producto tocará fondo, probablemente, en el primer semestre de 2002, y comenzará a recuperar un cierto ímpetu en la segunda mitad de año.

CUADRO I-10

PREVISIONES ECONÓMICAS PARA ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA EN 2002

(Tasas de variación interanual)

Conceptos	Ministerio de Economía	Comisión Europea		OCDE	
	España	España	UE-15	España	UE-15
PIB	2,4	2,1	1,5	2,1	1,5
Consumo privado	2,2	2,0	1,5	1,8	1,7
Consumo público	2,0	3,1	1,9	2,8	1,8
Formación bruta de capital	3,3	1,9	0,6	1,9	0,0
Exportaciones de bienes y servicios	4,5	2,8	2,2	3,3	–
Importaciones de bienes y servicios	4,6	3,4	1,8	3,0	–
Deflactor del consumo privado	2,6	2,9	2,1	2,8	2,1
Deflactor del PIB	2,9	3,1	2,1	2,6	2,3
Variación del empleo	1,1	1,2	0,3	1,2	0,4
Tasa de desempleo	12,4	12,8	7,8	10,7	7,6
Necesidad de financiación de las AAPP (% del PIB)	0,0	–0,2	–1,1	–0,3	–1,3

Fuentes: OCDE, *Economic Outlook n.º 71,* abril de 2002. Comisión Europea, *Previsiones de primavera,* 2002. Ministerio de Economía, *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España, 2001-2005,* diciembre de 2001.

[17] Comisión Europea, *Previsiones de primavera,* Economía Europea n.º 2/2002.
[18] OCDE, *Economic Outlook n.º 71,* abril de 2002.
[19] FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial,* abril de 2002.

En 2002, se espera una moderación en el consumo privado respecto al crecimiento registrado en 2001, que responde a la menor creación de empleo, a la falta de indiciación de la tarifa y de los mínimos personal y familiar del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), a la desaparición del efecto que la llegada del euro tuvo sobre el consumo privado en el ejercicio anterior y, en general, al deterioro de la confianza de los consumidores afectada por una mayor incertidumbre tanto sobre la situación económica del hogar y general, como sobre la conveniencia de realizar compras importantes.

Respecto a la formación bruta de capital fijo, las divergencias entre las previsiones son muy elevadas. La Comisión Europea y la OCDE coinciden en considerar que la inversión crecerá en 2002 un 1,9 por 100, 1,4 puntos por debajo del crecimiento previsto por el Ministerio de Economía. De hecho, sólo la estimación del Gobierno pronostica una recuperación de la misma frente al ejercicio 2001. De acuerdo con sus previsiones, la mayor actividad económica internacional, propiciada por la recuperación de Estados Unidos, permitirá volver a registrar tasas de variación positivas de inversión en bienes de equipo que compensará la mayor ralentización que se espera de la inversión en construcción. De este modo, la formación bruta de capital experimentará un crecimiento en 2002 del 3,3 por 100, ocho décimas por encima del crecimiento registrado en 2001.

Posible deterioro de las cuentas públicas

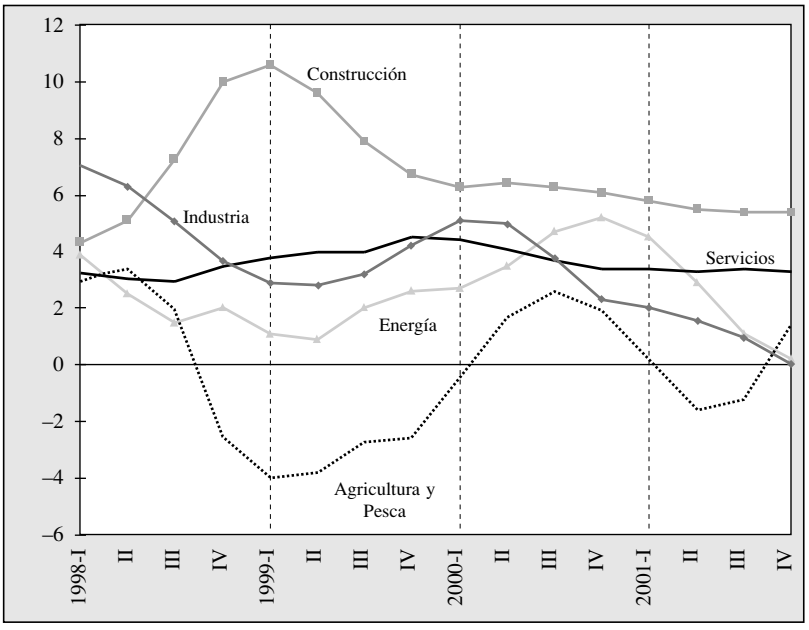
La Comisión Europea y la OCDE estiman que la desaceleración económica tendrá un efecto negativo sobre los resultados de las cuentas públicas mayor del previsto por el Gobierno, de modo que el déficit público alcanzará, de acuerdo con sus previsiones respectivas, el –0,2 por 100 y el –0,3 por 100 del PIB. La debilidad de la demanda de consumo y la incertidumbre sobre la recuperación de la inversión, junto al menor ritmo de creación de empleo y la reducción de la masa salarial, podrán, por la acción de los estabilizadores automáticos del presupuesto, acentuar los desequilibrios fiscales de carácter cíclico en 2002. Se moderará el incremento de la recaudación por impuestos directos e indirectos debido al menor crecimiento de las bases fiscales (renta y consumo), al tiempo que podrían aumentar las tasas de crecimiento del gasto en transferencias por subsidio de desempleo.

Sin embargo, el Gobierno mantiene, en un contexto de menor crecimiento como el previsto, su objetivo de alcanzar el equilibrio presupuestario en el ejercicio 2002, lo que podría afectar negativamente a la demanda, al restar eficacia a los estabilizadores automáticos y tener efectos pro cíclicos[20].

3.2. El comportamiento de los principales sectores productivos

La moderación en el crecimiento de la economía española se debió, por el lado de la oferta, a la evidente desaceleración de todas las ramas de la actividad productiva, destacando tanto la caída, en media anual, de la actividad primaria, como la notable amortiguación en el crecimiento del sector industrial.

Gráfico I-3
COMPONENTES SECTORIALES DEL PIB, 1998-2001
(Tasas de variación interanual)



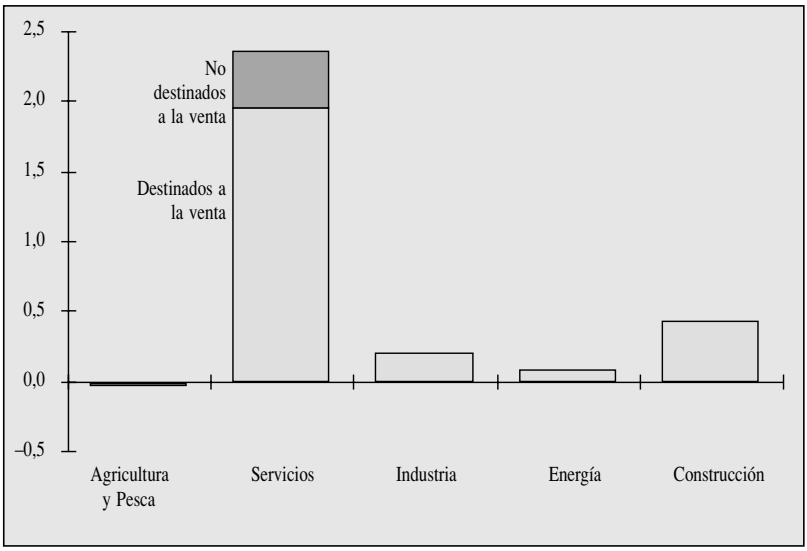
Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

[20] Véase apartado 6.3 de este mismo capítulo.

GRÁFICO I-4

RESULTADOS SECTORIALES EN 2001

(Aportación porcentual al crecimiento del PIB)



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

CUADRO I-11

ACTIVIDAD ECONÓMICA POR SECTORES, 1999-2001

(Tasas de variación interanual de los componentes del PIB en pesetas constantes)

Años	Trimestres	Agricultura y Pesca	Industria	Energía	Construcción	Servicios
1999	I Trim.	–4,0	2,9	1,1	10,6	3,8
	II Trim.	–3,8	2,8	0,9	9,6	4,0
	III Trim.	–2,7	3,2	2,0	7,9	4,0
	IV Trim.	–2,6	4,2	2,6	6,7	4,5
	Media	**–5,0**	**3,1**	**2,9**	**8,7**	**4,2**
2000	I Trim.	–0,4	5,1	2,7	6,3	4,4
	II Trim.	1,7	5,0	3,5	6,4	4,1
	III Trim.	2,6	3,8	4,7	6,3	3,7
	IV Trim.	1,9	2,3	5,2	6,1	3,4
	Media	**1,5**	**4,0**	**4,0**	**6,3**	**3,9**
2001	I Trim.	0,1	2,0	4,5	5,8	3,4
	II Trim.	–1,6	1,6	2,9	5,5	3,3
	III Trim.	–1,2	1,0	1,1	5,4	3,4
	IV Trim.	1,5	0,0	0,2	5,4	3,3
	Media	**–0,3**	**1,1**	**2,2**	**5,5**	**3,3**

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

En 2001 se corroboró la desaceleración de la actividad industrial iniciada en el ejercicio anterior; de hecho, el Valor Añadido Bruto (VAB) del sector industrial, exceptuando la construcción y la energía, registró un crecimiento casi tres puntos inferior al de 2000. Este deterioro se explica por la moderación de la demanda, tanto interna como externa, que afectó notablemente a la producción de bienes de equipo.

La menor demanda provocó, igualmente, la desaceleración de la actividad terciarias; mientras que la construcción, sector de máximo protagonismo durante el ejercicio 2001, registró el mayor ritmo de crecimiento.

3.2.1. **Aportación negativa al crecimiento por parte del sector primario**

Tras una breve recuperación de la actividad durante el año 2000, el sector primario registró para el conjunto de 2001 un deterioro que, en términos de VAB, supuso un descenso del 0,3 por 100, frente al crecimiento del 1,5 por 100 de 2000. El deterioro de la actividad del sector primario supuso una sustracción de 0,1 décimas de punto al crecimiento del PIB (gráfico I-3, gráfico I-4 y cuadro I-11).

Frente al ejercicio anterior, en 2001, la subrama de ganadería mostró un mejor comportamiento, probablemente gracias al efecto de base que pudieron haber tenido los malos resultados de 2000, mientras que la subrama agrícola sufrió, sobre todo en los trimestres centrales del año, las consecuencias de las adversas condiciones meteorológicas.

Las ramas agrarias en 2001

En la rama agraria (agricultura y ganadería), la producción experimentó un crecimiento del 4,45 por 100 (35.588,0 millones de euros frente a los 34.069,7 del año anterior[21]); aunque el comportamiento de las diferentes producciones es muy desigual. La de cereales ha perdido casi el 40 por 100 de la producción respecto al año anterior, si bien el maíz tuvo una buena cosecha (4,7 millones de toneladas) ya que, al ser un cultivo de regadío, no se vio afectado por la meteorología. Destacó el aumento de la pro-

[21] En valores corrientes a precios básicos.

ducción de aceite de oliva con un crecimiento del 48 por 100 respecto del año 2000.

Por su parte, la producción de carne de vacuno experimentó unas pérdidas estimadas en más de 100.000 millones de pesetas debido a la crisis de la Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB); y el lácteo, aunque también ha estado afectado por la crisis de las «vacas locas», ha disfrutado de unos precios relativamente estables.

En el ovino y caprino, los precios tuvieron durante el año 2001 una subida media del 15,0 por 100, debido principalmente al cierre de fronteras a consecuencia de la aparición de la fiebre aftosa en algunos Estados miembros de la Unión Europea, y de forma particular en Reino Unido.

En materia fiscal, el año 2001 estuvo marcado, principalmente, por las medidas del denominado acuerdo del gasóleo, que se había firmado en septiembre de 2000 y que fue una consecuencia de la subida del precio de los carburantes y de las consiguientes pérdidas que ello supuso para el sector agrario. Dicho Acuerdo contempla la aplicación de medidas de compensación fiscal en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y la apertura de una línea de crédito por valor de 35.000 millones de pesetas (210,35 millones de euros).

En lo que respecta a las OCM (Organización Común de Mercado) cabe señalar las siguientes novedades:

— Reforma de la OCM de la remolacha en mayo: se prorroga el régimen de cuotas por cinco años, hasta la campaña 2005-2006, se suprimen los reembolsos de los gastos de almacenamiento y se recorta la cuota de toneladas de azúcar (para España, repercute en unas 3.000 toneladas).

— Reforma de la OCM de algodón en abril: se modifica el régimen de ayudas en lo relativo a las penalizaciones por rebasamiento de la Cantidad Máxima Garantizada (CMG).

— Reforma de la OCM de ovino y caprino en diciembre: se establece una prima base fija de 21 euros para las ovejas productoras de corderos pesados y una prima adicional de 7 euros por cabeza para las explotaciones situadas en zonas desfavorecidas.

En lo referente a las políticas horizontales, hay que mencionar la aprobación del Plan Hidrológico Nacional y la presentación, en julio, del Plan Nacional de Regadíos. La aprobación de este último está prevista para el año 2002, aunque se puede indicar que entre las previsiones contenidas en el proyecto está la realización de programas de consolidación y mejora de regadíos (1.134.891 hectáreas), de regadíos en ejecución (138.365 hectáreas) y de regadíos sociales (86.426 hectáreas).

En el ámbito internacional, hay que señalar, aquí también, la celebración en la ciudad de Doha (Qatar) de la Cumbre Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) entre el 9 y el 13 de noviembre. En ella, los temas agrarios estuvieron, como es habitual, en el centro de la polémica, y las discusiones enfrentaron posiciones muy encontradas. Tras el fracaso de Seattle, los 142 países convocados para esta nueva Ronda de negociaciones de la OMC, iniciarán un camino largo y complicado cuyos resultados son, en estos momentos, muy inciertos.

El sector pesquero en 2001

En el sector de la pesca, en abril de 2001 se produjo la ruptura de las negociaciones del Acuerdo de Pesca con Marruecos. Esta decisión afectaba a una flota de casi 400 barcos y unos 4.500 pescadores. Unos meses después, en noviembre, el Consejo de Ministros de la Unión Europea aprobó el Plan de Ayudas para la Reestructuración de la Flota que faenaba en el caladero de Marruecos. Dicho Plan contempla la concesión, para las flotas de España y Portugal, de un total de 197 millones de euros, 186 de los cuales corresponden al sector español. Por otra parte, la ratificación del Acuerdo Pesquero con Mauritania permite reubicar unos 50 barcos que faenaban en el caladero de Marruecos.

Otro aspecto a destacar es la aprobación de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca marítima del Estado, entre cuyos objetivos se establecen los siguientes:

— La regulación de la pesca marítima, competencia exclusiva del Estado, conforme a lo establecido por el artículo 149.1 19.ª de la Constitución.

— El establecimiento de la normativa básica de ordenación del sector pesquero y de la actividad comercial de productos

pesqueros, así como la regulación del comercio exterior de los mismos.

— La programación de la investigación pesquera y oceanográfica de competencia del Estado en el ámbito de la política pesquera.

— El establecimiento del régimen de infracciones y sanciones en materia de pesca marítima en aguas exteriores.

La Ley regula los requisitos del reconocimiento de las Organizaciones de Productores y las obligaciones derivadas de las importantes intervenciones que les atribuye la normativa comunitaria respecto a la adaptación de la oferta a las exigencias de los mercados pesqueros.

También, cabe destacar que, en la Exposición de Motivos, se reconoce la tradicional implantación de las Cofradías de pescadores en el litoral, y su naturaleza jurídica de corporaciones de derecho público.

En lo que respecta a las cuotas pesqueras, en diciembre de 2001 el Consejo de Ministros de la Unión Europea aprobó las de 2002. Con carácter general, se establece una reducción considerable de las capturas. Destacan, para España, la reducción en un 45 por 100 de la bacaladilla (de 79.910 a 44.160 Tm), de un 23 por 100 de la cigala (de 2.395 a 1.628 Tm) y el jurel (de 61.660 a 47.095 Tm). La cuota de rape se reduce en un 19 por 100 (de 6.950 a 5.610 Tm), en un 14 por 100 la de gallo (de 10.620 a 9.050 Tm). Las demás especies sufren reducciones menores o mantienen su cuota. Solamente la caballa y la merluza tienen unas cuotas algo superiores (2 por 100 y 6 por 100 respectivamente); aunque en el caso de la merluza, la elevación del volumen de capturas corresponde a las aguas irlandesas y británicas, Gran Sol y Golfo de Vizcaya, pero en las ibéricas se recortan.

Cabe señalar, también, que en la reunión ordinaria de la Comisión Internacional para la Conservación del Atún en el Atlántico (ICCAT) celebrada en noviembre, no se llegó a un acuerdo, por falta de *quórum,* para la regulación de las diferentes pesquerías, por lo que se mantienen las cuotas vigentes hasta la fecha. La próxima reunión de esta Comisión tendrá lugar en octubre de 2002.

En materia de estructuras pesqueras, a primeros de año se aprobaron las ayudas al sector de la pesca en función de los programas comunitarios (periodo 2000-2006). Las previsiones contemplan unas ayudas comunitarias de 282.000 millones de pesetas (1.692 millones de euros) procedentes de los fondos Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP), cifra a la que se suman 57.300 millones de pesetas (343,8 millones de euros) de la Administración española.

El año 2001 ha sido también el año en que la Comisión presentó el Libro Verde sobre el futuro de la Política Pesquera Común (PPC)[22]. Se trata de un documento muy debatido que está concebido como el punto de partida para la reforma de la PPC.

Existen posiciones contrarias al contenido del Libro Verde por entender que en dicho documento no se defiende al sector pesquero comunitario y que no se atiende a la búsqueda del equilibrio necesario entre la sostenibilidad de los recursos y la de la actividad pesquera comunitaria en sus vertientes económica y social. En esta línea, España, Francia, Grecia, Italia, Irlanda y Portugal han constituido un frente común[23] manifestando su posición contraria y su rechazo al contenido del Libro Verde.

Finalmente, en materia de comercio exterior, los datos ofrecidos por el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX) a diciembre de 2001 indican un comportamiento favorable con respecto al año anterior. Las importaciones han alcanzado la cifra de 3.802,41 millones de euros (en el año 2000 esa cifra fue de 3.231,54 millones de euros). Las exportaciones se situaron en los 1.592,06 millones de euros, frente a los 1.328,76 del año 2000.

Acuicultura en 2001

La producción española de acuicultura (ocupa a 36.000 empleados, con un valor de producción de 70.835 millones de pesetas) alcanzó en el año 2000 las 312.170,5 toneladas[24], y las estimaciones correspondientes al año 2001[25] sitúan dicha cifra en un aumento de unas 2.000 toneladas.

---

[22] COM (2001)135 final, Bruselas 23-3-2001.

[23] Documento común firmado por los Ministros de Asuntos Exteriores dirigido al Comisario de Pesca de la Unión Europea en febrero de 2002.

[24] Datos suministrados por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Subdirección General de estadísticas agroalimentarias).

[25] Estimaciones realizadas por la Federación Europea de Productores de Acuicultura (FEAP).

La piscicultura marina y continental comprende unas 200 instalaciones. De la primera destacan las especies de dorada, lubina y rodaballo con una producción estimada de 9.100, 2.120 y 3.800 toneladas respectivamente. Sin embargo, esos datos no deben enmascarar la crisis que está atravesando el sector en las especies de lubina y dorada, cuyo potencial de crecimiento puede verse frenado a consecuencia de las producciones griegas (la producción en Grecia de estas especies ha crecido en 2001 por encima del 75 por 100 colocando sus productos en el mercado español a precios muy bajos y teniendo consecuencias negativas en la comercialización de otras especies como la trucha).

Las estimaciones de 2001 para el mejillón y la trucha arco-iris se han mantenido estables con respecto al año 2000, y las producciones de ostra y almeja experimentaron pequeños aumentos.

Hay que destacar, igualmente, el gran crecimiento que ha experimentado en los últimos años el engorde de atunes en jaulas instaladas en el mar. La producción anual, de 3.700 toneladas, se destina prácticamente en su totalidad al mercado japonés y procede de cinco empresas localizadas en la Comunidad Autónoma de Murcia. El empuje que la acuicultura está teniendo en la cría de diversos tipos de pescado es en buena medida por el incremento del consumo de pescado.

El Libro Blanco de la Acuicultura Española fue publicado este año y se elaboró un Plan de Líneas Estratégicas que contemplan las necesidades más relevantes, algunas de las cuales ya han empezado a desarrollarse. Se han iniciado siete: política financiera y régimen tributario, mercados y comercialización de los productos de la acuicultura, sanidad veterinaria, educación y formación profesional, planificación litoral y planificación hidrológica y gestión medio ambiental. Para el año 2002 se iniciará la de simplificación administrativa y la creación de un observatorio español de acuicultura.

3.2.2. **Notable desaceleración del sector industrial**

Tras un ejercicio con excelentes resultados en términos de crecimiento, 2001 reveló una notable desaceleración en la actividad industrial. Como ya se ha manifestado, el VAB del sector indus-

trial, exceptuando la construcción y la energía, registró una variación media anual del 1,1 por 100, casi tres puntos porcentuales por debajo del crecimiento del ejercicio anterior. De este modo, la aportación al crecimiento del sector industrial fue sólo de 0,2 puntos, cinco décimas por debajo de su aportación en 2000. Desde una perspectiva trimestral, se corroboró la desaceleración iniciada en el ejercicio 2000, de modo que frente al primer trimestre de aquel ejercicio en el que se registró una tasa de crecimiento interanual del VAB industrial del 5,1 por 100, el último trimestre de 2001 la actividad industrial mostró un crecimiento nulo (0,0 por 100), (gráfico I-3, gráfico I-4 y cuadro I-11).

Caída del Índice de Producción Industrial

De hecho, desde 1996 no se había vuelto a registrar descenso alguno en el Índice de Producción Industrial (IPI), principal indicador de la actividad industrial. En esta ocasión disminuyó de media anual, una vez descontados los efectos del calendario[26], un 1,4 por 100 frente al crecimiento del 4,4 por 100 del periodo anterior, esto es, cinco puntos porcentuales menos. Por trimestres se observa que a lo largo del año el IPI registró tasas de variación negativas, siendo especialmente notable la caída registrada en el cuarto trimestre del año, en el que el ritmo de descenso fue de 3,1 por 100.

Aunque todos y cada uno de los componentes del índice decrecieron en media anual, el descenso más notable fue el experimentado por los bienes de equipo, que cayeron un 3,6 por 100 de media anual, en línea con el descenso de la inversión en estos bienes, que respondió fundamentalmente al deterioro de las expectativas empresariales, dado el menor empuje de la demanda tanto interna como externa.

Respecto al IPI de los bienes de consumo, se observó igualmente un descenso del 1,6 por 100, deterioro extensible a todos sus subgrupos excepto al de farmacia y química, que creció un 1,5 por 100, y al de alimentación, que aumentó un 0,4 por 100 tras haber registrado en los dos ejercicios anteriores sendos descensos. Finalmente, el IPI de los bienes intermedios descendió un 0,3 por 100, aunque

[26] El hecho de descontar los efectos del calendario da lugar al llamado IPI *filtrado* que se obtiene tras realizar la corrección del IPI general de los efectos del calendario laboral con el fin de eliminar la influencia del número de días laborables y de las festividades en las diferentes Comunidades Autónomas, lo que facilita las comparaciones entre los mismos meses de años diferentes.

los subgrupos de energía y material de construcción mantuvieron tasas de variación positivas.

Por ramas de actividad, se observa que sólo la rama de energía manifestó una tasa de variación anual positiva, del 3,0 por 100, con una significativa recuperación a lo largo de los trimestres. Por el contrario, los mayores retrocesos correspondieron a los equipos informáticos, el material electrónico y la producción de madera y muebles, con descensos del 33,0 por 100, 14,1 por 100 y 12,1 por 100, respectivamente.

Moderado crecimiento de la energía

La energía, por su parte, registró un crecimiento de su VAB del 2,2 por 100, 1,8 puntos por debajo del ejercicio anterior, pasándose de un crecimiento interanual del 4,5 por 100 en el primer trimestre a un 0,2 por 100 en el último. No obstante, el comportamiento por subramas fue dispar. Mientras que la producción de energía eléctrica mantuvo su dinamismo, la producción de productos refinados del petróleo se desaceleró notablemente.

En 2001, la demanda total de energía eléctrica, en línea con la moderación en el crecimiento de la actividad, creció, una vez corregidos los efectos de la temperatura y la laboralidad, un 5,2 por 100, 1,3 puntos porcentuales por debajo del crecimiento experimentado en el ejercicio anterior. Aunque a finales de año se observó un repunte en los precios medios del mercado de la producción eléctrica por la escasez de precipitaciones, en media anual el precio medio fue inferior al de 2000 en un 1,2 por 100, alcanzando los 3,859 céntimos de euro el kilovatio hora.

Aumentó la producción hidroeléctrica

Frente al año anterior, y pese a la escasa pluviosidad de los últimos meses de 2001, la aportación de la energía hidroeléctrica al conjunto de la producción de régimen ordinario[27], alcanzó un 21,5 por 100 del total, frente al 15,8 por 100 del ejercicio anterior. La producción de origen nuclear representó un 34,7 por 100 del total, sólo medio punto menos que el año anterior, mientras que la aportación de la producción térmica (carbón y fuelgas) descendió desde el 49,0 por 100 de 2000 hasta el 43,9 por 100 de 2001.

[27] No incluye renovables.

Resulta igualmente reseñable, dentro de los productores de régimen especial, el aumento experimentado por las centrales que utilizan fuentes de energía renovables, incluida la hidráulica, que aportaron un 43,9 de la potencia de este régimen, 7,5 puntos más que en 2000.

Los hechos más relevantes que marcaron el comportamiento del sector eléctrico en 2001 fueron, el intento de fusión de algunas empresas eléctricas, la aparición de un quinto operador en el mercado de generación[28], las restricciones en el suministro eléctrico que a finales de año se produjeron en determinados territorios de la geografía española y el reto que supone para las compañías eléctricas la liberalización del sector del gas.

Restricciones en el suministro eléctrico durante 2001

Las restricciones simplemente reflejaron cómo la oferta no satisfizo la demanda de energía eléctrica en determinados momentos extremos del año. Aunque los cortes en el suministro se produjeron en 2001, el análisis del crecimiento de ambas variables, la demanda y la oferta de energía eléctrica, durante la fase alcista del ciclo económico permitía prever los problemas que se avecinaban. Según las cifras recogidas por la Red Eléctrica Española, desde 1996, año en el que se inicia el ciclo hasta el año 2000, la demanda máxima de potencia media horaria creció un 31,1 por 100, mientras que la potencia instalada en régimen ordinario, lo hizo en un 2,8 por 100 (considerando el régimen especial, el crecimiento de la potencia instalada alcanzó un 12,3 por 100); no obstante en cifras absolutas anuales todavía la potencia instalada supera a la demanda máxima.

Desde la perspectiva de la demanda, el crecimiento del consumo de electricidad por encima del crecimiento del PIB podría poner de manifiesto la inexistencia de medidas que trataran de incentivar un uso racional de este tipo de energía, además de reflejar que se está produciendo un equipamiento de electrotecnologías de consumo de la sociedad en general, lo cual es previsible habida cuenta de nuestro desfase con respecto a los países de nuestro entorno.

[28] Tras la venta por parte de Endesa de Viesgo al grupo italiano Enel, éste se convierte en el quinto operador relevante (los otros cuatro son: Endesa, Unión Fenosa, Iberdrola e Hidrocantábrico) en el mercado español con alrededor de un 5,0 por 100 del mercado de generación.

Por su parte, desde el punto de vista de la oferta, se observa que el marco regulatorio español del sector eléctrico no había contemplado, al menos hasta 2001, ninguna medida eficaz que garantizase el suministro de energía.

Se fomentan las interconexiones eléctricas

Parte del problema podría resolverse a través del establecimiento de interconexiones con el resto de Europa, aspecto en el que insistió la Comisión Europea[29], y se vio reforzado, además, en las conclusiones del Consejo Europeo de Barcelona de 13 de marzo de 2002. En este sentido destaca la firma en noviembre de 2001 de un Protocolo entre España y Portugal para la creación de un Mercado Ibérico de la Electricidad que entrará en vigor en enero de 2003, y cuyo objetivo declarado es la mayor seguridad en los suministros y una mayor eficiencia[30].

Igualmente, desde el punto de vista de la normativa española, los avances en 2001 en el ámbito de la regulación del sector eléctrico fueron escasos, aunque destacaron las medidas que tratan de limitar la concentración vertical en el sector eléctrico en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 1232/2001, de 12 de noviembre, que establece el procedimiento de control de las participaciones de las personas físicas y jurídicas en sociedades que operen en los mercados de generación, transporte y distribución de energía eléctrica. Asimismo, se aprobó el Real Decreto 1164/2001, de 26 de octubre, en el que se establecieron las tarifas de acceso a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica, con el objetivo de reformar la estructura de tarifas de acceso a redes, actualizarla, simplificarla y dotarla de mayor transparencia y seguridad jurídica.

Descenso en el precio del petróleo

Frente al ejercicio anterior en el que los hidrocarburos, tanto el gas natural como los derivados del petróleo tuvieron que hacer frente al *shock* de oferta que supuso la escalada en los precios internacionales

[29] A lo largo del ejercicio la Comisión Europea supervisó la asignación de la capacidad de los interconectores saturados. Sirvan de ejemplo las conexiones entre Noruega y Dinamarca, entre Dinamarca y Alemania (ambos en enero de 2001), entre Reino Unido y Francia, Alemania y Bélgica con Holanda, y España y Francia (las tres en marzo de 2001).

[30] El desarrollo de este Mercado Ibérico de la Electricidad exigirá un aumento de las interconexiones eléctricas transfronterizas, la creación de un operador único del mercado ibérico, cuyo capital estará abierto a las empresas de los dos países y una coordinación de los actuales operadores del Sistema, la española Red Eléctrica Española y la portuguesa Rede Eléctrica Nacional.

del crudo, 2001 se caracterizó por el descenso del precio del petróleo en los mercados internacionales, de modo que el precio del barril tipo brent alcanzó un precio medio anual de 24,44 dólares, es decir un 14,1 por 100 por debajo del precio medio de 2000.

El descenso de los precios internacionales del crudo se tradujo en menores precios de los hidrocarburos líquidos de mayor consumo en España, no obstante se observa una cierta rigidez a la baja en su conjunto. Las reducciones de precios registradas fueron muy inferiores a las experimentadas en el mercado internacional de petróleo, de una parte, por la gasolina 95 sin plomo, que redujo su precio en un 3,0 por 100, pasando de 0,334 euros por litro a 0,324 euros por litro en 2001, y, de otra, por el gasóleo de automoción, que pasó de 0,327 euros por litro a 0,326 euros por litro en 2001, esto es una reducción del 0,2 por 100.

Se encarece la bombona de butano

El precio del gas licuado del petróleo (GLP) envasado (bombona de butano), por su parte, experimentó una subida del precio máximo de la botella de 12,5 kilos hasta las 1.410 pesetas (8,47 euros) en octubre de 2001. No obstante, para 2002, se prevé un aumento del precio máximo hasta 9,19 euros por bombona tras la aplicación de la modificación introducida en la Ley 24/2001, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, de 27 de diciembre, en la que establecía un aumento del IVA aplicable a las ventas de GLP envasado, que pasarían a estar gravadas al 16 por 100 frente al 7 por 100 o tipo reducido[31].

Cabe recordar que el Consejo Económico y Social, en su Dictamen 3/2001, de 3 de octubre, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, consideró que el cambio en el tipo de IVA que grava los gases licuados del petróleo envasados, desde el tipo reducido al normal, tendría una repercusión negativa sobre la evolución de la inflación[32], precisamente en

[31] Este cambio responde a la necesidad de adaptar el articulado de la Ley 37/1992 a ciertas novedades legislativas comunitarias, en concreto, a la Directiva 2000/65/CE del Consejo, de 17 de octubre, por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE en lo que respecta a la determinación del deudor del impuesto sobre el valor añadido, así como a determinadas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que afectan a aspectos concretos de esta Ley.

[32] Esta consideración, expuesta en CES, Dictamen 3/2001, de 3 de octubre, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden so-

un momento de ensombrecimiento del panorama económico. En el caso de los GLP envasados, además, habría que tener en cuenta que su consumo, eminentemente doméstico, es mucho mayor en España que en la Unión Europea[33], y que se centra en un sector de la población no sólo con un nivel inferior de renta, sino además con menos alternativas para la elección de una u otra fuente de energía, y más en concreto para cambiar su consumo a gas natural.

En dicho Dictamen, el CES instaba al Gobierno a que procediera a replantear ante los órganos competentes de la Unión Europea el tratamiento comunitario en el IVA de los GLP envasados, de modo que se obtuviera para ellos un tratamiento similar al del gas natural y la electricidad ya que, de acuerdo con el artículo 12.3.b) de la vigente Directiva 92/77/CEE del Consejo, «los Estados miembros podrán aplicar un tipo impositivo reducido al suministro de gas natural y electricidad siempre que no exista riesgo alguno de distorsión de la competencia».

Finalmente, en virtud de la propia Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, se creó un nuevo impuesto sobre las ventas minoristas de algunos hidrocarburos, que se comentará en el epígrafe 6 de este mismo capítulo.

El año de la liberalización del gas natural

El gas natural, por su parte, experimentó, como se ha señalado previamente al describir las reformas estructurales llevadas a cabo en el ejercicio (cuadro I-8), un notable empuje en su proceso de liberalización, a través del Real Decreto 949/2001, de 3 de agosto, por el que se regula el acceso de terceros a las instalaciones gasistas y se establece un sistema económico del sector del Gas Natural, como a través de la Orden de 29 de junio de 2001, sobre la aplicación del gas natural procedente del contrato de Argelia, que establecía el reparto temporal del 25 por 100 del contrato por

cial, se hacía igualmente extensible al aumento del tipo de IVA aplicable a la venta de ciclomotores.

[33] De acuerdo con el informe de la Comisión Europea, *Hacia una estrategia europea de seguridad en el abastecimiento energético «Libro Verde»*, noviembre de 2000, la estructura del consumo final de energía en los hogares españoles es tal que casi un 37 por 100 corresponde a los GLP envasados, frente a un 26 por 100 en la media de la Unión Europea; por el contrario, la participación del gas natural es, en el caso español, de un 10 por 100, frente a un 37 por 100 en la media de la Unión Europea.

gasoducto con el país magrebí mediante el procedimiento de concurso-subasta entre los nuevos comercializadores.

El paso liberalizador dado en 2001 supone un avance en el proceso de apertura del mercado del gas iniciado a través de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de hidrocarburos[34]. Los objetivos de la nueva normativa son tanto regular el funcionamiento del sistema gasista, en lo que se refiere al acceso de terceros a las instalaciones, como determinar los criterios generales que deben regir el funcionamiento técnico del sistema, la retribución de las actividades reguladas, el sistema de tarifas, peajes y cánones, así como el procedimiento de liquidaciones.

También se observa una saturación de las infraestructuras de gas, en particular en los días de fuerte demanda. El desarrollo de las infraestructuras de gas necesita un fuerte impulso en los próximos años a fin de satisfacer la creciente demanda de gas, en particular de los nuevos ciclos combinados de gas natural para la producción de electricidad.

Récord de matriculación de turismos

A pesar de que la producción total de vehículos, tanto industriales como turismos, descendió un 6,0 por 100, el sector del automóvil consiguió cerrar un ejercicio de excelentes resultados, gracias a la matriculación de turismos, que, según estimaciones de ANFAC[35], alcanzó la cifra récord de 1.437.192 unidades, lo que supone un incremento del 4,0 por 100 respecto al año anterior. Desde una perspectiva trimestral, el avance interanual de las matriculaciones de turismos fue gradual a lo largo del ejercicio, iniciándose con un descenso en la cifra de matriculaciones del 1,6 en términos interanuales para el primer trimestre, para alcanzar en el cuarto trimestre un incremento interanual del 9,3 por 100.

Esta mejora gradual se observó igualmente en las matriculaciones de los vehículos todo terreno[36] y en los vehículos de carga. Tanto unas como otras experimentaron descensos interanuales a lo largo

[34] Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 1998,* págs. 56 y ss.

[35] Asociación nacional de fabricantes de automóviles y camiones.

[36] El caso de las matriculaciones de los vehículos de todo terreno fue especialmente llamativo porque los descensos en los tres primeros trimestres alcanzaron tasas interanuales de dos dígitos.

de los tres primeros trimestres del año, que en el caso de las primeras llegaron a alcanzar un –16,8 por 100, para acabar en el cuarto trimestre con una clara recuperación, con tasas interanuales de variación positivas del 1,7 y 2,5 por 100, respectivamente.

Estos favorables resultados obtenidos, sobre todo en el cuarto trimestre, resultaron sorprendentes, dado el entorno de ralentización económica, por lo que a finales de año se multiplicaron las especulaciones sobre las posibles causas de este notable avance en las matriculaciones. Sin lugar a dudas, el abaratamiento del precio del dinero favoreció las compras de turismos, puesto que una gran mayoría de las ventas de coches en España se financian con créditos. Sin embargo, el debate se centró en el porcentaje de turismos que se compraron al contado y en la posibilidad de que la compra de automóviles hubiese sido una vía a través de la cual se hubiera producido un afloramiento de dinero ante la inminente llegada del euro, aunque esto último, resulta muy difícil de cuantificar y evaluar. En cierta medida, esta tesis podría haber sido corroborada por los malos resultados del primer trimestre de 2002, puesto que las matriculaciones de turismos descendieron un 7,6 por 100 en tasa interanual[37]; bien es cierto que en los primeros meses de 2002 se hizo más patente la desaceleración general de la economía. Asimismo, durante 2001 se produjo la desaparición de la gasolina con plomo lo cual tuvo un efecto evidente en la renovación del parque, ya que se produjeron más de 870.000 bajas y se utilizó el programa PREVER para 335.140 unidades.

Sin convergencia en los precios de los automóviles

Respecto a las diferencias de precios de los coches en el ámbito comunitario, se observó que la inminente llegada del euro no produjo la convergencia de precios que cabía esperar. Considerando los precios al por menor antes de impuestos —ya que la fiscalidad en este sector sigue siendo muy diferente entre los Estados miembros— se observa que los mercados más caros siguieron siendo los de Alemania y Austria, mientras que España, Grecia y Finlandia fueron los mercados con menores precios de la zona euro.

Asimismo, a lo largo de 2001, en el marco comunitario se discutió la liberalización de la venta de coches, que reformará el régimen

[37] También los vehículos de todo terreno registraron un descenso en su tasa interanual del primer trimestre de 2002 del 18,7 por 100, cifra que contrasta con la mejora del último trimestre de 2001.

establecido en 1995[38] vigente hasta finales de septiembre de 2002. En marzo de 2002, la Comisión aprobó una Comunicación[39] en la que se exponía el Proyecto de Reglamento que establecerá las nuevas normas de la competencia aplicables al sector del automóvil. El Proyecto de Reglamento, que fue acogido con reservas por los representantes del sector tanto en España como en Francia o Alemania, establece una serie de restricciones a los contratos en exclusiva que existían hasta ahora entre fabricantes y concesionarios, propone separar los negocios de venta y postventa y liberaliza las compras transfronterizas de los intermediarios. Liberaliza, asimismo, el mercado de recambios y establece la necesidad de facilitar el acceso de los talleres independientes a toda la información de los fabricantes.

3.2.3. **La construcción continúa creciendo**

El sector de máximo protagonismo durante 2001 fue nuevamente el de la construcción. El VAB de la construcción alcanzó un ritmo de crecimiento del 5,5 por 100, y, aunque más moderado que en los cuatro ejercicios previos, fue el ritmo de crecimiento más elevado del cuadro macroeconómico de oferta, de modo que llegó a duplicar el crecimiento estimado para el conjunto del PIB. Desde una perspectiva trimestral, se observa que la amortiguación en la actividad constructora fue suave a lo largo del año, pasando de una tasa interanual de crecimiento del 5,8 por 100 en el primer trimestre a un 5,4 en el último, confirmándose la continuidad en la desaceleración que se viene produciendo desde el primer trimestre de 1999. De nuevo su aportación al crecimiento del PIB se aminoró respecto al ejercicio previo, pero sólo en una décima, de modo que respondió de cuatro décimas de punto de dicho crecimiento (gráfico I-3, gráfico I-4 y cuadro I-11).

A lo largo del año, dado su tradicional carácter pro cíclico, se especuló bastante sobre los posibles factores que podrían explicar el notable empuje manifestado por la construcción durante el ejer-

[38] Reglamento (CE) n.º 1475/95 de la Comisión, de 28 de junio, relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 85 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos de distribución y de servicio de venta y de postventa de vehículos automóviles.

[39] Comunicación de la Comisión (2002/C 67/02), DOCE de 16 de marzo de 2002.

cicio 2001. Entre otros, se barajaron tanto la inminente introducción física de la moneda única a principios de 2002 con el afloramiento de dinero, como el desfavorable comportamiento de los mercados bursátiles, que en un entorno de bajos tipos de interés podría haber propiciado que los agentes encontraran atractivo el mercado inmobiliario desde el punto de vista financiero. No obstante, se dio una circunstancia que indiscutiblemente supuso un cambio frente al ejercicio anterior y que puede explicar al menos en parte el sostenimiento de la actividad en este sector: la creciente demanda de obra pública.

La obra pública, principal protagonista

De hecho, de acuerdo con la Encuesta Coyuntural de la Industria de la Construcción, de los tres subsectores de la actividad constructora —edificación residencial, no residencial y obra civil— el mayor protagonismo durante 2001 correspondió a este último, ya que registró un crecimiento de 10,3 por 100, 9,2 puntos porcentuales por encima del crecimiento del año anterior, y representó, en consecuencia, un 22,0 por 100 de la actividad constructora en 2001.

En 2001, la licitación oficial creció a un ritmo del 43,3 por 100 frente a los descensos experimentados en los dos ejercicios anteriores. Este crecimiento, concentrado en la segunda mitad del año, afectó prácticamente a todo tipo de obras; sólo las obras ferroviarias, las de telecomunicaciones y las de regadíos no se beneficiaron del notable empuje de la licitación oficial.

La rama de edificación, por su parte, registró un avance del 6,6 por 100, la tasa más baja de los últimos cuatro años, reflejando la moderación que en esta actividad se viene produciendo desde el máximo marcado en el segundo trimestre de 1999. Resulta reseñable el crecimiento dispar, en lo que respecta al ritmo manifestado a lo largo del año, entre las dos subramas de la edificación, la residencial y la no residencial.

Se desacelera la edificación residencial

La edificación residencial registró un crecimiento del 7,7 por 100 y aunque moderó su ritmo de crecimiento frente a los dos ejercicios anteriores, mantiene un notable impulso sobre todo si se tiene en cuenta el deterioro de aquellos factores que en general afectan al acceso a la vivienda. Los efectos de la desaceleración en la creación de empleo, del mayor nivel de endeudamiento de las familias y de los altos precios de los inmuebles parecen haber

sido contrarrestados por los bajos tipos de interés de los créditos hipotecarios, en un entorno marcado por malos resultados en los mercados financieros y por la introducción física del euro. No obstante, existe un marcado perfil descendente de edificación residencial ya que de acuerdo con las estimaciones de la Asociación de empresas constructoras de ámbito nacional (SEOPAN) los visados de obra nueva retrocedieron, en número de viviendas, en un 7,9 por 100. Destacó, sin embargo, el crecimiento del subsector de la rehabilitación y el mantenimiento de la edificación que alcanzó el 30 por 100 de la actividad constructora del año y creció a una tasa del 4,5 por 100; es probable que detrás del avance en este tipo de obras se encuentre el auge de la edificación residencial en periodos anteriores.

Sólo la edificación no residencial, cuya tasa de crecimiento interanual alcanzó un 4,5 por 100, actuó de manera pro cíclica, ya que la menor inversión empresarial originada fundamentalmente por el deterioro de sus expectativas redujo las inversiones en oficinas y centros comerciales.

Por Comunidades Autónomas, según las cifras recogidas por SEOPAN, el crecimiento del sector estuvo por encima de la media, en Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Madrid y Comunidad Valenciana.

El agotamiento en el ciclo de la construcción puede inferirse igualmente a través de otras variables como el Índice de Producción Industrial de Materiales de Construcción, que registró un crecimiento del 1,2 por 100, el menor del último quinquenio, además de 3,7 puntos por debajo del alcanzado en el ejercicio anterior. La producción de cemento cayó en el conjunto del año un 2,9 por 100, mientras que el consumo aparente de cemento reveló un crecimiento del 9,2 por100 que podría responder a la influencia que pudiera haber ejercido el favorable comportamiento de la obra pública.

Respecto al marco en el que se desarrolla la actividad constructora, en 2001 se produjeron dos acontecimientos relevantes que sin duda afectarán al comportamiento del sector en el medio plazo. Por un lado, se aprobó el Plan Hidrológico Nacional, Ley 10/2001, de 5 de julio, que introduce diferentes medidas para optimizar los

recursos hídricos, y que requerirá un elevado ritmo de ejecución en las infraestructuras afectadas para lograr sus objetivos. Por otro lado, se estudió a lo largo del año la aprobación de una nueva Ley de Concesiones, cuyo Anteproyecto, como ya se ha manifestado, fue dictaminado por el CES[40], y cuyo objetivo es que el sector privado se sienta atraído por la financiación, construcción y explotación de infraestructuras de interés publico.

3.2.4. **Ligera moderación en el crecimiento de los servicios**

El VAB del sector servicios registró un crecimiento 3,3 por 100 en 2001, seis décimas por debajo del ejercicio anterior. Esta evolución fue el resultado de conjugar un crecimiento de 3,5 por 100 de los servicios de mercado, junto al de 2,9 de los servicios de no mercado; estos últimos, frente a los primeros, mostraron una recuperación gradual a lo largo de los trimestres (gráfico I-3, gráfico I-4 y cuadro I-11).

En términos de aportación al crecimiento del PIB, el sector servicios en su conjunto aportó dos puntos al avance de la producción una décima menos que en el ejercicio anterior, correspondiendo un 20,0 por 100 de dicha aportación a los servicios no destinados a la venta.

Las telecomunicaciones mantienen su dinamismo

Aunque el sector de las telecomunicaciones no fue ajeno a los efectos de la ralentización económica, siguió manifestando un elevado dinamismo durante 2001. De acuerdo con las previsiones anuales ofrecidas por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT)[41], los ingresos por operaciones de telecomunicaciones aumentaron en el ejercicio 2001 en un 14,8 por 100, nueve décimas por debajo del crecimiento del ejercicio anterior. La mayor contribución a estos ingresos correspondió, de nuevo,

[40] Dictamen del CES 1/2002, de 15 de enero, sobre el Anteproyecto de Ley Reguladora de la concesión de obras públicas.

[41] CMT, *El mercado de las telecomunicaciones en el primer semestre del año 2001,* enero de 2002. Las últimas cifras oficiales disponibles en el momento de publicación de esta Memoria asumían que el segundo semestre de 2001 evolucionaba exactamente igual que el primero. Los acontecimientos del 11 de septiembre podrían haber provocado un peor comportamiento del previsto en dicho informe.

a los generados por la telefonía fija, un 57 por 100 del total, frente al 41 por 100 correspondiente a la telefonía móvil; el resto fue generado por los operadores de cable y por los de servicios telemáticos.

En virtud del comportamiento de alguna de las variables que miden el grado de competencia del mercado de la telefonía fija, como las cuotas de mercado relativas entre operadores y la evolución de la facturación media por minuto, se podría afirmar que en 2001 se produjo un ligero avance de la apertura de este mercado. Por un lado, se observó una pérdida de cuota de mercado del operador dominante, cuyos ingresos por tráfico[42] representaron el 85,2 del total frente al 89,7 por 100 del ejercicio anterior. No obstante, el operador dominante todavía controlaba el 94,5 por 100 de las líneas en servicio y un 70,6 por 100 de los clientes de telefonía fija[43]. Por otro lado, en los primeros seis meses de 2001, la facturación media descendió un 14,4 por 100; *ceteris paribus* la facturación media por minuto anual descendería un 28,8 por 100, es decir, casi un punto y medio menos que el descenso experimentado en 2000 (–30,1 por 100). Los mayores descensos en 2001 correspondieron a las llamadas a inteligencia de red[44], las llamadas provinciales no metropolitanas y las llamadas a móviles[45].

---

[42] De las cifras ofrecidas por el informe de la CMT, sólo los ingresos por tráfico permiten evaluar las ganancias o pérdidas de cuotas de mercado en la telefonía fija. No obstante, estos ingresos están supeditados a las diferentes tarifas que aplican los operadores. Por lo tanto, sería conveniente que el informe de la CMT incluyera una estimación de los minutos cursados por cada operador, ya que esta variable permitiría una evaluación más ajustada de las cuotas de mercado de cada operador.

[43] El informe publica la posición relativa de los operadores en cuanto al número de líneas en servicio, en la que Telefónica (con un 95,8 por 100), muestra, más que su liderazgo en el mercado, su hegemonía en términos de infraestructuras propias. Por otra parte, se expone igualmente el número de clientes de cada operador y se pone de manifiesto que en lo que respecta a los clientes estrictamente de negocios el reparto del mercado fue bastante equilibrado entre los operadores relevantes; no obstante, este indicador no mediría la cuota de mercado relativa puesto que un mismo usuario puede estar dado de alta en varios operadores a la vez, aunque su consumo lo realice sólo con uno de ellos.

[44] Las llamadas a inteligencia de red son las llamadas realizadas a los números novecientos.

[45] En 2000, los mayores descensos correspondieron a las llamadas interprovinciales, a larga distancia internacional, provinciales no metropolitanas y a inteligencia de red.

A pesar de que los resultados apuntaron hacia un posible avance en el proceso de liberalización del servicio de telefonía fija, a lo largo de 2001, se observó que todavía existían escollos para asegurar una competencia real. En concreto, la apertura del denominado bucle local[46], que debería haber sido efectiva desde enero de 2001[47], no se produjo, y permitió que, a lo largo del año, el operador dominante consiguiera captar clientes para sus servicios de banda ancha[48]. De hecho, el principal avance de 2001 en las telecomunicaciones fijas fue el fomento del acceso al servicio de banda ancha para los usuarios tanto residenciales como de negocios a través del Asymmetric Digital Subscriber Line (ADSL), que les permite un acceso a Internet más rápido que las líneas tradicionales.

Finalmente, otro de los temas más polémicos del ejercicio 2001 en lo relativo a telefonía fija fue la determinación del coste neto del Servicio Universal[49] prestado por el operador dominante. El 31 de enero de 2002, el Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones aprobó una Resolución en la que se fijó el método para evaluar el coste neto del Servicio Universal, valorado en 268 millones de euros para el ejercicio 2000. Asimismo, según la Resolución, el operador principal no había sufrido una merma considerable por el hecho de haber tenido que hacer frente a dicha carga en el ejercicio 2000, con lo cual no se pondría en marcha el Fondo de Financiación del Servicio Universal, que obligaría al resto de las operadoras a contribuir proporcionalmente a la cobertura de dicho coste, al considerar que no resultaría coherente con la situación de la competencia en este mercado.

---

[46] El bucle local es el último tramo de cobre que une la central telefónica con el domicilio del usuario y suele tener una longitud de alrededor de dos kilómetros. Su apertura supondría que los clientes pudieran acceder a telefonía fija y Assimetric Digital Subscriber Line (ADSL) de operadores diferentes al dominante.

[47] En respuesta del RDL 7/2000, de 23 de junio, de Medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones. Véase, CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2000,* pág. 50.

[48] COM(2001)706; European Commission, *VIIth Report on the implementation of the Telecommunications Regulatory Package*, diciembre de 2001.

[49] El servicio universal en telefonía fija, tal y como lo define la CMT, es aquel que debe prestar Telefónica, como operador dominante, con una determinada calidad y a un precio asequible a todos los usuarios, con independencia de su localización geográfica.

La telefonía móvil alcanza la madurez

El mercado de la telefonía móvil, por su parte, comenzó a presentar síntomas de haber alcanzado una cierta madurez, por lo que los operadores de móviles modificaron sustancialmente sus estrategias a lo largo de 2001. La facturación del conjunto de servicios finales de telefonía móvil automática durante los primeros seis meses del año 2001 permitía prever un crecimiento anual de la misma en un 26 por 100, 18 puntos porcentuales por debajo del crecimiento de la facturación en el año 2000.

La ralentización también se observó a través del número de clientes nuevos en 2001. Mientras que en ejercicios anteriores los aumentos en el número de clientes fueron muy notables (un 133 por 100 en 1999 y un 62 por 100 en 2000), en el ejercicio de referencia el aumento previsto[50] alcanzaría un 18,4 por 100; con lo que 64 de cada 100 españoles poseían móvil a finales de año.

Dada la madurez alcanzada por el mercado, las tarifas del servicio de telefonía móvil permanecieron prácticamente congeladas, ya que frente a los ejercicios anteriores en los que las compañías se esforzaron en la captación de clientes vía precios, durante 2001, las compañías se interesaron más por la fidelización de sus propios clientes[51].

UMTS: retraso en su puesta en marcha

Los debates relativos a la telefonía móvil se centraron en el retraso de la puesta en marcha de la telefonía de tercera generación, Universal Mobile Telecommunications Systems (UMTS)[52]. Esta tecnología, que podría proporcionar un nuevo impulso al mercado de la telefonía móvil, supone, no obstante, un esfuerzo notable para las operadoras en cuanto al desarrollo tanto de la tecnología como de las infraestructuras.

Durante 2001, las operadoras con licencia para UMTS[53] tuvieron que hacer frente al aumento de la tasa que grava el espacio ra-

[50] Este aumento resulta de extrapolar, *ceteris paribus*, el crecimiento registrado en los primeros seis meses del año.

[51] No obstante, a principios de 2002, Telefónica Móviles reabrió la batalla de las tarifas con una rebaja del 7 por 100 en el precio por minuto de las llamadas.

[52] La tecnología UMTS dará lugar a lo que podría denominarse el «videoteléfono», es decir se pasaría de unas prestaciones de voz (GSM) a unas de multimedia móvil (reproducción de imágenes, vídeos o música, entre otros).

[53] Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2000,* págs. 51 y ss.

dioeléctrico que pasó de 72,12 a 961,61 millones de euros[54]. De hecho, la única parte visible en 2001 de la tecnología UMTS fue el endeudamiento en el que incurrieron las operadoras, que se vieron avocadas a recortar costes, en concreto sus gastos de inversión; circunstancia que resulta preocupante, si se considera que el 6,6 por 100 de la formación bruta de capital fijo del conjunto de la economía correspondía en 2000 a la inversión del sector de telecomunicaciones.

El retraso en la puesta en marcha del UMTS provocó que la mayor parte de operadoras de móviles[55] se interesasen más por amortizar la actual red existente (la de GSM[56]) que por desarrollar la nueva generación de móviles. Las operadoras encontraron en la tecnología General Packet Radio Services (GPRS), a medio camino entre las posibilidades prometidas por el UMTS y la débil capacidad del GSM[57], una vía alternativa para amortizar la red ya instalada para GSM.

Aunque el mercado para GPRS es todavía muy escaso, dado el elevado precio de los terminales y la baja utilización de las prestaciones ofrecidas, sin embargo, algunas tendencias como el elevado crecimiento experimentado por los mensajes cortos (SMS), que llegaron a representar un 6 por 100 del total de los ingresos[58] por tráfico, revelarían una aceptación futura de estas nuevas generaciones de móviles.

Finalmente, los avances normativos durante el año 2001 fueron escasos respecto a los ejercicios previos. Destacaron la modificación de la Oferta de Interconexión de Referencia, la aprobación del Reglamento que establece condiciones de protección del do-

[54] En un principio las operadoras con licencias de UMTS acordaron no pagar esta tasa por considerar que el aumento era excesivo y que presentarían un recurso en la Audiencia Nacional. Sin embargo, Telefónica Móviles y Vodafone (Airtel) terminaron pagando. Para el ejercicio 2002, se decidió a través de la Ley 24/2001, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, de 27 de diciembre, una reducción de la tasa en un 75 por 100 debido a la crisis del sector.

[55] La excepción fue protagonizada por el Consorcio Xfera Móviles, S.A., empresa que nació para operar bajo la nueva tecnología UMTS y por consiguiente, la más afectada por el retraso en su introducción.

[56] Global System for Mobile Communications.

[57] El GPRS ofrece acceder a la banca electrónica, al e-mail o transmitir imágenes a través del móvil.

[58] Estimación de la CMT para los seis primeros meses de 2001.

minio público radioeléctrico, las restricciones a las emisiones radioeléctricas y las medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas y, finalmente, el establecimiento de un procedimiento de control de las participaciones de las personas físicas y jurídicas en las sociedades que operen en los mercados de telefonía móvil y telefonía fija (véase cuadro I-8). Desde la perspectiva comunitaria destaca la aprobación, el 14 de febrero de 2002, del denominado «paquete Telecom» que establece un nuevo marco regulatorio para el sector a través de cuatro Directivas: una marco, otra de acceso, otra de autorización y otra sobre el servicio universal, y una Decisión sobre el espectro radioeléctrico en la Unión Europea.

Crecimiento del turismo pese al 11-S

Los resultados de la campaña turística española para 2001 fueron más favorables de lo que cabía esperar tras los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, quizás por su coincidencia temporal con el final de la temporada alta o por la elección de España como destino alternativo a otros menos atractivos desde dichos acontecimientos.

De nuevo, se registró una entrada récord de turistas en territorio español, alcanzando los 49,5 millones, lo que supone un crecimiento de un 3,4 por 100 frente al año 2000. Sin embargo, tal y como se expone en el siguiente epígrafe de este capítulo, los ingresos generados por la actividad turística, aunque fueron superiores a los del ejercicio anterior, manifestaron una cierta desaceleración, sobre todo en los últimos meses del año. Los ingresos por turismo aumentaron un 3,7 por 100 en términos reales[59], con lo que se puede afirmar que aumentó el ingreso por turista por quinto año consecutivo.

La desaceleración del último trimestre se observó, igualmente, a través de las pernoctaciones en hoteles nacionales que, a pesar de crecer de media anual un 0,6 por 100, en el último trimestre experimentó un notable descenso frente al cuarto trimestre de 2000, caída provocada por las menores pernoctaciones de extranjeros en hoteles españoles.

[59] Resultado de descontar del incremento de los ingresos por turismo el aumento de los precios experimentado por la rúbrica de hostelería y turismo del IPC (5,2 por 100).

Los turistas que vinieron a España durante el año lo hicieron principalmente por motivo de ocio o vacaciones, un 85 por 100, y la duración de sus estancias fue, mayoritariamente, en un 64,3 por 100, de entre ocho y quince noches, siendo la media de 9,1 una noche más que la estancia media en 2000.

Las comunidades de Canarias y de Baleares mantuvieron su hegemonía como principales destinos turísticos españoles, absorbiendo un 42,3 por 100 del total de turistas, principalmente, británicos, alemanes, franceses e italianos. En la península, destacó, asimismo, el crecimiento en un 60 por 100 del número de turistas cuyo destino fue Cataluña, de modo que acogió a lo largo del año a un 20,4 por 100 de los turistas que llegaron a España.

Finalmente, cabe señalar que, aunque los resultados no reflejaron los efectos de los atentados de septiembre, las previsiones del comportamiento del sector turístico para el ejercicio 2002, sí se vieron influidas por la incertidumbre que a finales de año generaron dichos acontecimientos, además de por el desconocimiento en cuanto a la duración de la ralentización de la economía mundial. De hecho, se observó cómo en el último trimestre de 2001 cayó la llegada de turistas extranjeros, en concreto, los procedentes de Estados Unidos y Japón, se produjo una mayor llegada de turistas por carretera, descendió la llegada de turistas a Canarias en el último trimestre a pesar de ser un destino de invierno por excelencia y, en definitiva, se produjo un descenso en 43.000 turistas en el último trimestre del año.

3.3. Se modera el crecimiento de todas las regiones españolas

De acuerdo con las estimaciones de Hispalink[60], la moderación en el crecimiento de la actividad económica se hizo patente en todas y cada una de las Comunidades Autónomas, aunque con una clara disparidad interregional en cuanto a la intensidad de dicha desaceleración, respondiendo a la heterogeneidad de sus estructuras productivas (gráfico I-5).

[60] El proyecto Hispalink de la Universidad Autónoma de Madrid, cuyas estimaciones se elaboran a partir de la información de la Contabilidad Regional de España, utiliza las mismas predicciones iniciales para el conjunto de la economía española y coordina las predicciones regionales a través de un Modelo de congruencia.

Un total de diez Comunidades Autónomas crecieron por encima de la tasa media de crecimiento del VAB de España (2,8 por 100, de acuerdo con las estimaciones de Hispalink). Destacaron los avances en el VAB de Extremadura, Murcia, Castilla-La Mancha y Madrid, cuyos registros fueron, 3,4 por 100, 3,3 por 100, 3,1 por 100 y 3,1 por 100, respectivamente. Mientras que los menores crecimientos correspondieron a Aragón y Castilla y León, con avances de 2,2 y 2,5 por 100, respectivamente, y protagonizaron la mayor desaceleración del conjunto de las regiones puesto que ambas crecieron 1,8 puntos por debajo del crecimiento del ejercicio anterior.

Especialización productiva y CCAA

La especialización productiva de las regiones explica las disparidades descritas en términos de crecimiento de sus respectivos VAB. Los resultados del sector primario propiciaron el crecimiento de algunas regiones como Extremadura, Murcia o Castilla-La Mancha, que se beneficiaron de los efectos positivos de una meteorología favorable sobre el sector agrícola. Sin embargo, Castilla y León sufrió las consecuencias de la especialización de su sector primario en las actividades ganaderas, ya que a lo largo del año éstas soportaron todavía la influencia de la denominada «crisis de las vacas locas», además de las consecuencias de la peste porcina. De hecho, al considerar estrictamente el crecimiento del VAB no agrario, Castilla y León pasa a formar parte del grupo de cabeza en términos de crecimiento regional.

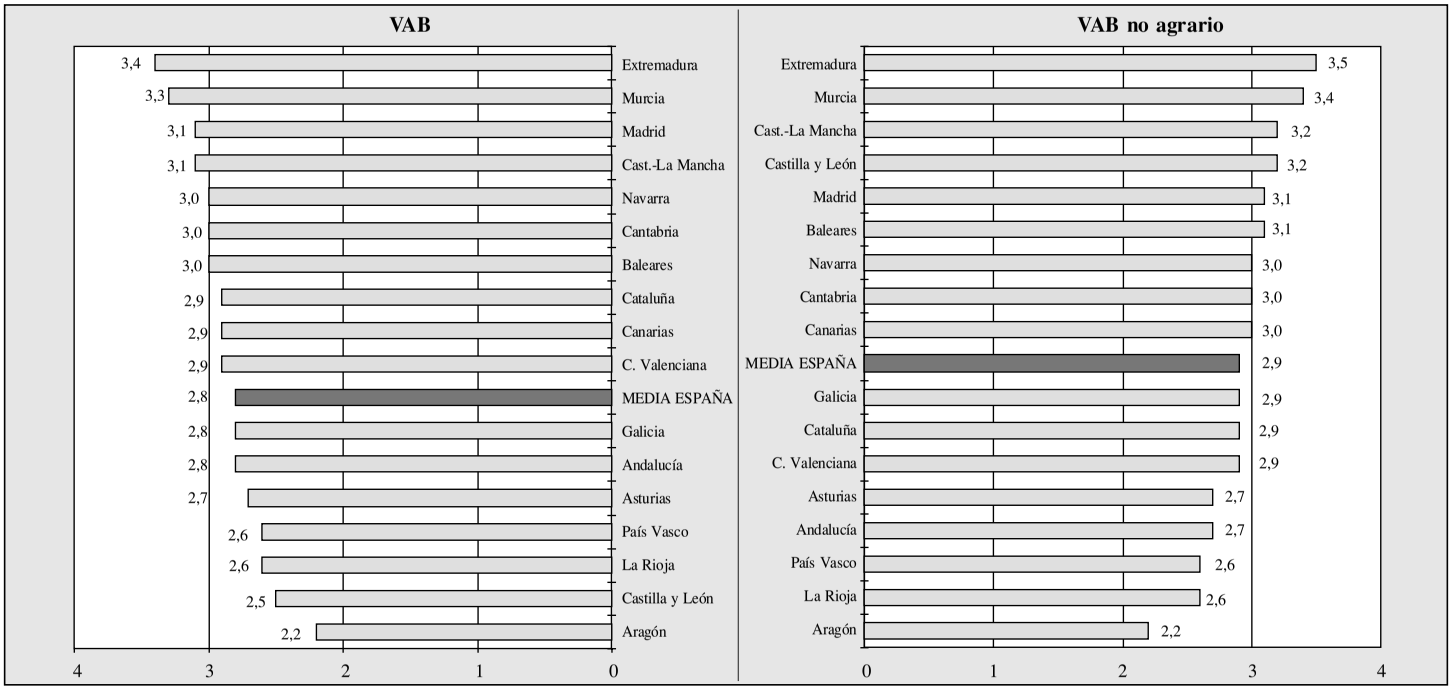
La ralentización de la producción industrial explicaría el descenso en el ritmo de actividad tanto de Aragón como de La Rioja; mientras que la economía gallega, líder en crecimiento del ejercicio anterior, habría perdido empuje por la moderación de la actividad del sector energético que llevó a alcanzar una tasa de crecimiento del VAB del 2,8 por 100 en 2001, frente al 4,5 por 100 de 2000.

La actividad constructora mantuvo fuertes ritmos de crecimiento en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, gracias al avance experimentado por la construcción de grandes infraestructuras de obra civil. No obstante, la construcción residencial de segunda vivienda desempeñó un papel fundamental en el crecimiento de las Comunidades Autónomas de Baleares, Andalucía, Valencia y Murcia.

GRÁFICO I-5

CRECIMIENTO DEL VAB POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2001

(Tasas de variación interanual)



Fuente: Hispalink, *Situación actual y perspectivas de las regiones de España,* n.º 13, diciembre de 2001.

Finalmente, aunque es objeto de un detallado análisis en el capítulo II, cabe abordar brevemente la evolución del empleo por Comunidades Autónomas, que determinará, además, la productividad aparente del factor trabajo en cada región, aunque la interpretación de esta última entraña una necesaria cautela[61].

Algunas regiones fueron capaces de crear empleo a un ritmo muy superior al de la media española, destacando la tasa de creci-

CUADRO I-12
ACTIVIDAD, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2001
(Tasas de variación interanual)

Comunidades Autónomas	VAB	Empleo*	Productividad
Andalucía	2,8	4,4	–1,6
Aragón	2,2	1,0	1,2
Asturias	2,7	0,6	2,1
Baleares	3,0	–0,2	3,2
Canarias	2,9	2,3	0,6
Cantabria	3,0	9,4	–6,4
Castilla-La Mancha	3,1	1,8	1,3
Castilla y León	2,5	1,4	1,1
Cataluña	2,9	–0,1	3,0
C. Valenciana	2,9	2,8	0,1
Extremadura	3,4	0,4	3,0
Galicia	2,8	0,1	2,7
Madrid	3,1	4,6	–1,5
Murcia	3,3	0,3	3,0
Navarra	3,0	2,2	0,8
País Vasco	2,6	0,7	1,9
La Rioja	2,6	–0,3	2,9
Total	**2,8**	**2,0**	**0,8**

* Las cifras de empleo corresponden a la tasa interanual de crecimiento del empleo del 4.º trimestre.

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* e Hispalink, *Situación actual y perspectivas de las regiones de España*, n.º 13, diciembre de 2001.

[61] Véase capítulo II de CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2000*.

miento de la ocupación en Cantabria (9,4 por 100), en Madrid (4,6 por 100) y en Andalucía (4,4 por 100). Estas regiones demostraron una elevada eficacia en la creación de empleo medida en puntos de crecimiento del VAB; de hecho cada punto porcentual de crecimiento del VAB generó tres de empleo en Cantabria, mientras que en Madrid y Andalucía, por cada punto de VAB se generaron 1,5 puntos de empleo (cuadro I-12).

Por el contrario, y a pesar del crecimiento de su actividad económica, La Rioja, Baleares y Cataluña perdieron empleo durante 2001, circunstancia que no se había producido en ninguna región en el ejercicio anterior. Esta situación provocó aumentos pasivos en la productividad de dichas regiones por encima de la media del conjunto de la economía.

3.3.1. Iniciativas comunitarias de carácter regional a favor de territorios españoles

A lo largo de 2001 y durante los primeros meses de 2002 se aprobó la mayor parte de los programas que desarrollan las tres iniciativas comunitarias de carácter territorial.

En general, las cuatro iniciativas comunitarias para el periodo de programación 2000-2006 tratan de solucionar problemas que son comunes a todo el territorio de la Unión Europea; sin embargo, sólo INTERREG III, URBAN II y LEADER + se consideran estrictamente territoriales. Las dos primeras se financian con fondos del FEDER y la tercera con fondos del FEOGA en su vertiente Orientación. Frente a estas iniciativas territoriales, la iniciativa EQUAL, cuya financiación procede del Fondo Social Europeo, tiene un carácter marcadamente horizontal al tratar de eliminar los factores que generan desigualdades y discriminaciones en el acceso al mercado de trabajo.

Mayor cooperación a través de INTERREG III

De las iniciativas territoriales, el mayor peso financiero corresponde a la iniciativa INTERREG III, con una dotación para el periodo de programación de 4.875 millones de euros, de los cuales 900 millones corresponden a España. Esta iniciativa responde a la necesidad de que las fronteras nacionales no constituyan una barrera para lograr un desarrollo equilibrado en la Unión Europea, as-

pecto que adquiere una especial relevancia ante la ampliación comunitaria, puesto que aumentará el número de fronteras interiores y desplazará las fronteras de la Unión Europea hacia el Este. Para atender a esta finalidad, la iniciativa estableció, para el periodo de programación actual, tres tipos de cooperación: transfronteriza, transnacional e interregional[62]. De los 70 programas establecidos, España participa en ocho, concretamente, en tres programas de cooperación transfronteriza: España-Francia, España-Marruecos y España-Portugal; en cuatro de cooperación transnacional: Canarias-Azores-Madeira, Espacio Atlántico, Mediterráneo Occidental y Sudoeste Europeo; y en el Programa de cooperación interregional Zona Sur.

Asimismo, durante el ejercicio 2001 y primeros meses de 2002 se aprobaron los programas a favor de ciertas ciudades españolas en virtud de la iniciativa URBAN II. Esta iniciativa se encuentra dotada, para el periodo de programación 2000-2006, de 728,3 millones de euros, de los cuales 110 millones corresponden a programas para ciudades españolas. Su objetivo fundamental es ayudar a la regeneración urbana a través de diferentes acciones como la renovación de edificios, el fomento de las iniciativas locales de empleo, la mejora de los sistemas de educación y formación de personas excluidas, el fomento de transportes colectivos más ecológicos, la mejora de la gestión de los recursos energéticos y el desarrollo del potencial que ofrecen las tecnologías de la información. Las ciudades españolas beneficiarias de esta intervención comunitaria, para el periodo 2000-2006, son las siguientes: Cáceres, Gijón, Granada, Jaén, Orense, Pamplona, San Adriá de Besós, San Cristóbal de la Laguna, San Sebastián-Pajares y Teruel.

---

[62] La tipología de las intervenciones bajo la iniciativa INTERREG III es la siguiente:

— Cooperación transfronteriza. Trata de establecer este tipo de cooperación entre países vecinos con el objetivo de desarrollar redes económicas y sociales a través de estrategias conjuntas de desarrollo territorial sostenible.

— Cooperación transnacional. Este tipo de cooperación se desarrolla entre autoridades nacionales, regionales y locales para tratar de conseguir tanto un mayor grado de integración como un desarrollo equilibrado y sostenible, además de una integración más estrecha con los países vecinos no comunitarios.

— Cooperación interregional para mejorar la eficacia de las redes de infraestructuras de las regiones menos adelantadas de la Unión Europea y de las que sufren declive industrial.

Finalmente, se aprobaron también a lo largo del año los programas correspondientes a la iniciativa LEADER+ que, dotada con 2.020 millones de euros (467 millones destinados a las regiones españolas) trata de mejorar la calidad de vida en las zonas rurales a la vez que establece estrategias locales de desarrollo sostenible.

3.3.2. Las acciones estructurales a favor de las regiones españolas en el marco de la ampliación de la Unión Europea. Una aproximación al futuro de la política regional

En el Consejo Europeo de Laeken, del 14 de diciembre de 2001, se acordó que la ampliación sería efectiva en 2004 para diez nuevos Estados miembros[63] de los doce que habían solicitado la adhesión. La exclusión de Bulgaria y Rumanía de esta primera fase de ampliación modera las ganancias de prosperidad relativa de las regiones de la Unión Europea debidas al efecto estadístico[64].

El futuro de la cohesión en la UE ampliada

En enero de 2002, la Comisión presentó el *Primer Informe Intermedio sobre la Cohesión Económica y Social,* que además de actualizar los datos del *Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social,* de enero de 2001, recogió una síntesis de las discusiones que, a lo largo de 2001, versaron sobre el futuro de la política de cohesión en una Unión ampliada, que tuvieron su máxima expresión en el Foro sobre Cohesión celebrado en mayo de 2001 por la propia Comisión. La Comisión Europea reconoce que el centro de gravedad de la futura Unión Europea ampliada se desplazará hacia el Este, pero subraya que esta circunstancia no debe permitir olvidar las dificultades específicas de las actuales regiones más po-

[63] Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y República Eslovaca.

[64] Tal y como se comentó en la anterior edición de esta Memoria, la relación entre la región más rica y la más pobre es de 5,8, sin tener en cuenta la adhesión mientras que sería superior a 10 en una Unión ampliada a 27 miembros. Cerca de la tercera parte de la población viviría en países denominados «de la cohesión» (PIB por habitante inferior al 90 por 100 de la media comunitaria, es decir, hoy en día Grecia, España y Portugal), frente a la sexta parte actual de la Unión de los 15. La renta media per cápita del 10 por 100 más pobre de la población representaría solamente el 31 por 100 de la media comunitaria, frente al 61 por 100 actual de la Europa de los Quince.

bres, ya que, en cierta medida y para alguna de ellas, la ampliación supondrá aumentar su carácter periférico. Se pone pues de manifiesto la necesidad de asegurar unos recursos suficientes para garantizar la credibilidad de la política de cohesión y continuar ayudando a las regiones pobres que dejen de serlo debido al *efecto estadístico*.

Dificultades presupuestarias de la cohesión

En este sentido, el Consejo Económico y Social estima que, dada la magnitud del reto, la ampliación debería estar acompañada de una revisión de parte de la actual instrumentación de la política de cohesión comunitaria, pasando por una necesaria expansión de la parte del presupuesto de la Unión Europea destinado a estos fines, como sucedió en anteriores ampliaciones de la Unión Europea, para asegurar la credibilidad de las intervenciones que se proclaman en favor de la cohesión económica y social comunitaria. Además, si no se tiene en cuenta la necesidad de ampliar los fondos destinados a financiar la cohesión, el resultado final podría ser que las zonas menos desarrolladas de la actual Unión Europea financiaran «pasivamente» la política de cohesión, en la medida en que el mismo monto de subvenciones, hasta ahora percibido por ellas en su totalidad, pasaría a ser compartido con las nuevas regiones. Paradójicamente, no supondría coste alguno para las regiones más ricas de la Unión Europea que, además, serán las que más se beneficien de la ampliación, tal y como reconoce el *Segundo Informe*.

En opinión del Consejo Económico y Social, la falta de respuesta por parte del presupuesto comunitario, ante el reto que se plantea, dificultaría el reparto de los fondos con fines estructurales entre las regiones más pobres de una Unión Europea ampliada. Con los criterios vigentes de la política de desarrollo regional comunitaria, y considerando además la media del PIB per cápita de los actuales Estados miembros, la práctica totalidad de las regiones[65] de los países que esperan la adhesión serían elegibles para beneficiarse de los Fondos Estructurales en virtud del objetivo n.º 1. Pero, además, la adhesión de los nuevos países reduciría el PIB per cápita medio comunitario, circunstancia que situaría a algunas de las regiones que actualmente se consideran objetivo n.º 1, fuera del margen de elegibilidad, hecho que se ha dado en llamar el *efecto estadístico*.

[65] De acuerdo con las cifras ofrecidas por el *Segundo Informe sobre la Cohesión,* solamente dos regiones, Praga en la República Checa y Bratislavsky Kraj en Eslovaquia presentan un PIB per cápita por encima del 75 por 100 del PIB per cápita medio de la UE-15.

El efecto estadístico expulsa a Asturias y a Castilla y León

En virtud de las últimas cifras disponibles[66], una vez se produzca la ampliación a los nuevos diez Estados miembros, el número de regiones objetivo n.º 1, en el periodo de programación que se inicie en 2007, pasará de las actuales 46 para el conjunto de los Quince, a 65, quedando excluidas 18 de las actuales regiones objetivo n.º 1 por el comentado *efecto estadístico*. Entre estas últimas se encontrarían Asturias y Castilla y León. El resto de regiones españolas actualmente consideradas de objetivo n.º 1 seguirían siendo las mismas excepto aquellas que por su propio crecimiento económico dejaran de ser elegibles[67].

De las opciones que plantea la Comisión para modificar el mecanismo actual de determinación de la elegibilidad de las regiones más pobres, el que resultaría más coherente con una futura estrategia de cohesión, sin perjuicio del principio de concentración, sería la de aumentar el umbral a partir del cual una región es considerada atrasada o no, que en la actualidad está situado en el 75 por 100 del PIB per cápita medio de la Unión Europea. Carecería de sentido que una región que en la actualidad se considera pobre, pasase de manera automática en 2004 a engrosar la lista de regiones avanzadas por un simple *efecto estadístico*.

Se necesitan más indicadores de desarrollo

En cualquier caso, resulta discutible que a la hora de determinar el grado de desarrollo de una región se utilice exclusivamente el indicador del PIB per cápita, como se ha venido haciendo hasta ahora, tal y como indicó el CES en su Dictamen 14/99, de 13 de octubre, sobre el Plan de Desarrollo Regional 2000-2006 para las regiones españolas incluidas en el objetivo n.º 1 de los Fondos Estructurales Europeos. En concreto, la futura estrategia de cohesión debería contar con una amplia serie de indicadores, tanto de eficacia como de eficiencia, más relacionados con las intervenciones cofinanciables; en línea con las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa.

De hecho, una consideración más amplia de los indicadores permite observar que las regiones de los países candidatos presentan una

---

[66] Comisión Europea, *Primer Informe Intermedio sobre la Cohesión Económica y Social,* enero de 2002.

[67] Las estimaciones que se habían realizado bajo la premisa de una Unión Europea de 27 Estados miembros concluían que sólo Extremadura y Andalucía permanecían entre las regiones objetivo n.º 1, puesto que la mayor pobreza relativa de Rumanía y Bulgaria reducían en mayor medida la media comunitaria, y en consecuencia, el efecto estadístico era superior.

serie de potencialidades de desarrollo que las sitúa en un mejor punto de partida frente a las actuales regiones objetivo n.º 1; esta circunstancia pondría de manifiesto la necesidad de asegurar que la concentración del esfuerzo en los futuros nuevos territorios se acompañe de una continuidad en determinadas intervenciones comunitarias a favor de las regiones más atrasadas de los actuales Quince.

Empleo femenino y educación, asignaturas pendientes

Las cifras ofrecidas por el *Primer Informe Intermedio sobre la Cohesión Económica y Social* permiten identificar dos ámbitos en los que la situación de algunas regiones españolas es inferior a la situación de las regiones de los países de adhesión: el empleo femenino y los logros educativos de la población en edad de trabajar[68] (cuadro I-13).

Las tasas de desempleo femenino en Ceuta y Melilla, Andalucía y Extremadura son las mayores, sólo superadas por Calabria, tanto en la actual Unión Europea como en una Unión Europea ampliada. La peor situación relativa de España en lo referente al nivel

CUADRO I-13

CLASIFICACIÓN DE LAS REGIONES DE LA UE-27 CON PEORES INDICADORES EN EMPLEO Y FORMACIÓN EN 2000

Las 10 regiones con mayor tasa de paro	
Réunion (F)	33,1
Severozapaden (BG)	31,0
Martinique (F)	27,7
Calabria (I)	27,7
Guadeloupe (F)	26,1
Ceuta y Melilla (E)	**25,5**
Andalucía (E)	**25,3**
Východné Slovensko (SK)	25,1
Severoiztochen (BG)	25,0
Extremadura (E)	**24,8**
España	**14,4**
UE-27	**9,3**

Las 10 regiones con mayores tasas de paro femenino	
Calabria (I)	40,7
Extremadura (E)	**37,0**
Ceuta y Melilla (E)	**36,6**
Andalucía (E)	**35,6**
Sicilia (I)	34,8
Martinique (F)	33,5
Campania (I)	32,6
Réunion (F)	32,4
Guadeloupe (F)	31,5
Cerdeña (I)	29,5
España	**21,0**
UE-27	**10,6**

[68] Concretamente, el *Segundo Informe* expone los logros educativos de la población con edades comprendidas entre los 25 y los 59 años.

CUADRO I-13 *(Continuación)*

CLASIFICACIÓN DE LAS REGIONES DE LA UE-27 CON PEORES INDICADORES EN EMPLEO Y FORMACIÓN EN 2000

Las 10 regiones con menor tasa de ocupación	
Córcega (F)	37,7
Calabria (I)	39,7
Sicilia (I)	40,6
Campania (I)	40,7
Severozapaden (BG)	41,8
Puglia (I)	44,3
Cerdeña (I)	44,9
Andalucía (E)	**45,4**
Ceuta y Melilla (E)	**46,0**
Yugoiztochen (BG)	46,0
España	**55,2**
UE-27	**63,2**

Las 10 regiones con menor formación de la población en edad de trabajar*	
Azores (P)	86
Madeira (P)	84
Norte (P)	82
Algarve (P)	82
Centro (P)	80
Alentejo (P)	77
Lisboa y Vale do Tejo (P)	71
Castilla-La Mancha (E)	**70**
Extremadura (E)	**69**
Galicia (E)	**67**
España	**60**
UE-27	**31**

Nota: (BG): Bulgaria, (E) España, (F) Francia, (I) Italia, (P) Portugal y (SK) Eslovaquia.
(*) Porcentaje de la población en edad de trabajar con nivel de estudios bajo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea, *Primer Informe intermedio sobre la Cohesión Económica y Social*, 2002.

medio de educación de la población en edad de trabajar resulta igualmente llamativa. La situación de las regiones españolas es bastante preocupante, ya que sólo supera en logros educativos a algunas regiones de Portugal. En término medio, los países candidatos presentan en este ámbito una situación, no sólo mejor que la española, sino también que la de la media comunitaria.

Potencialidades de los países candidatos

Pero además, en la medida en que la estructura productiva de los países de la ampliación es parecida a la de las zonas menos desarrolladas de la Unión Europea y sus niveles salariales son inferiores, la ampliación podría generar otros efectos comerciales y de flujos de inversión que podrían perjudicar a las actuales regiones españolas atrasadas.

Por un lado, el libre acceso al mercado único comunitario de los nuevos Estados miembros supondrá una fuerte competencia para las empresas de las regiones menos desarrolladas de España, en pro-

ductos estandarizados, agrícolas e industriales de baja complejidad tecnológica. Pero además, los países candidatos podrían presentar una clara ventaja competitiva en sectores más dinámicos y de tecnología avanzada gracias a la creciente inversión directa en estos territorios que, además de propiciar el desarrollo de estos sectores, facilitaría su introducción en los mercados de los países más avanzados a través del comercio intra-empresa.

Por otro lado, la posible pérdida de inversión directa extranjera en las regiones más pobres de los actuales Quince es otra de las consideraciones que deberá asumir la futura estrategia de cohesión comunitaria. Una mayor proximidad geográfica al eje central de la Unión Europea, unos costes laborales inferiores, una mejor formación media de la mano de obra, podrían provocar, a medida que consigan un desarrollo institucional adecuado, deslocalizaciones a favor de estos países y en detrimento de las regiones españolas, sobre todo en aquellos sectores que no requieran una excesiva cualificación de la mano de obra, ni un elevado nivel tecnológico. Además, cualquier reducción futura de las ayudas estructurales a favor de las regiones más atrasadas de España podría afectar a sus ventajas de localización, puesto que sus dotaciones en transportes, comunicaciones, capital humano y nivel tecnológico dependen estrechamente de los resultados de las actuaciones estructurales.

Necesario compromiso futuro a favor de la cohesión

En definitiva, cabe subrayar la idea de que la futura estrategia de cohesión debe mantener el esfuerzo que actualmente se realiza a favor de las regiones menos desarrolladas. Una minoración sustancial de estas ayudas, que para algunos territorios podrían incluso desaparecer, obligaría a una renacionalización de la política regional, a pesar de que la Comisión se ha manifestado en contra de ello en su *Primer Informe Intermedio*. Pero además, el esfuerzo financiero de esta renacionalización chocaría frontalmente con los compromisos adquiridos por los Estados miembros en virtud de cada uno de sus Programas de Estabilidad.

4. DEMANDA INTERNA Y SECTOR EXTERIOR

Por el lado del gasto, la causa fundamental de la desaceleración experimentada por la economía española en 2001 fue la moderación en el ritmo de avance de la demanda interna, que aportó 2,9 puntos

porcentuales al crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) (cuadro I-14), 1,4 puntos menos que el año anterior, con una tendencia descendente a lo largo del año desde los 3,2 puntos de contribución al crecimiento de la economía del primer trimestre del año hasta los 2,7 del último.

El sector exterior, por su parte, experimentó en 2001, tanto en términos reales como nominales, un muy ligero deterioro, menor en cualquier caso del esperado. Así, la contribución negativa de la demanda externa neta al crecimiento agregado fue, según las primeras estimaciones de la Contabilidad Nacional Trimestral, que suelen ser objeto de revisión, de tan sólo una décima de punto porcentual frente a los dos décimas del año precedente, y las cuatro también negativas previstas en los Presupuestos Generales del Estado para 2001 cuando se esperaba un mayor incremento de la actividad de la economía española y, por lo tanto, de las importaciones. En efecto, el considerable menor incremento real de las importaciones por el enfriamiento interno contrarrestó la fuerte desaceleración de las exportaciones por la menor actividad y comercio mundiales.

CUADRO I-14

APORTACIÓN DE LA DEMANDA INTERNA Y DEL SECTOR EXTERIOR AL CRECIMIENTO DEL PIB, 1987-2001

(Tasa de variación interanual del PIB y aportación de la demanda interna y del sector exterior a su crecimiento en puntos porcentuales)

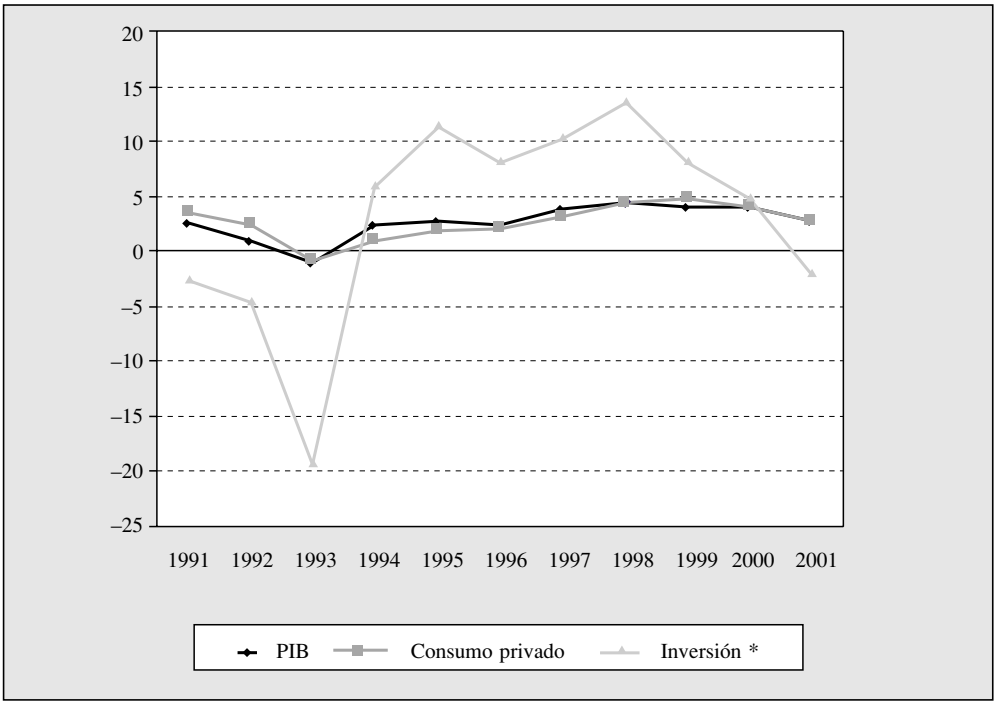
Años	Demanda interna	Sector exterior	Producto Interior Bruto
1987	8,1	–2,5	5,5
1988	7,2	–2,0	5,1
1989	8,2	–3,4	4,8
1990	5,1	–1,3	3,8
1991	3,0	–0,8	2,6
1992	1,0	–0,4	0,9
1993	–3,4	2,4	–1,0
1994	1,5	0,9	2,4
1995	3,1	–0,3	2,8
1996	1,9	0,5	2,4
1997	3,4	0,6	4,0
1998	5,6	–1,3	4,3
1999	5,6	–1,5	4,1
2000	4,3	–0,2	4,1
2001	2,9	–0,1	2,8

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

4.1. Demanda interna

De la evolución de los componentes de la demanda interna, cabe destacar que el que más peso tiene, el gasto en consumo final de los hogares, aunque alejado de los niveles del año anterior, registró un muy moderado debilitamiento a lo largo del año, gracias en parte, tal y como señala el propio Instituto Nacional de Estadística (INE), al incremento en la segunda mitad del año del gasto en determinados bienes que podrían estar asociados al efecto de la desaparición de la peseta y a la implantación de la nueva moneda. La inversión en construcción mantuvo un fuerte dinamismo al crecer a una tasa semejante a la del año anterior, mientras que fue la inversión en bienes de equipo de las empresas la que experimentó el mayor deterioro al registrar incluso una caída.

Gráfico I-6
CONSUMO, INVERSIÓN Y PIB, 1991-2001
(Tasas de variación interanual)



* Formación bruta de capital fijo en bienes de equipo.

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral*.

4.1.1. **Moderado crecimiento del consumo**

El gasto en consumo final total se desaceleró, para crecer de media un 2,8 por 100, 1,2 puntos menos que el año anterior y una décima menos de lo oficialmente previsto, pero a lo largo del año mantuvo unos niveles prácticamente idénticos.

El menor incremento de la renta disponible frenó el consumo

Así, el de los hogares creció un 2,7 por 100, frente al 4,0 por 100 del año anterior. La causa de esta moderación en el gasto podría atribuirse al menor incremento de la renta disponible por el menor crecimiento del empleo y de la remuneración a los asalariados, en un contexto además de efecto riqueza negativo por la débil o negativa revalorización de los activos financieros en renta variable sustentados por las familias en las bolsas españolas y por la escasa retribución del ahorro financiero en renta fija ante los reducidos tipos de interés.

La mayoría de los indicadores, o fuentes estadísticas, del consumo privado mostró unos resultados que confirmaron las pautas de crecimiento desacelerado registrado por esta magnitud desde que en 1998 alcanzase el máximo de crecimiento del ciclo actual.

Así, la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, que suministra información sobre la naturaleza y destino de los gastos de consumo, así como sobre diversas características relativas a las condiciones de vida de los hogares, reflejó unas tasas de variación desaceleradas en los gastos medios por hogar en términos reales, incluso negativas desde el segundo trimestre para el gasto en alimentación dentro del hogar.

Otra Encuesta, la de Coyuntura de Comercio al por Menor, dio muestras, sin embargo, de un comportamiento poco concluyente sobre la mencionada ralentización del consumo privado a lo largo de 2001, con altibajos mes a mes. El índice deflactado de ventas general aumentó un 3,4 por 100, algo más que el año anterior, correspondiendo tasas del 5,2 por 100 y 1,6 por 100 a los grupos alimenticio y no alimenticio respectivamente; mientras que el índice correspondiente para las grandes superficies no especializadas aumentó de media un 3,5 por 100, frente al 4,9 por 100 en que lo hizo en 2000 y el 9,3 por 100 de 1999.

Sin embargo, el indicador de confianza del comercio minorista reflejó los peores resultados desde el año 1997, sobre todo debido a un empeoramiento en la valoración actual de la situación de los negocios que, siempre en valores negativos, empeoró seis puntos respecto al año anterior.

Deterioro creciente de las expectativas de los consumidores

Por su parte, las expectativas de los consumidores, manifestadas a través de su indicador de confianza, experimentaron un retroceso que no se registraba, igualmente, desde el año 1997. Su evolución a lo largo del año fue crecientemente negativa, dicho indicador comenzó en un nivel de –1 y alcanzó los –8 puntos en diciembre, debido tanto al deterioro de las expectativas de los hogares en cuanto a su propia situación económica, como de la situación económica general y de la conveniencia de realizar compras importantes. Cabe destacar, para los tres mencionados componentes de este indicador, su negativa evolución en los tres primeros meses del año 2002, en especial para el de la conveniencia actual de realizar compras importantes.

Precisamente, un indicador del consumo privado relativo a este tipo de compras, el de las matriculaciones de automóviles mostró un fuerte perfil de desaceleración en los primeros meses de 2002. Sin embargo, en 2001, tal y como se expone con mayor amplitud en el anterior epígrafe de esta Memoria, las matriculaciones de automóviles, que incluyen turismos, vehículos todo terreno y derivados, se recuperaron, según la Dirección General de Tráfico, un 2,3 por 100, creciendo a tasas récord del año en los meses de octubre y diciembre. En dicho último mes del año las matriculaciones de automóviles procedentes de la importación crecieron en tasa interanual un 13,2 por 100, mientras que las procedentes de la fabricación interna se redujeron un 2,5 por 100. La explicación de este hecho se puede hallar en la intensificación de la tendencia registrada en los últimos años en el mercado español del automóvil hacia la compra de vehículos del segmento alto de la gama y en las causas que podrían explicar el notable avance en las matriculaciones ya expuestas en el apartado relativo al sector del automóvil de esta misma Memoria.

Finalmente, el indicador de disponibilidades interiores de manufacturas de consumo, que se calcula en función de una ponderación del índice de producción industrial (IPI) y del comercio exterior en términos reales, experimentó un ligero avance, al cre-

cer un 1,0 por 100 de media anual frente al estancamiento del año anterior, pero lejos de los incrementos superiores al 8,0 por 100 de los años 1998 y 1999.

En cuanto al ahorro familiar, según las cuentas financieras del Banco de España, disponibles hasta el tercer trimestre, se estima que la tasa de ahorro de los hogares se recuperó muy ligeramente en 2001, interrumpiéndose la tendencia descendente mostrada en los años anteriores, común a la mayoría de los países de la Unión Europea, pero más acusada en la economía española.

El consumo público creció un punto más de lo esperado

El consumo público, por su parte, experimentó en 2001 un crecimiento medio del 3,1 por 100, cuando lo oficialmente previsto era un incremento del 2,0 por 100. De todas formas, creció casi un punto menos que el año anterior, pero con un perfil ligeramente ascendente. Cabe no obstante manifestar aquí, que la revisión de los datos de la Contabilidad Nacional Trimestral que realiza el INE, y que modifican sus primeras estimaciones, resulta particular y habitualmente significativa en el caso del gasto en consumo final de las Administraciones Públicas. Así, este componente de la demanda interna, de aparente más fácil contabilización, experimentó en 2000 un crecimiento medio del 4,0 por 100, cuando la cifra ofrecida por el INE en el momento de redactar la Memoria del CES correspondiente a dicho año dio lugar a comentar que el aumento del consumo de las Administraciones Públicas había sido del 2,6 por 100, tres décimas menos que el periodo anterior.

De acuerdo con los datos actuales, el gasto público aumentó en términos nominales en 2001 un 6,0 por 100, apreciándose un mayor dinamismo en los consumos intermedios de las Administraciones Públicas, que crecieron por encima del 7,0 por 100, que en la remuneración de asalariados, que se incrementó en torno al 5,0 por 100.

4.1.2. **Débil inversión en equipo y fuerte inversión en construcción**

La demanda de inversión, medida por la formación bruta de capital fijo, intensificó su tendencia a la desaceleración que viene registrando desde comienzos de 1999. Con un crecimiento medio del 2,5

por 100, acabó el año 2001 en una tasa interanual del 1,7 por 100, cuando a comienzos de 1999 lo hacía a una del 10,6 por 100. De este modo, la inversión sólo sumó seis décimas de punto al crecimiento del PIB. La desaceleración fue mucho más acusada en el componente de bienes de equipo, que registró una tasa de variación negativa por primera vez desde la recesión económica del año 1993, que en el de construcción, que sólo se redujo medio punto porcentual.

Caída de la inversión en bienes de equipo

En efecto, la inversión en bienes de equipo cayó un 2,2 por 100 en el conjunto del año y terminó haciéndolo en el último trimestre a una tasa interanual del –3,8 por 100. Su aportación al crecimiento del PIB fue de –0,2 puntos. Todos los indicadores reflejaron la mencionada evolución contractiva de este componente de la demanda interna, que es el que suele registrar oscilaciones cíclicas más acusadas al hilo de la evolución de las expectativas empresariales.

El IPI de bienes de equipo registró una caída en media anual del 3,4 por 100, frente al incremento del 6,1 por 100 del año anterior. Acabó cayendo en el último mes del año un 14,8 por 100, cifra cercana a las experimentadas entre los años 1991 y 1993 cuando se llegaron a registrar variaciones interanuales del orden del –20,0 por 100. Ello influyó en que el indicador de disponibilidades interiores de bienes de equipo, estimado, al igual que las manufacturas de consumo, en función del IPI y el comercio exterior en volumen, mostrase también una caída, del 4,5 por 100 en ciclo tendencia[69], como consecuencia de la desaceleración de la producción interior y de las menores importaciones de estos bienes y a pesar de la caída de sus exportaciones. Precisamente, como se señala más adelante en el apartado relativo al comercio exterior, las importaciones de bienes de capital en valor disminuyeron un 0,5 por 100.

[69] Con las series ciclo-tendenciales se persigue captar la evolución subyacente de las variables para interpretar mejor su evolución temporal. Se trata de aislar las variaciones de largo plazo que se deben a cambios demográficos, tecnológicos e institucionales (componente tendencial) junto con las variaciones vinculadas al ciclo económico (componente cíclico). Para ello, la serie de datos brutos se ajusta estadísticamente (el procedimiento utilizado por el INE es el denominado *Tramo*-Seats) con el fin de descontar: 1) el conjunto de fluctuaciones interanuales asociadas a las estaciones climatológicas, festividades y eventos institucionales que se repiten más o menos regularmente todos los años (componente estacional); 2) las variaciones asociadas al feriado móvil de Semana Santa (efecto Pascua); y 3) los errores de medición o registro y los eventos puntuales, externos a la serie, que afectan a su comportamiento (componente irregular).

La matriculación de vehículos de carga cayó un 5,5 por 100 y aunque en diciembre de 2001 registró un considerable incremento del 7,3 por 100, tras once meses de continuas caídas, en los primeros meses de 2002 volvió a tasas interanuales negativas.

El indicador de clima industrial de la Encuesta de Coyuntura Industrial mostró un empeoramiento de las expectativas empresariales hasta alcanzar un valor de –5,4 puntos de media, y de –9,3 en diciembre, que no se registraba desde 1996. Por su parte, el nivel de cartera de pedidos interiores de bienes de equipo evolucionó en el mismo sentido, con un saldo entre respuestas positivas y negativas de –14 para el conjunto del año, y de –23 en el último mes.

Deterioro de las expectativas empresariales

Las expectativas empresariales se vieron deterioradas por el continuo empeoramiento del entorno económico internacional a lo largo del año, el fuerte debilitamiento del comercio mundial y la consiguiente revisión a la baja de las previsiones de crecimiento en las áreas desarrolladas.

Según la información proporcionada por la muestra de empresas de la Central de Balances Trimestral del Banco de España relativa al cuarto trimestre de 2001, los resultados de las empresas no financieras muestran que su actividad productiva fue perdiendo dinamismo a lo largo del año, como consecuencia, principalmente, de la desaceleración de la demanda exterior y de la inversión en bienes de equipo. Este menor ritmo de actividad tuvo una mayor incidencia en las empresas industriales, lo que contrasta con los resultados favorables alcanzados en el año 2000.

En su cuenta de resultados, tanto los recursos generados como el resultado ordinario neto presentaron crecimientos más moderados que en 2000, al igual que el valor añadido bruto y el resultado económico bruto. Así, el resultado neto de las empresas analizadas experimentó una reducción del 3,7 por 100 en 2001.

Sin embargo, el coste de la financiación externa se mantuvo en valores muy parecidos a los del año anterior, con lo que el apalancamiento financiero, que mide la diferencia entre la rentabilidad esperada de las inversiones y el tipo de interés de los recursos tomados a préstamo, siguió siendo positivo, de 2,9 puntos porcentuales, coincidente con el del año anterior, lo que permite manifestar que

las empresas españolas se encuentran en una buena situación para retornar a una senda de mayor crecimiento de la actividad y por lo tanto de la inversión, sobre todo si se confía en una próxima reactivación de la economía mundial.

Elevado incremento de la inversión en construcción

Por su parte, la demanda de formación bruta de capital fijo en construcción, fue el componente del gasto que mostró una mayor fortaleza, al crecer a lo largo del año a tasas cercanas al 6,0 por 100, ligeramente por debajo de lo que lo hizo el año anterior.

Cabe destacar, no obstante, que la composición del crecimiento de esta inversión fue en 2001 diferente a la de años anteriores. Así, se observó un debilitamiento de la inversión en el subsector de edificación residencial que era el que más había crecido en los últimos años y se encontraba en un grado de actividad muy elevado, mientras que la inversión en el segmento de obra en infraestructuras registró un considerable incremento, especialmente de ferrocarril, carreteras y regadíos.

Los distintos indicadores de la actividad constructora reflejaron esta favorable evolución de la inversión en construcción, aunque con ligera tendencia a la desaceleración a lo largo del año.

Las opiniones empresariales recogidas por la Encuesta de Coyuntura Industrial en el sector de la construcción mostraron para el indicador de clima del sector un valor de 12,7 puntos, moviéndose el nivel de cartera de pedidos y el nivel de producción en valores positivos de dos dígitos en la mayoría de los meses.

El IPI de materiales de construcción creció un 1,2 por 100, la menor tasa de crecimiento de los últimos cinco años, pero al menos su evolución fue positiva, contrariamente a lo que, como se ha expresado anteriormente, ocurrió con los IPI de bienes de consumo y de bienes de equipo, que registraron caídas. El consumo aparente de cemento se incrementó en ciclo tendencia un 9,2 por 100, casi un punto y medio menos que en 2000, y con un perfil de desaceleración desde el mes de mayo de 2001. Sin embargo, ambos indicadores muestran en los primeros meses de 2002 cierta recuperación. En cuanto a la creación de empleo en el sector, como ya se ha indicado anteriormente en este mismo capítulo, se mantuvo un elevado ritmo de creación del mismo, del 5,2 por 100.

Finalmente, entre los indicadores adelantados, la licitación oficial fue un 43,6 por 100 superior a la del año anterior, con un avance del 137,3 por 100 para la edificación residencial, un 41,1 por 100 para la no residencial y un incremento del 34,8 por 100 para la obra civil.

4.2. El sector exterior mejoró respecto al año anterior

Mayor desaceleración de las importaciones que de las exportaciones

Como ya se ha indicado, la aportación negativa del sector exterior al crecimiento del PIB en términos reales, aun siendo negativa, de –0,1 puntos según las primeras estimaciones del INE, supuso una mejoría de una décima respecto al año anterior. Esta mejoría relativa se produjo, no obstante, en un marco de mayor desaceleración de las importaciones que de las exportaciones, que suele darse en un proceso de desaceleración económica como el actual.

En términos nominales, la moderación experimentada por el precio de los productos energéticos importados frente al fuerte aumento del año anterior contribuyó a la mejoría, respecto al resultado del año anterior, del sector exterior. En la Balanza de Pagos, el fuerte déficit de la balanza comercial se redujo ligeramente, se produjo un nuevo aumento del superávit de la balanza de servicios, el déficit de la balanza de rentas empeoró y el superávit de la de transferencias corrientes mejoró.

Como consecuencia, el saldo de la balanza por cuenta corriente registró un déficit, del 2,6 por 100 del PIB, inferior en medio punto porcentual al del año anterior. La cuenta de capital, por su parte, registró un saldo acumulado positivo, superior en un 9,0 por 100 al del año 2000, pero no pudo cubrir el déficit de las operaciones corrientes. Así, el saldo acumulado de las balanzas por cuenta corriente y de capital, que refleja la capacidad o necesidad de financiación frente al exterior, fue deficitario por tercer año consecutivo en una cuantía que supuso el 1,7 por 100 del PIB, pero mostró una corrección respecto al 2,3 por 100 del PIB del año 2000.

Este desequilibrio entre los flujos de ahorro e inversión se explica en gran medida, y como viene siendo habitual, por el recurrente saldo deficitario de la balanza comercial que, en esta ocasión, alcanzó el 5,4 por 100 del PIB, medio punto porcentual menos que

el año anterior. El nuevo aumento del positivo saldo turístico de la rúbrica de servicios fue inferior al registrado el año anterior y no pudo compensar, al igual que en los dos últimos años, el déficit comercial. Así, desde 1999 se está produciendo una interrupción, en términos de balanza por cuenta corriente y de capital, en la mejora del proceso de ajuste exterior. Aunque, tal y como se expresaba en la Memoria correspondiente a 1999[70], la llamada restricción exterior al crecimiento de la economía española no tiene el mismo significado o consecuencia inmediata que entonces, dicha necesidad de financiación respecto al resto del mundo no se ha visto cubierta en 2001, como sí había ocurrido en los dos años anteriores, por el positivo saldo neto de la cuenta financiera, excluido el Banco de España, o ahorro financiero neto obtenido del resto del mundo por los sectores residentes, que ha representado tan sólo el 0,2 por 100 del PIB.

En el año 2001, el grado de internacionalización de la economía española, medido por su coeficiente de apertura, o porcentaje

CUADRO I-15

BALANZAS POR CUENTA CORRIENTE Y DE CAPITAL, 2000-2001

(Millones de euros)

Conceptos	2000			2001 (1)			% Var. Saldo 2001-2000
	Ingresos	Pagos	Saldo	Ingresos	Pagos	Saldo	
Cuenta corriente	211.809,0	230.768	–18.959,0	230.239,0	247.280,0	–17.041,0	–10,1
Balanza comercial	124.963,0	160.605,0	–35.643,0	130.692,0	165.985,0	–35.293,0	–1,0
Servicios	58.227,4	34.011,2	24.216,3	64.109,4	36.581,6	27.527,8	13,7
Turismo	33.711,0	5.968,4	27.742,6	36.704,9	6.670,0	30.034,9	8,3
Otros	24.516,5	28.042,8	–3.526,3	27.404,5	29.911,6	–2.507,1	28,9
Rentas	16.212,0	25.267,1	–9.055,1	21.515,7	32.626,4	–11.111,0	22,7
Transferencias	12.406,8	10.884,1	1.522,7	13.922,2	12.087,2	1.835,0	20,5
Cuenta de capital	6.274,7	1.057,3	5.217,3	6.525,4	836,2	5.689,2	9,0
Cuentas corriente+capital	218.084,0	231.825,0	–13.741,0	236.764,0	248.116,0	–11.352,0	–17,4

(1) Datos de avance para el mes de diciembre de 2001. Para el resto, los datos incorporan revisiones a las cifras provisionales publicadas en meses anteriores.

Fuente: Banco de España.

[70] Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 1999,* págs. 79 y 80.

de la suma de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios en términos corrientes sobre el PIB, fue del 61,3 por 100, un punto menor al alcanzado el año anterior, pero muy superior al 37,4 por 100 que se registraba en 1986, año de integración en las Comunidades Europeas que significó el inicio del proceso final de apertura de la economía española. Desde entonces, con los ligeros retrocesos de los primeros años de la década de los noventa, se ha intensificado el grado de internacionalización, a lo que no ha sido ajeno el esfuerzo desarrollado por las empresas españolas, que se ha traducido en una continua ganancia de cuota de mercado en el exterior, como queda de manifiesto al comprobar que el ritmo de crecimiento real de las exportaciones españolas suele situarse por encima del crecimiento del comercio mundial. Así, en casi veinte años, la cuota española en el conjunto de las exportaciones mundiales de mercancías ha pasado del 1,0 por 100 de los primeros años ochenta al 2,0 por 100 de la actualidad.

El esfuerzo conjunto entre la Administración y el sector privado por la promoción del comercio exterior se plasmó en abril de 2001 en el Plan de Internacionalización de la economía española, elaborado por la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo, cuyos seis objetivos básicos son: aumentar la presencia española estable en América y Asia, reducir la dependencia tecnológica y energética del exterior, consolidar las inversiones en Iberoamérica y aumentarlas en Europa y Asia, promover la inversión extranjera en España en sectores claves como el tecnológico, incorporar nuevos sectores a la actividad exterior y, sobre todo, aumentar la presencia de Pymes en el exterior.

Excesivo déficit tecnológico

Uno de dichos objetivos hace referencia a un persistente problema del sector exterior español, el de la excesiva dependencia tecnológica y energética del exterior. En efecto, el déficit energético y el tecnológico, ligado a la inversión empresarial, explicaron o generaron en conjunto en 2001 el 73,2 por 100 del déficit total, dos puntos y medio menos que en 2000, año de fuerte aumento de los precios del crudo. El déficit energético, el 34,8 por 100 del total, sólo se puede paliar, dado el contexto de elevada dependencia energética exterior de la economía española, mediante la utilización de fuentes energéticas alternativas o reduciendo la intensidad energética en los procesos de fabricación; mientras que el déficit tecnológico, entendido en sentido amplio por el representado por el saldo

exterior del sector de bienes de equipo, fue del 38,4 por 100, y debe centrar los esfuerzos de reducción para que en los periodos de expansión de la demanda interna, y en concreto de la inversión, el crecimiento económico no se vea tan comprometido por la dependencia de la compra de bienes de equipo extranjeros. En 2001, la tasa de cobertura de las importaciones por las exportaciones de bienes de equipo fue del 62,0 por 100, muy inferior al 74,9 por de la tasa de cobertura total. Pero cabe señalar que se ha producido una mejoría. Diez años atrás, la cobertura de bienes de equipo era del 43,0 por 100 y la total del 64,4 por 100, y en 1995, año de un crecimiento del PIB igual al de 2001, la diferencia entre la tasa de cobertura total y la de bienes de equipo era algo superior a la actual.

Competitividad de las exportaciones españolas

Para alcanzar los objetivos mencionados se debe incrementar la competitividad de las exportaciones españolas. En ella influyen, entre otros, factores como la calidad del producto, su diferenciación y adaptabilidad a la demanda, la asistencia postventa, las redes de distribución, o las condiciones de financiación. Sin embargo, la capacidad de competir en el exterior sigue dependiendo en gran medida de la evolución de los precios relativos.

En 2001, la competitividad vía precio de las exportaciones, medida por el Índice de Tendencia de la Competitividad, empeoró un 1,5 por 100 frente al resto de los países de la OCDE, tanto por el efecto del incremento del indicador de precios relativos como del tipo de cambio. Los precios siguieron creciendo por encima de la tasa de crecimiento medio del conjunto de los países desarrollados, mientras que la apreciación del euro frente a la corona sueca, yen japonés, libra esterlina y dólar canadiense fue superior a la depreciación frente al dólar estadounidense, franco suizo y corona noruega. Frente a los demás Estados miembros de la Unión Europea el empeoramiento de la competitividad-precio de las exportaciones fue del 1,4 por 100, debido al incremento del indicador de precios relativos y a la apreciación del euro respecto a las monedas de los países comunitarios no pertenecientes a la zona euro. Finalmente, frente a los países de la Unión Monetaria Europea, el empeoramiento fue del 0,9 por 100, atribuible en exclusiva, como no podía ser de otra manera, al diferencial de inflación con estos países.

En 2002, la evolución del sector exterior dependerá de la previsible recuperación del comercio mundial, al hilo de la mayor ac-

tividad esperada de la economía mundial, y del comportamiento del precio del petróleo en un contexto actual de incertidumbre por el conflicto en Oriente próximo. En el último trimestre de 2001, la contribución neta del saldo exterior fue de –0,3 puntos porcentuales, sin embargo en la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2001-2005 se prevé para 2002 el mantenimiento de la contribución neta del sector exterior al crecimiento del PIB en –0,1 puntos.

4.2.1. **El comercio de mercancías**

El déficit comercial en términos de Aduanas fue en 2001 prácticamente igual al registrado el año anterior cuando el fuerte aumento de la factura energética lo incrementó en un 32,3 por 100 (cuadro I-16). La tasa de cobertura del año, anteriormente mencionada, superó en ocho décimas de punto porcentual a la registrada en 2000. Con ello, se interrumpe el deterioro que estaba experimentando esta variable en los tres últimos años, aunque se encuentre todavía lejos del récord del 85,0 por 100 del año 1997.

Las exportaciones experimentaron un crecimiento del 4,5 por 100. Tras el fuerte impulso alcanzado en 2000, cuando crecieron a una tasa nominal del 19,1 por 100, tuvieron una trayectoria claramente descendente a lo largo de 2001, al iniciarlo con un crecimiento cercano al 20,0 por 100 y acabarlo en los tres últimos meses con tasas de variación interanual negativas, el último de ellos cercana al 10,0 por 100.

Fuerte desaceleración de las importaciones

Las importaciones aumentaron a una tasa nominal del 3,3 por 100, frente al 22,3 por 100 del año anterior. Su evolución a lo largo del año tendió igualmente a la desaceleración, con un crecimiento inicial del 17,4 por 100 y una caída en diciembre del 6,0 por 100. A dicha moderación, además de la gradual desaceleración de la demanda interna, no fue en absoluto ajena la caída de los precios de las importaciones, de un 0,7 por 100, cuando en 2000 habían experimentado una subida del 12,9 por 100 por el mencionado fuerte aumento de los precios de la energía. En 2001, los precios de las importaciones de energía cayeron un 10,0 por 100 y los de las no energéticas aumentaron sólo un 0,5 por 100.

CUADRO I-16
BALANZA COMERCIAL, 1994-2001
(En porcentaje y en miles de millones de pesetas)

Conceptos	Miles de millones pesetas	Porcentajes de variación anual							
	2001	94/93	95/94	96/95	97/96	98/97	99/98	00/99	01/00
Exportaciones	21.409,2	25,7	17,2	13,2	18,1	6,7	5,6	19,1	4,5
Importaciones	28.566,9	21,5	16,3	7,8	16,4	10,4	14,0	22,3	3,3
Saldo	–7.157,7	7,7	13,1	–13,5	7,8	31,5	52,5	32,2	0,0
Tasa de cobertura*	74,9	–	–	–	–	–	–	–	–

* Porcentaje de exportaciones sobre importaciones.

Fuente: Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.

Deduciendo de la tasa de crecimiento nominal el aumento de los precios, el avance real de las exportaciones fue del 2,0 por 100, frente al 12,2 por 100 de un año antes, registrándose desde el mes de octubre valores negativos que llegaron a ser del –8,7 por 100 en diciembre. Igualmente en términos reales, el crecimiento de las importaciones fue del 4,1 por 100, la mitad que el año anterior.

Nuevo superávit del sector agroalimentario

Desde el punto de vista sectorial, el comercio exterior agroalimentario experimentó un superávit por sexto año consecutivo, mostrando una tasa de cobertura del 109,9 por 100, y frenándose la tendencia de los últimos años de reducción del peso del comercio agroalimentario en el comercio total. Sus exportaciones supusieron el 14,6 por 100 del total frente al 13,5 por 100 de 2000, y las importaciones del sector representaron el 9,9 por 100 frente al 9,2 por 100.

El sector de los productos energéticos, fuertemente deficitario, como ya se ha comentado, registró tasas de variación interanual negativas tanto para la exportación como la importación, y el déficit comercial de las semimanufacturas, el tercero más elevado tras el de bienes de equipo y el energético, se incrementó un 6,4 por 100, siendo el subsector de productos químicos, cuyas exportaciones e importaciones experimentaron elevadas tasas de crecimiento, el que representó la totalidad del mismo.

Del sector de bienes de equipo, el más deficitario y el de mayor peso dentro de las importaciones totales, cabe destacar que se

vio fuertemente afectado por la caída de la inversión en formación bruta de capital fijo en bienes de equipo y registró una caída en sus importaciones del 0,5 por 100, siendo especialmente significativa la caída, del 14,5 por 100, en una de las de mayor peso en las importaciones totales, la de equipo de telecomunicación que en 2000 había registrado un crecimiento del 291,0 por 100. Las exportaciones de bienes de equipo crecieron muy por debajo de lo que lo hicieron el año anterior, un 0,9 por 100 frente a un 17,0 por 100, como consecuencia de la desaceleración del crecimiento mundial y el exceso de capacidad productiva que ello implica.

El comercio exterior del sector del automóvil registró un ligero superávit, superando el saldo positivo del subsector de automóviles y motos al déficit del subsector de componentes. Sin embargo, lo más destacable del año en este sector, uno de los más importantes de la industria española, es que las exportaciones de automóviles y motos apenas crecieron un 1,3 por 100 frente al 21,1 por 100 del año anterior, mientras que las importaciones crecieron más de lo que lo habían hecho en 2000, como consecuencia del cambio, anteriormente comentado, que se ha registrado en los últimos años en la demanda interna de automóviles, cuya inclinación hacia vehículos de mayor cilindrada y del segmento alto de la gama se intensificó en 2001.

Finalmente, tanto el sector de bienes de consumo duradero como el de manufacturas de consumo registraron saldos negativos, pero sus exportaciones crecieron por encima de lo que lo hicieron las importaciones. En el primer sector, tradicionalmente superavitario hasta el año 2000, las fuertes exportaciones del segmento de muebles no pudieron compensar los saldos negativos de los demás subsectores. De las manufacturas de consumo, que vieron mejorar su tasa de cobertura hasta el 83,1 por 100, cabe destacar los mayores crecimientos de las exportaciones que de las importaciones en textiles y otras manufacturas de consumo y el aumento del tradicional superávit del subsector de calzado.

Mayor concentración de los intercambios con los países desarrollados

En cuanto a la estructura geográfica del sector exterior, reflejó, como es habitual, una notoria especialización geográfica de los intercambios con los países desarrollados que, contrariamente a lo ocurrido en 2000, se intensificó en 2001. Las exportaciones a la Unión Europea, expediciones en sentido estricto, crecieron un 5,5 por 100 y las dirigidas a los países no comunitarios un 2,2 por 100.

CUADRO I-17

COMERCIO DE MERCANCIAS DE ESPAÑA CON LA UE, 1985-2001

(Miles de millones de pesetas)

Años	Importaciones		Exportaciones		Tasa de cobertura	
	Valor	% sobre total	Valor	% sobre total	UE	*Pro memoria* Mundo
1985	1.985,5	39,1	2.219,5	54,1	111,8	80,8
1986	2.606,5	52,7	2.375,4	62,4	91,1	76,9
1987	3.482,0	57,7	2.768,4	66,0	79,5	69,6
1988	4.239,8	60,2	3.171,9	67,7	74,8	66,6
1989	5.074,3	60,4	3.533,5	68,8	69,6	61,2
1990	5.602,2	62,8	4.028,6	71,4	71,9	63,3
1991	6.091,6	63,0	4.548,7	73,1	74,7	64,4
1992	6.485,7	63,6	4.845,9	73,4	74,7	64,7
1993	6.308,0	62,3	5.348,1	69,0	84,8	76,5
1994	7.915,4	64,1	6.917,2	70,6	87,4	79,3
1995	9.362,5	65,4	8.264,6	72,3	88,3	79,8
1996	10.226,9	66,3	9.238,1	71,4	90,3	83,8
1997	11.736,0	65,3	10.681,3	70,0	91,0	85,0
1998	13.289,8	67,0	11.660,9	71,6	87,7	82,1
1999	15.294,9	67,7	12.431,9	72,3	81,3	76,1
2000	17.453,8	63,1	14.465,9	70,6	82,9	74,1
2001	18.244,2	63,9	15.263,8	71,3	83,7	74,9

Fuente: Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.

Así, el 71,3 por 100 del total de las exportaciones tuvo como destino los Estados miembros de la Unión Europea, frente al 70,6 por 100 del año anterior (cuadro I-17). De los cinco países europeos que reciben el 59,2 por 100 de las exportaciones, Francia, Alemania, Portugal, Italia y Reino Unido, sólo Alemania reduce su participación en el total de las exportaciones, hasta el 11,8 por 100, en línea con la tendencia seguida desde que en 1995 alcanzase el 15,2 por 100 y como consecuencia también de la fuerte desaceleración económica sufrida por este país en 2001. Por el contrario, Portugal y Reino Unido fueron los países que más incrementaron su peso relativo en el conjunto de las exportaciones españolas. Del resto de los Estados miem-

bros de la Unión Europea cabe mencionar el incremento de las exportaciones dirigidas a Bélgica-Luxemburgo.

De las exportaciones a los países no comunitarios destacaron nuevamente los incrementos de las destinadas a los países de Europa Central y Oriental, Estados Bálticos y Rusia, que en un año han pasado a representar el 3,3 por 100 del total de las exportaciones frente al 2,8 del año anterior y el 1,5 por 100 tan sólo del año 1995. Las exportaciones a Estados Unidos, experimentaron una caída desde el mes de agosto y llegaron a alcanzar valores negativos superiores al 20,0 por 100 en los últimos meses del año como consecuencia de la debilidad de su demanda interna, para acabar con una tasa de variación en todo el año del –5,3 por 100 frente al aumento del 32,1 por 100 registrado en 2000. Por lo que respecta a las ventas a Iberoamérica, crecieron en conjunto un 4,0 por 100, pero lo más destacable fueron los distintos resultados alcanzados en unos u otros mercados. Así, de los tres países que representan el 52,6 por 100 del total de las exportaciones a ese área, México, Brasil y Argentina, el primero incluso superó el crecimiento del año 2000 y aumentaron un 32,4 por 100, las dirigidas a Brasil crecieron un 11,2 por 100 mientras que las de Argentina retrocedieron un 20,6 por 100. Las ventas a Cuba, el cuarto país cliente de la zona, aumentaron un 2,0 por 100 y destacó el incremento del 57,3 de las dirigidas a Ecuador y las caídas del entorno del 50,0 por 100 de Panamá y Bolivia. Finalmente, en el área Asia-Pacífico, objeto de un plan específico de actuación por parte de la Administración española, destacaron nuevamente las exportaciones a China que crecieron un 15,4 por 100, mientras que las dirigidas al principal cliente de la zona, Japón, tan sólo crecieron un 1,6 por 100.

De la distribución geográfica en 2001 de las importaciones españolas, cabe destacar en primer lugar que el aumento nominal de las importaciones de la Unión Europea, del 4,5 por 100, fue superior al de las de origen no comunitario, del 1,3 por 100. Las compras al principal país proveedor, Francia, aumentaron un 1,5 por 100 y al segundo, Alemania, un 8,1 por 100. No obstante, los mayores incrementos en las ventas a España, de países con cierto peso dentro del total de las importaciones, se produjeron en los países de Europa Central y Oriental, con un aumento del 33,3 por 100, y en países como Marruecos, 26,6 por 100, Suiza, 27,0 por 100, y Turquía, 22,5 por 100.

Asturias, Canarias, País Vasco y Navarra exportaron menos

Atendiendo a la vertiente regional interna del sector exterior[71] (cuadro I-18), la evolución de las exportaciones por regiones muestra una fuerte desaceleración de las ventas exteriores en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, salvo en Aragón, Baleares, Extremadura y la Rioja que registraron tasas de crecimiento de sus exportaciones superiores a las que obtuvieron en 2000. Se registró un crecimiento inferior a la media, que como ya se ha indicado fue del 4,5 por 100, en ocho de las diecisiete Comunidades Autónomas, de las cuales cuatro, Asturias, Canarias, Navarra y País Vasco, mostraron una caída en sus ventas exteriores.

De las tres Comunidades Autónomas que más incrementaron sus exportaciones, Baleares, Extremadura y Galicia, cabe destacar a ésta última, que ya tiene un peso del 7,2 por 100 sobre el total de las exportaciones, cuando hace una década no superaba el 5,0 por 100.

De todas formas, las Comunidades Autónomas que más siguen exportando en valores absolutos continuaron siendo, por orden de importancia, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid, País Vasco y Andalucía, cuyas exportaciones conjuntas supusieron más de dos tercios de las ventas exteriores totales.

El patrón exportador bastante concentrado en algunos sectores, como el de los alimentos, el automóvil o los bienes de equipo, en gran parte de las Comunidades Autónomas, determina por sus características intrínsecas de dependencia de factores exógenos los resultados de la exportación.

En cuanto a los principales resultados en 2001 de la actividad del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) (cuadro I-19), instrumento creado en 1976 que pretende, además de contribuir al progreso económico y social de los países en desarrollo, impulsar las exportaciones españolas, cabe señalar, en primer lugar, que el importe autorizable, establecido desde 1993 hasta 2000 en las leyes de

[71] Según el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales, el criterio aplicado para la desagregación por Comunidades Autónomas y Provincias es el de provincia de origen. Es decir, se considera la provincia donde la operación ha tenido su origen, no la provincia donde tiene lugar el despacho de aduana de la mercancía o donde se presenta la declaración estadística de las operaciones intracomunitarias.

CUADRO I-18
COMERCIO EXTERIOR POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2001
(En millones de euros)

Comunidades Autónomas	Exportaciones				Importaciones				Saldo
	Valor	% sobre total	2001/00 %	Contribución al crecimiento	Valor	% sobre total	2001/00 %	Contribución al crecimiento	
Andalucía	10.120,7	7,9	2,7	0,2	11.976,6	7,0	0,2	0,0	–1.855,9
Aragón	5.422,2	4,2	8,4	0,3	5.170,2	3,0	3,0	0,1	252,0
Asturias	1.576,3	1,2	–6,2	–0,1	2.053,0	1,2	5,6	0,1	–485,7
Baleares	1.063,3	0,8	20,3	0,1	1.626,0	0,9	–7,3	–0,1	–562,7
Canarias	831,1	0,6	–4,7	0,0	3.687,9	2,1	–1,7	0,0	–2.856,8
Cantabria	1.520,6	1,2	5,7	0,1	1.626,4	0,9	14,3	0,1	–105,8
Castilla-La Mancha	1.965,9	1,5	6,6	0,1	3.691,9	2,2	13,6	0,3	–1.726,0
Castilla y León	8.244,3	6,4	0,5	0,0	8.330,3	4,9	–0,3	0,0	–86,0
Cataluña	36.009,1	28,0	9,0	2,4	49.696,3	28,9	5,0	1,4	–13.687,2
C. Valenciana	15.796,3	12,3	3,9	0,5	13.479,8	7,9	9,2	0,7	2.316,5
Extremadura	776,9	0,6	14,0	0,1	372,1	0,2	2,6	0,0	404,8
Galicia	9.270,5	7,2	12,5	0,8	9.372,8	5,5	6,2	0,3	–102,3
Madrid	14.019,9	10,9	2,2	0,2	40.921,8	23,8	1,5	0,4	–26.901,9
Murcia	3.442,1	2,7	9,4	0,2	4.394,8	2,6	8,2	0,2	–952,7
Navarra	4.312,7	3,4	–15,4	–0,6	3.886,1	2,3	1,4	0,0	426,6
País Vasco	11.191,4	8,7	–2,4	–0,2	9.878,1	5,8	–2,5	–0,2	1.313,3
Rioja, La	863,8	0,7	7,6	0,0	662,7	0,4	0,7	0,0	201,1
Total	**128.672,0**	**100,0**	**4,5**	**4,5**	**171.690,8**	**100,0**	**3,3**	**3,3**	**–43.018,8**

Fuente: Subdirección General de Estudios del Sector Exterior, con datos del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.

Presupuestos Generales del Estado, en 480,81 millones de euros (80.000 millones de pesetas), se incrementó en esta ocasión hasta los 584,12 millones de euros mediante el Real Decreto-Ley 1/2001, de 19 de enero, para dar cabida presupuestaria a la ayuda española extraordinaria destinada a aliviar la catástrofe acontecida en El Salvador y cumplir con los compromisos adquiridos con las Instituciones Financieras Multilaterales (IFIS) que no pudieron ser atendidos a finales de 2000.

Dado en parte a que en 2001 se alcanzó la mayor ejecución de los últimos años, al autorizarse el 98,7 por 100 del mencionado importe máximo presupuestado, para el año 2002, la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2002, ha establecido un nivel máximo de aprobaciones de nuevas operaciones con cargo al FAD de 631,1 millones de euros.

CUADRO I-19

CRÉDITOS FAD AUTORIZADOS EN 2001

(Por sectores)

Sector	Importe FAD (miles de euros)	% sobre el total
Ifis*	282.299	49,0
Transporte	67.321	11,7
Bienes de equipo	55.305	9,6
Educación	42.871	7,4
Infraestructura	37.733	6,5
Medio ambiente	37.344	6,5
Líneas de crédito	24.040	4,2
Eléctrico	11.565	2,0
Varios	7.044	1,2
Sanidad	6.994	1,2
Telecomunicaciones	4.098	0,7
Total	**576.614**	**100,0**

(Por países)

Países	Importe FAD (miles de euros)	% sobre el total
Ifis*	282.299	49,0
Kazajstan	53.032	9,2
China	43.468	7,5
El Salvador	32.010	5,6
Egipto	29.340	5,1
Mauritania	26.278	4,6
Jordania	19.206	3,3
Túnez	18.030	3,1
Macedonia	14.195	2,5
Venezuela	10.008	1,7
Mongolia	9.464	1,6
Bosnia-Herzegovina	8.038	1,4
República Dominicana	6.090	1,1
Honduras	5.678	1,0
Palestina	4.863	0,8
Vietnam	4.055	0,7
Nicaragua	3.768	0,7
Panamá	3.403	0,6
Bolivia	1.635	0,3
Costes Gestión ICO	1.365	0,2
Bangladesh	380	0,1
Total	576.614	100,0

*Ifis: Instituciones financieras multilaterales.

Fuente: Ministerio de Economía.

Fuerte impulso en infraestructuras y medio ambiente

De la distribución por sectores, aparte las elevadas aportaciones a las IFIS cuyo peso sobre el total se incrementó desde el 19,8 por 100 del año 2000 hasta el 49,0 por 100 de 2001, destacó la financiación por el FAD de los sectores de transporte y de bienes de equipo, con el 11,7 por 100 y el 9,6 por 100 del total respectivamente. El sector de la educación con el 7,4 por 100 del total duplicó casi su valor en términos absolutos, mientras que el de la sanidad pasó de ocupar el primer puesto, con el 16,5 por 100 del total, en 2000 a uno de los últimos en 2001. Finalmente, los sectores de infraestructura y medio ambiente experimentaron un fuerte impulso.

El FAD se concentró en Asia

El análisis de la distribución geográfica muestra que fue Asia el principal destino de los créditos FAD, seguida de los países mediterráneos del Sur cuyo peso creciente es una muestra más de la trascendencia que se le otorga a esta región.

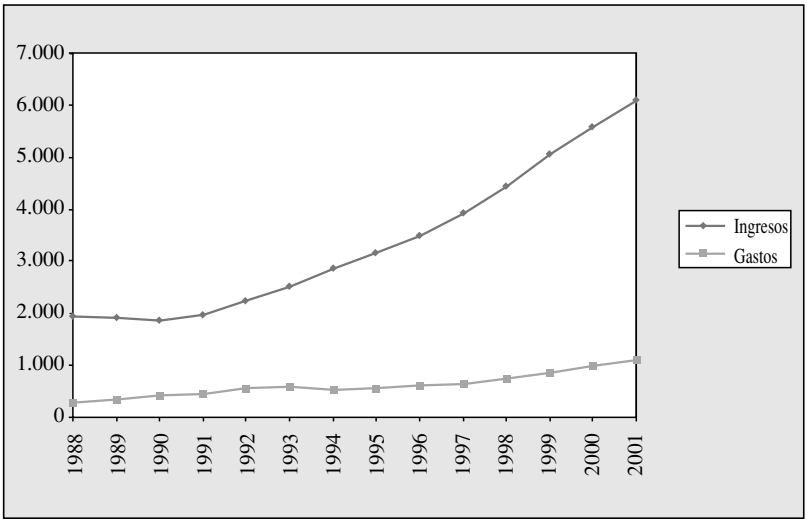
4.2.2. **Positivo año turístico**

En el año 2001, el superávit de la balanza de servicios aumentó un 13,7 por 100, un punto más que el año anterior. A este resultado contribuyeron el tradicional superávit de la balanza turística que, en esta ocasión, se incrementó en un 8,3 por 100, menos no obstante de lo que lo hiciera en 2000, y el resto de los servicios que redujo considerablemente su déficit respecto al mismo periodo.

Los ingresos por turismo moderaron su ritmo de avance en casi dos puntos, hasta situar su tasa de crecimiento en el 8,9 por 100, mientras que los pagos aumentaron un 11,8 por 100 frente al 15,5 por 100 del año anterior (gráfico I-7). Como ya se ha comentado, el saldo positivo de la rúbrica de turismo y viajes no pudo compensar, por tercer año consecutivo, el déficit comercial, aunque la cobertura de dicho déficit, del 85,1 por 100, fue siete puntos más elevada que la del año anterior.

Dicha moderada desaceleración de las «exportaciones» de servicios turísticos no impide que se pueda considerar el año 2001 como muy positivo en comparación con los resultados obtenidos por el turismo mundial. En efecto, según la Organización Mundial de Turismo (OMT), los flujos de turistas en el mundo se redujeron en

GRÁFICO I-7
AUGE DEL TURISMO, 1988-2001
(En miles de millones de pesetas)



Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

un 1,3 por 100 y en el periodo de septiembre a diciembre en un 10,9 por 100, como consecuencia principalmente de los sucesos del 11 de septiembre, la desaceleración económica en Estados Unidos y Europa y el estancamiento de Japón. Así, las llegadas internacionales se redujeron un 12,6 por 100 en Estados Unidos y un 0,7 por 100 en Europa.

Sin embargo, los indicadores del sector turístico español mostraron en 2001 incluso una mejoría, y ello a pesar también de la pérdida de competitividad en precios por la desfavorable evolución de los precios de turismo, cuya rúbrica superó un año más el crecimiento del IPC general.

Nuevo incremento en el número de turistas

Así, España, con el 7,2 por 100 de cuota de mercado mundial, recuperó el segundo puesto en la clasificación de países receptores de turistas, al situarse tras Francia y adelantar a Estados Unidos, que ocupó el tercer lugar. La explicación puede hallarse en que, como expone la propia OMT, la evolución adversa del turismo mundial ha afectado principalmente a los países fuerte-

mente dependientes del turismo emisor de Estados Unidos, a los destinos que se encuentran a gran distancia de sus principales mercados emisores y a los países musulmanes. La consideración de España como destino turístico seguro frente a los condicionantes de inestabilidad política y social en los destinos mediterráneos competidores, la escasa dependencia del mercado americano, la cercanía geográfica con los principales clientes (británicos, alemanes, franceses e italianos) y la cada vez mayor diversificación de la oferta permitieron que se lograse un incremento en el número de visitantes del 1,7 por 100 respecto al año anterior.

De los 75,7 millones de visitantes, el 65,0 por 100 fueron turistas, al haber pernoctado al menos una noche, lo que supone un crecimiento del 3,4 por 100 respecto al año anterior en el número de turistas. Cabe señalar, no obstante, que a dicho incremento no fue ajena la avanzada fecha en términos turísticos, coincidente con el fin de la temporada alta, en la que se produjeron los atentados de Nueva York. Así, entre los meses de octubre y diciembre se produjo un descenso en el número de turistas con respecto al mismo periodo del año anterior.

Por lo que respecta a los países de procedencia de los turistas, de los tres mayores emisores, Reino Unido, Alemania y Francia, el primero registró un fuerte crecimiento del 6,2 por 100, el segundo mantuvo su tendencia a la baja en el número de llegadas a España, al experimentar un descenso del 5,4 por 100, y el tercero mostró el mayor dinamismo, al crecer un 17,4 por 100. El número de turistas procedentes de Estados Unidos, con una importancia relativa menor en el peso sobre el total de llegadas, se redujo en un 20,8 por 100.

En cuanto a la evolución por destinos turísticos, Canarias, Baleares y Cataluña recibieron casi dos tercios del total de turistas, pero sus resultados difirieron bastante. Canarias, con el 21,7 por 100 del total, recibió un 1,1 por 100 más de turistas que el año anterior, principalmente procedentes del Reino Unido; Baleares, con el 20,6 por 100, vio reducir su llegada de turistas en un 2,2 por 100, debido sobre todo al descenso en el número de turistas de un mercado de procedencia de gran peso en estas Islas como es el alemán;

y Cataluña, con el 20,4 por 100, registró un fuerte incremento del 10,2 por 100.

4.2.3. **Rentas, transferencias y balanza de capital**

La balanza de rentas registró un déficit de 11.111,0 millones de euros, superior en un 22,7 por 100 al del año anterior. En términos de PIB, este déficit supuso el 1,7 por 100, dos décimas de punto más que en 2000, con lo que continuó el progresivo deterioro que viene experimentando esta rúbrica de la balanza de pagos desde 1996.

Las partidas de ingresos y pagos registraron ritmos de crecimiento elevados, con una tasa de variación en el primer caso del 32,7 por 100 y del 29,1 por 100 en el segundo. Analizando los ingresos por sectores, el financiero registró nuevamente, tras el retroceso de 1999, un considerable avance, debido al rendimiento de los depósitos españoles y de las operaciones de cartera, al igual que el sector privado no financiero que también registró un fuerte incremento, gracias a los dividendos derivados del importante stock de inversión española en el exterior, así como a los intereses de las operaciones de préstamo a corto plazo. Con respecto a los pagos, todos los sectores registraron importantes crecimientos. Las instituciones financieras, por los intereses derivados del elevado saldo de los depósitos extranjeros en España; el sector privado no financiero, por los dividendos abonados por las empresas españolas con participación de capital extranjero y por intereses de los préstamos obtenidos en el exterior; mientras que los pagos de las Administraciones Públicas aumentaron a menor ritmo que el resto de los sectores, por la progresiva reducción de los tipos de interés y sus menores necesidades de financiación.

La balanza de transferencias corrientes registró un superávit superior en un 20,5 por 100 al del año precedente. Los ingresos aumentaron un 12,2 por 100, tras la reducción del año anterior, y los pagos crecieron el 11,1 por 100. De los ingresos, los de carácter público fueron los que experimentaron el mayor incremento, en especial los procedentes del Fondo Social Europeo, mientras que los de carácter privado, como las remesas de emigrantes y las transferencias recibidas del FEOGA-Garantía por los agricultores,

aumentaron con mayor moderación. De los pagos, crecieron con fuerza los de carácter privado, en especial las remesas de emigrantes, y en menor medida los públicos. Dentro de estos últimos, los destinados al Recurso-IVA avanzaron moderadamente, al hilo de la evolución del consumo privado; los Recursos Propios Tradicionales retrocedieron ligeramente, por la menor recaudación de los derechos de aduanas sobre el valor de las importaciones, al igual que lo hicieron los fondos correspondientes al Recurso-PNB.

La cuenta de capital arrojó un superávit de 5.689,2 millones de euros, lo que supone un incremento del 9,0 por 100. Los ingresos del sector privado aumentaron ligeramente, mientras que los de carácter público, de mucho mayor peso, y procedentes de los Fondos Estructurales del Presupuesto Comunitario, registraron un considerable incremento respecto al año 2000. Así, los ingresos correspondientes al FEDER y al FEOGA-Orientación superaron ampliamente los del año anterior, mientras que los ligados al Fondo de Cohesión disminuyeron. Cabe recordar, no obstante, el carácter particular de estas transferencias que financian acciones plurianuales que dependen de factores como la situación de tesorería de la Unión Europea o del calendario de ejecución de las obras. Además, en 2000 se había producido una importante reducción en los ingresos del FEDER y del FEOGA-Orientación debido a que dicho año fue el primero de un nuevo periodo de programación para la Unión Europea en el que se produjeron desfases en la elaboración de los programas financieros con cargo a los Fondos Estructurales.

4.2.4. **Inversiones españolas en el exterior y extranjeras en España**

Como ya se ha comentado anteriormente, el saldo de la cuenta financiera excluido el Banco de España, que representa el ahorro financiero neto obtenido del resto del mundo por los sectores residentes para financiar el saldo de las operaciones no financieras de la cuenta corriente más la cuenta de capital, fue positivo, pero representó sólo el 0,2 por 100 del PIB, cifra muy inferior a la de los dos años anteriores (cuadro I-20). Como las entradas netas de capital a lo largo de 2001 fueron inferiores a la necesidad

de financiación, la financiación del desequilibrio exterior corrió a cargo de los activos netos del Banco de España frente al Eurosistema. Así, los activos netos del Banco de España frente al exterior disminuyeron, en contraste con el aumento registrado a lo largo del año 2000.

La información recogida en el informe anual sobre inversión directa publicado por la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) de septiembre de 2001 preveía una brusca interrupción en la tendencia alcista de los flujos de inversión directa en el mundo, que se cuantificó en una reducción del 40,0 por 100 respecto al nivel alcanzado en el año 2000, como consecuencia de la desaceleración de la actividad económica internacional, el clima de incertidumbre predominante en los mercados que hizo aumentar la aversión al riesgo de los inversores y la caída en los procesos de fusiones y adquisiciones realizados por las empresas multinacionales.

Caída de la inversión extranjera

Esta importante reducción de la inversión extranjera directa en el mundo se tradujo para la economía española en una fuerte disminución de sus flujos financieros con el exterior en ambos sentidos. Dentro de la variación de pasivos, las inversiones extranjeras en España dieron lugar a unas entradas netas de 55.475,3 millones de euros, un 45,6 por 100 menos que el año anterior. La inversión directa, protagonizada casi en exclusiva por el sector privado no financiero, retrocedió un 43,3 por 100 mientras que la inversión de cartera disminuyó el 47,1 por 100. Las restantes operaciones de pasivo, u otras inversiones (préstamos, depósitos y repos) registraron unas entradas netas de 25.096,7 millones de euros, lo que supone un descenso del 55,5 por 100 en términos interanuales.

En cuanto a la variación de activos frente al exterior, las inversiones españolas registraron unas salidas netas de 76.864,7 millones de euros, un 37,7 por 100 menos que el año anterior. La inversión directa disminuyó un 49,8 por 100 y la inversión en cartera retrocedió un 26,9 por 100. Finalmente, las operaciones de activo denominadas otras inversiones, generaron un volumen de salidas de 2.712,4 millones de euros, un 71,4 por 100 menos que en 2000.

Según los datos del Registro de Inversiones Exteriores de la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo, que se confeccionan

CUADRO I-20
BALANZA FINANCIERA, 2000-2001
(Millones de euros)

Conceptos	2000			2001 (1)		
	Variación pasivos	Variación activos	Saldo	Variación pasivos	Variación activos	Saldo
Cuenta financiera	–	–	21.509,2	–	–	18.455,6
Excluido Banco de España	–	–	27.652,2	–	–	980,4
Inversiones directas	–	–	–18.560,9	–	–	–6.734,4
De España en el exterior	–	58.302,8	–58.303,0	–	29.285,3	–29.285,3
Del exterior en España (2)	39.742,1	–	39.742,1	22.550,9	–	22.550,9
Inversiones de cartera	–	–	–2.919,7	–	–	–14.655,0
De España en el exterior	–	65.131,7	–65.132,0	–	47.579,4	–47.579,4
Del exterior en España (3)	62.212,3	–	62.212,3	32.294,4	–	32.294,4
Otras Inversiones (4)	–	–	46.960,5	–	–	22.384,3
De España en el exterior	–	9.492,8	–9.492,8	–	2.712,4	–2.712,4
Del exterior en España	56.453,3	–	56.453,3	25.096,7	–	25.096,7
Derivados financieros	–	–	2.171,7	–	–	–14,5
Banco de España (5)	–	–	–6.143,0	–	–	17.475,3
Reservas	–	–	3.301,5	–	–	1.580,8
Activos BE frente al Eurosistema	–	–	–9.250,1	–	–	16.122,4
Otros activos netos	–	–	–194,3	–	–	–227,9
Errores y omisiones	–	–	–7.767,8	–	–	–7.104,0

(1) Datos de avance para el mes de diciembre. Para el resto, los datos incorporan revisiones a las cifras provisionales publicadas en meses anteriores.
(2) No recoge las inversiones directas en acciones cotizadas; incluye las inversiones de cartera en acciones no cotizadas.
(3) Incluye las inversiones directas en acciones cotizadas; no recoge las inversiones de cartera en acciones no cotizadas.
(4) Incluye, principalmente, préstamos, repos y depósitos.
(5) Un signo negativo (positivo) supone un aumento (disminución) de los activos del BE frente al exterior.

Fuente: Banco de España.

con distinta metodología de la del Banco de España y permite analizar la inversión realmente realizada, al hilo de la caída de la inversión mundial por las fuertes restricciones al acceso a la financiación internacional y el brusco retroceso del comercio mundial, las inversiones directas brutas españolas en el exterior disminuyeron un 2,1 por 100 frente al incremento del 23,2 por 100 del año anterior, mientras que las extranjeras en España cayeron un 28,1

por 100 a pesar de las fuertes desinversiones en paraísos fiscales e Iberoamérica que recalaron en España.

5. INFLACIÓN Y POLÍTICA MONETARIA

Aunque el ejercicio 2001 se cerró con una tasa de inflación interanual notablemente inferior a la del ejercicio 2000, la tasa de inflación subyacente, que no tiene en cuenta los factores exógenos que pudieran afectar al índice de precios, registró una preocupante trayectoria al alza. El sector de la alimentación fue el más inflacionista durante el ejercicio y, concretamente, los alimentos elaborados fueron uno de los factores que incidieron en la subida de la inflación subyacente.

Por su parte, en el ámbito comunitario, el año previo a la introducción definitiva del euro se saldó con una notable moderación de la inflación de la Eurozona, hecho que empujó al Banco Central Europeo a relajar la política monetaria de manera que los tipos descendieron en 1,5 puntos a largo del año. Los menores tipos de interés supusieron menores rentabilidades en los mercados de renta fija española, mientras que los de renta variable sufrieron las consecuencias del deterioro generalizado de los principales mercados bursátiles internacionales.

5.1. Evolución de la inflación

Las tensiones inflacionistas que se venían registrando desde los últimos meses de 1999 cambiaron su tendencia en el segundo semestre de 2001 de manera que permitió cerrar el ejercicio en un nivel de inflación del 2,7 por 100 medida a través de su tasa interanual de diciembre, frente al 4,0 por 100 del ejercicio 2000. No obstante, el crecimiento medio anual de la inflación fue de 3,6 por 100, dos décimas por encima del crecimiento registrado el año anterior, reflejando así la elevada inflación que caracterizó los primeros meses del año; de hecho, la tasa interanual registrada en junio, 4,2 por 100, no se alcanzaba desde diciembre de 1995.

Aunque el balance que se extrae de la observación de la inflación interanual de diciembre registrada para el ejercicio 2001 sea a

primera vista positivo, detrás de estas cifras se encuentra, de nuevo uno de los principales problemas macroeconómicos que afecta a la economía española: la resistencia a la baja de la inflación subyacente. En efecto, gracias al favorable comportamiento de factores exógenos recogidos en el Índice de Precios de Consumo (IPC), el índice general, medido por su tasa interanual, coincidió con la previsión de inflación del Gobierno medida por el deflactor del gasto en consumo final de los hogares, recogida en la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2000-2004 de diciembre de 2000. De hecho, el crecimiento de la inflación subyacente, que resulta de depurar del índice general las variaciones sufridas por los precios de los alimentos no elaborados y de la energía, alcanzó, en diciembre de 2001, una tasa de crecimiento interanual del 3,8 por 100, ocho décimas por encima del ejercicio anterior y la más elevada desde mediados de 1996.

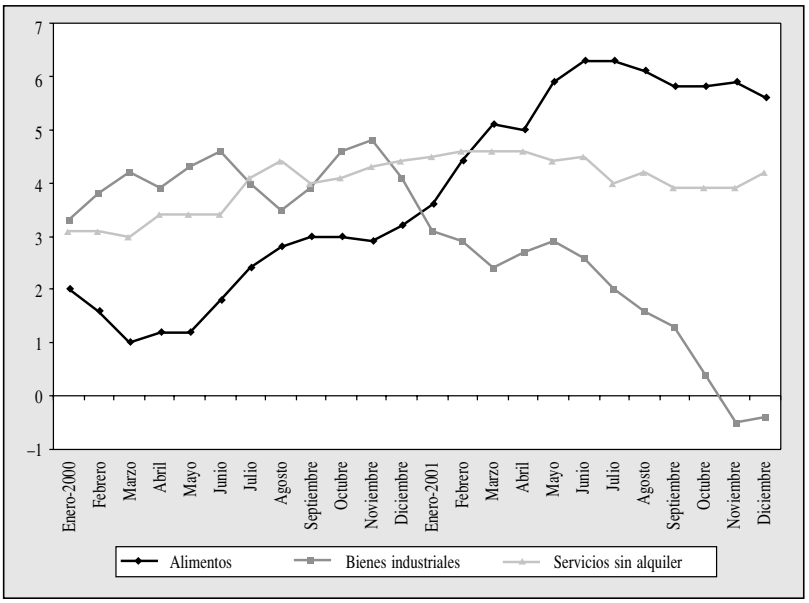
El sector de alimentación, el más inflacionista

El sector de alimentación fue el más inflacionista de 2001, (gráfico I-8) con una tasa interanual del 5,6 por 100 y ello a pesar de que desde mediados de año sus precios invirtieron la tendencia alcista que venían manteniendo desde el segundo trimestre del ejercicio anterior. Esta trayectoria es el resultado del comportamiento dispar de sus dos componentes; por un lado, los alimentos no elaborados que, afectados por la crisis del vacuno y de otros productos agrícolas, registraron elevadas tasas interanuales de crecimiento de sus precios durante la primera mitad de año para iniciar posteriormente una marcada trayectoria desinflacionista. Sin embargo, las presiones al alza de los alimentos no elaborados se trasladaron al comportamiento del componente de alimentos elaborados bajo la forma de un encarecimiento de sus *inputs,* de modo que cerraron el ejercicio con una inflación interanual del 5,3 por 100. De hecho, la inflación de los alimentos elaborados fue uno de los factores fundamentales que incidieron en la elevación de la tasa de inflación subyacente.

Los bienes industriales, por su parte, se beneficiaron del descenso de los precios energéticos que se produjo desde julio, de modo que en términos interanuales registraron una deflación del 0,4 por 100 (gráfico I-8). No obstante, considerando los bienes industriales diferentes de la energía[72], cuya tasa de inflación interanual

[72] Véase la serie recogida en el gráfico I-10 de este mismo apartado.

GRÁFICO I-8
IPC POR SECTORES, 2000-2001
(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística*.

ascendió al 2,6 por 100 en diciembre, se observa que se sigue manteniendo la brecha existente entre la inflación de los bienes de productos industriales y la de los servicios que determina además la existencia de inflación dual en la economía española. No obstante resulta necesario subrayar que la diferencia entre estas dos partidas, los servicios y los bienes industriales diferentes de la energía, se viene reduciendo desde 1999, aunque este acercamiento no procede de la desinflación de los servicios, como cabría esperar de los avances tecnológicos y de la desregulación que en este sector han limitado la independencia en la fijación de sus precios, sino de una mayor inflación de los bienes industriales.

Respecto al análisis de los componentes del IPC, se observa que la tasa de inflación del componente Alimentación superó en 2,9 puntos porcentuales al índice general, registrando una tasa de inflación interanual en diciembre del 5,6 por 100 (cuadro I-21), 2,4 puntos porcentuales superior a la inflación registrada por los alimentos en el ejercicio anterior.

CUADRO I-21
COMPONENTES DEL IPC, 2001

Componentes	Ponderación (%)	Incremento (%) (1)	Respecto al Índice General 2,7% (⇧⇩)	Respecto al año anterior (+ –)
Alimentación	**24,7**	**5,6**	⇧	+
No elaborados	15,8	6,1	⇧	–
Elaborados	8,9	5,3	⇧	+
No alimentación	**75,3**	**1,8**	⇩	+
Vestido y calzado	10,0	3,2	⇧	+
Vivienda	11,5	1,8	⇩	–
Menaje	6,4	2,8	⇧	–
Medicina	2,9	2,7	=	+
Transporte	15,7	-2,9	⇩	–
Comunicaciones	2,5	-2,6	⇩	+
Ocio y cultura	6,5	2,3	⇩	+
Enseñanza	1,7	4,1	⇧	–
Hoteles, cafés y restaurantes	11,3	4,7	⇧	+
Otros	6,7	3,5	⇧	–

Notas: Con signo (⇧⇩) se indica mayor o menor incremento respecto del índice general. Con signo (+ -) se indica aumento o disminución en 2001 respecto a la variación del índice de cada componente experimentada en 2000.

(1) Tasas de variación interanual a diciembre.

Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística*.

Tensiones inflacionistas en los alimentos elaborados

Aunque, las tensiones inflacionistas registradas en los alimentos fueron generalizadas, afectando tanto a los elaborados como a los no elaborados, estos últimos moderaron su avance respecto al periodo anterior en cuatro décimas de punto, de manera que su inflación interanual de diciembre se situó en un 6,1 por 100 (cuadro I-21). Sin embargo, éste fue el balance de un año marcado por unas elevadas tensiones inflacionistas concentradas fundamentalmente en el primer semestre del ejercicio, que llevó a registrar tasas de inflación de la alimentación no elaborada superiores al 10 por 100[73]. A lo largo del ejercicio, las rúbricas que habían protagonizado las principales subidas el año anterior, concretamente la «Carne de ave», las «Patatas y sus derivados» y la «Carne de cerdo», invirtieron su tendencia. Este hecho fue mitigado por las subidas en los precios de las rúbricas de «Leche», «Hortalizas frescas» «Carne de ovino», «Aceites y

[73] Marzo (10,0), mayo (10,6), junio (10,9), julio (10,4).

grasas» y «Frutas frescas», las tres últimas afectadas posiblemente por el efecto base derivado de la deflación registrada en el ejercicio anterior (cuadro I-22).

Por su parte, los precios de los alimentos elaborados incorporaron a lo largo del año el impacto de la escalada de precios agrarios registrada en el ejercicio previo, de modo que la tasa de inflación ascendió al 5,3 por 100 frente al 1,1 por 100 de 2000. Las rúbricas con crecimientos más notables fueron el «Pan» y los «Productos lácteos» cuyas tasas interanuales de diciembre alcanzaron un 7,3 y un 5,1 por 100, respectivamente (cuadro I-21).

En consecuencia, el crecimiento moderado del índice general de precios respondió fundamentalmente al comportamiento de los precios de los productos de «no alimentación» que crecieron a una tasa interanual de diciembre de 1,8 por 100, casi tres veces inferior a la inflación registrada por el componente de Alimentación (cuadro I-21). De hecho, a lo largo del año la variación de los precios mostró un perfil descendente invirtiendo la tendencia del ejercicio previo y que condujo a un descenso de la tasa de inflación de 2,4 puntos porcentuales respecto a la tasa interanual de diciembre de 2000.

Descensos en comunicaciones y transportes

El análisis por grupos de gasto se beneficia de la mayor desagregación establecida por el denominado «nuevo IPC»[74] para

CUADRO I-22
PRINCIPALES RÚBRICAS DEL IPC, 2001
(Porcentajes de variación interanual)

Las que más subieron	**Las que más bajaron**
1. Carne de ovino (25,8)	1. Carne de ave (–5,5)
2. Frutas frescas (12,4)	2. Transporte personal (–2,7)
3. Leche (10,4)	3. Correo y comunicaciones (–2,6)
4. Aceites y grasas (8,3)	4. Calefacción, alumbrado y distribución de agua (–2,5)
5. Hortalizas frescas (7,5)	5. Café, cacao, infusiones y sucedáneos (–2,1)

Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística.*

[74] Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2000*. Además de una mayor desagregación de los grupos de gasto, se han

adaptarlos a la Clasificación internacional de consumo COICOP[75]. Se distinguen doce grupos de gasto, en lugar de ocho, y destaca la consideración de las Comunicaciones como grupo de gasto separado del Transporte, lo que facilitará el análisis puesto que las trayectorias de estos dos grupos han sido muy divergentes en los últimos ejercicios. Desde 1999, se observa un proceso deflacionista en las Comunicaciones como resultado de la creciente competencia en el sector de las telecomunicaciones, lo que ha llevado a registrar un descenso de los precios del 2,6 por 100 en 2001.

Por su parte, los precios de los Transportes descendieron en 2001 (–2,9 por 100) fundamentalmente gracias a la caída en los precios de los combustibles, este factor resultó clave en la moderación en el crecimiento del índice general dada su elevada ponderación en el mismo (un 15,7 por 100). El análisis por rúbricas (cuadro I-22) permite observar que el descenso de los precios de los combustibles tuvo una amplia repercusión en el precio del «Transporte personal», pero no así en las de «Transporte público urbano» y «Transporte público interurbano» que registraron crecimientos de sus precios del 6,2 y 6,4 por 100, respectivamente, probablemente porque la revisión oficial de sus precios se realizó a principios de 2001 cuando todavía los precios de los carburantes eran elevados. Por otra parte, la rúbrica de «Calefacción, alumbrado y distribución de agua» recogida entre las cinco menos inflacionistas se benefició del descenso de los precios de los combustibles de modo que registró una deflación del 2,5 por 100.

Por el contrario, los precios de la hostelería, cuya ponderación en el índice general es igualmente elevada (11,3 por 100), repercutieron negativamente en el índice general puesto que subieron un 4,7 por 100 en términos interanuales de diciembre. Al respecto, resulta igualmente adecuada la extracción que ha realizado el «nuevo IPC» del grupo de gasto: «Hoteles, cafés y restaurantes» de la partida residual «Otros» (cuadro I-21).

---

revisado las ponderaciones de los mismos, que databan del ejercicio 1992, utilizando para ello la información que ofrece la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (esta encuesta proporciona datos trimestrales sobre los gastos de las familias en bienes y servicios de consumo además de revelar la evolución de los hábitos de consumo). En esta revisión el INE ha prestado especial atención a aquellos sectores con evoluciones reseñables en la última década, gasolinas, telecomunicaciones, nuevas tecnologías, entre otros.

[75] Classification of Individual Consumption by Purpose.

Baleares, la más inflacionista

Todas y cada una de las tasas de inflación registradas en las diferentes Comunidades Autónomas moderaron igualmente su crecimiento respecto al ejercicio anterior. De las diez Comunidades Autónomas con tasas interanuales de inflación inferiores a la del índice general del conjunto nacional, destacaron Castilla-La Mancha (2,3 por 100), Asturias y Canarias (2,4, cada una) (cuadro I-23). No obstante, el mayor descenso en la tasa de inflación (la mayor desinflación) fue protagonizado por Murcia cuya inflación interanual se situó en 2,6 por 100, 2,2 puntos porcentuales por debajo de la tasa registrada en el ejercicio anterior.

Las mayores tensiones inflacionistas correspondieron a Baleares, La Rioja y el País Vasco (cuadro I-23); de hecho, en Baleares la inflación sólo fue una décima de punto inferior a la de 2000. A pesar de ello, la amortiguación en el crecimiento de las tasas de inflación fue generalizada de modo que la dispersión de los niveles de inflación entre Comunidades Autónomas casi no varió respecto al periodo anterior, situándose en 1,4 puntos, una décima más que en 2000.

Preocupante aumento de la inflación subyacente

Como ya se ha señalado, el balance positivo que a primera vista ofrecen las cifras del IPC medidas a través de su índice general se ve ensombrecido por la trayectoria seguida por la tasa de inflación subyacente que mide la parte más estructural de la inflación (gráfico I-9). En 2001, la tasa de inflación subyacente se situó en el 3,8 por 100 en términos interanuales de diciembre, ocho décimas por encima del ejercicio anterior y 1,4 puntos porcentuales más que en 1999.

De hecho, durante el ejercicio 2000, ya se había observado que aunque las tensiones inflacionistas habían sido generadas sobre

CUADRO I-23
IPC POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2001
(Porcentajes de variación interanual de diciembre)

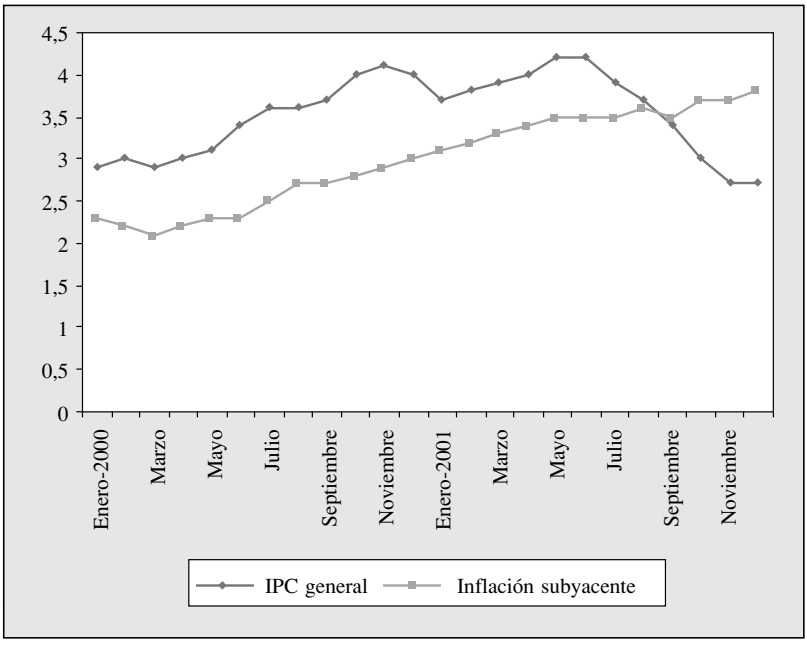
Las más inflacionistas	Las menos inflacionistas
1. Baleares (3,7)	1. Castilla-La Mancha (2,3)
2. La Rioja (3,6)	2. Asturias y Canarias (2,4)
3. País Vasco (3,4)	3. Castilla y León y Madrid (2,5)

Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística.*

todo por la parte más errática o volátil del índice general del IPC, éstas se habían ido filtrando hacia el núcleo duro de la inflación. Este traslado se hace más evidente en el ejercicio 2001, puesto que la corrección de los precios de la alimentación y el abaratamiento de la energía han provocado que el índice general se sitúe 1,1 puntos porcentuales por debajo de la tasa de inflación subyacente. Esta circunstancia resulta preocupante sobre todo en un contexto de amortiguación en el crecimiento de la demanda interna y revela la necesidad de profundizar en los procesos de reformas de los mercados de bienes y servicios iniciados en los dos ejercicios previos.

Al no considerar los factores exógenos y volátiles del índice de precios, se pone de manifiesto la existencia de problemas estructurales en lo relativo al control de la inflación española que, en el marco de la Unión Económica y Monetaria (UEM), afectan a la

GRÁFICO I-9
IPC E INFLACIÓN SUBYACENTE, 2000-2001
(Tasas de variación interanual)



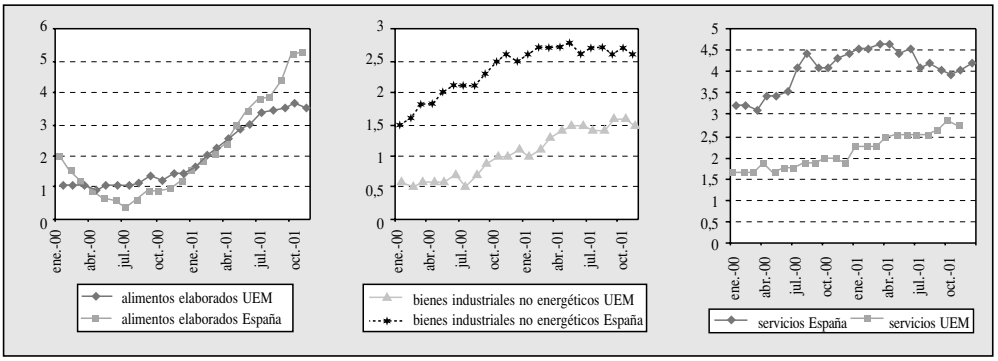
Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística*.

capacidad competitiva de la economía española. Una comparación frente a la Eurozona de los componentes más estructurales del Índice General[76] permite observar que España mantiene una desventaja sustancial en los precios de los bienes industriales no energéticos y en los precios de los servicios (gráfico I-10); no obstante desde mediados de 2000 se ha producido una cierta convergencia, aunque ha sido al alza.

GRÁFICO I-10

COMPARACIÓN ESPAÑA-UNIÓN EUROPEA DE LOS COMPONENTES DE LA INFLACIÓN SUBYACENTE, 1999-2000

(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística* y BCE, *Boletín mensual*.

Se reduce el diferencial con la UE

La tasa interanual de inflación medida a través del Índice de Precios de Consumo Armonizado (IPCA) registrada para España, 2,9 por 100, supuso la reducción del diferencial español de inflación respecto a la Eurozona en seis décimas de punto, alcanzando las ocho décimas de punto frente a los 1,4 puntos del ejercicio 2000 (cuadro I-24). Se suaviza también el diferencial con el conjunto de la Unión Europea, al pasar de 1,7 puntos porcentuales a 0,9 en el ejercicio 2001. Sin embargo, resulta preocupante la persistente di-

[76] Esta comparación resulta interesante a pesar de que las dos series utilizadas de IPC no son estrictamente comparables ya que el IPCA de la UEM no contempla los Servicios médicos y la Enseñanza reglada. Además, la ponderación de algunas parcelas no se incluye totalmente. De hecho los Seguros sólo contemplan los gastos ligados a las primas netas, los Automóviles no incluyen los gastos correspondientes a ventas entre consumi-

CUADRO I-24

ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMO ARMONIZADO POR GRUPOS, 2001

(Tasas de variación interanual)

Países	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	Tasa de variación anual por países
Alemania	4,7	1,4	1,2	0,9	1,5	1,2	–0,5	–2,0	1,3	1,3	2,1	2,7	1,5
Austria	3,6	4,6	0,7	0,4	1,9	4,7	–0,8	1,2	1,0	31,1	2,1	2,5	1,8
Bélgica	4,6	2,2	1,2	–0,3	2,6	1,3	–0,7	–0,7	3,7	3,5	2,7	2,7	2,0
España	**5,9**	**4,0**	**3,2**	**1,8**	**2,6**	**2,6**	**–2,5**	**–2,9**	**3,1**	**4,1**	**4,8**	**3,3**	**2,9**
Finlandia	5,4	2,3	2,3	1,5	2,2	3,0	–0,5	2,6	2,9	2,6	1,8	3,5	2,3
Francia*	5,3	3,3	0,9	0,1	2,2	–1,8	–1,1	–1,7	0,2	2,6	3,3	3,0	1,4
Grecia	10,0	5,9	3,7	–2,1	1,9	3,1	–1,0	–1,3	3,4	3,6	3,9	2,3	3,5
Holanda*	6,6	6,8	5,1	6,1	5,2	9,7	1,2	–2,1	4,8	2,9	6,3	4,6	5,1
Irlanda	6,1	3,4	–2,4	1,7	2,9	10,2	–2,4	2,1	6,7	8,5	6,9	8,3	4,4
Italia	4,3	3,7	2,9	0,5	1,9	–2,0	0,2	–1,8	2,4	2,8	4,0	4,8	2,3
Luxemburgo*	5,1	6,4	2,4	–4,9	2,0	0,5	–5,4	–8,2	3,1	8,0	3,0	4,3	0,9
Portugal	4,4	3,7	2,3	2,5	3,3	4,4	4,4	–1,9	1,9	6,0	4,9	5,1	3,9
U. Monetaria*	**5,1**	**3,0**	**2,1**	**1,0**	**2,2**	**1,0**	**–0,5**	**–1,7**	**1,8**	**3,7**	**3,7**	**3,4**	**2,1**
Dinamarca	3,5	0,3	0,2	2,8	1,9	1,7	0,9	–0,9	1,1	3,7	2,7	5,1	2,1
Reino Unido	3,3	2,4	–7,4	2,2	0,4	4,1	–1,9	–2,9	1,7	4,9	3,6	3,1	1,0
Suecia	5,1	–0,3	6,5	4,6	3,4	5,3	–0,8	4,4	1,6	–1,4	4,0	3,5	3,2
Unión Europea*	**4,9**	**2,8**	**0,7**	**1,3**	**1,9**	**1,4**	**–0,8**	**–1,8**	**1,8**	**4,0**	**3,7**	**3,3**	**2,0**

* Datos provisionales.

Nota: Con las novedades introducidas en el IPC Base 2001, la diferencia principal entre este indicador (que a partir de ahora también recoge 12 grupos especiales) y el IPCA es la cobertura de la población ya que el IPCA recoge el gasto de los turistas en España y excluye el de los españoles en el extranjero, mientras que el IPC sólo contempla el gasto realizado por los hogares residentes en España.

Fuente: Eurostat.

ferencia de inflación con los principales socios comerciales de España tanto en cuanto afecta directamente a la competitividad de las exportaciones españolas[77]; la inflación de Francia fue en términos interanuales de 1,4 por 100 y la de Alemania de 1,5 por 100.

En todas las rúbricas la inflación española fue superior a la inflación media de la Eurozona, y del conjunto de la Unión Europea, excepto para los grupos de Transporte y de Comunicaciones cuyas deflaciones, las mayores por detrás de las registradas en Luxemburgo, fueron muy superiores a la media tanto comunitaria como de la UEM.

Caída de los precios industriales

Finalmente, para el conjunto del ejercicio, el índice general de precios industriales (IPRI), que se considera un indicador adelantado de los niveles de inflación a medio plazo, registró en términos interanuales de diciembre una deflación del 0,8 por 100. El descenso de los precios industriales se inició en el cuarto trimestre del año y se debió fundamentalmente a la caída de los precios de los bienes intermedios, cuya tasa interanual de diciembre se situó en –4,5 por 100 (gráfico I-11). De nuevo, al igual que sucediera en el ejercicio anterior, los precios de los bienes intermedios siguieron las pautas marcadas por los precios energéticos, aunque en esta ocasión de signo contrario, de modo que el abaratamiento de los mismos, un –11,5 por 100 en términos interanuales, explicó la deflación de los bienes intermedios.

Por su parte, los bienes de consumo y de equipo mantuvieron su tónica de contención, aunque los primeros crecieron a un ritmo superior al registrado en el ejercicio anterior, un 3,3 por 100 frente al 1,9 por 100 en tasas interanuales. Detrás de esta subida, se encuentran los aumentos de precios que los Alimentos experimentaron a lo largo del ejercicio. Tal y como se ha comentado anteriormente, parece ser que la alimentación incorporó a lo largo del año el impacto de la escalada de precios agrarios registrada en el ejercicio previo. De hecho, la partida del IPRI que recoge los Alimentos, Bebidas y Tabaco, alcanzó en diciembre un crecimiento interanual del 4,6 por 100, 2,5 puntos porcentuales más que el ejercicio previo.

---

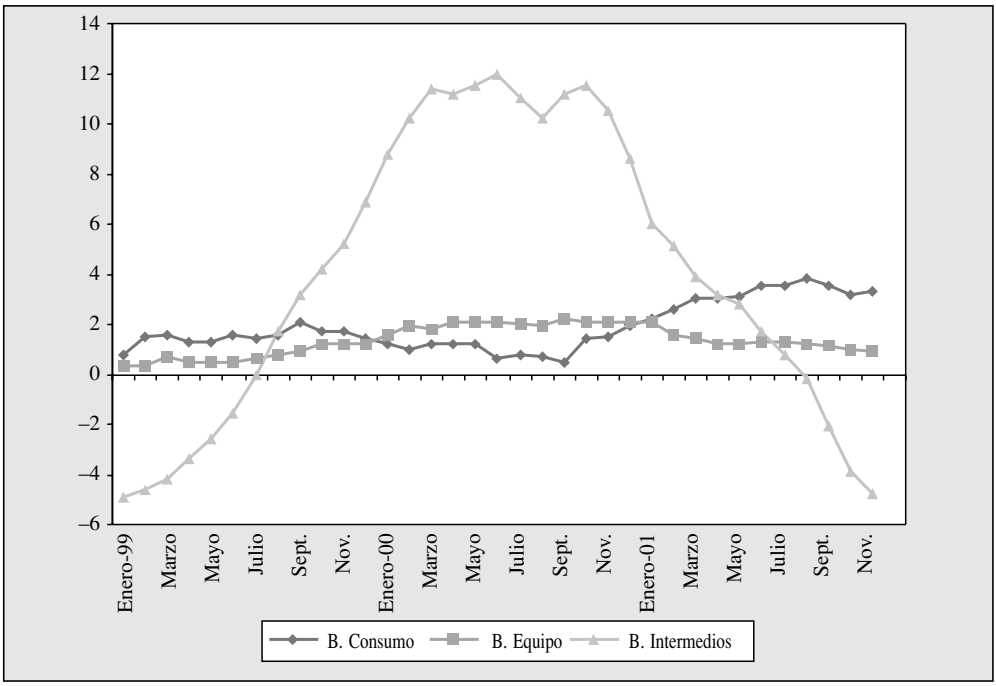
dores y los Medicamentos y productos farmacéuticos sólo incluyen los no subvencionados. De este modo, la ponderación total eliminada en el IPCA de la estructura del IPC español se sitúa en torno al 5 por 100.

[77] Véase capítulo I apartado 5.2.

GRÁFICO I-11

COMPONENTES DEL ÍNDICE DE PRECIOS INDUSTRIALES, 1998-2000

(Tasas de variación interanual)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), *Boletín Mensual de Estadística.*

Nuevo IPC

La evolución de los precios en 2002 tendrá como punto de partida la adopción de la segunda fase de la reforma del IPC cuyo objetivo es adecuarlo a los cambios que se han venido produciendo desde 1992 en los gustos, calidades, disponibilidad de productos y capacidad de compra de los consumidores. Con el nuevo sistema el Instituto Nacional de Estadística (INE) trata de otorgar una mayor flexibilidad y representatividad a la cesta de la compra de bienes y servicios de los consumidores españoles utilizada para estimar el IPC, favoreciendo además la armonización de los índices de precios del consumo del conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea (cuadro I-25).

En enero de 2002 se inicia la segunda fase, y supondrá la plena adaptación de la clasificación COICOP de modo que se publicarán 12 grupos, 37 subgrupos, 80 clases y 117 subclases; se

ampliará la muestra de municipios y establecimientos; se procederá a realizar una revisión anual de las ponderaciones ya que la actual Encuesta Continua de Presupuestos Familiares lo permite[78]; y finalmente, se incluirán los precios rebajados[79].

CUADRO I-25
PRINCIPALES CAMBIOS DEL NUEVO IPC

Primera fase (a partir de enero de 2001)
— Se distinguen doce grupos de gasto frente a los ocho del IPC-92. De modo que el grupo Alimentación, se escinde en dos: Alimentos y bebidas no alcohólicas y Bebidas alcohólicas y tabaco; del grupo Transportes se extrae Comunicaciones que pasa a ser un grupo independiente; igualmente se extraen Enseñanza y Hoteles, cafés y restaurantes de los grupos Cultura y Otros en los que estaban integrados, respectivamente.
— Se modifican las ponderaciones de dichos grupos de gasto.
Segunda fase (a partir de enero de 2002)
— Se actualizarán cada dos años máximo tanto las ponderaciones de los distintos componentes del IPC como los productos que forman parte de la cesta de consumo.
— Se realizarán cambios de base cada cinco años, frente a cada ocho o nueve años bajo el IPC anterior. El primer cambio de base tendrá lugar en 2002, aprovechando la publicación trimestral que desde el tercer trimestre de 1997 se hace de la Encuesta de Presupuestos Familiares, la cual permite conocer la evolución del gasto de las familias.
— Se corregirán los precios de los productos para asumir los cambios que éstos observen en su calidad.
— El IPC acogerá los precios rebajados, con la consecuencia inevitable de imprimir un carácter más estacional en las series de algunos meses (enero y agosto).

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Cambio de sistema del Índice de Precios de Consumo (IPC). Base 2001. Avance de las características más importantes*. Enero de 2001.

En los primeros meses de 2002 surgió la polémica sobre la coincidencia temporal de la puesta en marcha de la segunda fase de la reforma del IPC con la introducción definitiva del euro, hecho que

[78] Como consecuencia el IPC pasa de ser un índice de Laspeyres de base fija a un índice de Laspeyres encadenado.

[79] La mayor incidencia de esta modificación se producirá en las series de los grupos «Vivienda y calzado» y «menaje» y provocará fluctuaciones en las series de precios.

dificultaría la evaluación del impacto que sobre la inflación hubiera podido tener la adopción de la moneda única.

En cualquier caso, la inflación de 2002 sí recogerá los efectos de las reformas en la fiscalidad indirecta, descritas en el apartado 6 de este mismo capítulo, que contemplan la creación de un nuevo impuesto sobre la venta minorista de determinados hidrocarburos, el aumento de los impuestos especiales sobre las Labores del Tabaco y las Bebidas Alcohólicas, la subida del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) del 7 al 16 por 100 aplicable a la bombona de butano, al peaje de autopistas y los ciclomotores, el incremento de la tasa sobre la aproximación a los aeropuertos, y la aplicación de nuevas tasas de seguridad del pasaje en algunos medios de transporte.

5.2. Política monetaria única

Durante el ejercicio 2001, el Banco Central Europeo (BCE) consideró que los principales riesgos inflacionistas que habían operado durante el ejercicio anterior, en concreto la subida de los precios del petróleo, la debilidad del euro y la expansión del crédito privado[80] y que habían conducido a subir los tipos de intervención en 2,25 puntos porcentuales desde finales de 1999, habían desaparecido o moderado su influencia sobre la tasa de inflación comunitaria a principios de 2001.

Relajación monetaria del BCE

La moderación de este conjunto de factores, que conforman una parte del extenso segundo pilar en el que fundamenta el BCE sus decisiones de política monetaria[81], junto a las previsiones de una ralentización del crecimiento en el conjunto de la Unión Europea[82], propiciaron el descenso el 10 de mayo de 2001 del tipo de interés

[80] El endeudamiento de los operadores de telefonía para acceder a las licencias de tercera generación supuso un alto peso en el avance del crédito privado durante el ejercicio 2000.

[81] La estrategia del BCE se asienta en dos pilares; por un lado, en una referencia concreta y cuantitativa del crecimiento de la cantidad de dinero, medida por el agregado monetario amplio M_3, considerado primer pilar de la estrategia monetaria única. Por otro lado un segundo pilar con una definición menos concreta que la anterior y que recoge la evolución de un conjunto de variables significativas como pueden ser el crédito, los tipos de interés a largo plazo, los precios de las materias primas, los precios de importación, los salarios, el déficit público, la producción industrial o el tipo de cambio del euro, entre otros.

[82] Informe de primavera de la Comisión, primavera 2001.

de las operaciones principales de refinanciación en 0,25 puntos porcentuales, hasta el 4,5 por 100. Además, en el primer trimestre del año el primer pilar, esto es la dinámica monetaria subyacente medida a través de la tasa de crecimiento de la media móvil de tres meses del agregado monetario amplio M_3, se había venido acercando a su valor de referencia, (el avance en mayo de la media móvil de la tasa de crecimiento de M_3 fue del 4,8 por 100) fijado en un 4,5 por el consejo de gobierno BCE (14 de diciembre de 2000).

Sin embargo, la relajación monetaria adoptada en la segunda mitad del año respondió estrictamente al comportamiento de algunas variables del segundo pilar ya que M_3, el primer pilar, registró a partir de junio un fuerte aumento que le llevó a alcanzar una tasa interanual de crecimiento del 8 por 100 en diciembre (gráfico I-12).

Dentro del segundo pilar, se observó como la ralentización de la actividad se hacía más patente desde la segunda mitad de ejercicio. Desaparecieron las presiones inflacionistas del lado de la demanda, se relajó el crecimiento del consumo y se contrajo la formación bruta de capital. El marcado descenso del crédito al sector privado así lo corrobora, de modo que registró en diciembre un crecimiento interanual del 6,1 por 100, el valor más bajo desde que existe una política monetaria única en la Eurozona (gráfico I-12). Asimismo, desde el punto de vista de la oferta, se observó una ralentización en el crecimiento de los diferentes sectores productivos, siendo llamativo el descenso experimentado por la producción industrial desde mediados de año (gráfico I-12).

Respecto al primer pilar, el agregado monetario M_3, el BCE estimó necesario recordar que el objetivo sobre el crecimiento de M_3 está establecido para el medio plazo y que la evolución monetaria del segundo semestre de 2001 no era indicativa de la existencia de riesgos para la estabilidad de precios. De hecho, el BCE identificó una serie de circunstancias, algunas con un carácter marcadamente transitorio, que distorsionaron al alza el crecimiento de M_3[83]. Por

[83] *Pro memoria:*

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

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

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

un lado, una excesiva tenencia por parte de no residentes en la zona euro de instrumentos del mercado monetario y de valores diferentes a acciones a corto plazo. Por otro lado, las perspectivas poco halagüeñas, en términos de rentabilidad, ofrecidas tanto por los mercados bursátiles como por la deuda pública[84] favorecieron que los inversores privados recompusieran sus carteras a favor de activos a corto plazo incluidos en M_3.

En consecuencia, las decisiones de política monetaria durante el ejercicio 2001 pusieron de manifiesto la interpretación flexible que el BCE realiza sobre el comportamiento del primer pilar (M_3) de su estrategia monetaria. Sin embargo, la inclusión en el segundo pilar de indicadores muy diferentes y diversos otorga un cierto carácter arbitrario a las decisiones del BCE, afectando negativamente a su credibilidad. Esta circunstancia se agrava si se considera que ya se había criticado la ausencia de una estrategia de comunicación adecuada por parte del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC)[85]. De hecho, durante el ejercicio anterior los mensajes contradictorios lanzados por diferentes autoridades del SEBC sobre el nivel más adecuado para el tipo de interés afectaron a la posición del euro en los mercados de divisas.

Inflación UE: 2,1 por 100

Como ya se ha indicado, la tasa de inflación de la Eurozona, relevante para la política monetaria del BCE, alcanzó en términos interanuales de diciembre un 2,1 por 100, una décima por encima del objetivo de inflación que representa la estabilidad de precios[86]. La inflación de la Eurozona se redujo respecto al ejercicio anterior en cinco décimas de punto, pero esta tendencia desinflacionista no fue la tónica generalizada a lo largo del año sino que se produjo desde mayo, mes en el que el índice del IPCA para la Eurozona en términos interanuales alcanzó un 3,4 por 100. A partir de ese momento se produjo el descenso en las tasas de inflación, fundamentalmente gracias al descenso de los precios del petróleo (el barril de brent pasó de 32,5 euros por barril en junio a 21,5 en diciembre) y a la ralentización de la demanda en concreto por el descenso que experimentó a partir del segundo trimestre la formación bruta de capital fijo.

---

[84] La curva de rendimientos se mantuvo en cierta medida plana hasta mediados de año.

[85] Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2000,* pág 111.

[86] Cabe recordar que la definición de estabilidad de precios establecida como un crecimiento interanual por debajo del 2 por 100 del IPCA se define para el medio plazo, permitiendo desviaciones puntuales o transitorias en el corto plazo.

GRÁFICO I-12

POLÍTICA MONETARIA DEL BANCO CENTRAL EUROPEO, 2000-2001

Cronología (tipos de interés)

2000

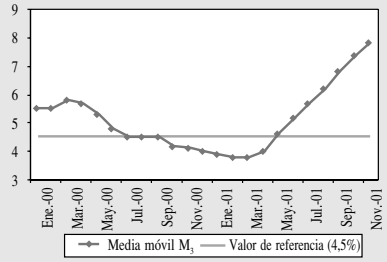
3 de febrero	3,25 %
16 de marzo	3,50 %
27 de abril	3,75 %
8 de junio	4,25 %
31 de agosto	4,50 %
5 de octubre	4,75 %

2001

10 de mayo	4,50 %
30 de agosto	4,25 %
17 de septiembre	3,75 %
8 de noviembre	3,25 %

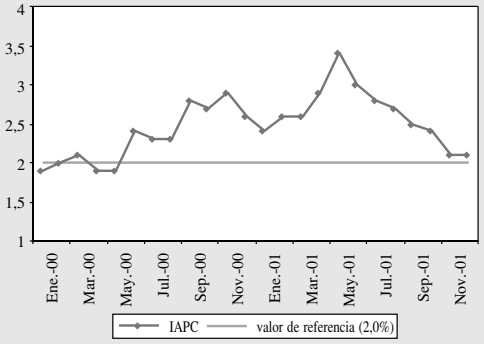
1.er Pilar

M_3



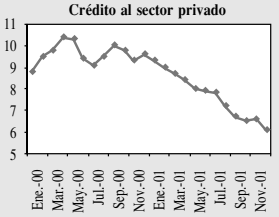
Objetivo: estabilidad de precios

IPC Armonizado

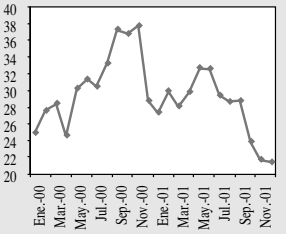


2.º Pilar*

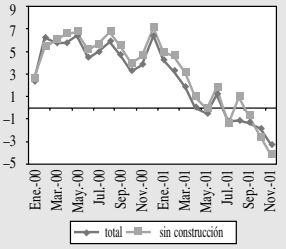
Crédito al sector privado



Precios del petróleo (euros por barril)



Producción Industrial



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

Fuente: Elaboración propia a partir del *Boletín mensual BCE*.

Aunque la cifra relevante para la máxima autoridad monetaria de la Unión Europea sea la media de la Eurozona, debería seguir con atención la evolución de la dispersión de los niveles de inflación entre los Estados miembros, sin perjuicio de que, además, dicha inflación media debiera ser una media ponderada. De hecho, a pesar de que la inflación se redujera respecto al periodo anterior en cinco décimas de punto, la dispersión se ha mantenido prácticamente igual, muy elevada, aspecto que dificulta la definición de una estrategia monetaria única. En concreto, los Estados miembros con mayores niveles de inflación fueron Holanda (5,1 por 100), Irlanda (4,4 por 100) y Portugal (3,9 por 100), mientras que Luxemburgo (0,9 por 100) y Francia (1,4 por 100) fueron los menos inflacionistas.

Finalmente, respecto a la posible evolución que seguiría el IPCA a partir de la introducción del euro, cabe subrayar que el propio Banco Central Europeo consideró que el impacto inflacionista que se podría prever por la introducción física del euro en la Eurozona sería temporal y limitado gracias a un conjunto de factores como el posible aumento de la competencia que se generaría a partir de 2002, la ralentización cíclica de la zona euro, la elevada supervisión del cambio de moneda por parte de las organizaciones de consumidores, la existencia de un doble etiquetaje de precios, y del compromiso de las autoridades de cada estado miembro, entre otros.

5.3. Los mercados financieros y su supervisión

En este contexto de ralentización de la economía comunitaria, los mercados monetarios respondieron con descensos en sus principales tipos de interés al descenso de los tipos de las operaciones principales de financiación del Eurosistema, que como se acaba de exponer pasó del 4,75 por 100 en enero de 2001 a un 3,25 por 100 en diciembre.

Menores tipos de interés

El descenso de 150 puntos básicos del tipo de interés de las operaciones principales de financiación trajo consigo una expansión crediticia a corto plazo, de modo que la media mensual del tipo del mercado interbancario a tres meses pasó en términos nominales de 4,75 por 100 en enero a un 3,35 por 100 en diciembre. A pesar de este descenso, las economías domésticas no reaccionaron incre-

mentando su endeudamiento; de hecho, la información trimestral sobre la financiación de las familias revela que desde mediados del ejercicio anterior se produjo una amortiguación en el crecimiento de su financiación.

Respecto a los rendimientos ofrecidos por las Obligaciones del Estado a 10 años disminuyeron en términos nominales, pasando de 5,20 por 100 en diciembre de 2000 a 4,97 por 100 en diciembre de 2001. Esta caída en la rentabilidad de estos títulos de deuda pública a largo plazo se hace más patente al analizar los rendimientos medios reales, es decir descontando la inflación, observándose que se pasó de 2,1 por 100 a 1,7 por 100 (cuadro I-26). El descenso en la rentabilidad de la deuda pública a 10 años fue común a otros Estados miembros de la Eurozona; en concreto, tanto Francia como Alemania experimentaron caídas en los intereses reales medios ofrecidos por este tipo de títulos, en gran parte resultado del peor comportamiento de la inflación media anual también en estas economías.

CUADRO I-26
TIPOS DE INTERÉS REALES DE ESPAÑA, ALEMANIA Y FRANCIA, 1993-2001

Años	Tipo a corto plazo (1)			Tipo a largo plazo (2)		
	Alemania	Francia	España	Alemania	Francia	España
1993	2,7	6,2	7,1	2,0	4,7	5,5
1994	2,6	4,0	3,3	4,2	5,5	4,6
1995	2,5	4,6	4,7	5,0	5,7	6,2
1996	1,7	1,8	4,0	4,7	4,3	5,2
1997	1,6	2,1	3,4	3,9	4,4	4,4
1998	2,5	2,7	2,4	3,6	3,9	3,0
1999	2,3	2,3	0,6	3,9	4,0	2,4
2000	2,4	2,6	1,0	3,4	3,7	2,1
2001	2,1	—	0,9	2,7	3,4	1,7

(1): Medias anuales de los tipos del interbancario a 3 meses, deflactados por el IPC medio anual.
(2): Medias anuales de los tipos de interés de la deuda a 10 años, deflactados por el IPC medio anual.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía.

Descensos bursátiles

El mercado bursátil español no fue ajeno a los avatares de la economía internacional de modo que su comportamiento no difirió del de las principales bolsas occidentales aunque sus resultados fueron mejores en términos relativos. A finales de ejercicio la Bolsa de Madrid registró por segundo año consecutivo rendimientos negativos, de modo que su índice general cerró en 824,4 es decir un

retroceso de 6,4 por 100 respecto al ejercicio 2001. El deterioro en las cotizaciones, que se venían produciendo desde noviembre del año anterior, fue especialmente grave tras los acontecimientos del 11 de septiembre, mes en el que el índice general cayó un 29,1 por 100. No obstante, los sectores con retrocesos en sus cotizaciones bursátiles, excepto el de banca, ya venían experimentando deterioros desde principios de ejercicio e incluso desde el año anterior, destacando las caídas de las nuevas tecnologías (–18,3 por 100) y las telecomunicaciones (–14,2 por 100). Por su parte, el sector siderúrgico y la construcción se beneficiaron de los considerables avances del sector de obra civil, de modo que sus cotizaciones avanzaron un 46,8 y 26 por 100, respectivamente.

El descenso registrado por el IBEX-35 se venía produciendo igualmente desde los últimos meses del ejercicio anterior pero con mayor intensidad, ya que valores concretos[87] incluidos en él se vieron afectados por los temores de crisis en Argentina. La exposición de ciertas empresas al riesgo de una crisis en el país del Cono Sur y cuya ponderación en el IBEX-35 es de aproximadamente un 60 por 100 provocó el comportamiento dispar de este índice frente a sus homólogos europeos. De hecho el deterioro de las cotizaciones del IBEX-35 fue superior al del resto, el EURO STOXX-50, el francés CAC-40, el alemán DAX XETRA o el inglés FTSE-100, durante los primeros meses del año, sin embargo, a medida que se hacía patente la ralentización económica internacional los índices europeos fueron cayendo más allá del índice español.

Pobres resultados de los fondos de inversión

Al igual que sucediera en 2000, los pobres resultados bursátiles afectaron al comportamiento de los fondos de inversión, aunque en 2001 el total de fondos se saldó con una disminución bruta de su patrimonio de 5.254 millones de euros, es decir un descenso del 2,9 por 100 frente a la caída del 11,3 por 100 del ejercicio anterior. Más de la mitad de los fondos registraron descensos en sus patrimonios y sólo los fondos de dinero, FIAMM, y los fondos en renta fija puros, es decir los fondos más conservadores, experimentaron crecimientos en su patrimonio del 31,4 y 17,5 por 100 respectivamente. Respecto al rendimiento ofrecido por los fondos de inversión se observa que solamente el rendimiento de un tercio superó la inflación

[87] El temor por los intereses de las entidades BBVA y BSCH así como de Telefónica y Repsol en Argentina provocó un descenso en sus cotizaciones.

interanual de diciembre del 2,7 por 100, y de hecho, la rentabilidad media de los fondos de inversión para el conjunto del ejercicio fue del –2,3 por 100.

La supervisión financiera a debate

Pero los acontecimientos más importantes en relación con los mercados financieros durante el ejercicio 2001 fueron las crisis de confianza que el caso de la sociedad de inversión Gescartera o el de la empresa multinacional estadounidense Enron generaron, respectivamente, en los mercados financieros nacionales e internacionales. De modo que el balance que parecía extraerse del conjunto del ejercicio era la necesidad de incrementar y fomentar la supervisión tanto de los mercados financieros como de la exposición bancaria al riesgo.

A lo largo del año, los debates se centraron en la necesidad de acelerar la aprobación del Anteproyecto de Ley Financiera, cuyo principal objetivo era actualizar la legislación de los mercados financieros para incrementar la protección de los clientes y mejorar su funcionamiento. Dicho Anteproyecto contemplaba además un conjunto de medidas para reforzar el papel supervisor de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) sobre el propio Mercado de Valores. De hecho, la CNMV fue uno de los organismos más perjudicados por la crisis de confianza generada por el denominado *Caso Gescartera*.

Por otra parte, la sorprendente quiebra de Enron, a finales de 2001, puso en entredicho la función de las Auditorías de Cuentas, y abrió a principios del ejercicio 2002 el debate sobre la necesidad de reformar la Ley de Auditorías, que data de 1988, y sobre la urgente necesidad de separar las funciones de auditoría y consultoría.

Asimismo, desde la creación del euro, ha surgido con fuerza la necesidad de fomentar la supervisión bancaria intracomunitaria de manera integrada y/o coordinada. A lo largo del ejercicio el BCE expresó la necesidad de coordinar de manera centralizada la vigilancia sobre el sistema financiero, de modo que se planteó proceder al reforzamiento de su Comité de supervisión bancario. No obstante, cualquier decisión al respecto debería pasar por compatibilizar los diferentes sistemas de supervisión que mantienen los distintos Estados miembros. Los bancos centrales de España, Irlanda, Italia, Holanda y Portugal contemplan entre sus funciones realizar

la supervisión bancaria, por otra parte, los Ministerios de Finanzas de Alemania y Austria son los encargados de llevar a cabo esta labor, mientras que en el resto de Estados miembros de la Eurozona, la supervisión recae en un organismo diferente a los dos mencionados.

Frente a esta necesidad, el avance más relevante que se produjo en el ejercicio 2001 en el ámbito comunitario fue el establecimiento, en el Consejo de Malmö de abril, de un acuerdo formal de coordinación ante posibles crisis financieras. De hecho, estaba previsto que, bajo la presidencia española y como aportación a la integración de los mercados de valores de la Unión Europea en el horizonte de 2003, se prestara especial atención a la armonización de las normas de conducta en los mercados financieros, y en concreto se analizaran las Directivas contra la información privilegiada y la manipulación del mercado y la Directiva sobre folleto único de los emisores. Además, se intentarían acelerar los trabajos sobre la propuesta de Directiva que sobre las ofertas públicas de adquisición de acciones preparaba la Comisión. Al respecto, destacó la propuesta[88] de crear un mercado financiero único español a partir del 15 de febrero de 2002; de modo que España pudiera mantener una posición única y consolidada de cara a la futura integración de los mercados europeos.

5.4. Paso definitivo al euro

El ejercicio 2001 fue el último del periodo transitorio para la introducción física del euro. Desde enero de 1999, momento en el que se produjo la fijación irrevocable de los tipos de cambio, se delegaron completamente las competencias en política monetaria a favor del BCE y se estableció un procedimiento sancionador para evitar déficit excesivos, la utilización que se vino haciendo de la moneda única se ciñó a lo que se considera un uso escritural de la moneda, siguiendo además tanto el principio de «no obligación no prohibición», es decir su utilización era completamente voluntaria, salvo para las operaciones del Banco Central Europeo, las emisiones de deuda pública, los pagos al por mayor y la operativa de los

[88] El protocolo fue firmado en noviembre de 2001 por las cuatro bolsas españolas así como por los mercados de derivados (MEFF) y los de las plataformas de deuda pública (SENAF) y privada (AIAF).

mercados financieros; como el principio de «continuidad de contratos», ningún contrato se podía rescindir una vez se produjera la introducción física del euro.

Se ha observado que en general, durante dicho periodo transitorio, los agentes económicos de la práctica totalidad de los Estados miembros de la Eurozona prefirieron concentrar el posible uso del euro en los últimos trimestres de 2001[89], lo que pondría de algún modo en entredicho la extensa duración de dicho periodo transitorio. Por su parte, Grecia, incorporada a la UEM desde enero de 2001, sólo disfrutó de un periodo transitorio de un año, ya que su entrada fue aprobada en enero de 2000. En definitiva, parece ser que el periodo transitorio de tres años fue adoptado más por razones logísticas, de acuñación e impresión respectiva de monedas y billetes, que por la idoneidad de proceder a una introducción gradual de la moneda única, como se defendió en un principio.

La introducción de la moneda única simplemente ha hecho visible la unión monetaria ya existente entre los Estados miembros de la Eurozona. De hecho, la mayor parte de los instrumentos financieros: acciones, bonos, fondos de inversión, cuentas bancarias o depósitos a plazo entre otros, habían sido durante el periodo transitorio redenominados en euros. Por consiguiente, el paso definitivo al euro sólo afectó, de acuerdo con las estimaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)[90], a un 7 por 100 del agregado monetario M_2 con lo que sus implicaciones económicas fueron muy limitadas.

Costes de la transición al euro...

La ausencia de implicaciones económicas de peso no supone que la introducción física del euro haya sido inocua económicamente hablando. Aunque no existen estimaciones oficiales, resulta evidente que el paso a la moneda única ha traído asociado unos costes concretos de transporte, de seguridad, de formación o de ajustes informáticos entre otros. De igual modo, tanto los consumidores como el comercio minorista han tenido que realizar un esfuerzo extraordinario en sus operaciones corrientes; este último además tuvo que responder a la exigencia legal de cambiar pesetas por euros a través de las transacciones comerciales, convirtiéndose de algún modo en agente de cambio.

[89] European Commission, *Quarterly review of the use of the euro*, varios números.
[90] OCDE, *The euro: laying down the challenge,* enero de 2002.

Pero quizás el coste más importante asociado al cambio al euro, apuntado incluso por el BCE[91], fuera el posible repunte inflacionista que podría producirse al redenominar los precios en euros. En concreto, la autoridad monetaria comunitaria apuntó a la posibilidad de que el paso al euro provocase un repunte de precios de corta duración, aunque subrayó que a medio y largo plazo se produciría una tendencia desinflacionista puesto que, además de la eliminación definitiva de las comisiones de cambio, la adopción del euro como denominador común de la Eurozona supondría una mayor transparencia de precios, de modo que los consumidores europeos dispondrían de mayor información sobre la existencia de diferenciales precios en determinados productos y servicios entre Estados miembros lo que potenciará la competencia intracomunitaria.

... pero con beneficios

Además de estos efectos positivos en términos de mayor transparencia de precios y de competencia en los mercados, podría esperarse un efecto en los mercados de divisas internacionales derivado de la mayor credibilidad o certidumbre que otorga la introducción física del euro a la integración monetaria de la Unión Europea. No obstante, durante el ejercicio 2001, la inminente introducción física de la moneda única no tuvo consecuencias relevantes sobre el tipo de cambio del euro respecto al dólar. Bien es cierto que la existencia misma de una UEM amortiguó el impacto de los atentados de septiembre en los mercados de divisas. De hecho, de no haber existido dicha unión monetaria podrían haberse producido ataques especulativos contra las monedas de determinados Estados miembros, y más concretamente contra la peseta, que históricamente ha mostrado ser vulnerable ante las tormentas en los mercados de divisas.

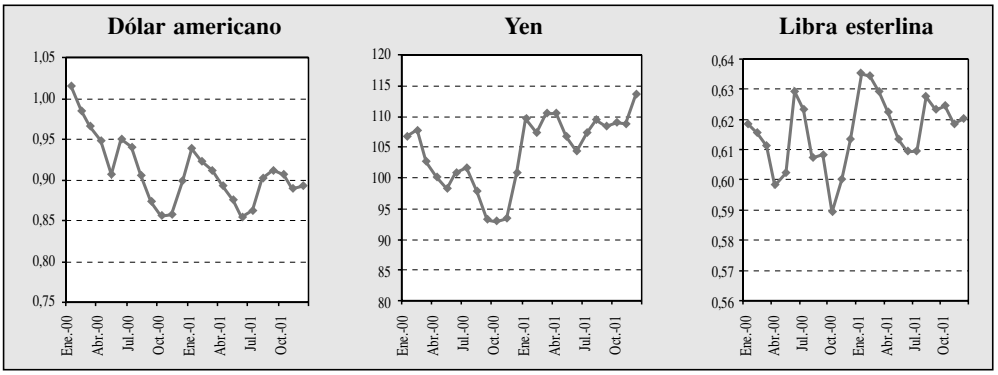
Persistente debilidad del euro

A pesar de la ralentización de la economía norteamericana, el euro siguió mostrando su debilidad frente al dólar (cuadro I-13) y sólo se recuperó en las semanas que siguieron a los atentados del 11 de septiembre. La depreciación del euro frente al dólar alcanzó a finales de año un 0,5 por 100 en términos interanuales, una pérdida de valor bastante inferior a la del ejercicio 2000, –11,2 por 100. En los meses centrales del año, coincidiendo con las previsiones de ralentización de las economías europeas la depreciación del euro frente al dólar fue muy superior, llegando al 10,1 por 100 en términos interanuales de junio.

[91] BCE, *Boletín mensual,* enero de 2002.

Por otra parte, la recuperación que se venía registrando frente a la libra esterlina en términos interanuales se deterioró en los meses de junio y julio. Sin embargo, los atentados terroristas de septiembre provocaron una apreciación temporal de la moneda única durante los meses de septiembre, octubre y noviembre; esta recuperación en el mercado de divisas fue muy notable tanto frente al dólar norteamericano como respecto al yen japonés, llegando a alcanzar frente a este último una apreciación interanual del 18,4 por 100.

GRÁFICO I-13
COTIZACIÓN DEL EURO FRENTE AL DÓLAR, AL YEN Y A LA LIBRA ESTERLINA, 2000-2001



Fuente: Ministerio de Economía, *Síntesis de indicadores*.

Aunque la debilidad del euro frente al dólar es una realidad desde el inicio de la Unión Económica y Monetaria, lo relevante respecto a dicha depreciación durante el ejercicio 2001 es que no responde a las justificaciones que se habían venido ofreciendo hasta el momento[92]. Por un lado, la relación entre las tasas de crecimiento del PIB real, que en los últimos ejercicios había sido favorable a los Estados Unidos frente a la Eurozona, invirtió su tendencia. La recesión norteamericana se inició antes y con más fuerza que en la UEM, por lo que el PIB de la zona euro paso a crecer a tasas reales superiores a las de la economía de los Estados Unidos. Por otra parte, otra de las explicaciones que se habían esgrimido

[92] Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2000*.

para explicar la debilidad del euro frente al dólar era los menores tipos de interés a corto plazo de la Eurozona frente a la economía norteamericana, sin embargo, desde abril de 2001 los tipos de interés de la UEM son superiores[93].

En definitiva, los cambios en el panorama económico relativo entre la UEM y la economía norteamericana junto a los atentados de septiembre deberían haber supuesto un fortalecimiento de la moneda única frente al dólar que no se ha producido, por lo que la actual debilidad del euro frente al dólar sigue sin guardar relación con los fundamentos de la economía.

6. EL SECTOR PÚBLICO

Las cuentas públicas registraron un saldo prácticamente equilibrado en 2001, aunque los ingresos públicos moderaron su crecimiento a lo largo del año, mientras que los gastos crecieron más de lo previsto. A finales de año se aprobaron unos Presupuestos Generales del Estado para 2002, junto con una serie de reformas tributarias dirigidas a garantizar el cumplimiento del objetivo de equilibrio presupuestario, en una coyuntura económica menos halagüeña de lo esperado. Asimismo, en 2001 se aprobaron dos importantes reformas institucionales con implicaciones significativas para la Hacienda Pública. Por un lado, el Nuevo Acuerdo de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común supone un avance notable en el proceso de descentralización política y financiera, y altera sensiblemente la estructura territorial del sector público. Por otro lado, la Ley General de Estabilidad presupuestaria, y la Ley Orgánica complementaria a la misma, confieren rango normativo a la obligación, general para todas las Administraciones Públicas, de cerrar las cuentas en equilibrio o con superávit.

6.1. Las cuentas públicas en 2001

Metodologías contables heterogéneas e información parcial

La existencia de dos metodologías diferentes en relación con las cuentas públicas, la contabilidad nacional y la presupuestaria, junto con la disponibilidad parcial de los datos, dificulta enormemente el análisis económico del sector público. Por un lado, en términos

[93] El Euribor a tres meses superó en diciembre de 2001 al tipo interbancario a tres meses de la Reserva Federal en 1,5 puntos porcentuales, ambos medidos a través de sus medias mensuales.

de Contabilidad Nacional, se dispone de las cuentas simplificadas de las Administraciones Públicas (que incluye la Administración central, la territorial y la de la Seguridad Social), que se analizarán a continuación, pero no se cuenta con datos desagregados institucionalmente[94].

Por otro lado, se dispone de información presupuestaria, en términos de caja[95], de la ejecución presupuestaria del Estado, que se analizará después, y de la Seguridad Social (que se estudia con detalle en el epígrafe 3.2 del capítulo III), pero no se cuenta con información sobre la ejecución presupuestaria de los otros organismos enmarcados en el sector público estatal, ni de las Administraciones territoriales (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales).

Sería deseable que, en aras de una mayor transparencia informativa, la contabilidad presupuestaria se adaptara a las reglas del Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95), en relación tanto con la contabilización de las operaciones como con la delimitación institucional del sector público. Asimismo, debería ofrecerse puntualmente información desagregada sobre las cuentas de todas las unidades institucionales encuadradas en el sector público.

---

[94] En el sistema de contabilidad nacional, la información se elabora siguiendo los criterios generales establecidos por el Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95) y de acuerdo a las reglas específicas del Manual sobre el déficit público y la deuda pública, que constituyen el marco de referencia de obligado cumplimiento para todos los países miembros de la Unión Europea. Los flujos se registran de acuerdo con el criterio de devengo, es decir, cuando se crea, se transforma o se extingue el valor económico, o cuando nacen, se transforman o cancelan los derechos y las obligaciones. La cobertura alcanza, además de a las operaciones presupuestarias y no presupuestarias anotadas en los registros de la contabilidad pública, a aquellas otras realizadas a través de las cuentas del Tesoro en el Banco de España, y a todas aquellas operaciones que realizan otras unidades públicas por cuenta de las Administraciones Públicas generales.

[95] La contabilidad de caja recoge los flujos monetarios de ingresos efectivamente recaudados y de pagos realizados en el periodo de referencia, que corresponden tanto a derechos y obligaciones reconocidas en el Presupuesto del corriente ejercicio, como a los derechos y obligaciones que fueron reconocidos en presupuestos de años anteriores y que quedaron pendientes de cobro y de pago, respectivamente. Por otro lado, la cobertura contable se limita a las operaciones, presupuestarias y no presupuestarias, que constituyen el sistema de contabilidad pública en sentido estricto.

6.1.1. **Las cuentas de las Administraciones Públicas en 2001**

Las cuentas públicas se saldaron prácticamente en equilibrio

En términos de Contabilidad Nacional, el déficit de las Administraciones Públicas españolas tomadas en su conjunto ascendió en 2001 a 229 millones de euros, lo que apenas representa la mitad de una décima del Producto Interior Bruto (PIB), es decir, que las cuentas públicas se saldaron, por primera vez desde 1976, prácticamente en equilibrio.

CUADRO I-27

CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (–) DE FINANCIACIÓN POR SUBSECTORES, 2000-2001

(En millones de euros)

Conceptos	2000		2001	
	Millones de euros	% sobre PIB	Millones de euros	% sobre PIB
Administración central	**–3.577**	**–0,6**	**–2.827**	**–0,4**
Estado	–3.918	–0,6	–3.042	–0,5
Organismos de la Administración central	341	0,1	215	0,0
Administraciones Seguridad Social	**3.290**	**0,5**	**5.383**	**0,8**
Administraciones territoriales	**–1.826**	**–0,3**	**–2.785**	**–0,4**
Administraciones Públicas	**–2.113**	**–0,3**	**–229**	**0,0**
PIB utilizado	608.787	—	650.193	—

Fuente: IGAE.

Aumentó el déficit de las Administraciones territoriales

No obstante, los resultados fueron desiguales en los distintos ámbitos del sector público (cuadro I-27). Así, tanto la Administración central (Estado y organismos dependientes) como el subsector de las Administraciones territoriales (Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y Diputaciones) presentaron sendos déficit equivalentes al 0,4 por 100 del PIB, que fueron compensados por un superávit mayor de lo previsto de la Seguridad Social, del 0,8 por 100 del PIB, que se obtuvo gracias a un inesperado incremento de la recaudación como consecuencia del aumento de la afiliación. Cabe mencionar que, respecto a 2000, la necesidad de financiación de la Administración central en términos de PIB se redujo, pasando del 0,6 al 0,4 por 100, mientras que el déficit de las Administraciones territoriales, que las últimas estimaciones contenidas en el Programa de Estabilidad cifraban en el 0,0 por 100, aumentó del 0,3 al 0,4 por 100, lo que supone una considerable desviación respecto a dichas previsiones.

El hecho de que el crecimiento de los empleos no financieros fuera menos intenso que el de los recursos permitió acortar las diferencias entre ambas magnitudes y reducir la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas (cuadro I-28). Sin embargo, debido a la desaceleración económica, se registraron menores tasas de crecimiento de los ingresos y mayores tasas de aumento de los gastos que en 2000, por lo que parece difícil que en 2002 puedan producirse rebajas adicionales del déficit público.

CUADRO I-28

CUENTAS NO FINANCIERAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2000-2001

(En millones de euros, porcentaje del PIB y tasa de variación)

Conceptos	Millones euros		% sobre PIB		% de variación	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Recursos no financieros	**240.474**	**257.263**	**39,5**	**39,6**	**7,1**	**7,01**
Recursos corrientes	**233.911**	**250.132**	**38,3**	**38,4**	**8,1**	**6,9**
Impuestos directos	63.812	68.197	10,5	10,5	10,4	6,9
Impuestos indirectos	71.399	74.207	11,7	11,4	8,3	3,9
Cotizaciones sociales	81.134	88.080	13,3	13,5	9,7	8,6
Otros recursos corrientes	17.566	19.648	2,9	3,0	-6,2	11,9
Recursos de capital	**6.563**	**7.131**	**1,1**	**1,1**	**–19,8**	**8,7**
Impuestos sobre el capital	2.395	2.451	0,4	0,4	11,1	2,3
Transferencias de capital	4.168	4.680	0,7	0,7	–30,8	12,3
Empleos no financieros	**242.587**	**257.492**	**39,8**	**39,6**	**5,2**	**6,1**
Empleos corrientes	**212.516**	**224.032**	**34,9**	**34,5**	**6,1**	**5,4**
Remuneración de asalariados	63.138	66.367	10,4	10,2	5,6	5,1
Consumo intermedio	24.645	26.458	4,0	4,1	9,9	7,4
Prestaciones sociales (1)	74.812	79.493	12,3	12,2	6,6	6,3
Intereses	19.885	20.160	3,3	3,1	–0,5	1,4
Otros empleos corrientes	30.036	31.554	4,9	4,9	7,8	5,1
Empleos de capital	**30.071**	**33.460**	**4,9**	**5,1**	**–1,1**	**11,3**
Formación bruta de capital	19.767	21.912	3,2	3,4	4,3	10,9
Otros empleos de capital	10.049	10.808	1,7	1,8	–10,0	12,1
Capacidad (+) Necesidad (-) de financiación	**–2.113**	**–229**	**–0,35**	**–0,04**	**–65,0**	**–89,2**
Pro memoria: PIB	*608.787*	*650.193*			*7,7*	*6,8*

(1) Distintas de las transferencias sociales en especie.

Fuente: IGAE.

Por lo que respecta a los recursos, los impuestos indirectos moderaron significativamente su crecimiento, pero el buen comportamiento de las cotizaciones sociales, de los impuestos directos y de otros ingresos corrientes, como los intereses de la cuenta del Tesoro en el Banco de España y la tasa radioléctrica, contribuyó a que los recursos no financieros crecieran un 7,0 por 100, una tasa similar a la del ejercicio 2000 y ligeramente superior a la registrada por el PIB (6,8 por 100), de forma que la participación de los ingresos públicos en ese agregado, a diferencia de la tendencia registrada en los últimos años, aumentó del 39,5 por 100 en 2000, al 39,6 por 100 en 2001. Los empleos no financieros, por su parte, crecieron un 6,1 por 100, siete décimas por debajo del PIB nominal, reduciendo ligeramente su participación en el mismo hasta el 39,6 por 100. Dicha reducción se produjo como consecuencia de la moderación del gasto corriente y, en particular, de la remuneración de asalariados, mientras que los gastos de capital crecieron un 11,3 por 100, elevando su participación en el PIB, aumento al que contribuyó, sobre todo, la formación bruta de capital fijo, que se situó, en términos de PIB, en el 3,4 por 100.

6.1.2. **Ejecución presupuestaria del Estado en 2001**

Aumentó el déficit de caja del Estado

En términos de caja, los ingresos líquidos no financieros recaudados por el Estado en 2001 experimentaron un crecimiento del 5,5 por 100, inferior al 7,5 por 100 registrado en 2000, mientras que los pagos no financieros, que el año anterior habían aumentado un 3,8 por 100, se elevaron un 5,7 por 100 en 2001. Como consecuencia de esta tendencia a la contención de los ingresos y a la aceleración de los pagos, el déficit de caja del Estado, que en 2000 se redujo un 61,7 por 100, se elevó un 18,6 por 100 en 2001, alcanzando un volumen, en términos del PIB, del 0,44 por 100. Por su parte, el saldo primario, es decir, la diferencia entre los ingresos y los gastos no financieros excluidos los pagos de intereses de la deuda, fue superavitario también en 2001, aunque experimentó un aumento tan ligero que su magnitud, en términos de PIB, se redujo del 2,5 al 2,4 por 100 (cuadro I-29).

CUADRO I-29
SALDO DE CAJA NO FINANCIERO DEL ESTADO, 2000-2001

Conceptos	Millones de euros		% de variación	
	2000	**2001**	**2000**	**2001**
A. Ingresos no financieros	118.694	125.187	7,5	5,5
B. Gastos no financieros	121.125	128.072	3,8	5,7
C. Saldo no financiero (A-B)	**–2.430**	**–2.884**	**–61,7**	**18,6**
En % del PIB	*–0,40*	*–0,44*	—	—
D. Pagos por intereses	17.715	18.264	–7,3	3,1
Saldo primario (C-D)	**15.284**	**15.380**	**19,9**	**0,6**
En % del PIB	*2,51*	*2,37*	—	—

Fuente: IGAE.

Los gastos crecieron más que los ingresos no financieros

En conjunto, el comportamiento de los gastos y los ingresos no financieros del Estado en 2001 se desvió de forma notable de las previsiones contenidas en los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio. Por un lado, tanto los ingresos totales como los gastos no financieros del Estado crecieron más de lo previsto y, por otro, el crecimiento de los gastos fue, contrariamente a lo esperado, más intenso que el de los ingresos.

El buen comportamiento del IRPF salvó la recaudación por impuestos directos

Por lo que respecta a la composición de los ingresos no financieros (cuadro I-30), la recaudación impositiva registró un aumento acorde con las previsiones presupuestarias del 6 por 100, pero la aportación relativa de los impuestos directos e indirectos a dicho incremento fue la contraria de la esperada. Así, la recaudación por impuestos directos creció un 8,3 por 100, casi cuatro puntos más de lo esperado, gracias al extraordinario incremento, 13,4 por 100, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), y a pesar del inesperado estancamiento del Impuesto sobre Sociedades. El impulso experimentado por los ingresos del IRPF provino del aumento de las retenciones del trabajo y del capital, derivado, en el primer caso, del mayor ingreso pendiente de las Comunidades Autónomas por este concepto, del aumento de la masa salarial y del mantenimiento de la tarifa y el mínimo exento de este tributo, y, en el segundo caso, de los trasvases de fondos desde la renta variable a los depósitos bancarios que tuvieron lugar en 2001 como consecuencia de la inestabilidad bursátil. La intensa desaceleración del Impuesto sobre Sociedades, mucho mayor que la experimentada por los beneficios empresariales, puede atri-

CUADRO I-30

INGRESOS DE CAJA NO FINANCIEROS DEL ESTADO, 2000-2001

(En millones de euros y tasa de variación)

Conceptos	2000	2001	Crecimiento (%)	
			Real	Previsto (*)
Impuestos directos	**51.434**	**55.697**	**8,3**	**4,5**
Renta de personas físicas	32.152	36.469	13,4	4,7
Renta de sociedades	17.207	17.217	0,1	5,6
Otros	2.075	2.011	–3,1	–8,3
Impuestos indirectos	**51.270**	**53.157**	**3,7**	**7,5**
Impuesto sobre el Valor Añadido	33.389	34.674	3,8	9,4
Impuestos especiales	16.056	16.612	3,5	3,8
Otros	1.875	1.871	–0,2	1,6
Total ingresos impositivos	**102.704**	**108.854**	**6,0**	**6,0**
Tasas y otros ingresos	**1.991**	**2.643**	**32,7**	**38,1**
Transferencias corrientes	**5.972**	**5.961**	**–0,2**	**–3,9**
Ingresos patrimoniales (**)	**6.218**	**6.283**	**1,0**	**–41,5**
Transferencias de capital	**1.962**	**1.462**	**–25,5**	**–21,6**
Total ingresos no impositivos	**15.990**	**16.333**	**2,1**	**–14,5**
Total ingresos no financieros	**118.693,9**	**125.188**	**5,5**	**3,2**

(*) Previsión de ingresos en los PGE 2001 en porcentaje a la recaudación obtenida en 2000.
(**) Incluye enajenación de inversiones reales.

Fuente: IGAE.

buirse también al aumento de los beneficios fiscales y a los procesos de externalización de fondos de pensiones internos, efectos todos ellos con mayor incidencia en las grandes empresas que son las que aportan el grueso de la recaudación de este impuesto.

La recaudación por IVA creció mucho menos que el consumo

Los impuestos indirectos, por su parte, crecieron tan sólo un 3,7 por 100, casi cuatro puntos menos de lo previsto, y muy por debajo del crecimiento nominal de la economía (6,8 por 100), debido al escaso empuje del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). Esta debilidad del impuesto indirecto con mayor peso recaudatorio se explica por la desaceleración de las ventas interiores y la caída del valor de las importaciones, aunque también podría reflejar un menor grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias asociadas al mismo, dado que el consumo final creció en 2001 a una tasa del 6,0 por 100 en términos corrientes, más de dos puntos superior a la de la recaudación por este impuesto.

En cuanto a los ingresos no impositivos, cabe destacar el notable aumento del capítulo de tasas, precios públicos y otros ingresos, que experimenta un crecimiento del 32,8 por 100, gracias a la tasa por reserva del dominio público radioeléctrico de uso privativo satisfecha por las operadoras de telefonía móvil. El resto de las partidas, o bien registraron caídas o bien experimentaron un crecimiento insignificante. La menor recaudación obtenida por transferencias se debió a la reducción de las transferencias provenientes de la Unión Europea, tanto de capital como corrientes, y a pesar, en el segundo caso, del aumento de las transferencias corrientes recibidas de la Seguridad Social y las Comunidades Autónomas. Por su parte, el comportamiento de los ingresos patrimoniales, que se estancan en lugar de reducirse significativamente como estaba previsto, se debió a que la falta del ingreso realizado en 2000 por las empresas adjudicatarias de la explotación del servicio de telefonía móvil de tercera generación, se compensó con el extraordinario crecimiento de los intereses de la cuenta del Tesoro en el Banco de España.

Los gastos no financieros crecieron más de lo previsto

Los gastos no financieros (cuadro I-31) crecieron un 5,7 por 100, frente al 2,5 por 100 esperado, rompiendo la tónica de moderación progresiva de años anteriores. Todos los capítulos, excepto las inversiones reales, experimentaron aumentos significativamente mayores de lo previsto. Las transferencias corrientes representan el 60 por 100

CUADRO I-31

GASTOS DE CAJA NO FINANCIEROS DEL ESTADO, 2000-2001

(En millones de euros y tasa de variación)

Conceptos	2000	2001	Crecimiento (%)	
			Real	Previsto (*)
Gastos corrientes	**109.174,5**	**114.796,0**	**5,1**	**1,8**
Gastos de personal	16.261,5	16.827,4	3,5	2,4
Gastos en bienes y servicios	2.372,3	2.554,4	7,7	–14,9
Gastos financieros	17.714,8	18.263,7	3,1	–3,8
Transferencias corrientes	72.825,9	77.150,5	5,9	3,4
Gastos de capital	**11.951,0**	**13.275,7**	**11,1**	**9,2**
Inversiones reales	6.032,7	6.460,8	7,1	9,3
Transferencias de capital	5.918,3	6.814,9	15,2	9,2
Total gastos no financieros	**121.124,7**	**128.071,7**	**5,7**	**2,5**

(*) Previsión de gastos en los Presupuestos Generales del Estado de 2001 en porcentaje a los pagos realizados en 2000.

Fuente: IGAE

del gasto del Estado, por lo que el crecimiento del 5,9 por 100 que experimentaron en 2001 contribuyó en gran medida a la expansión total del gasto del Estado, y tuvo su origen en el importante aumento tanto de los pagos al Insalud para financiar la asistencia sanitaria, como de las transferencias a las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales por su participación en los ingresos del Estado. Los pagos de intereses registraron, por primera vez en cuatro años, una tasa positiva de crecimiento, el 3,1 por 100, como consecuencia del aumento de los tipos de interés en 1999 y 2000. Por su parte, el conjunto de los gastos de personal y de bienes y servicios, que constituyen los gastos de funcionamiento del Estado, crecieron por debajo de la media, un 4 por 100. Finalmente, en relación con las operaciones de capital, que tuvieron una evolución muy dinámica en los últimos meses del año, destaca el extraordinario crecimiento de las transferencias de capital, un 15,2 por 100, frente a un aumento más moderado, e inferior al previsto, de las inversiones reales.

6.2. Los Presupuestos públicos para 2002

Aumenta el peso relativo de las Comunidades Autónomas

Desde que se iniciara el proceso de descentralización política se ha producido un traspaso paulatino de competencias de gasto y de ingresos a las Comunidades Autónomas. En 2001, el acuerdo de traspaso a todas las Comunidades Autónomas de las competencias sanitarias y de servicios sociales junto con la cesión, total o parcial, de una nueva cesta de tributos para su financiación, que se analizará en el epígrafe 6.4 de este capítulo, supone un importante avance en este sentido, e implica un significativo cambio del peso relativo del sector público estatal y territorial que habrá de ser tenido en cuenta a la hora de analizar el sector público español. En este sentido, se estima que, una vez concluidos los traspasos, las Comunidades Autónomas gestionarán aproximadamente el 36 por 100 de gasto público, las Corporaciones Locales el 16 por 100, y la Administración General del Estado el 48 por 100. Asimismo, se calcula que la distribución del personal al servicio de las Administraciones Públicas corresponderá en un 51 por 100 a las Comunidades Autónomas, en un 28 por 100 a la Administración General del Estado y en un 21 por 100 a las Corporaciones Locales[96].

[96] Datos contenidos en el *Informe sobre el Proyecto de Ley General de Cooperación Autonómica*, Ministerio para las Administraciones Públicas.

Justamente para dar una visión más completa del sector público, en este apartado se analizan tanto los Presupuestos Generales del Estado (PGE) como los Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas.

El cambio de la estructura presupuestaria dificulta el análisis

Debe tenerse en cuenta que el nuevo modelo de financiación autonómica aprobado en 2001 afecta extraordinariamente al volumen y a la estructura de ingresos y gastos del Estado, de la Seguridad Social y de las Comunidades Autónomas. Este importante cambio institucional y la ausencia de datos oficiales corregidos, impide extraer conclusiones de la comparación intertemporal de buena parte de las partidas presupuestarias, porque resulta imposible aislar las variaciones que se deben al mencionado cambio, de aquellas otras derivadas del desarrollo de determinadas políticas o de los avatares de la coyuntura económica. Además, como el nuevo acuerdo de financiación sólo se refleja parcialmente en los PGE de 2002[97], los Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas para 2003 adolecerán de la misma falta de homogeneidad contable con los Presupuestos de ejercicios anteriores.

El equilibrio presupuestario previsto para 2002 se basa en un escenario económico optimista

Otra consideración general que merece la pena resaltar es que el equilibrio presupuestario previsto para el conjunto de las Administraciones Públicas en 2002, que se alcanza tanto por la favorable evolución de los ingresos tributarios, como por la contención del gasto público, se apoya en un escenario macroeconómico excesivamente optimista, a la vista de todas las predicciones[98]. Como se comentará al analizar las distintas partidas presupuestarias, los riesgos de que una desaceleración del crecimiento económico superior a la estimada por el Ejecutivo afecte negativamente a la recaudación impositiva y eleve el gasto, no son desdeñables.

6.2.1. **Los Presupuestos Generales del Estado para 2002**

Los Presupuestos Generales del Estado para 2002 incluyen los presupuestos de todas las unidades institucionales encuadradas en el sector público estatal. Sin embargo, conviene no olvidar que el

[97] El traspaso definitivo de la sanidad a las diez Comunidades del 143, con la correspondiente cesión de impuestos indirectos acordada, se producirá a lo largo de 2002.

[98] Véase epígrafe 3.1 de este capítulo.

Presupuesto Consolidado, que recoge las cuentas agregadas de las distintas unidades, descontadas las transferencias internas entre las mismas, y que es el que se analiza a continuación, sólo abarca a una parte de aquél, concretamente al Estado (Órganos Constitucionales y Departamentos Ministeriales), a los Organismos autónomos dependientes, a algunos Organismos de Derecho Público[99] y a la Seguridad Social (cuadro I-32). La característica primordial del resto de los organismos del sector público estatal, que son aquellos que no están obligados a presentar sus presupuestos con carácter limitativo, es que aunque sean de titularidad pública, su actividad y funcionamiento se basa esencialmente en los principios del mercado.

El traspaso de competencias sanitarias a las CCAA reduce el presupuesto de la Seguridad Social

La presentación orgánica del presupuesto consolidado de gastos no financieros (cuadro I-33) muestra que el presupuesto más importante es el del Estado, que representa el 46 por 100 del total, seguido de la Seguridad Social y los Organismos. Respecto al presupuesto de 2001, se produce un incremento moderado de los gastos del Estado, un aumento más pronunciado del gasto de los

CUADRO I-32
SECTOR PÚBLICO Y ÁMBITO INSTITUCIONAL DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

Sector público	**Sector público estatal**	PGE	Presupuesto consolidado	Estado
				Organismos Autónomos
				Seguridad Social
				Algunos Organismos de Derecho Público
			Presupuestos no consolidados	Entidades Públicas empresariales
				Otros Organismos de Derecho Público
				Sociedades estatales
				Fundaciones estatales
	Sector público territorial	Comunidades Autónomas		
		Corporaciones Locales		

Fuente: Elaboración propia.

[99] Se trata de ciertos organismos cuya normativa propia confiere carácter de limitativos a los créditos del presupuesto de gastos (Consejo de Seguridad Nuclear, Consejo Económico y Social, Agencia Estatal de Administración Tributaria, Instituto Cervantes, Agencia de Protección de Datos e Instituto de Comercio Exterior).

Organismos, que tiene su origen no tanto en los Organismos Autónomos como en el notable aumento del gasto registrado en los otros Organismos de Derecho Público, y una disminución muy significativa del gasto de la Seguridad Social, del 12,2 por 100, debido a que la sanidad y los servicios sociales de las Comunidades Autónomas que ya tenían transferida su gestión[100] se financiará a partir de 2002 con recursos propios, lo que implica una reducción de las transferencias que venía realizando el Insalud y el Imserso por estos conceptos, y explica que, en conjunto, el presupuesto consolidado del sector público estatal experimente en 2002 una reducción del 2,3 por 100 respecto a 2001.

CUADRO I-33

PGE 2002: PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS NO FINANCIEROS. CLASIFICACIÓN ORGÁNICA

(En millones de euros, porcentaje sobre el total y tasa de variación)

Conceptos	2001	% s/total	2002	% s/total	% Variación
Estado	88.971	42,9	93.530	46,1	5,1
Seguridad Social	90.276	43,5	79.237	39,1	–12,2
Organismos	28.161	13,6	29.930	14,8	6,3
Total gastos no financieros	**207.408**	**100,0**	**202.697**	**100,0**	**–2,3**

Fuente: Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. *Presentación de los Presupuestos Generales del Estado 2002*.

La ampliación de la cesión de tributos a las CCAA reduce los ingresos del Estado

Por lo que respecta a la clasificación económica de las partidas de ingresos no financieros (cuadro I-34), cabe destacar, en primer lugar, que la disminución total del 2,6 por 100 que registran refleja la mayor capacidad fiscal cedida a las Comunidades Autónomas como consecuencia del nuevo acuerdo de financiación. Concretamente, la ampliación, para todas las Comunidades, de la tarifa autonómica del IRPF desde el 15 hasta el 33 por 100 explica la reducción del 6,5 por 100 que experimentan los impuestos directos. Igualmente, la minoración del 17 por 100 de los impuestos indirectos, refleja la cesión, a las Comunidades que en el momen-

[100] Son las Comunidades Autónomas de régimen común que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución: Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y Comunidad Valenciana.

to de aprobarse los PGE tenían transferida la sanidad y los servicios sociales, del 35 por 100 de la recaudación del IVA, el 40 por 100 de la recaudación de los impuestos especiales sobre el alcohol, el tabaco y los hidrocarburos, y el 100 por 100 de la recaudación de los impuestos especiales sobre la electricidad y sobre determinados medios de transporte. La previsión de crecimiento de las cotizaciones sociales, en cambio, es del 8,6 por 100, y responde al aumento previsto del número de cotizantes, y a la actualización de las bases de cotización en el régimen general y de las bases mínimas en función del Salario Mínimo Interprofesional.

CUADRO I-34

PGE 2002: PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE INGRESOS NO FINANCIEROS. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

(En millones de euros y tasa de variación)

Ingresos	2001	2002	Variación %
Operaciones corrientes	**204.762**	**199.526**	**–2,6**
Impuestos directos	53.459	49.995	–6,5
Impuestos indirectos	54.796	45.489	–17,0
Cotizaciones sociales	77.021	83.546	8,5
Tasas y otros ingresos	4.811	4.673	–2,9
Transferencias corrientes	8.512	8.737	2,7
Ingresos patrimoniales	6.165	7.086	15,0
Operaciones de capital	**2.842**	**2.764**	**–2,7**
Total ingresos no financieros	**207.604**	**202.290**	**–2,6**

Fuente: Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. *Presentación de los Presupuestos Generales del Estado 2002*.

Las previsiones de ingresos podrían estar sobreestimadas

Es importante poner de manifiesto que las previsiones macroeconómicas en las que se basan las estimaciones de ingresos son demasiado optimistas, a la vista de la evolución de la coyuntura económica en los primeros meses de 2002 y, de hecho, han sido revisadas a la baja por el propio Ejecutivo con posterioridad a la aprobación de los PGE. Si el crecimiento real del PIB resulta ser en 2002 inferior al 2,9 previsto en los PGE, como apuntan todas las instancias de previsión internacionales[101], la recaudación impositiva crecerá menos de lo presupuestado, un resultado que, no obs-

[101] Véase epígrafe 3.1 de este capítulo.

tante, podría verse compensado en parte por las medidas que elevan los impuestos indirectos aprobadas en la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, que acompaña a los PGE. Asimismo, si el crecimiento del empleo es inferior al 1,8 por 100 previsto en los PGE, los ingresos por cotizaciones sociales serán inferiores a los presupuestados.

CUADRO I-35

PGE 2002: PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS NO FINANCIEROS. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

(En millones de euros y tasa de variación)

Gastos	2001	2002	Variación %
Operaciones corrientes	**192.274,6**	**186.668,1**	**–2,9**
Gastos de personal	25.335,2	26.755,7	5,6
Gastos corrientes en bienes y servicios	7.789,9	8.520,0	9,4
Gastos financieros	17.152,4	17.841,8	4,0
Transferencias corrientes	141.997,1	133.550,6	–5,9
Operaciones de capital	**15.133,1**	**16.029,4**	**5,9**
Inversiones reales	9.126,2	9.769,7	7,1
Transferencias de capital	6.006,8	6.259,7	4,2
Total gastos no financieros	**207.407,7**	**202.697,5**	**–2,3**

Fuente: Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. *Presentación de los Presupuestos Generales del Estado 2002*.

Se prevé un crecimiento moderado de los gastos corrientes

En la clasificación económica del presupuesto de gastos no financieros (cuadro I-35), los traspasos competenciales efectuados en 2001 tienen su reflejo en la notable disminución de las transferencias corrientes que, aun así, siguen constituyendo la principal partida. El resto de los capítulos de gasto experimentan crecimientos moderados, por debajo del 5,9 previsto para el PIB nominal, salvo el gasto corriente en bienes y servicios, que aumenta un 9,4 por 100, y las inversiones realizadas directamente por la Administración, que se elevan un 7,1 por 100. Cabe destacar que, a pesar de aplicarse un aumento salarial del 2 por 100 al personal al servicio de las Administraciones Públicas, seis décimas inferior a la inflación prevista para 2002 por el Ejecutivo en la Actualización del Programa de Estabilidad, los gastos de personal aumentan un 5,6 por 100 debido en buena medida al crecimiento de las plantillas

previsto en la administración de justicia, el ejército profesional, las instituciones penitenciarias y la guardia civil.

En cuanto a la estructura funcional del gasto (cuadro I-36), de las seis agrupaciones sólo las tres primeras son representativas desde el punto de vista de la orientación política del gasto, ya que las rúbricas de Transferencias a otras Administraciones, Deuda pública y Otras políticas, no reflejan destinos específicos de gasto. Además, las políticas de Administración General, Gasto Social y Actividad Productiva e Inversora, agrupan el 70 por 100 del gasto total, con una importancia relativa del 6,8, el 51,8 y el 11,5 por 100, respectivamente. Conviene hacer notar una vez más que los cambios técnicos e institucionales producidos en 2001 impiden, en muchos casos, extraer conclusiones acerca de las variaciones en la definición de las distintas políticas de gasto.

Comenzando por el gasto en Administración General, el aumento del 6,7 por 100 previsto, por encima del PIB corriente, responde, por un lado, al extraordinario aumento del gasto en administración tributaria que se produce como consecuencia de una modificación técnica del sistema de presupuestación de la Agencia Tributaria, y, por otro, al incremento del gasto en Justicia como consecuencia de la aplicación del Pacto de Estado para la reforma de la Justicia. Otras partidas importantes de gasto dentro de esta rúbrica son las asociadas a la profesionalización del ejército y a la presidencia española de la Unión Europea.

Algunas partidas de gasto social podrían estar infraestimadas

Por su parte, la disminución del 6,5 por 100 que experimenta el Gasto social refleja el traspaso de competencias de gasto a las Comunidades Autónomas. Si se descuenta el gasto sanitario y en prestaciones sociales, que son las partidas más afectadas por dicho cambio, el gasto social homogeneizado registra un significativo crecimiento del 8,1 por 100, al que contribuyen en gran medida el aumento del gasto en pensiones (5,9 por 100) y en desempleo e incapacidad temporal (9,6 por 100). Aún así, estos capítulos pueden estar infraestimados porque se apoyan en previsiones económicas poco realistas. En el caso de las pensiones, la dotación presupuestaria para el mantenimiento de su poder adquisitivo sería escasa si la inflación superara el 2 por 100 fijado como objetivo por el Gobierno, como vaticinan todas las instancias de previsión económica. En cuanto al gasto en incapacidad temporal y desempleo, el montante presupuestado para 2002 es inferior a lo fi-

CUADRO I–36

PGE 2002: PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS*. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

(En millones de euros, porcentaje sobre el total y tasa de variación)

Conceptos	2001	% s/ total	2002	% s/ total	% Variación
Administración general	**13.634,9**	**6,3**	**14.545,9**	**6,8**	**6,7**
Justicia	1.057,1	0,5	1.127,1	0,5	6,6
Defensa	5.867,6	2,7	6.158,5	2,9	5,0
Seguridad Ciudadana e Instituciones Penitenciarias	4.824,7	2,2	5.049,5	2,4	4,7
Política Exterior	908,2	0,4	940,1	0,4	3,5
Administración Tributaria	977,3	0,5	1.270,7	0,6	30,0
Gasto social	**117.924,4**	**54,8**	**110.314,0**	**51,8**	**–6,5**
Gasto social homogeneizado (**)	**81.869,0**	**–**	**88.510,3**	**–**	**8,1**
Protección y Promoción Social	102.212,2	47,5	91.767,1	43,1	–10,2
Pensiones	58.994,2	27,4	62.453,0	29,3	5,9
Otras Prestaciones Sociales	7.618,1	3,5	7.839,4	3,7	2,9
Fomento del Empleo	4.968,6	2,3	5.183,0	2,4	4,3
Sanidad	28.437,3	13,2	13.963,8	6,6	–50,9
Educación	1.532,7	0,7	1.670,4	0,8	9,0
Vivienda	661,3	0,3	657,4	0,3	–0,6
Desempleo e Incapacidad Temporal	11.815,2	5,5	12.955,2	6,1	9,6
Desempleo	8.257,8	3,8	8.928,4	4,2	8,1
Incapacidad Temporal	3.557,4	1,7	4.026,8	1,9	13,2
Servicios Generales de la Seguridad Social	3.897,1	1,8	5.591,2	2,6	43,5
Actividad productiva e inversora	**23.170,9**	**10,8**	**24.401,3**	**11,5**	**5,3**
Sectores Económicos	11.761,0	5,5	11.900,0	5,6	1,2
Agricultura	7.680,7	3,6	7.670,6	3,6	–0,1
Industria y Energía	1.398,0	0,6	1.396,8	0,7	–0,1
Subvenciones corrientes al Transporte	1.599,7	0,7	1.639,6	0,8	2,5
Comercio, turismo y Pymes	1.082,6	0,5	1.193,0	0,6	10,2
Actuaciones inversoras	11.409,8	5,3	12.501,3	5,9	9,6
Infraestructuras	7.887,1	3,7	8.710,7	4,1	10,4
Investigación	3.522,8	1,6	3.790,6	1,8	7,6
Transferencias a otras AAPP	**38.438,1**	**17,9**	**40.575,2**	**19,1**	**5,6**
Financiación a las Administraciones Territoriales	31.023,8	14,4	32.488,6	15,3	4,7
Participación Unión Europea	7.414,4	3,4	8.086,6	3,8	9,1
Deuda pública	**17.038,7**	**7,9**	**17.729,9**	**8,3**	**4,1**
Otras políticas	**5.012,5**	**2,3**	**5.280,7**	**2,5**	**5,4**
Total políticas de gasto	**215.219,5**	**100,0**	**212.846,4**	**100,0**	**–1,1**

(*) Gastos no financieros más variación de activos financieros (Capítulos I a VIII del Presupuesto).
(**) Excluido el gasto en sanidad y prestaciones sociales.

Fuente: Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. *Presentación de los Presupuestos Generales del Estado 2002*.

nalmente gastado en 2001[102], por lo que claramente el gasto en 2002 se desviará notablemente de las cifras presupuestadas, máxime teniendo en cuenta que la evolución del mercado laboral en los primeros meses del año es menos alentadora de lo esperado, como demuestra el hecho de que el paro registrado en los cuatro primeros meses de 2002 es un 4,3 por 100 superior al del mismo periodo de 2001. Del resto del gasto social cabe destacar que el incremento del gasto educativo, que en su mayor parte corre a cargo de las Comunidades Autónomas, se debe a la política de becas. Por último, resulta preocupante el escaso volumen y la tendencia decreciente que muestra el gasto en vivienda que realizan las Administraciones centrales.

El gasto en Infraestructuras, Comercio, Turismo, Pymes e Investigación cobra nuevo impulso

En cuanto a la Actividad Productiva e Inversora, las rúbricas de gasto que registran un aumento mayor, y que crecen más que el PIB corriente, son Infraestructuras, Comercio, Turismo y Pymes e Investigación, que se elevan un 10,4, un 10,2 y un 7,6, respectivamente. Dentro del gasto en infraestructuras destaca particularmente el gasto en infraestructuras del transporte, por carretera y ferroviario, de defensa, y en las infraestructuras hidráulicas previstas por el Plan Hidrológico Nacional, tanto en forma de inversión directa como de transferencias a la sociedad «Infraestructuras del Trasvase, S.A.», de futura creación. Por lo que respecta al gasto en Comercio, Turismo y Pymes, el grueso de la partida se deriva del programa de promoción e internacionalización de la empresa y, en menor medida, de la promoción del turismo. Por último, se reduce el montante presupuestado del capítulo de Agricultura, que responde a la Política Agraria Común, y del de Industria y Energía, que comprende los gastos dirigidos a explotación minera, a reconversión y a incentivos regionales a la localización industrial.

6.2.2. **Los Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas para 2002**

La mayoría de las CCAA prevé equilibrio o superávit presupuestario para 2002

Los presupuestos no financieros de las Comunidades y Ciudades Autónomas para 2002 (cuadro I-37), que recogen el presupuesto de la Administración general consolidado con el de sus organismos

[102] La liquidación provisional del INEM en 2001 registra un gasto de 10.385 millones de euros, muy por encima de los 8.928 presupuestados para 2002. Algo parecido ocurre con el gasto por incapacidad temporal, tal y como se analiza en el epígrafe 3.2.3 del capítulo II.

CUADRO I-37

PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE INGRESOS Y GASTOS NO FINANCIEROS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2002

(Millones de euros y tasas de variación)

Comunidades Autónomas	Ingresos no financieros	% 02/01	Ingresos corrientes	% 02/01	Ingresos de capital	% 02/01	Gastos no financieros	% 02/01	Gastos corrientes	% 02/01	Gastos capital	% 02/01	Capacidad de financiación
Régimen común	**79.301**	**9,5**	**72.336**	**9,9**	**6.965**	**5,0**	**79.338**	**9,1**	**62.852**	**8,2**	**16.485**	**12,8**	**–37**
Artículo 151	**52.381**	**9,3**	**49.299**	**9,7**	**3.082**	**2,2**	**52.109**	**8,8**	**43.664**	**7,9**	**8.445**	**14,1**	**272**
Andalucía	18.349	10,8	16.869	10,8	1.479	11,1	18.349	10,8	15.124	8,9	3.224	20,7	0
Canarias	4.229	4,9	3.929	5,1	300	1,3	4.236	4,9	3.446	5,7	790	1,5	–7
Cataluña	14.404	10,3	14.192	11,0	212	–19,4	14.388	10,3	12.933	8,5	1.455	28,9	16
Galicia	6.963	6,7	6.259	7,3	704	1,8	6.883	6,4	5.314	6,4	1.569	6,6	80
C. Valenciana	8.437	8,5	8.050	9,6	387	–10,7	8.254	6,1	6.846	6,6	1.408	4,0	183
Artículo 143	**26.920**	**9,9**	**23.037**	**10,4**	**3.883**	**7,3**	**27.229**	**9,7**	**19.189**	**9,0**	**8.040**	**11,5**	**–309**
Aragón	2.280	11,1	2.004	10,3	277	17,3	2.415	11,0	1.746	9,1	669	16,1	–135
Asturias	1.800	11,0	1.381	15,2	418	–0,8	1.905	11,1	1.076	11,3	829	11,0	–105
Baleares	1.036	9,4	989	12,1	46	–27,7	1.060	12,7	710	10,5	350	17,4	–24
Cantabria	981	13,8	788	13,1	193	16,9	976	10,8	601	5,3	375	20,9	5
Castilla–La Mancha	3.905	9,4	2.880	7,9	1.024	13,7	3.095	9,4	2.553	9,1	1.351	10,0	810
Castilla y León	5.019	7,0	4.113	5,1	906	16,7	5.029	7,0	3.383	5,1	1.646	11,3	–10
Extremadura	2.370	9,8	2.004	13,0	366	–4,9	2.418	11,2	1.728	9,9	690	14,8	–48
Madrid	7.365	11,4	6.974	13,1	392	–12,6	7.340	10,3	5.822	10,8	1.519	8,2	25
Murcia	1.677	7,5	1.472	7,4	205	8,2	1.678	7,4	1.231	7,6	446	6,9	–1
La Rioja	488	17,6	431	12,9	57	73,0	503	12,1	337	14,2	165	8,1	–15
Régimen foral	**8.028**	**10,2**	**7.923**	**10,3**	**105**	**0,1**	**7.827**	**9,5**	**6.446**	**9,4**	**1.381**	**10,3**	**201**
Navarra	2.349	0,0	2.288	0,0	61	0,0	2.346	0,0	1.813	0,0	533	0,0	3
País Vasco	5.679	15,0	5.635	15,1	44	0,3	5.481	14,2	4.633	13,5	848	17,9	198
Ciudades autónomas	**309**	**17,3**	**240**	**2,8**	**69**	**131,1**	**305**	**21,2**	**224**	**8,7**	**81**	**78,2**	**4**
Ceuta	161	21,6	128	8,1	33	133,9	162	22,7	120	8,0	42	99,4	–1
Melilla	148	13,0	112	–2,7	36	128,6	143	19,6	104	9,5	39	59,5	5
Total	**87.638**	**9,6**	**80.500**	**10,0**	**7.139**	**5,5**	**87.469**	**9,2**	**69.522**	**8,3**	**17.947**	**12,8**	**169**

Fuente: Secretaría de Estado de Organización Territorial del Estado, MAP.

autónomos (administrativos, comerciales, industriales, financieros o análogos, así como entidades gestoras de la Seguridad Social), registran, tomados en conjunto, una capacidad de financiación de 169 millones de euros. Un resultado que se obtiene gracias a que los ingresos no financieros experimentan un crecimiento del 9,6 por 100 respecto a 2001, cuatro décimas de punto superior al registrado por los gastos no financieros. No obstante, tomadas individualmente, el saldo no financiero es deficitario en 8 de las 17 Comunidades, aunque sólo en dos de ellas, Aragón y Asturias, supera los 100 millones de euros.

Dentro de los ingresos no financieros, se produce un notable incremento (10 por 100) de los corrientes, que constituyen la principal fuente de ingresos, que se deriva en buena medida de la aplicación del nuevo sistema de financiación[103]. Además de la reestructuración interna que supone la sustitución de transferencias estatales por recursos impositivos propios, el nuevo acuerdo conlleva un incremento general del volumen de financiación corriente que perciben las Comunidades. Este crecimiento es menor para el grupo de Comunidades de régimen común que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución y, tomadas las Comunidades individualmente, es notablemente menos acusado que la media en Canarias, Galicia, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Murcia. Por lo que respecta a los ingresos de capital, cuyo peso sobre el total está tan sólo en torno al 8 por 100, sus variaciones son poco significativas agregadamente, aunque el comportamiento es muy dispar entre las distintas Comunidades.

En cuanto a la composición de los gastos no financieros, que respecto a 2001 crecen de media un 9,2 por 100, los gastos de capital, que representan en torno al 20 por 100 del gasto total, crecen significativamente más que los gastos corrientes, un 12,8 por 100 frente al 8,3 por 100. Comparando la evolución registrada por ambos capítulos de gasto en los grupos de Comunidades del 151 y del 143, se observa que el primer grupo experimenta un aumento mayor de los gastos de capital, al que contribuyen sobre todo Cataluña y Andalucía, mientras que el segundo grupo muestra incrementos más acusados del gasto corriente que de las operaciones de capital.

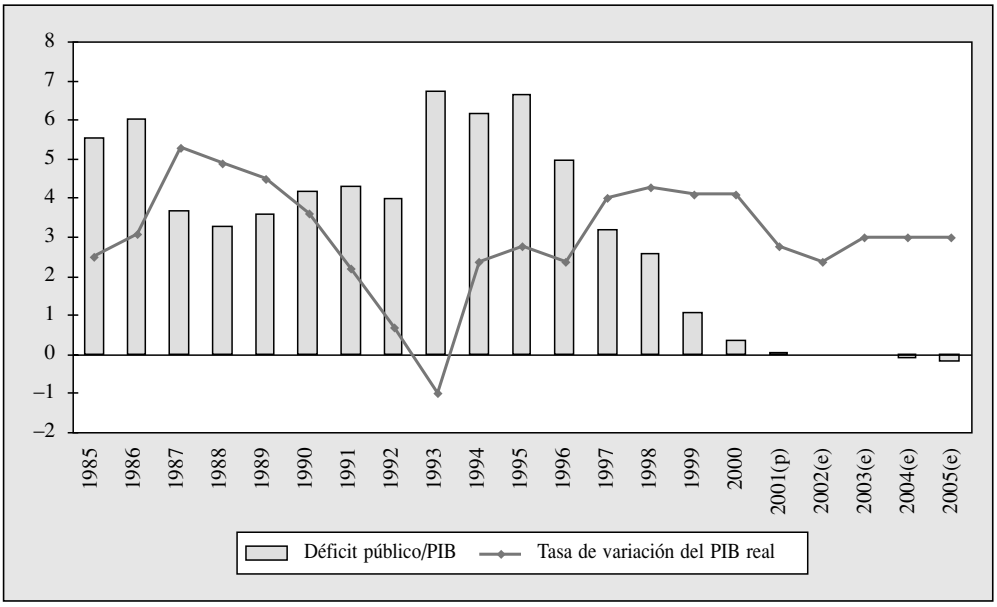
[103] Véase epígrafe 6.4 de este capítulo, sobre la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

6.3. La política presupuestaria: objetivos, instrumentos y previsiones a medio plazo

Desde la transición democrática y hasta principios de la década de los noventa, en España se produjo una importante expansión de la presencia del sector público en la economía, tanto en términos de presión fiscal como de aumento del gasto público, que estuvo asociada a un crecimiento constante del déficit público. En el origen de este fenómeno se encuentra la necesidad de construir un sistema de bienestar equiparable al de los demás países europeos (sistema de pensiones, sistema de protección por desempleo, universalización de la educación y la asistencia sanitaria, entre otros), de acometer la modernización de las infraestructuras del país y de desarrollar el proceso de descentralización política previsto en la Constitución.

Gráfico I-14

EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO Y DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO, 1985-2005



(p) Provisional.
(e) Estimación.

Fuente: Banco de España, *Cuentas financieras de la economía española* y Ministerio de Economía, *Actualización del Programa de Estabilidad para el Reino de España, 2001-2005,* diciembre de 2001.

El mantenimiento del equilibrio presupuestario cíclico como objetivo

Como es bien sabido, desde finales de los años ochenta fue conformándose el llamado «consenso de Washington»[104] que, entre otras cuestiones, planteaba la necesidad de reducir el déficit público porque constituía la principal fuente de inestabilidad macroeconómica y, más en general, a limitar la intervención del sector público en la economía, porque distorsionaba la asignación eficiente de recursos y lastraba el crecimiento económico. Esta preocupación se concretó, en la esfera europea, en los criterios de convergencia, primero, y en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, después[105]. A partir de entonces en España se ha venido realizando un esfuerzo continuado para reducir el déficit público, tanto estatal como autonómico, incluso en la fase de crisis económica y altas tasas de paro de mediados de los años noventa, que ha culminado en 2001 con un saldo prácticamente equilibrado de las cuentas públicas (gráfico I-14). En el mismo sentido, el objetivo de la política presupuestaria española en el medio plazo, tal y como se define en la *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2001-2005*, que se aprobó en diciembre de 2001, es el «logro de una posición presupuestaria equilibrada a lo largo del ciclo, compatible con una senda dinámica de reducción paulatina del peso del sector público en la economía».

A partir de 2004 las cuentas públicas registrarán superávit

Este objetivo se plasma en las proyecciones presupuestarias de los próximos años que incluye dicho programa, y que prevén, por lo que se refiere a la posición financiera del conjunto de las Administraciones Públicas, el equilibrio presupuestario hasta 2003 y la obtención de superávit a partir de 2004, así como la reducción continuada del volumen de deuda pública hasta alcanzar el 50 por 100 del PIB en 2005

[104] La primera formulación del llamado «consenso de Washington» se debe a John Williamson, 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 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.

[105] El contenido fundamental del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aprobado en 1997 tras un prolongado e intenso debate, se puede concretar en los siguientes

(cuadro I-38). Con el fin de garantizar la disciplina fiscal, a finales de 2001 se aprobó un marco legal, las leyes de estabilidad presupuestaria[106], que prohíbe a todas las Administraciones Públicas saldar sus cuentas con déficit.

Prioridad de la inversión pública y la imposición indirecta

En relación con la reducción de la presencia del sector público, se prevé que tanto los ingresos como los gastos públicos crezcan a partir de 2003 a un ritmo inferior al del PIB, y que sus magnitudes, en términos de este agregado, se reduzcan a lo largo del periodo de forma significativa, sobre todo en el caso del gasto público, que pasaría de representar el 39,8 por 100 del PIB en 2000, al 38,9 por 100 en 2005. Respecto al objetivo de reducción de la presencia del sector público en la economía, el Programa de Estabilidad establece que el ajuste tanto de los gastos como de los ingresos públicos debe «afectar positivamente a la economía por el lado de la oferta». En este sentido, se pretende dar prioridad, por un lado, a los gastos de inversión frente a los corrientes, por lo que los ajustes incidirán en mayor medida en éstos últimos, y, por otro lado, a la imposición indirecta frente a la directa, lo que se articulará mediante una reducción de la fiscalidad sobre la renta de las sociedades[107], de las entidades sin fines de lucro[108] y de las familias, particularmente la que recae sobre determinadas formas de ahorro[109].

---

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.

[106] Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad presupuestaria. Esta normativa exige, a su vez, la reforma de la Ley General Presupuestaria que tendrá lugar previsiblemente en 2002.

[107] La reforma del Impuesto sobre Sociedades se introdujo en la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, sobre la que el CES se pronunció en el Dictamen 3/2001, y se comentará con detalle en el epígrafe 6.5 de este capítulo.

[108] El CES ha tenido ocasión de emitir dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo (Dictamen 3/2002).

[109] La reforma del IRPF, cuyo proyecto ha sido dictaminado recientemente por este Consejo (Dictamen 4/2002) está previsto que entre en vigor en 2003.

CUADRO I-38
PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
(Porcentaje sobre el PIB)

Conceptos	2000	2001	2002 (p)	2003 (p)	2004 (p)	2005 (p)
Total ingresos	**39,5**	**39,6**	**39,4**	**39,2**	**39,1**	**39,2**
Tasa de crecimiento	*7,1*	*7*	*5,4*	*5,0*	*5,3*	*5,5*
Total gastos	**39,8**	**39,6**	**39,4**	**39,2**	**39,1**	**38,9**
Tasa de crecimiento	*5,2*	*6,1*	*5,5*	*4,9*	*5,2*	*5,0*
Capacidad (+) necesidad (–) de financiación	**–0,3**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,1**	**0,2**
Administración Central	–0,6	–0,4	–0,5	–0,5	–0,4	–0,3
Administraciones Seguridad Social	0,5	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5
Administraciones Territoriales	–0,3	–0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Deuda bruta	**60,4**	**57,5**	**55,7**	**53,8**	**51,9**	**50,0**
PIB nominal *Tasa de crecimiento*		*6,8*	*5,3*	*5,5*	*5,5*	*5,5*

(p) Previsión.

Fuente: Ministerio de Economía. *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2001-2005*, diciembre de 2001.

El peso económico del sector público español sigue siendo inferior a la media de los países de la UE

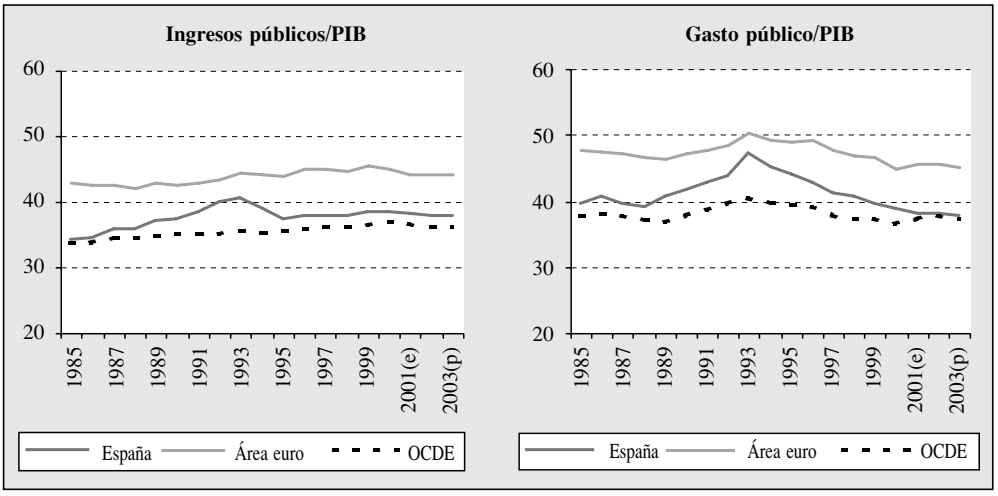
Conviene recordar, no obstante, que la distancia que nos separa de nuestros socios comunitarios en relación con el «tamaño» del sector público, continúa siendo muy significativa (gráfico I-15). Concretamente, en términos de gastos e ingresos no financieros en proporción al PIB, el proceso de convergencia que tuvo lugar a lo largo de la década de los ochenta, se invierte a principios de los noventa, de tal modo que ambos indicadores para el caso de España tienden desde entonces a aproximarse a la media de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y a distanciarse, en cambio, del patrón observado en los países de la Zona euro. Concretamente para 2002, la OCDE estima que en España el porcentaje de ingresos públicos sobre el PIB será 1,8 puntos superior a la OCDE y 6,4 puntos inferior a la Eurozona. Asimismo, el volumen de gasto público en términos de PIB se situará cuatro décimas por encima de la OCDE y más de seis puntos por debajo de la Zona Euro. Existe un debate sobre si esta menor presencia del sector público, en comparación con el resto de los miembros de la Unión Europea, puede ir en detrimento de su capacidad para desarrollar las funciones económicas que le

son propias, como la estabilidad macroeconómica (especialmente importante teniendo en cuenta que no hay margen para la política monetaria o del tipo de cambio), la redistribución de la renta y la corrección de ineficiencias asignativas.

La coyuntura económica no favorece el equilibrio presupuestario

Por lo que respecta a la disciplina fiscal, el logro del objetivo de saldar las cuentas públicas en equilibrio o con superávit en los próximos ejercicios puede verse dificultado por el empeoramiento de la coyuntura económica registrado en 2001, y que se prevé que persista al menos en el primer semestre de 2002. De hecho, la menor capacidad recaudatoria que mostraron a lo largo de 2001 los impuestos ligados al consumo y a los beneficios empresariales, unida a un incremento del gasto superior al previsto[110], obligó a revisar en dos ocasiones las estimaciones presupuestarias para 2001 contenidas en la Actualización del Programa de Estabilidad, para elevar el déficit de la Administración central y de las Administraciones territoriales, unos saldos que, finalmente, se compensaron con un superávit mayor de lo esperado de la Seguridad Social.

GRÁFICO I-15
EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN LA ECONOMÍA, 1985-2003



(e) Estimación.
(p) Previsión.
Fuente: OCDE, *Economic Outlook* n.º 70.

[110] Véase el epígrafe 6.1 de este capítulo que analiza las cuentas públicas en 2001.

Por la misma razón, de confirmarse un escenario económico menos optimista que el utilizado para elaborar los Presupuestos Generales del Estado para 2002[111], es previsible que, por acción de los estabilizadores automáticos del presupuesto, se acentúen los desequilibrios fiscales de carácter cíclico, es decir, que se modere el incremento de la recaudación por impuestos directos e indirectos debido al menor crecimiento de las bases fiscales (consumo y renta), al tiempo que aumentan las tasas de crecimiento del gasto en transferencias por subsidio de desempleo.

En definitiva, si se produce una caída de la tasa de crecimiento de la economía española, las opciones presupuestarias se reducen, bien a aceptar un ligero déficit para los próximos años que contribuya a la recuperación de la demanda, bien a redoblar los esfuerzos para aumentar los impuestos y/o reducir el gasto con el fin de cumplir el objetivo de equilibrio presupuestario, aunque ello pudiera tener efectos pro cíclicos, al restar eficacia a los estabilizadores automáticos.

La disyuntiva política: impulso fiscal o disciplina presupuestaria

Desde esta perspectiva, algunas de las medidas adoptadas en 2001 o anunciadas para los próximos ejercicios pueden coadyuvar al cumplimiento del objetivo de déficit y tener, en cambio, efectos negativos sobre la demanda. Tal es el caso, por el lado del gasto, de las medidas proyectadas a comienzos de 2002 de reforma de la protección por desempleo, en la medida en que conduzcan a una minoración del gasto por este concepto, y, por el lado de los ingresos, del aumento de los gravámenes indirectos que afectan al consumo de bienes y servicios de demanda relativamente inelástica[112], del aumento de la progresividad *en frío* derivada de la no deflactación de la tarifa y los mínimos personal y familiar del IRPF, o del aumento de algunas bases de cotización a la Seguridad Social. *Sensu contrario*, la mejora de las pensiones mínimas, así como las de viudedad y orfandad, o la rebaja de la fiscalidad directa que recae sobre empresas, entidades sin fines de lucro y familias, podría tener efectos de estímulo de la demanda de consumo e inversión y, en cambio, dificultar el cumplimiento de las previsiones presupuestarias.

[111] Véase el epígrafe 6.2 de este capítulo que estudia los presupuestos públicos para 2002.

[112] Véase el epígrafe 6.5 de este capítulo, donde se detalla el contenido de las reformas aprobadas en 2001.

No obstante, la opción de relajar la disciplina fiscal para no limitar la eficacia de los estabilizadores del presupuesto, algo que, por otro lado, no tiene por qué poner en entredicho los términos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea, que permiten saldar las cuentas públicas con déficit inferiores al 3 por 100 del PIB, no será posible a partir de 2003, cuando entren en vigor las Leyes de Estabilidad presupuestaria.

Las Leyes de Estabilidad presupuestaria prohíben el déficit público

El ámbito de aplicación de la nueva legislación de estabilidad presupuestaria (LGEP), inspirada en las experiencias sueca y norteamericana e infrecuente en los países de nuestro entorno, alcanza a todo el sector público (estatal, territorial y seguridad social), aunque la definición de estabilidad presupuestaria no es igual para las unidades institucionales que se financian mayoritariamente a través del presupuesto público (Administraciones públicas) que para los entes públicos cuyos ingresos son mayoritariamente comerciales. Mientras que a los segundos sólo se les exige una posición de equilibrio financiero, algo que admite el déficit y el endeudamiento, las primeras están obligadas a saldar sus cuentas en equilibrio o con superávit, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición del SEC-95, salvo que se den situaciones excepcionales, en cuyo caso deberá aprobarse un plan económico-financiero que incluya las medidas necesarias para corregirlo en los tres ejercicios siguientes.

La LGEP, cuya aprobación no fue bien acogida por algunos gobiernos subcentrales[113], endurece asimismo las condiciones de las administraciones para recurrir al endeudamiento. Además, en el caso de la Administración central la ley obliga al Gobierno a fijar un límite anual de gasto no financiero y limita las posibilidades de realizar modificaciones de crédito a lo largo del ejercicio presupuestario. Adicionalmente, se introduce un mecanismo sancionador en caso de que el incumplimiento por parte de alguna Administración tenga repercusiones económicas para el Estado derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que consiste en habilitar al Gobierno cen-

[113] El Tribunal Constitucional ha admitido a trámite los recursos de inconstitucionalidad presentados por la Generalitat de Cataluña, el Parlamento catalán y el Gobierno del Principado de Asturias. Básicamente se argumenta que la normativa impone a los gobiernos autónomos restricciones presupuestarias más estrictas que el Pacto de Estabilidad europeo, por lo que vulneran la autonomía financiera de las Autonomías consagrada en el artículo 156 de la Constitución.

tral para exigir a la Administración en cuestión que asuma la parte de responsabilidad que le sea imputable.

La limitación del endeudamiento público obliga a buscar fuentes alternativas de ingresos

Esta importante reforma institucional, que implica la congelación generalizada del endeudamiento como fuente de ingresos de las Administraciones Públicas, puede tener un efecto positivo si incentiva 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 puede impulsar también dinámicas institucionales 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 LGEP, reforzará la tendencia a cobrar por la prestación de servicios tradicionalmente gratuitos a través de fórmulas diversas (peajes en la sombra, tickets moderadores, precios públicos, etc). Del mismo modo, la necesidad de allegar recursos para realizar el enorme esfuerzo inversor que requiere la ampliación y modernización de las infraestructuras del país favorecerá la tendencia a utilizar fórmulas de gestión y financiación que incorporen al sector privado, como las concesiones de obras públicas[114] u otras de similar naturaleza.

6.4. La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas

El año 2001 estuvo marcado por un intenso proceso negociador entre los gobiernos central y autonómicos debido a la expiración del período de vigencia de tres importantes acuerdos ligados a la Hacienda autonómica: el Concierto económico vasco, el Acuerdo sobre el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común para el quinquenio 1997-2001, y el Acuerdo de financiación sanitaria para el cuatrienio 1998-2001.

[114] En esta línea se enmarca el Anteproyecto de Ley reguladora de la Concesión de obras públicas, que el Consejo Económico y Social tuvo ocasión de dictaminar (Dictamen 1/2002).

La falta de acuerdo conduce a la prórroga del concierto vasco

Por lo que respecta al Concierto económico vasco, vigente desde 1981 para un periodo de veinte años, las infructuosas negociaciones entre los Gobiernos central y autonómico, cuyo principal escollo fue la reclamación del Ejecutivo vasco de participar en los Consejos de Ministros de la Unión Europea, condujeron a la aprobación de la prórroga del actual modelo[115]. Finalmente, el 6 de marzo de 2002 se firmó un pacto para la renovación del Concierto Económico del País Vasco, propiciado por la renuncia del Gobierno vasco a incluir en el texto aspectos relacionados con la participación de Euskadi en las instancias europeas. El nuevo acuerdo tendrá una vigencia ilimitada, aunque la cuantía del cupo, fijada en 1.090 millones de euros para 2002, se renegociará quinquenalmente. Las modificaciones más significativas que incorpora el acuerdo se relacionan con la determinación del régimen tributario, común o foral, al que quedarán sometidos los grupos de empresas y los no residentes, con la elevación de la cifra de volumen de negocio requerida para tributar por IVA e Impuesto sobre Sociedades exclusivamente conforme a la normativa foral, con la concertación del Impuesto sobre Ventas minoristas de determinados hidrocarburos, y con la constitución de la Comisión de Coordinación y Evolución Normativa. En cuanto a la estabilidad de las cuentas públicas, la aplicación de la Ley General de Estabilidad presupuestaria se aplicará al País Vasco «sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de Concierto económico».

Nuevo acuerdo de financiación para todas las CCAA de régimen común

En relación con las Comunidades Autónomas de régimen común, el 27 de julio de 2001 el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (CPFF) alcanzó un acuerdo sobre el sistema de financiación que rige a partir de 2002. El nuevo sistema profundiza en los principios básicos de las haciendas descentralizadas de suficiencia, autonomía, solidaridad y coordinación, y se caracteriza, además, por su vocación de generalidad y de estabilidad, algo que se ha visto favorecido por la firma en 2001 de los acuerdos de traspaso de las competencias sanitarias a las diez Comunidades que aún no las ostentaban[116], lo que supone la homogeneización de los niveles competenciales de todas ellas.

[115] Ley 25/2001, de 27 de diciembre, por la que se prorroga la vigencia del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco aprobado por Ley 12/1981, de 13 de mayo.

[116] Reales Decretos 1471 a 1480 de 2001, de 27 de diciembre, sobre traspaso a las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Murcia y La Rioja, de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud.

De los principios del nuevo sistema de financiación autonómica (cuadro I-39), la pretensión de generalidad tiene una doble vertiente. Por un lado, el sistema abarca la financiación de todas las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, en contraste con las fórmulas de financiación diferenciadas que operaban hasta el momento para los servicios comunes, los servicios sanitarios[117] y los servicios sociales. Por otro lado, el sistema es aplicable a las quince Comunidades de Régimen Común, lo que rompe con la tendencia a adoptar acuerdos parciales de financiación con grupos de Comunidades (sistemas de financiación «a la carta»)[118].

CUADRO I-39
LOS PRINCIPIOS DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Generalidad	El sistema abarca la financiación de todas las competencias descentralizadas y es de aplicación a todas las Comunidades.
Estabilidad	El sistema es permanente en el tiempo.
Suficiencia	Los recursos de cada Comunidad permiten atender la prestación de los servicios asumidos.
Autonomía	Las Comunidades tienen capacidad para decidir los niveles de prestación de los servicios públicos y la forma de financiarlos.
Solidaridad	Las Comunidades pueden prestar sus servicios en condiciones equivalentes con independencia de su grado de desarrollo.
Coordinación	Existen cauces adecuados de coordinación, colaboración y participación de los distintos niveles de gobierno.

Fuente: Elaboración propia.

[117] Las competencias sanitarias transferidas se valoraban asignando a cada Comunidad una porción del presupuesto sanitario en función de la población protegida residente, y se financiaban a través de transferencias condicionadas procedentes del presupuesto del Insalud.

[118] Se han producido quiebras del sistema de financiación en dos ocasiones: en 1992, cuando Castilla y León, Extremadura y Galicia rechazaron el primer intento de introducir corresponsabilidad fiscal a través de una participación territorializada de la recaudación del IRPF, y en 1996, cuando Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura rechazaron el modelo aprobado para el quinquenio 1997-2001 y continuaron rigiéndose por el sistema de financiación vigente en el quinquenio anterior.

En cuanto al principio de estabilidad, el nuevo sistema pretende acabar con la dinámica de acuerdos quinquenales para la financiación general y cuatrienales para la financiación sanitaria, y no prevé fecha de caducidad para los mecanismos de financiación acordados. Una manifestación de su vocación de continuidad es que, por primera vez, el Acuerdo adoptado en el seno del CPFF se instrumentó normativamente a través de la aprobación de una Ley específica sobre el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común[119]. El nuevo sistema exigió, además, la reforma de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas[120] y de las leyes de cesión de tributos, así como la aprobación de una Ley reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial[121].

6.4.1. Suficiencia financiera: determinación de las necesidades y los recursos financieros de las Comunidades Autónomas

El sistema acordado pretende dotar a las Comunidades de los recursos suficientes para cubrir las necesidades de gasto derivadas de las competencias asumidas. El modelo se basa, pues, en la estimación de las necesidades financieras de cada Comunidad Autónoma a partir de la que se articulan las distintas vías de financiación. Las necesidades y los recursos del sistema se determinan tomando como base de cálculo el año 1999 (suficiencia estática) y se establecen ciertas reglas de evolución de los recursos con el fin de garantizar la cobertura de las necesidades en el tiempo (suficiencia dinámica).

Las necesidades de financiación se calculan a partir de lo gastado en 1999…

Por lo que respecta a la determinación de las necesidades de financiación (cuadro I-40), en primer lugar, se fija el montante de financiación mínima garantizada por el sistema o masa homogénea de financiación de cada uno de los bloques competenciales (competencias comunes, sanitarias y sociales) que está constituido

[119] Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía (BOE n.º 313, de 31 de diciembre de 2001).

[120] Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE n.º 313, de 31 de diciembre de 2001).

[121] Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial (BOE n.º 313, de 31 de diciembre de 2001).

por los recursos que obtuvieron las Comunidades Autónomas en 1999 para su cobertura, a lo que se añade, en el bloque de competencias comunes, el coste de los servicios transferidos con posterioridad a esa fecha menos el coste de los servicios que constituyen competencias singulares, con el fin de homogeneizar las competencias de todas las Comunidades. Una vez calculada la masa homogénea de financiación de cada uno de los bloques competenciales, se distribuyen entre las Comunidades Autónomas del siguiente modo:

En cuanto a las competencias comunes, la masa de financiación se estructura en tres fondos diferenciados, un Fondo General, el Fondo para paliar la Escasa Densidad de Población y el Fondo de Renta Relativa. Del Fondo General se detrae una cantidad fija de 39,66 millones de euros para cada Comunidad, y el resto se reparte fundamentalmente en función de la población de cada territorio, aunque también se tiene en cuenta la superficie, la dispersión y la insularidad. El Fondo para paliar la Escasa Densidad de Población, dotado con 48,08 millones de euros, se distribuye entre las Comunidades Autónomas con menos de 27 hab./km^2 que tengan una superficie inferior a 50.000 km^2, y el Fondo de Renta Relativa, de 150,3 millones de euros, se reparte entre las de menor renta[122].

No obstante, el sistema garantiza que la suma de los recursos asignados a cada Comunidad por los Fondos General y de Escasa Densidad de Población sea como mínimo igual a los que tenía en la masa homogénea de financiación. Por último, se aplican una serie de modulaciones complejas que tratan de evitar, en mayor o menor medida, un incremento excesivo de las necesidades de financiación respecto al modelo anterior.

---

[122] Se reparte entre las Comunidades cuyo Índice de Renta Relativa (IRR) sea positivo. El IRR se calcula del siguiente modo:

$$IRR_i = \frac{P_i}{P_T}\left[1 - \frac{VAB_i / P_i}{VAB_T / P_T}\right]$$ donde

- P_i = Población de la Comunidad i
- P_T = Población total de las 15 CCAA de Régimen Común
- VAB_i = Valor Añadido Bruto c.f. de la Comunidad i
- VAB_T = Valor Añadido Bruto c.f. de las 15 CCAA de Régimen Común

CUADRO I-40

NECESIDADES Y RECURSOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CCAA EN EL AÑO BASE 1999

		Restricción inicial Masa homogénea de financiación	Necesidades de gasto Criterios de distribución entre las CCAA		Recursos financieros
Competencias comunes	A	• Liquidación de la tarifa autonómica del IRPF. • Liquidación de la Participación en los Ingresos del Estado (incluida la participación territorializada en el IRPF). • Fondo de Garantía. • Restricción inicial de Andalucía, Castilla-La Mancha y * Extremadura. • Ingresos por tributos cedidos*. • Ingresos por tasas afectas a los servicios transferidos*. • Coste de servicios transferidos no incluidos en 1999 que deben tenerse en cuenta para homogeneizar competencias. • Coste de servicios transferidos que son competencia singular de una Comunidad (con signo negativo).	1. FONDO GENERAL	MÍNIMO FIJO 39,66 millones euros para cada CCAA	RECAUDACIÓN NORMATIVA (100%): I. Patrimonio I. Transmisiones Patrimoniales AJD I. Sucesiones y Donaciones I. Determinados Medios de Transporte I. Ventas Minoristas determinados Hidrocarburos** Tributos sobre el Juego Tasas afectas a los servicios transferidos RECAUDACIÓN LÍQUIDA: IRPF (33%) IVA (35%) I. Electricidad (100%) I. Cerveza (40%) I. Vino y Bebidas fermentadas (40%) I. Productos Intermedios (40%) I. Alcohol y Bebidas Derivadas (40%) I. Hidrocarburos (40%) I. Labores de Tabaco (40%) FONDO DE AHORRO EN INCAPACIDAD TEMPORAL**
				Resto distribuido según: Población (94 %) Superficie (4,2 %) Dispersión (1,2 %) Insularidad (0,6 %)	
			2. FONDO PARA PALIAR LA ESCASA DENSIDAD DE POBLACIÓN	48,08 mill. euros entre CCAA con densidad < 27 hab./Km^2 y superficie < 50.000 Km^2	
			3. FONDO DE RENTA RELATIVA	150,3 mill. euros entre CCAA con IRR > 0	
			4. GARANTÍA DE MÍNIMOS	CCAA para las que 1+2 < recursos de A	
			5. MODULACIONES		
			6. VALOR DE LAS COMPETENCIAS SINGULARES		
Sanidad	B	• Gasto liquidado en 1999 por el INSALUD para las Comunidades con competencias en la materia, y para las integradas en el «INSALUD gestión directa».	1. FONDO GENERAL	Población protegida (75 %) Población > 65 años (24,5 %) Insularidad (0,5 %)	
			2. FONDO DE AHORRO EN INCAPACIDAD TEMPORAL	240,4 mill. euros Población protegida	
			3. FONDO DE COHESIÓN SANITARIA	Sin concretar	
			4. GARANTÍA DE MÍNIMOS	CCAA para las que 1 < recursos de B	
Servicios sociales	C	• Gasto liquidado en 1999.	I. FONDO GENERAL	Población > 65 años	FONDO DE SUFICIENCIA
			2. GARANTÍA DE MÍNIMOS	CCAA para las que 1 < recursos de C	

* Computados con criterio normativo.

** Se trata de recursos finalistas. El rendimiento del Impuesto sobre Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos queda afectado básicamente a la financiación de gastos sanitarios. Los recursos del Programa de ahorro en Incapacidad Temporal se destinarán a financiar programas y medidas dirigidas al control del gasto por incapacidad temporal y a la mejora de la gestión de los servicios sanitarios para esta contingencia.

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía.

… Se ponderan en función de la población…

En relación con las competencias sanitarias, la masa homogénea de financiación correspondiente se divide en dos fondos: el Fondo General, en cuyo reparto se pondera la población protegida (75 por 100) la población mayor de 65 años (24,5 por 100) y la insularidad (0,5 por 100), y el Fondo de Ahorro en Incapacidad Temporal, dotado con 240,4 millones de euros, que se distribuye en función de la población protegida. Además, se garantiza a todas las Comunidades Autónomas que la financiación resultante de estos fondos sea al menos igual a los que tenía en la masa de financiación. Adicionalmente, se crea el Fondo de Cohesión Sanitaria para compensar por la asistencia sanitaria prestada a desplazados.

Por último, la masa de financiación de servicios sociales constituye el Fondo general de este bloque competencial, y se distribuye en función de la población mayor de 65 años. También en este caso el sistema garantiza a cada Comunidad una financiación como mínimo igual a la que resultaba del modelo anterior.

En definitiva, las necesidades financieras totales del sistema resultan de agregar las necesidades de gasto de cada Comunidad vinculadas a cada uno de los bloques competenciales, más el valor de las competencias singulares que hayan asumido cada una de ellas[123].

…Y se modulan de acuerdo con criterios dispares

El método empleado para determinar las necesidades financieras de las Comunidades Autónomas que acaba de describirse resulta bastante complejo y difícil de evaluar porque trata de conjugar criterios dispares. Se pretende, por un lado, garantizar a cada Comunidad, como mínimo, un volumen de financiación igual al que percibía con el sistema anterior y, por otro lado, introducir un criterio de equidad en el reparto de los fondos aplicando variables socioeconómicas y demográficas (básicamente la población) que sí tienen que ver con la magnitud de sus respectivas necesidades de gasto. Además, se incorporan otros elementos que no obedecen a ninguno de los dos criterios antedichos, tales como la asignación de un mínimo fijo a cada Comunidad, la fórmula de reparto del

[123] Se incluyen competencias asumidas en diversos ámbitos, como la política penitenciaria, políticas activas de empleo del INEM, propiedad intelectual, puertos, y algunas políticas hidráulicas. No se incluye, sin embargo, la policía autónoma, que se financia a través de transferencias específicas del Estado y al margen del sistema de financiación general.

Fondo para paliar la Escasa Densidad de Población[124] o las reglas de modulación de la tasa de crecimiento de la financiación[125], y que se derivan de acuerdos políticos alcanzados en el proceso de negociaciones.

Se incrementan los recursos tributarios de las CCAA

Por lo que respecta a los recursos financieros que cubren las necesidades de financiación, el sistema experimenta un importante cambio respecto a la situación anterior. Hasta ahora las Comunidades Autónomas se financiaban con la recaudación proveniente de los tributos cedidos sobre Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones y sobre el Juego, de las tasas afectas a los servicios transferidos, del 30 por 100 del IRPF y de una transferencia estatal incondicionada en concepto de Participación en los Ingresos Generales del Estado que constituía el elemento de cierre del sistema. Ahora, las vías de financiación incluyen, además de las tasas y los antiguos tributos cedidos, la recaudación procedente de los tributos cedidos sobre Determinados Medios de Transporte y sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos; el 33 por 100 de la recaudación líquida por IRPF; el 35 por 100 de la recaudación líquida por IVA; el 40 por 100 de la recaudación líquida de los impuestos sobre la Cerveza, sobre el Vino y las Bebidas fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y las Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores de Tabaco; y el 100 por 100 del Impuesto sobre la Electricidad.

El Fondo de Suficiencia garantiza la cobertura de las necesidades

Por último, el denominado Fondo de Suficiencia, una transferencia incondicionada del Estado que, como elemento de cierre del sistema, tendrá un importe igual a la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades de financiación de cada Comunidad y los recursos provenientes de las fuentes anteriormente mencionadas, con lo que se pretende garantizar la cobertura de necesidades de cada una de ellas con independencia de su respectiva capacidad fiscal.

---

[124] Al establecerse un límite territorial, las únicas Comunidades que se benefician de estos recursos son Aragón y Extremadura, quedando al margen dos comunidades escasamente pobladas como Castilla y León y Castilla-La Mancha.

[125] Tal y como están formuladas parece que cada una de las excepciones a la reglas de modulación general están diseñadas para favorecer a una Comunidad concreta.

Por último, se establecen unas reglas de evolución del Fondo de Suficiencia a partir de 2002, que se actualizará de acuerdo con la tasa de variación de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE) y cuya magnitud será susceptible de revisión como consecuencia del traspaso de nuevos servicios o de la cesión de nuevos tributos.

6.4.2. **Instrumentos de autonomía financiera**

El nuevo modelo trata de profundizar en el proceso de descentralización financiera tanto por el lado de los ingresos como del gasto. En los ingresos, la novedad fundamental estriba en la cesión de todo o parte de la recaudación de los impuestos indirectos del Estado (cuadro I-41). Al incluirse impuestos indirectos (IVA e impuestos especiales armonizados) se equilibra el peso relativo de la imposición directa e indirecta en la recaudación por tributos cedidos, lo que contribuye a dar estabilidad a los ingresos de las Comunidades Autónomas y a reducir el riesgo recaudatorio que implicaba depender en gran medida del IRPF. Además, salvo para el gasto sanitario, se eliminan las cláusulas de garantía de recursos vigentes hasta el momento, de modo que, a partir de ahora, las Comunidades deberán asumir los riesgos de las pérdidas recaudatorias asociadas a los tributos cedidos, lo que constituye un avance desde el punto de vista de la corresponsabilidad fiscal.

Mayor capacidad normativa sobre los tributos cedidos

Si bien se produce una importante cesión recaudatoria a las Comunidades Autónomas, con el nuevo sistema su capacidad normativa sobre los impuestos cedidos, es decir, su potestad para regular los distintos elementos tributarios, no aumenta de forma significativa. En relación con los impuestos anteriormente cedidos, en los Impuestos sobre el Patrimonio y sobre Sucesiones y Donaciones se eliminan las restricciones para regular la tarifa y se permite a las Comunidades establecer deducciones y bonificaciones en la cuota. Respecto al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se cede, además, la potestad de establecer reducciones en el caso de transmisiones *inter vivos* y de regular la gestión y liquidación del impuesto. En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados se amplían los supuestos en los que las Comunidades Autónomas pueden regular el tipo de gravamen, además de permitirles establecer deducciones y bonificaciones, así como normas sobre gestión y liquidación.

CUADRO I-41

ALCANCE DE LA CESIÓN DE TRIBUTOS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DERIVADO DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN

Impuestos	Rendimiento cedido		Capacidad normativa cedida	
	Hasta 2001	Desde 2002	Hasta 2001	Ampliaciones 2002
Renta de las Personas Físicas	30%	33%	• Tarifa autonómica (15%) modificable hasta un 20% • Deducciones por circunstancias personales y familiares y por inversiones no empresariales.	• Tarifa autonómica (33%), progresiva y con igual nº de tramos que la tarifa estatal. • Deducciones por aplicación de renta. • Tramo autonómico de la deducción por inversión en vivienda habitual modificable hasta un 50%
Patrimonio			• Tarifa con restricciones. • Mínimo exento.	• Tarifa, sin restricciones. • Deducciones y bonificaciones de la cuota.
Sucesiones y Donaciones			• Reducciones en transmisiones *mortis causa* • Tarifa, con restricciones. • Cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente.	• Reducciones en transmisiones *inter vivos*. • Tarifa, sin restricciones. • Deducciones y bonificaciones de la cuota. • Gestión y liquidación del impuesto.
Transmisiones Patrimoniales y A.J.D	100%	100%	• Tipos de gravamen en: • Transmisiones de concesiones administrativas e inmuebles • Constitución y cesión de derechos reales sobre inmuebles. • Documentos notariales.	• Tipos de gravamen en: • Transmisiones de muebles y derechos reales. • Arrendamientos de muebles e inmuebles. • Deducciones y bonificaciones cuando hay capacidad normativa sobre el tipo. • Gestión y liquidación.
Tributos sobre el Juego			• Exenciones, base imponible, tipos y cuotas fijas, bonificaciones y devengo.	• Se mantiene
Valor Añadido	0%	35%	Ninguna	Ninguna
Cerveza	0%	40%		
Vino y Bebidas Fermentadas				
Productos Intermedios				
Alcohol y Bebidas Derivadas				
Hidrocarburos	0%	40%		
Labores de Tabaco	0%	40%		
Electricidad	0%	100%		
Determinados Medios de Transporte	0%	100%	Ninguna	• Tipos de gravamen (dentro de una banda)
Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos	—	100%	—	• Tipos de gravamen (dentro de una banda) • Gestión, liquidación, recaudación e inspección.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las Medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía.

En cuanto al IRPF, se reconoce capacidad normativa plena sobre la tarifa autonómica, que se amplía del 15 al 33 por 100, con la única exigencia de que sea progresiva y tenga los mismos tramos que la estatal. Adicionalmente, las Comunidades Autónomas podrán introducir deducciones para aplicación de rentas y modular hasta un 50 por 100 el nuevo tramo autonómico (33 por 100) de la deducción por inversión en vivienda habitual.

Finalmente, en relación con la cesta de impuestos indirectos, la nueva cesión del IVA y los impuestos especiales de fabricación no lleva aparejada potestad normativa alguna sobre los mismos. Únicamente se permite a las Comunidades Autónomas incidir, dentro de ciertos márgenes, en los tipos de gravamen del Impuesto sobre determinados Medios de Transporte y del nuevo Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

Con el nuevo sistema, por tanto, la financiación de las Comunidades se basa fundamentalmente en participaciones territorializadas de impuestos estatales, por lo que su volumen de recursos va a depender en mayor medida de cómo evolucione la recaudación de estos impuestos, es decir, del ciclo económico y de las decisiones que tome el Gobierno central en materia fiscal, que sólo podrán contrarrestarse haciendo uso de la capacidad normativa que permite el sistema.

Aumenta la autonomía financiera de las CCAA por el lado del gasto

Por lo que respecta a la autonomía de las Comunidades Autónomas en materia de gasto, en principio, poseen la capacidad para decidir el destino y la distribución de sus ingresos entre las distintas partidas de gasto porque los recursos financieros del sistema son en su mayoría de carácter incondicionado[126]. El hecho de incorporar los servicios generales y la sanidad al sistema general de financiación fortalece, por tanto, la autonomía de las Comunidades Autónomas en relación con este tipo de gasto. Sin embar-

[126] Existen dos excepciones. El rendimiento del Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos queda afectado a la financiación de gastos sanitarios, salvo los recursos derivados del tipo de gravamen autonómico que podrán destinarse a actividades medioambientales (Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social). Los recursos del Programa de ahorro en Incapacidad Temporal se destinarán a financiar la adopción de programas y medidas dirigidas al control del gasto por incapacidad temporal y a la mejora de la gestión de los servicios sanitarios para esta contingencia.

go, el nuevo acuerdo introduce ciertas limitaciones en relación con la sanidad. En concreto, en 2002, las Comunidades deberán destinar a los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social como mínimo el importe de la recaudación obtenida de los impuestos indirectos cedidos más la parte del Fondo de Suficiencia que corresponda y, en años sucesivos, dicha cantidad deberá incrementarse en función del índice de crecimiento de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE nacional)[127]. A tal fin quedan vinculados todos los recursos del sistema de financiación durante los tres primeros años. A cambio, el Estado garantiza en los tres primeros años un incremento anual de la financiación asignada a los servicios sanitarios igual a la tasa de variación del PIB a precios de mercado.

6.4.3. **Instrumentos de solidaridad interterritorial**

En aras del principio de solidaridad interregional, el nuevo sistema pretende garantizar a todas las Comunidades Autónomas la posibilidad de prestar sus servicios en condiciones equivalentes, con independencia de sus respectivas capacidades de obtención de recursos tributarios. A esta finalidad responde, en primer lugar, el Fondo de Suficiencia pues, como ya se ha explicado, la magnitud de esta transferencia incondicionada que complementa a los tributos cedidos guarda una cierta relación negativa en términos *per cápita* con la renta de cada Comunidad.

En segundo lugar, y al margen del sistema general de financiación, se prevé la aplicación de las Asignaciones de Nivelación reguladas en el artículo 15 de la LOFCA para paliar las diferencias significativas en la prestación de servicios públicos fundamentales entre Comunidades. El histórico desacuerdo en torno a lo que debía entenderse por servicios públicos fundamentales, que había impedido la puesta en marcha de este instrumento, se ha resuelto restringiendo el concepto a los servicios educativos y sanitarios.

---

[127] El ITE nacional comprende la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por IRPF, IVA y los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco.

Las condiciones que se establecen para dotar estas Asignaciones son bastante restrictivas ya que, para que se considere que una Comunidad Autónoma es acreedora de Asignaciones de Nivelación, se exige que sus necesidades de gasto crezcan en tres puntos porcentuales por encima de la media nacional, y tales necesidades se miden, en el caso de la sanidad, a partir de la población protegida ponderada en función de la edad, y en función del número de alumnos de enseñanza obligatoria, en el caso de la educación.

Se reforma el FCI para permitir su aplicación parcial a gastos corrientes

Por último, de resultas del Acuerdo del CPFF de 27 de julio de 2001 se aprueba un nuevo marco legal del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)[128]. Este instrumento constitucional, que se aplica desde 1984, tiene por finalidad financiar gastos de inversión en las Comunidades menos desarrolladas, con el objetivo de reducir los desequilibrios económicos entre regiones en términos de renta y riqueza. El Acuerdo del CPFF reconfigura los criterios exigidos para ser beneficiario del fondo con el fin de incluir a Ceuta y Melilla. Además, para permitir que el 25 por 100 de estos recursos puedan destinarse a financiar gastos corrientes asociados a la inversión, se crean dos fondos a partir del importe del antiguo FCI: el Fondo de Compensación, que se ciñe estrictamente al mandato constitucional, y un Fondo Complementario, que puede destinarse indistintamente a financiar la puesta en marcha o el mantenimiento de las inversiones ligadas a estos fondos.

6.4.4. **Instrumentos de coordinación institucional**

Mayor participación de las CCAA en la gestión tributaria

El considerable aumento de la cesión del rendimiento territorial de los impuestos incrementa las necesidades de coordinación entre las haciendas central y autonómicas en materia de gestión tributaria. Para dar respuesta a esta exigencia, en el marco de la Agencia Estatal de Administración Tributaria se crean nuevos cauces de participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de los tributos cedidos y compartidos.

En primer lugar, se crea el Consejo Superior de Dirección de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), que esta-

[128] Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial (BOE n.º 313, de 31 de diciembre de 2001).

rá presidido por el Presidente de la AEAT y del que formarán parte, entre otros, seis representantes de las Comunidades designados anualmente por el CPFF. Este órgano tiene entre sus funciones las de informar los Planes de Objetivos y de Control Tributario de la Agencia, proponer líneas estratégicas de actuación de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria, asesorar al Presidente sobre cuestiones relativas a la gestión de los ingresos tributarios y a las necesidades de coordinación y cooperación con las haciendas territoriales.

Además, se crea la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria como órgano colegiado de participación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía en la AEAT, con las misiones, entre otras, de realizar estudios para una mejor articulación estructural y funcional del régimen autonómico en el marco fiscal estatal, informar sobre anteproyectos y proyectos de ley que modifiquen la regulación de los tributos cedidos, diseñar la política de gestión de los tributos cedidos y establecer de criterios uniformes en relación con la producción e intercambio de información.

Por otro lado, en el seno de la correspondiente delegación territorial de la AEAT se crean los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria, con cuatro representantes de la AEAT y tres de la Comunidad Autónoma correspondiente, para coordinar la gestión de los tributos cedidos y adoptar acuerdos de intercambio de información entre el Estado y la Comunidad.

Adicionalmente, se modifica la composición de los Tribunales Económico-Administrativos Regionales, que son los encargados de revisar los actos dictados en materia de gestión, inspección y recaudación de los tributos estatales, incluidos los cedidos a las Comunidades Autónomas, para incorporar a funcionarios de las mismas en calidad de Vocales o Ponentes.

6.5. Reformas tributarias

La Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, introdujo un paquete de medidas fiscales urgentes con el objetivo declarado de incentivar el crecimiento y el empleo para afrontar la desaceleración de actividad económica derivada del cambio de tendencia del ciclo. Las reformas más signi-

ficativas se introdujeron en el del Impuesto sobre Sociedades, aunque también experimentaron modificaciones la mayoría del resto de los impuestos y se crearon algunas figuras tributarias nuevas. En conjunto, las medidas fiscales adoptadas implican una rebaja de la presión fiscal directa, particularmente la que soportan las empresas, y un incremento de la presión fiscal indirecta que recae sobre los usuarios y consumidores de determinados bienes y servicios.

La Ley de Acompañamiento introduce numerosas reformas fiscales

El CES tuvo ocasión de dictaminar el Anteproyecto de la mencionada Ley[129] y de plantear, una vez más, su disconformidad con la inadecuada técnica legislativa que supone el uso de la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para introducir una profusión de modificaciones normativas sobre materias dispares, ya que acaba provocando una dispersión de las normas reguladoras que dificulta su conocimiento. En este caso, además, las reformas tributarias de calado más profundo fueron incorporadas a través de una *Addenda* en fecha casi coincidente con el cumplimiento del plazo para emitir dictamen, lo que impidió que este Consejo pudiera realizar un pronunciamiento sobre las mismas. Asimismo, se introdujeron modificaciones tributarias relevantes, incluida la creación de nuevas tasas e impuestos, mediante la presentación de enmiendas en el Senado, un procedimiento que impidió el debate sosegado de las propuestas en sede parlamentaria.

A continuación se detalla el contenido de las reformas fiscales más importantes, centradas en el fomento de la inversión y el desarrollo tecnológico, en la mejora del tratamiento fiscal de los grupos empresariales, y en el fomento de la colocación del ahorro en planes privados de pensiones.

6.5.1. **Medidas de estímulo a la inversión productiva y al desarrollo tecnológico de las empresas**

Se reduce la fiscalidad sobre la renta de las sociedades

Las reformas del Impuesto sobre Sociedades que a continuación se exponen que, en conjunto, suponen una reducción de la tributación efectiva de las empresas, se justificaron como medida coyuntural para mantener la actividad económica y, sin embargo, no surtirán

[129] Dictamen 3/2001 sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, aprobado por el Pleno el 3 de octubre de 2001.

efecto hasta 2003 porque, en general, no inciden sobre el importe de los pagos fraccionados que se realizarán a lo largo de 2002. En primer lugar, se amplía de 3 a 5 millones de euros el límite máximo del volumen de facturación anual establecido para poder acogerse al régimen especial de las pequeñas y medianas empresas previsto en el Impuesto sobre Sociedades. Este cambio beneficia a las empresas medianas con un volumen de facturación de entre 3 y 5 millones de euros que a partir de 2002 disfrutarán de los incentivos fiscales de las Pymes, que consisten, fundamentalmente, en permitir la libertad de amortización de las inversiones generadoras de empleo y las de escaso valor, así como la amortización acelerada del inmovilizado nuevo y de los elementos patrimoniales objeto de reinversión, la dotación de una provisión global por posibles insolvencias de deudores de hasta un 1 por 100 de su saldo al cierre del ejercicio, la aplicación de un tipo de gravamen del 30 por 100 a los primeros 90.151,81 euros de base imponible, y la aplicación de un régimen privilegiado de las deducciones para el fomento de las tecnologías de la información y la comunicación. Además, se introduce una nueva deducción medioambiental en la cuota del 10 por 100 de las inversiones nuevas consistentes en instalaciones y equipos destinados al aprovechamiento de las fuentes de energías renovables.

En segundo lugar, la Ley de Acompañamiento introduce un nuevo sistema de tributación de las plusvalías generadas por la transmisión de elementos patrimoniales de al menos un año de antigüedad. Estas rentas se imputarán en la base imponible del IS al tipo general y darán derecho a practicar una deducción en la cuota íntegra del 17 por 100, lo que implica un tipo de gravamen del 18 por 100, frente al 35 por 100 al que estaban sometidas anteriormente. La deducción se aplicará siempre y cuando las plusvalías se reinviertan, dentro de los tres años siguientes a la transmisión, en activos materiales o inmateriales afectos a la actividad o en valores de una entidad que otorguen una participación de al menos el 5 por 100 sobre el capital social, que deberán mantenerse durante cierto tiempo en la empresa. En definitiva, se ha pasado de un régimen de diferimiento de la tributación a una deducción en la cuota, que persigue igualar la fiscalidad de las ganancias patrimoniales de las personas físicas y jurídicas. En cuanto al coste recaudatorio, cabe decir que la pérdida de ingresos derivada del nuevo incentivo se verá parcialmente compensada por el anticipo de los ingresos de quienes, acogidos actualmente al régimen de diferimiento, opten por el nuevo sistema de deducción en la cuota.

Por lo que respecta a las medidas de fomento del desarrollo tecnológico, por un lado, se da una nueva regulación a la deducción por actividades de investigación, desarrollo e innovación tecnológica que, en síntesis, contribuye a aclarar estos conceptos y la forma de determinar la base de la deducción, en la que, como novedad, se permite la inclusión de la amortización de los bienes afectos a dichas actividades. Se permite, además, una deducción del 10 por 100 de las inversiones en activos, excluidos inmuebles y terrenos, que se encuentren afectos exclusivamente a las actividades de investigación y desarrollo. Por último, se incrementa la base de la deducción por la adquisición de patentes, licencias, *know-how* y diseños, de 300.000 a 500.000 euros.

Adicionalmente, se incluyen otras medidas especialmente dirigidas a mantener la capacidad financiera de las empresas, como el aumento de 10 a 15 años del plazo para compensar bases imposibles negativas, la rebaja de 1 año a 6 meses del plazo exigido, desde el vencimiento de una obligación de pago, para que la empresa pueda practicar la deducción de la provisión por insolvencia dotada, y la ampliación del plazo de aplicación de determinadas deducciones[130].

Por último, con el objetivo de apoyar al sector naval en declive, en el marco del Impuesto sobre Sociedades se establece un nuevo régimen especial de tributación de las entidades navieras en función del tonelaje de los buques.

6.5.2. **Medidas dirigidas a mejorar el tratamiento fiscal de las concentraciones empresariales**

En primer lugar, desaparece el régimen establecido para el grupo de sociedades y se sustituye por el de consolidación fiscal, en un intento de aproximación a la consolidación contable. Las prin-

[130] Las cantidades no deducidas en el ejercicio correspondientes por actividades de exportación, inversiones en bienes de interés cultural, producciones cinematográficas y edición de libros, gastos de formación de personal y por creación de empleo para trabajadores minusválidos, podrán aplicarse en los diez años siguientes, frente a los 5 años fijados en la legislación anterior. En el caso de las deducciones por actividades de investigación científica e innovación tecnológica el plazo se amplía de 10 a 15 años.

cipales novedades en este terreno tienen que ver con la flexibilización de las condiciones requeridas para acogerse al mencionado régimen. Por un lado, se reduce del 90 al 70 por 100 el porcentaje de participación de la empresa matriz en sus filiales requerido para formar un grupo de consolidación fiscal y, por otro, se elimina el periodo mínimo de un año de tenencia de la participación en la filial que la legislación anterior exigía para poder optar al régimen de consolidación fiscal. Esta medida permite que un número mayor de grandes empresas, que son las que en mayor medida se benefician de este régimen fiscal, pueda rebajar su tributación por la vía de compensar los beneficios obtenidos por unas empresas con las pérdidas de otras pertenecientes al mismo grupo. El grupo fiscal quedará además vinculado al régimen de consolidación de forma indefinida, eliminándose la obligación establecida en la normativa anterior de prorrogar trienalmente el régimen.

Por otro lado, se da un nuevo tratamiento a las plusvalías generadas en ventas realizadas por acuerdos de aplicación de las normas de defensa de la competencia en procesos de concentración empresarial a partir de 1 de enero de 2002. En caso de reinversión, las ganancias de capital se integrarán en la base imponible del periodo impositivo en que se transmitan los bienes y derechos objeto de reinversión, lo que implica un diferimiento del pago del impuesto.

Adicionalmente, se reduce del 10 al 5 por 100 el importe máximo de la dotación por amortización del fondo de comercio que puede deducirse anualmente y, como novedad, se permite la deducción en los mismos términos del fondo de comercio financiero generado por la adquisición de valores en entidades no residentes, lo que supone una medida de apoyo a la internacionalización de las empresas españolas.

6.5.3. **Medidas de fomento de los sistemas privados de pensiones**

En la Ley de Acompañamiento de los PGE para 2002 se incluye un paquete de medidas que favorecen la colocación del ahorro privado en sistemas de previsión social complementaria. Así, se establece una nueva deducción en la cuota del Impuesto sobre

Sociedades del 10 por 100 por las aportaciones realizadas por las empresas a planes de pensiones de empleo a favor de los trabajadores de menor renta, concretamente con retribuciones brutas inferiores a 27.000 euros, una deducción que se modulará proporcionalmente cuando las retribuciones superen dicha cantidad. Este incentivo se añade a la actual consideración de las mismas como gasto deducible en la base imponible, lo que supone una reducción significativa de la tributación de las empresas y ofrece, sin embargo, serias dudas sobre su eficacia en orden a potenciar el desarrollo de los planes de pensiones de empleo.

Se amplían los límites de las deducciones del IRPF por aportaciones a planes de pensiones

Por otro lado, los cambios introducidos en el IRPF en relación con la tributación de las aportaciones a planes de pensiones y mutualidades de previsión social suponen una rebaja de la factura fiscal para los contribuyentes con mayor capacidad de ahorro, ya que las reformas consisten fundamentalmente en la ampliación de las bases y los límites máximos de las deducciones. El límite máximo de la reducción aplicable a la base imponible se amplía por varias vías. Hasta ahora el límite máximo conjunto anual para este tipo de aportaciones era la menor de las cantidades siguientes: el 25 por 100 de la suma de los rendimientos netos del trabajo y de actividades económicas o 7.212,15 euros. Dicho límite se incrementará en 601,01 euros por cada año de edad del contribuyente que exceda de 52, hasta un máximo de 15.025,30 euros para partícipes o mutualistas de 65 años o más. Ahora, por una parte se suprime la referencia al 25 por 100 de la suma de los rendimientos netos del trabajo y de actividades económicas, lo que permite practicar la reducción a cualquier contribuyente, con independencia del origen de sus rentas, y, por otra, se elimina su carácter de límite conjunto en relación con las aportaciones individuales y las contribuciones empresariales realizadas por los promotores de mutualidades de previsión social y de planes de pensiones de empleo a favor del contribuyente e imputadas al mismo, de modo que los contribuyentes puedan deducirse hasta un máximo de 7.212 euros por cada tipo de aportación. Adicionalmente, el incremento del límite general previsto para los contribuyentes mayores se duplica hasta 1.202,02 euros por cada año de edad del partícipe o mutualista que exceda de 52, tanto por aportaciones individuales como empresariales a planes de pensiones, y la reducción máxima permitida para mayores de 65 años aumenta hasta situarse en 22.838,46 euros. Además, y con independencia de las reducciones

que resulten de los límites anteriores, el contribuyente puede deducir las aportaciones realizadas por su cónyuge hasta el límite de 1.803,04 euros, siempre que éste no obtenga rentas a integrar en la parte general de la base imponible o las mismas sean inferiores a 7.212,15 euros.

6.5.4. **Otras novedades tributarias**

No se deflacta la tarifa ni los mínimos personal y familiar del IRPF

En relación con la imposición directa, cabe mencionar que no se ha producido la deflactación de la tarifa ni de los mínimos personal y familiar del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, para ajustarlos a la inflación registrada en 2001, lo que implica *de facto* un aumento de la presión fiscal. Como novedades del IRPF destacan, por un lado, la introducción de una regla especial de imputación temporal de las subvenciones estatales recibidas en concepto de ayuda a la compra de vivienda de protección oficial, que podrán declararse por cuartas partes en el período impositivo en el que se obtengan y en los tres siguientes. Por otro lado, se regula un procedimiento que ofrece a los contribuyentes casados y no separados legalmente la posibilidad de solicitar la suspensión del ingreso de su deuda, sin intereses de demora, hasta el importe de la devolución solicitada por su cónyuge, siempre que éste renuncie a su cobro, que ambas autoliquidaciones correspondan al mismo periodo impositivo y se presenten simultáneamente en plazo, así como que ambos contribuyentes se encuentren al corriente en el pago de sus obligaciones tributarias. En cuanto al Impuesto sobre la Renta de no residentes, la modificación más relevante es la reducción el tipo de gravamen de los rendimientos de los trabajadores extranjeros de temporada, que se equipara a la retención generalmente aplicable a las rentas de este tipo obtenidas por trabajadores residentes.

Aumenta el IVA de algunos productos

Por lo que respecta a los impuestos indirectos, la novedad más significativa en el Impuesto sobre el Valor Añadido es la eliminación del tipo reducido del 7 por 100 para los servicios de autopistas y demás instalaciones viarias en régimen de concesión, para las entregas de ciclomotores y para las entregas de butano, que pasan a estar gravados al tipo general del 16 por 100. En relación con los impuestos especiales, destaca el aumento de los impuestos sobre las Labores del Tabaco y sobre las Bebidas Alcohólicas.

Se crea un nuevo impuesto sobre hidrocarburos

Adicionalmente, el nuevo acuerdo de financiación autonómica alcanzado el 27 de julio de 2001, cuyos pormenores se detallan en el epígrafe siguiente, además de conducir a la redefinición de los términos y el alcance de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas con la consiguiente adaptación normativa de cada uno de los tributos cedidos, llevó a la creación de un nuevo y polémico Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos. El rendimiento de este impuesto unifásico, que recae sobre el consumo de hidrocarburos —gasolina, gasóleo, fuelóleo, queroseno e hidrocarburos líquidos que se utilicen como combustible de calefacción—, se cede íntegramente a las Comunidades Autónomas, a las que se permite además regular en parte el tipo de gravamen. La recaudación de este impuesto queda afectada, no obstante, a la realización de gasto sanitario, con la salvedad de que los ingresos procedentes de los tramos autonómicos pueden destinarse también a actividades medioambientales. El carácter finalista de esta nueva figura impositiva generó un cierto debate en torno a la justificación de vincular el gasto sanitario con el consumo de hidrocarburos. En cuanto a los tipos de gravamen, que se relacionan en el cuadro I-42, el aplicable a cada producto se formará mediante la suma de los tipos estatal y autonómico.

CUADRO I-42

TIPOS DE GRAVAMEN DEL NUEVO IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS MINORISTAS DE DETERMINADOS HIDROCARBUROS, 2002-2004

(Euros por 1.000 litros)

Conceptos	Tipo estatal	Tipo máximo autonómico		
		2002	2003	2004
Gasolinas	24,00	10,00	17,00	24,00
Gasóleo de uso general	24,00	10,00	17,00	24,00
Gasóleo de usos especiales y calefacción	6,00	2,50	4,25	6,00
Fuelóleo (por tonelada)	1,00	0,40	0,70	1,00
Queroseno de uso general	24,00	10,00	17,00	24,00
Queroseno de calefacción	6,00	2,50	4,25	6,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, y de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía.

Por último, la propia Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social introduce tres nuevas tasas: la tasa de seguridad aeroportuaria, la tasa de seguridad del transporte ferroviario de viajeros, y la tasa portuaria de seguridad en el pasaje. Adicionalmente, todas las tasas vigentes experimentan un incremento de aproximadamente un 2 por 100 para recoger la inflación salvo la tasa radioeléctrica, que se reduce en un 75 por 100.

7. UNIÓN EUROPEA

Suecia asumió la presidencia de la Unión Europea durante el primer semestre del año 2001, poniendo en marcha una estrategia para el desarrollo sostenible para toda la Unión que añade una dimensión ambiental al proceso de Lisboa para el empleo, la reforma económica y la cohesión social. El Reino de Bélgica se hizo cargo de la presidencia del segundo semestre del año culminando los preparativos para la puesta en circulación de las monedas y billetes de euro a partir del 1 de enero 2002 y convocando en el Consejo de Laeken una Convención para debatir sobre el futuro de Europa y discutir abiertamente las reformas que tanto las instituciones como las principales políticas de la Unión necesitan para afrontar un futuro marcado por la ampliación y la profundización en la integración. El objetivo de la Convención es preparar la próxima Conferencia Intergubernamental abriendo el camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos.

España asumió la Presidencia del Consejo de la Unión Europea durante el primer semestre del 2002 por lo que sus prioridades y los resultados del Consejo Europeo de Barcelona celebrado los días 15 y 16 de marzo de 2002 aparecen también recogidos, en particular aquellos del ámbito de las reformas estructurales o los que deben conducir a una potenciación de las políticas de investigación, desarrollo e innovación para poder convertir a Europa en la economía más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible y alcanzar el pleno empleo.

La economía europea se desaceleró claramente durante el año 2001, afectada por una caída de las exportaciones, el debilitamien-

to de la inversión y la moderación del consumo privado, en un entorno internacional claramente deteriorado y sumido en una intensa incertidumbre.

7.1. Panorama general

7.1.1. **Las Presidencias de la Unión Europea en el año 2001**

Presidencia sueca de 2001

Como se ha manifestado anteriormente, durante el primer semestre del año 2001[131] Suecia asumió la presidencia de la Unión Europea. Como objetivos principales Suecia se marcó como prioridad la integración en un mismo esquema de las políticas económicas, sociales y de empleo de los Quince, la defensa del medio ambiente, así como la adecuación de los sistemas de pensiones y de protección sanitaria al desarrollo demográfico de Europa. La otra gran prioridad de la Presidencia sueca de la Unión Europea fue la preparación de la ampliación de la Unión Europea a los países del Este de Europa bajo el principio de diferenciación de los países candidatos, cuestión que por su ubicación geográfica y tradición concentran gran parte del interés de Suecia respecto al futuro de la Unión.

En el Consejo Europeo de mitad de semestre celebrado en Estocolmo en el mes de marzo de 2001, los Quince alcanzaron acuerdos importantes en ámbitos como la aceleración de la integración de los mercados financieros o la liberalización postal, si bien los intereses nacionales impidieron avances significativos en ámbitos como la apertura del mercado del gas y la electricidad, la gestión unificada del espacio aéreo o la patente única europea, en los que no se consiguió avanzar hasta el Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002 durante la Presidencia española. En Estocolmo, estos desacuerdos hicieron pasar desapercibidos otros acuerdos de compromiso relevantes como el lanzamiento de un sistema legislativo de vía rápida para integrar los mercados financieros, o el acuerdo que vincula el año 2003 con la reducción respecto al Producto Interior Bruto (PIB) de las ayudas públicas que otorgan los Estados.

En Estocolmo se volvió a insistir en la necesidad de conciliar la vida laboral y familiar, al tiempo que se acordaba establecer para

[131] Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 2000,* págs. 138 y ss.

el año 2005 unos objetivos intermedios para las tasas de empleo en toda la Unión del 67 por 100 en general y del 57 por 100 para las mujeres, para alcanzar en el año 2010 el 70 por 100 general y el 60 por 100 para las mujeres. También se fijó el objetivo de aumentar la tasa de empleo de hombres y mujeres de entre 55 y 64 años hasta el 50 por 100 para 2010. Otro compromiso fue celebrar un debate exhaustivo sobre asilo e inmigración en diciembre en la Cumbre de Laeken durante el segundo semestre de 2001.

Cumbre de Gotemburgo: estrategia para el desarrollo sostenible

El Consejo Europeo se reunió en Gotemburgo los días 15 y 16 de junio para definir las orientaciones políticas para la Unión que ponían fin a la presidencia de Suecia de la Unión Europea. El Consejo confirmó los avances registrados en las negociaciones para la ampliación y acordó el marco para culminar con éxito esta operación. También acordó poner en marcha una estrategia para el desarrollo sostenible[132] añadiendo una dimensión ambiental al proceso de Lisboa para el empleo, la reforma económica y la cohesión social.

En materia de política económica, los Quince adoptaron orientaciones para intentar coordinar, aunque sea modestamente todavía, una política económica destinada a mantener el crecimiento y fomentar las reformas estructurales.

Respecto al futuro de Europa, en Gotemburgo se dejó todo preparado para celebrar una Conferencia Intergubernamental en el año 2004 que sirva de marco para afrontar con éxito la ampliación y la mundialización. La reforma y modernización de las estructuras y los métodos de trabajo de la Unión es también una prioridad, que obligará a la adaptación de los Tratados fundacionales de la Unión y sus instituciones a las nuevas realidades y a las expectativas de sus ciudadanos.

Presidencia de Bélgica en el segundo semestre

Bélgica asumió la Presidencia de la Unión Europea del segundo semestre el día 1 de julio. Pocos días después presentó ante el Parlamento Europeo sus principales prioridades para el semestre: el debate sobre el futuro de Europa; la Europa social y la política económica común; la creación de un área europea de libertad y justicia, incluyendo una política común de asilo e inmigración; el desarrollo sostenible y la calidad de vida; y la ampliación y la dimensión exterior, incluyendo una política exterior común.

[132] Véase epígrafe 7.5.1 de este capítulo.

La presidencia belga estuvo particularmente marcada por los preparativos para la puesta en circulación de las monedas y billetes de euro a partir del 1 de enero de 2002.

En lo que respecta a la Europa social, Bélgica ha hecho hincapié en la igualdad de oportunidades, la calidad del empleo, la participación de los trabajadores en las decisiones empresariales, la modernización de la protección social, la lucha contra la exclusión y la pobreza y la sostenibilidad de los sistemas de pensiones con el fin de garantizar la protección de los pensionistas sin alterar la estabilidad de las finanzas públicas. La Comisión señaló al final de la presidencia belga que tiene previsto abrir un proceso de consulta con los agentes sociales europeos en algunas cuestiones relacionadas con las restructuraciones de empresas y la gestión de las transformaciones de nuestra sociedad ante la competencia, la innovación y el crecimiento.

En relación con la política de asilo e inmigración, se ha avanzado en la armonización de los procedimientos de concesión de asilo, al tiempo que se decidía distribuir de manera equitativa a estas personas entre los Estados miembros. La intensificación de la lucha contra la inmigración ilegal, en particular en lo que se refiere al tráfico de seres humanos, también han sido cuestiones prioritarias.

El Consejo Europeo celebrado en el mes de octubre de 2001 en Gante, se dedicó prioritariamente a preparar el nacimiento del euro en los diferentes países del Área Euro.

El Consejo Europeo de Laeken, que puso fin al semestre de presidencia del Reino de Bélgica, convocó una Convención para debatir sobre el futuro de Europa y discutir abiertamente las reformas que tanto las instituciones como las principales políticas de la Unión necesitan para afrontar un futuro marcado por la ampliación y la profundización en la integración.

Con el fin de mostrar su voluntad de reformar profundamente las instituciones de la Unión, el Consejo adoptó en Laeken algunos acuerdos que así lo corroboran. En este contexto, el Consejo Europeo acogió favorablemente el Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza[133], el informe final del Grupo de Trabajo

[133] La gobernanza europea, un Libro Blanco. COM (2001) 428 final.

Consultivo de Mandelkern sobre la calidad de la legislación, así como la Comunicación de la Comisión sobre la simplificación normativa, que debe conducir a un plan de acción concreto en el primer semestre de 2002, así como la intención del Secretario General del Consejo de presentar antes del Consejo Europeo de Barcelona propuestas encaminadas a adaptar las estructuras y el funcionamiento del Consejo a la ampliación.

7.1.2. **La Presidencia española del primer semestre de 2002: más Europa**

Más Europa

España ha asumido durante el primer semestre de 2002 la Presidencia del Consejo de la Unión Europea bajo el lema «*más Europa*» en un momento muy importante para el futuro de la Unión Europea. La Unión Europea se encuentra en una fase de transformación de sus instituciones y vías de hacer política que le debe llevar a contribuir a consolidar los valores de libertad, democracia y derechos humanos que comparten sus Estados miembros. Esta consolidación afecta también a toda Europa, porque el proceso de ampliación hacia los países de Europa central y del este se encuentra en un momento decisivo. El año 2002 ha sido también el de la puesta en circulación del euro y la Convocatoria de la Convención[134] para preparar la próxima Conferencia Intergubernamental. Asimismo, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, la consolidación de la globalización y la incertidumbre sobre el crecimiento económico a corto y medio plazo han dotado a la Presidencia española de una notable relevancia.

En este contexto, la Presidencia española se ha planteado seis objetivos[135] básicos articulados en una serie de líneas de actuación cuyos resultados darán la medida de lo alcanzado al final de la misma (cuadro I-43).

Prioridades españolas

— Lucha contra el terrorismo en un espacio de libertad, seguridad y justicia. Las consecuencias de los acontecimientos trágicos del 11 de septiembre han resaltado la importancia

[134] Véase epígrafe 7.2 de este capítulo.

[135] *Más Europa*. Programa de la Presidencia Española de la Unión Europea.

y realidad de una serie de amenazas que se ciernen sobre los valores fundamentales sobre los que se sustenta Europa, y también la necesidad de que Europa dé pasos decisivos en la construcción del Espacio de Seguridad y Justicia Común y, además, cuente con una Política Exterior y de Defensa Común.

— Éxito de la puesta en circulación del euro. El euro entró en circulación el 1 de enero de 2002.

— Impulso al proceso de Lisboa en el Consejo Europeo de Barcelona: una Europa más próspera, dinámica y al servicio del ciudadano. El menor crecimiento económico puede afectar la continuidad de las políticas de reforma económica y de rigor presupuestario. La Presidencia española desea trabajar para conseguir más reformas estructurales, más flexibilidad, más competencia y más empleo tal y como se acordó en Lisboa en 1999[136]. El impulso al proceso de reformas económicas y sociales se ciñe al objetivo del pleno empleo en un marco de estabilidad, prosperidad y crecimiento.

— Ampliación de la Unión Europea. La Unión Europea se prepara para concluir un proceso de cambio histórico que resultará, por primera vez, en la ampliación de la libertad, la democracia y el respeto de los derechos humanos a todos los europeos, por encima de cualquier división. El reto histórico de la ampliación no debe suponer una merma para el equilibrio de la Unión y el eficaz funcionamiento de sus Instituciones. España continuará con las negociaciones de importantes capítulos del calendario establecido para concluir en las fechas previstas el proceso de ampliación de la Unión Europea.

— Relaciones exteriores: más Europa en el mundo. La política exterior de la Unión debe ser potenciada para conseguir su necesaria y conveniente efectividad.

— Debate sobre el futuro de Europa. Durante este semestre se inicia el debate sobre el futuro de la Europa ampliada que será facilitado por la Presidencia española.

[136] Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 2000,* págs. 161 y ss.

CUADRO I-43

OBJETIVOS DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UNIÓN EUROPEA

(Primer semestre de 2002)

Estrategias	Líneas de actuación
Lucha contra el terrorismo en un espacio de libertad, seguridad y justicia.	• Lucha contra el terrorismo en un espacio de libertad, seguridad y justicia. • Refuerzo de los instrumentos del Estado de derecho en toda la Unión. • Fortalecimiento de la cooperación entre los cuerpos y las fuerzas de seguridad de los Estados miembros. • Respuesta a las dimensiones actuales del terrorismo. • Cooperación internacional. • Cumplimiento de Tampere (política común de asilo e inmigración).
Puesta en circulación del euro.	• Garantía de una transición ordenada en el proceso de introducción del euro y una eficaz lucha contra la falsificación y el fraude. • Refuerzo de una coordinación de las políticas económicas en un marco de estabilidad. • Impulso del papel de la Unión a nivel internacional y la visibilidad de la moneda única.
Impulso al proceso de Lisboa en el Consejo Europeo de Barcelona.	• Un espacio europeo de transportes y comunicaciones. • Mercado único de la energía: liberalización, apertura e interconexiones. • Mercado financiero único. • El objeto del pleno empleo: eje de la cohesión social en Europa. • Educación.
Ampliación de la Unión Europea.	• Concluir en el plazo previsto el proceso de ampliación.
Relaciones Exteriores.	• Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). • Relaciones transatlánticas. • La situación en Afganistán. • El proceso de paz en Oriente Medio. • La Asociación Euromediterránea. • Rusia. • Balcanes occidentales. • Iberoamérica. • Asia. • África subsahariana. • Naciones Unidas. • Cooperación al desarrollo.
Debate sobre el futuro de Europa.	• Convención para debatir sobre el futuro de Europa. • Reforma del Consejo de Ministros. • Gobernanza Europea.

Fuente: Más Europa. Programa de la Presidencia Española de la Unión Europea.

Estas seis prioridades no deben, no obstante, tal y como señala el documento de prioridades de la Presidencia española, significar ningún tipo de ruptura respecto anteriores y futuras Presidencias, por lo que todas las políticas de la Unión seguirán su curso con el rigor e intensidad que exigen.

Barcelona: empuje a las reformas estructurales

De las tres vías principales que constituyen la política económica cada vez más coordinada de la Unión Europea, coordinación de las políticas económicas y sociales, reforma estructural y política de empleo común, el Consejo Europeo de Barcelona celebrado los días 15 y 16 de marzo de 2002 ha centrado su acuerdos de manera casi exclusiva sobre el ámbito de las reformas estructurales. En este sentido, como principal acuerdo en Barcelona, los Quince pactaron una apertura del mercado energético de gas y electricidad en el año 2004 para las empresas. También se acordó reforzar la investigación y el desarrollo a escala comunitaria con el fin de invertir el 3 por 100 del PIB en I+D+i (investigación, desarrollo e innovación) en el año 2010 (el gasto actual de la Unión Europea es del 1,8 por 100). En Barcelona, también, los países candidatos a la adhesión participaron en un Consejo Europeo por primera vez.

En cuanto a política de empleo, el Consejo Europeo reafirmó los objetivos marcados en Lisboa hace dos años para el año 2010: que la tasa global de empleo se eleve al 70 por 100 (hoy seis puntos menos), lo que supone crear 20 millones de empleos nuevos, de los que entre 11 y 12 deberán ser para mujeres y 5 para mayores de 55 años.

Los agentes sociales europeos presentaron un documento conjunto sobre desarrollo permanente de cualidades y cualificación con motivo de la celebración de la Cumbre Social Europea la víspera de la celebración del Consejo Europeo de Barcelona[137].

[137] Véase epígrafe I.7.4.

7.2. Política institucional en la Unión: una Convención para decidir el futuro de la Unión. La ampliación

7.2.1. **La Convención sobre el futuro de Europa comienza a trabajar**

Consejo Europeo de Laeken

El Consejo Europeo de Laeken[138] celebrado en diciembre del año 2001 y que puso fin al semestre de presidencia del Reino de Bélgica de la Unión Europea convocó una Convención, siguiendo las Conclusiones adoptadas en Niza justamente un año antes, para debatir sobre el futuro de Europa.

Esta Convención debe abrir para los ciudadanos una etapa decisiva hacia una Unión más simple, más firme en la persecución de sus objetivos fundamentales y más presente en el mundo. El objetivo de la Convención es preparar la próxima Conferencia Intergubernamental. La Convención, tiene por Presidente a Valery Giscard d'Estaing, y por Vicepresidentes a Giuliano Amato y Jean-Luc Dehaene[139] y en ella participan todos los países candidatos. Paralelamente a los trabajos de la Convención, un Foro permitirá estructurar y ampliar el debate público ya iniciado sobre el futuro de la Unión.

La novedad del sistema elegido en Laeken es que el método de «Convención» es más abierto y democrático, frente al habitual de Conferencia Intergubernamental en el que los representantes de los Estados debaten a puerta cerrada sus propuestas. El mecanismo de la Convención sólo había sido utilizado antes para elaborar la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión[140].

En el Consejo Europeo de Niza[141] de diciembre de 2000 se aprobó el nuevo Tratado de la Unión Europea cuyo contenido no logró satisfacer todas las esperanzas depositadas en el mismo.

---

[138] *Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea*, Anexo I. Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001. Consejo Europeo.

[139] Antiguos Presidentes de la República francesa, Primer Ministro italiano y Primer Ministro belga, respectivamente.

[140] Adoptada en el Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2000.

[141] Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 2000,* págs. 171 y ss.

Con todo, las reformas adoptadas en Niza afectan al futuro reparto de competencias y poderes entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros, incluso sus regiones, conforme al principio de subsidiariedad. En Niza se decidió que, para completar en el año 2004 la reforma que, según los quince Estados miembros todavía necesitaba la Unión, se convocaría una nueva Conferencia Intergubernamental (CIG). Ya en Niza se acordó que, en la nueva CIG, debería decidirse el efecto jurídico que presentará en el futuro la Carta de Derechos Fundamentales y su posible inclusión en el Tratado, y la posibilidad de redactar una constitución para la Unión Europea que decida definitivamente el reparto de poderes entre sus instituciones, los Estados miembros e incluso las regiones para una amplia gama de políticas. Igualmente, se acordaron avances en campos como el de las llamadas cooperaciones reforzadas, la ampliación de las decisiones que se adoptan por mayoría cualificada, la política de defensa, y la reforma institucional, constituyendo este campo el verdadero objetivo del nuevo Tratado y, también, su principal carencia, puesto que no resultó entonces evidente que, con los cambios introducidos, pudiera ser posible ampliar, primero, y gobernar, después, una Unión de treinta miembros.

2002: comienza la Convención

La Convención consta de quince representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros (uno por cada Estado miembro), de treinta miembros de los Parlamentos nacionales (dos por Estado miembro), de dieciséis miembros del Parlamento Europeo y de dos representantes de la Comisión. Los países candidatos a la adhesión participan plenamente en los trabajos de la Convención en la que están representados en las mismas condiciones que los Estados miembros actuales (un representante del Gobierno y dos miembros del Parlamento Nacional) y participan en las deliberaciones, si bien no pueden impedir el consenso que pueda alcanzarse entre los Estados miembros.

En calidad de observadores participan tres representantes del Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas y tres representantes de los interlocutores sociales europeos, a los que se añaden, en nombre del Comité de las Regiones, seis representantes (que el Comité de las Regiones designará de entre las regiones, las ciudades y las regiones con competencia legislativa), así como el

Defensor del Pueblo Europeo. A invitación del *Praesidium*[142] pueden tomar la palabra ante la Convención el Presidente del Tribunal de Justicia y el Presidente del Tribunal de Cuentas. Para ampliar el debate y asociar al mismo a todos los ciudadanos, se ha abierto un foro a las organizaciones que representan a la sociedad civil (interlocutores sociales, medios económicos, organizaciones no gubernamentales, círculos académicos, etc.).

Los ciento cinco miembros de la Convención se reunieron por primera vez en su sesión inaugural e1 1 de marzo de 2002. Entonces la Convención nombró a su *Praesidium* y definió sus métodos de trabajo. Un año después, en 2003, presentarán sus conclusiones para redactar un nuevo Tratado de la Unión o incluso quizás una Constitución para Europa. La última palabra la tendrán después, en el año 2004, los Estados.

Declaración de Laeken

La Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea subraya que cincuenta años después de su nacimiento, la Unión se encuentra en una encrucijada, en un punto de inflexión de su existencia debido a que está a punto de ampliarse con más de diez nuevos Estados miembros, principalmente de Europa central y oriental, cerrando así definitivamente uno de los capítulos más negros de la historia europea: la Segunda Guerra Mundial y la posterior división artificial de Europa. La declaración subraya la importancia histórica que presenta llevar a cabo la reunificación europea.

La reunificación significa una auténtica mutación que exige un enfoque diferente del de hace cincuenta años cuando seis Estados iniciaron el proceso. Por ello la Unión debe afrontar simultáneamente un doble reto democrático, uno dentro y otro fuera de sus fronteras.

Dentro de la Unión, es preciso aproximar las instituciones europeas al ciudadano, y un mejor reparto y definición de las competencias en la Unión Europea entre las competencias exclusivas de la Unión y las competencias de los Estados miembros y las com-

[142] El *Praesidium* está integrado por el Presidente de la Convención, los dos Vicepresidentes y nueve miembros de la misma (los representantes de todos los Gobiernos que durante la Convención ostenten la presidencia del Consejo, dos representantes de los Parlamentos Nacionales, dos representantes de los diputados del Parlamento Europeo y dos representantes de la Comisión).

petencias compartidas de la Unión y los Estados miembros. La Unión necesita también más democracia, transparencia y eficiencia, de manera que aumente la legitimidad de las instituciones actuales, atendiendo a cuestiones como la función de los parlamentos nacionales, los medios de mejora de la eficacia del proceso de toma de decisiones, el funcionamiento de las instituciones en una Unión de unos treinta Estados miembros y la simplificación de los instrumentos.

¿Futura Constitución europea?

Por último, y probablemente como cuestión más importante dentro del ámbito interno de la Unión, la Convención abre el camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos. La Unión Europea funciona con cuatro Tratados que contienen diseminados los objetivos, competencias e instrumentos políticos de los que dispone, por lo que para conseguir mayor transparencia es indispensable una simplificación. Otras cuestiones abiertas son el mantenimiento de la distinción entre la Unión y las Comunidades o la división en tres pilares. Ello conduce a una reflexión sobre una posible reorganización de los Tratados, lo que puede hacerse de diferentes maneras —tratado básico y demás disposiciones, o separación de textos— con consecuencias a su vez sobre los procedimientos de modificación y de ratificación de todo ello. La cuestión de la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales está también abierta, al igual que la adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos.

Este planteamiento conduce inevitablemente a la cuestión de si este proceso no debería conducir a la adopción de un texto constitucional, para lo cual habría que demarcar los elementos básicos de esa Constitución, los valores de la Unión, los derechos fundamentales y los deberes de los ciudadanos, y las relaciones de los Estados miembros dentro de la Unión.

Fuera de las fronteras es preciso definir el nuevo papel de Europa en un entorno mundializado. Europa debe asumir su responsabilidad en el gobierno de la globalización y hacer evolucionar las relaciones en el mundo de manera que no sólo beneficien a los países ricos sino también a los más pobres. Europa debe ser capaz de convertirse en una potencia capaz de enmarcar éticamente la mundialización, ligándola a la solidaridad y al desarrollo sostenible. Los ciudadanos desean una Europa democrática y comprometida en el mundo.

Los agentes sociales ante la Convención y la Declaración de Laeken

Un día antes de celebrarse el Consejo Europeo de Laeken tuvo lugar la Cumbre Social que reunió a la Presidencia del Consejo, la troika comunitaria, la Comisión Europea y los agentes sociales europeos —la Confederación de Industrias y Empleadores de Europa (UNICE) y la Confederación Europea de Sindicatos (CES)— en la que éstos expusieron el contenido de su declaración conjunta, redactada con vista a la convocatoria de la Convención para el Futuro de Europa. Los agentes sociales europeos estiman necesario impulsar el proceso de diálogo social a escala comunitaria para lo cual se han propuesto preparar un programa y un calendario con objetivos precisos con el fin de sentar las bases de un sistema de consulta más eficaz que les permita participar más directamente y con mayores responsabilidades en la construcción europea. Los agentes sociales europeos presentarán su propuesta en otoño del año 2002 para que sea considerada por las instituciones comunitarias de cara a su reforma. La contribución de los agentes sociales distingue entre las actividades de concertación y consulta de aquellas otras que se consideran propiamente como Diálogo Social Europeo y que se iniciaron en el año 1985 en Val Duchesse. La finalidad de dicha contribución es la de dotar de mayor autonomía al diálogo social de manera que no dependa exclusivamente de las iniciativas de las instituciones comunitarias.

7.2.2. **La ampliación de la Unión Europea**

Suecia impulsa la ampliación

Las conclusiones del Consejo de Gotemburgo exponen en detalle los considerables resultados conseguidos en una serie de ámbitos clave relacionados con la ampliación de la Unión Europea. En general, los quince reconocieron los avances de los países candidatos para cumplir los criterios de adhesión. En algunos casos ya se han cerrado provisionalmente más de dos tercios de los capítulos de negociación con algunos países candidatos.

Este impulso debe ir unido a avances ininterrumpidos en los países candidatos para la transposición, aplicación y cumplimiento del acervo comunitario. Asimismo, deberán prestar especial atención a la creación de estructuras administrativas adecuadas, a la reforma de los sistemas judiciales y la administración pública y a la situación de las minorías, en particular Bulgaria y Rumanía.

Los Quince acordaron también seguir juzgando a los países candidatos únicamente por sí mismos, aplicando por tanto el principio de diferenciación, que permite que los países mejor preparados avancen con mayor rapidez en las negociaciones y que otros candidatos les alcancen. Con todo, los acuerdos, incluso parciales, logrados en el curso de las negociaciones no pueden considerarse definitivos hasta que se haya establecido un acuerdo general.

Objetivo: elecciones europeas de 2004

El plan de trabajo debería permitir que, para finales de 2002, concluyan las negociaciones con los países candidatos que estén preparados, siempre que se mantengan a buen ritmo los progresos en el cumplimiento de los criterios de adhesión. El objetivo es que estos países participen en calidad de miembros en las elecciones al Parlamento Europeo de 2004.

También se ha avanzado bastante en la aplicación de la estrategia de preadhesión para Turquía, entre otras cosas con un diálogo político reforzado. La presentación que Turquía ha hecho de su Programa nacional para la adopción del acervo constituye un acontecimiento positivo. No obstante, el Consejo estimó que se debe seguir avanzando en una serie de ámbitos tales como los derechos humanos. El Consejo se comprometió, asimismo, a intentar adoptar el marco único financiero para la ayuda de preadhesión a Turquía antes de un año, en sintonía con el programa del Fondo Monetario Internacional (FMI) que debe aplicarse para crear las condiciones necesarias para la recuperación económica.

En Gotemburgo, los Quince invitaron a los países candidatos a plasmar en sus políticas nacionales los objetivos económicos, sociales y ambientales de la Unión, teniendo en cuenta sus situaciones concretas.

La Comisión, en consonancia con las conclusiones de Niza, presentará próximamente una comunicación sobre la cuestión de las regiones fronterizas con vistas a reforzar su competitividad económica y repercutir positivamente sobre las zonas más próximas de los países candidatos.

La ampliación en el Consejo de Barcelona

Los países candidatos a la adhesión participaron en el Consejo Europeo de Barcelona celebrado en marzo de 2002 por primera vez. El objetivo de esta iniciativa era ir implicándolos poco a poco en

la dinámica de la política comunitaria. El tema escogido para la reunión entre los 15 líderes de la Unión Europea y los 13 candidatos fue la estrategia de reformas económicas, sociales y medioambientales que lanzó la Unión Europea hace dos años en la Cumbre de Lisboa. Los candidatos valoraron positivamente esta iniciativa y se comprometieron a seguir en la misma línea.

Con todo, en Barcelona, la Comisión Europea, a pesar de valorar positivamente el avance conseguido por los candidatos del centro y del este de Europa en su transición hacia una economía de mercado y hacia la estabilidad macroeconómica, incidió en lo que queda por hacer. El balance de las privatizaciones y las reestructuraciones es limitado y está yendo despacio en aquellos sectores más propicios a situaciones de monopolio o duopolio como la energía o las telecomunicaciones; sectores en los que es patente la inexistencia de órganos reguladores que arbitren la situación. En materia de productividad los países candidatos siguen muy lejos de la media comunitaria. Si la Unión Europea sufre un claro retraso transatlántico —respecto a Estados Unidos— en lo que gasta en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), equivalente a un 1,9 por 100 del PIB comunitario, los candidatos no superan el 0,8 por 100.

Otras cuestiones preocupantes son el excesivo peso del sector agrícola, el bajo nivel de intermediación financiera que obstaculiza las reformas estructurales y, completando el cuadro de lo pendiente, el empleo como clara asignatura que debe todavía ser superada. Entre los años 1995 y 2000 el empleo cayó en los países aspirantes un 1,5 por 100, en contraste con el crecimiento del 6,0 por 100 experimentado dentro de la Unión.

Finalmente, en relación con España, tal y como se comentó en el epígrafe 3.3.2. de este mismo capítulo, la publicación por parte de la Comisión Europea del Segundo Informe de Cohesión Económica y Social, en enero de 2001, permite poner de manifiesto que las regiones de los países candidatos presentan una serie de potencialidades de desarrollo que las sitúa en un mejor punto de partida frente a las actuales regiones españolas objetivo n.º 1; concretamente, la situación de las regiones españolas es inferior a la situación de las regiones de los países de adhesión en los ámbitos del empleo femenino y de los

logros educativos de la población en edad de trabajar[143]. Además, cualquier futura revisión de la política de cohesión deberá tener en cuenta, en la medida en que la estructura productiva de las regiones de los futuros socios es más parecida a la de las zonas menos desarrolladas de la actual Unión Europea y sus niveles salariales son muy inferiores, que la ampliación podría generar otros efectos que irían en perjuicio de las actuales regiones atrasadas y, en consecuencia, en perjuicio de la cohesión económica y social.

7.3. Unión Económica y Monetaria y políticas de reforma estructural

7.3.1. **Perspectivas y evolución de la economía europea**

Moderado crecimiento económico en 2002

Al cierre de esta edición de la Memoria socioeconómica y laboral del Consejo Económico y Social, la Comisión presentó en el mes de abril de 2002, como en años anteriores, sus previsiones económicas[144] para el ejercicio en curso, las «previsiones de primavera», así como sus recomendaciones generales de política económica para la Unión y los Estados miembros[145].

Según la Comisión, durante el año 2002 la Unión crecerá un 1,5 por 100 (cuadro I-44) mientras que los países de la zona euro lo harán en un 1,4 por 100, una décima menos de lo estimado en el otoño del año 2001. En el año 2001 el PIB comunitario creció un 1,6 por 100 y el de la zona euro un 1,7 por 100. Pese a la moderación de estas cifras, la Comisión cree que, gracias a los saludables fundamentos de la economía europea, ésta acelerará su recuperación a partir de la segunda mitad del año 2002, hasta alcanzar en el año 2003 una tasa de crecimiento del 2,9 por 100 del PIB. Con todo, este ritmo será inferior al de otras economías como la de Estados Unidos.

---

[143] El Segundo Informe expone los logros educativos de la población con edades comprendidas entre los 25 y los 59 años.

[144] Comisión Europea, *Previsiones de primavera*. Economía Europea n.º 2/2002.

[145] Recomendaciones generales de política económica para la Comunidad y los Estados miembros. ECFIN/210, Comisión Europea.

CUADRO I-44

PREVISIONES DE LA COMISIÓN EUROPEA. INFORME DE PRIMAVERA 2002

(Tasas de variación interanual)

Países	Previsión de crecimiento				Tasa de inflación			Crecimiento del empleo			Déficit público		
	2001	2002 (anterior*)	2002 (actual)	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Alemania	0,6	0,7	0,8	2,7	2,4	1,8	1,7	0,2	–0,3	0,8	–2,7	–2,8	–2,1
Austria	1,0	1,2	1,2	2,5	2,3	1,6	1,7	0,2	–0,4	0,5	0,1	–0,1	0,3
Bélgica	1,0	1,3	1,1	2,8	2,4	1,7	1,7	1,1	0,1	0,9	0,2	–0,2	0,2
España	**2,8**	**2,0**	**2,1**	**3,1**	**3,2**	**3,0**	**2,5**	**2,4**	**1,2**	**2,1**	**0,0**	**–0,2**	**0,0**
Finlandia	0,7	1,7	1,6	3,3	2,7	2,0	2,1	1,2	–0,1	0,3	4,9	3,3	2,7
Francia	2,0	1,5	1,6	2,8	1,8	1,7	1,6	1,9	0,5	1,2	–1,4	–1,9	–1,8
Grecia	4,1	3,5	3,7	4,2	3,7	3,6	3,2	–0,1	0,3	0,5	0,1	0,3	0,5
Holanda	1,1	1,5	1,5	2,7	5,1	3,5	2,2	2,1	0,6	0,9	0,2	0,0	–0,4
Irlanda	6,8	3,3	3,5	6,1	4,0	4,5	3,3	2,9	1,0	2,1	1,7	0,6	0,2
Italia	1,8	1,3	1,4	2,7	2,3	2,2	2,0	1,6	0,8	1,2	–1,4	–1,3	–1,3
Luxemburgo	5,1	3,0	2,9	5,2	2,4	2,0	2,2	5,7	2,0	3,0	5,0	2,0	2,5
Portugal	1,8	1,5	1,5	2,2	4,4	3,1	2,4	1,6	0,2	0,3	–2,7	–2,6	–2,5
Zona Euro	**1,6**	**1,3**	**1,4**	**2,9**	**2,5**	**2,2**	**2,0**	**1,3**	**0,3**	**1,1**	**–1,3**	**–1,4**	**–1,2**
Dinamarca	0,9	1,6	1,7	2,5	2,3	2,3	2,1	0,5	0,1	0,4	3,1	2,1	2,4
Reino Unido	2,2	1,7	2,0	3,0	1,2	1,6	1,8	0,8	0,2	0,6	0,9	–0,2	–0,5
Suecia	1,2	1,6	1,7	2,8	2,7	2,2	2,2	2,0	–0,4	0,3	4,8	1,7	1,9
UE-15	**1,7**	**1,4**	**1,5**	**2,9**	**2,3**	**2,1**	**1,9**	**1,2**	**0,3**	**1,0**	**–0,6**	**–1,1**	**–0,9**

* Informe Otoño 2001.

Fuente: Comisión Europea, Informe de Primavera 2002.

Estas cifras indican que el impacto de la crisis que los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 agudizaron habría resultado menor de lo previsto, al tiempo que la recuperación, más rápida de lo inicialmente pronosticado, sería sin embargo suave en cuanto a su ritmo de aceleración.

Crecimiento temporal del desempleo y repunte de la inflación

Estas previsiones adelantan que la economía de Alemania sólo crecerá un 0,8 por 100 en el año 2002, a tenor de la atonía de la demanda interna de este país que se mantendrá al menos hasta el segundo semestre del año. Reino Unido, España, Italia y Francia han sido los países que menos han sufrido el impacto de la ralentización económica, en gran medida gracias al mantenimiento de la demanda sustentada esencialmente en el consumo privado.

La tasa de desempleo aumentará en la zona euro dos décimas, hasta el 8,5 por 100 del total de la población activa, rompiendo la

ininterrumpida tendencia descendente que se venía registrando desde 1994, si bien en el año 2003 la Comisión espera que vuelva a descender hasta niveles inferiores a los actuales.

Las previsiones no son muy optimistas en materia de inflación. Tras un año 2001 razonablemente moderado, la tendencia se rompió en el mes de enero de 2002 cuando se registró en la zona euro una subida de más de medio punto (hasta el 2,5 por 100) con respecto a diciembre debido a subidas de impuestos, a las elevadas subidas de precios de frutas y hortalizas y a la introducción del euro tal y como ha reconocido el propio Banco Central Europeo (BCE). Además de la introducción del euro y del temido redondeo que en algunos países como España sí ha dejado ver sus efectos, la evolución futura de los precios del petróleo y de los alimentos marcarán la tendencia definitiva que la Comisión Europea acota en torno a un crecimiento del 2,2 por 100 anual frente al objetivo oficial del BCE del 2 por 100.

En este contexto de incertidumbre económica, a pesar de que vayan mejorando paulatinamente las previsiones, se ha reavivado a escala europea el debate acerca de si es posible, o recomendable al menos, insistir en mantener la estabilidad presupuestaria incluso en casos en los que la atonía de la demanda interna constituye la principal razón que explica el pobre crecimiento económico.

Se reabre el debate sobre la estabilidad presupuestaria

Por esta razón, la Comisión Europea, ante la constatación de la ralentización económica generalizada a nivel internacional, analizó con detalle la contribución de las finanzas públicas al crecimiento del PIB y a la creación de empleo. El documento[146], Finanzas Públicas en la Unión Económica y Monetaria (UEM) en 2001, plantea el debate sobre la importancia que adquieren las políticas presupuestarias a la hora de conseguir un *policy mix* adecuado en el marco de una Unión Económica y Monetaria (UEM). Este trabajo analiza las posibilidades que tiene la política presupuestaria de cada Estado miembro frente a diferentes problemas económicos cuando en una unión monetaria la política monetaria es la misma para todos los miembros. La Comisión considera que la política fiscal debería permitir a los estabilizadores automáticos actuar libremente instrumentando otro tipo de actuaciones en casos excepcionales. La Comisión subraya que esta vía de actuación sólo resulta efectiva si las perturbaciones eco-

[146] Las finanzas públicas en la UEM. COM(2001) 355 final.

nómicas se producen por el lado de la demanda, y no ante situaciones como los llamados *shocks* de oferta.

La confianza que muestra la Comisión Europea en la recuperación de la economía europea durante la segunda mitad del año 2002 se apoya precisamente en la saneada situación general de las finanzas públicas. Una mayoría de países se acerca paulatinamente al objetivo de equilibrio presupuestario fijado para 2004, si bien es precisamente Alemania, el país que impuso el Pacto de Estabilidad y Crecimiento al resto de Estados miembros de la Unión Europea y en particular a los que configuran ya el euro, el Estado que en el año 2002 tendrá un déficit del 2,8 por 100, muy cerca ya del límite del 3 por 100 previsto en dicho pacto. Por esta razón la Comisión Europea, tras evaluar los planes de estabilidad de los países que forman parte del euro en febrero de 2002 aplicó por primera vez el mecanismo de alerta preventiva para advertir sobre el crecimiento del déficit alemán y también del de Portugal.

La recuperación, según la Comisión, se afianzará siempre que el consumo privado se mantenga, que los salarios se ajusten a la evolución de la productividad y que la consolidación fiscal continúe. El alza de precios del petróleo y la posibilidad de que Estados Unidos fije unilateralmente aranceles para algunos productos pueden enturbiar también el porvenir inmediato de la economía europea. Si los riesgos se diluyen en el año 2003, la zona euro crecerá al 2,9 por 100, el paro descenderá hasta el 8,1 por 100 —se crearán 1,8 millones de puestos de trabajo en dos años—, la inflación se estabilizará finalmente en torno al 2 por 100 y el déficit público agregado se reducirá al 1,2 por 100, aunque se seguirá creciendo menos que Estados Unidos, a no ser que se profundice en otro tipo de reformas y se liberalicen sectores claves como el energético y se eliminan barreras a los servicios financieros.

Ralentización del crecimiento europeo durante el año 2001

La recomendación[147] del Consejo relativa a las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad, y la propuesta presentada por la Comisión para el año 2002, reflejan la importante desaceleración experimentada por la economía europea durante el año 2001.

[147] Recomendación del Consejo, de 15 de junio de 2001, relativa a las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad. DOCE L 179, 2 de julio de 2001.

Durante el año 2001 las economías más dinámicas fueron las de Irlanda, Luxemburgo y Grecia, con tasas de crecimiento superiores al 4 por 100 en todos los casos, y la española con un 2,8 final, todas ellas más retrasadas en el ciclo y con mayores potenciales de crecimiento que el resto apoyándose en el crecimiento de la inversión y consumo como en ejercicios anteriores. Por contra, Alemania, Dinamarca y Finlandia no superaron el 1 por 100 lo que demuestra la gravedad de la desaceleración de la economía europea en estos países y sus efectos sobre el crecimiento del resto y sobre otras variables como el déficit público en el caso alemán. La caída de las exportaciones, el desmoronamiento de la inversión, en particular la de construcción, el estancamiento del consumo privado y el deteriorado entorno internacional han sido la causas de la peor tasa de crecimiento de Alemania desde 1993, un año en el que la crisis internacional y las consecuencias de la reunificación provocaron un crecimiento aun menor. La Comisión Europea espera que las exportaciones sirvan de motor al crecimiento alemán durante el año 2002 a la espera de que la demanda interna no se recupere hasta 2003.

Las tres grandes economías restantes, Francia, Italia y Reino Unido crecieron en torno a un 2 por 100, de manera que el crecimiento medio para toda la Unión Europea fue de un moderado 1,7 por 100, y de un 1,6 por 100 para la zona euro. Con todo, todas ellas experimentaron reducciones importantes en sus volúmenes de exportación, algunos de niveles no registrados desde la década de los setenta como en el caso francés, debido a la incertidumbre que se apoderó del entorno económico internacional en la segunda mitad del año 2001. Este clima provocó una reducción de la actividad general, la moderación del consumo interno –salvo en el Reino Unido dónde se ha mantenido robusto durante todo el año– y de los planes de inversión que han acabado por afectar a las cifras macroeconómicas globales de todos ellos. En el año 2002 estas magnitudes han comenzado ya a mostrar signos de recuperación.

7.3.2. **Por fin, el euro**

Gobierno, BCE y Comisión preparan la llegada del euro

Con motivo de la puesta en circulación de las monedas y billetes de euros el 1 de enero de 2002, el Gobierno español y las principales instituciones comunitarias implicadas en su lanzamiento intensificaron paulatinamente las acciones necesarias para su im-

plantación así como las campañas informativas sobre el euro durante el año 2001.

El canje simultáneo de billetes y monedas en doce países ha constituido un gran desafío, que ha exigido el compromiso de todas las partes involucradas tanto a escala comunitaria como nacional. En este sentido, el éxito de esta operación ha dependido de una serie de factores:

— En primer lugar, para la puesta en circulación de los billetes en euros, ha sido necesario disponer, antes del final del 2001, de un volumen inicial de 14.250 millones de unidades, por un valor cercano a 642.000 millones de euros. Esta producción descentralizada, que se ha llevado a cabo en catorce fábricas europeas, ha exigido un seguimiento y control muy estrechos. A estos efectos, el BCE ha recopilado información mensual, realizado exámenes periódicos y evaluado los planes de contingencias.

— En segundo lugar, el sector bancario, las empresas de transporte de fondos, así como los minoristas y las compañías de máquinas expendedoras, han participado extensamente en los preparativos desde las fases más tempranas. Sólo mediante una interacción sistemática y coordinada de todos los principales agentes involucrados ha sido posible realizar con fluidez el canje efectivo en un corto periodo de tiempo. Por este motivo, el recorte del periodo de convivencia de las dos monedas ha hecho necesario una distribución anticipada de los billetes y monedas en euros a las entidades de crédito y, por mediación de éstas, a otros grupos seleccionados. Precisamente, para ayudar al público a familiarizarse con las nuevas monedas, la mayor parte de los países miembros del Área del Euro decidió suministrar monedas en euros al público en general a partir de la segunda mitad de diciembre de 2001 por medio de los denominados «euromonederos». Sin embargo, el BCE no permitió la distribución anticipada de billetes al público. Billetes y monedas recibieron un tratamiento distinto en razón de los riesgos y beneficios asociados a su distribución anticipada.

— En tercer lugar, para poder desarrollarse sin contratiempos, la introducción del euro ha ido acompañada de una campa-

ña de información sobre la nueva moneda al público y a los profesionales. Esta acción informativa comenzó después de que se hicieran públicos la apariencia definitiva y los elementos de seguridad de los billetes en euros.

Campañas a favor del euro

La Comisión Europea, los Estados que conforman el euro, el BCE y los bancos centrales nacionales que forman parte del *Eurosistema* —entre ellos el Banco de España— han desarrollado durante el año 2001 campañas de comunicación sobre los nuevos billetes y monedas en euros. Los objetivos principales de esta acción informativa era familiarizar a los ciudadanos con la que es su nueva moneda desde el 1 de enero de 2002, garantizar una transición fluida al euro, y asegurar la correcta formación de las fuerzas de seguridad y los cajeros de banca y comercio que manejan habitualmente efectivo.

Para alcanzar estas metas, el Banco de España y el BCE difundieron los siguientes mensajes:

— Aspecto físico de los billetes y monedas en euros (diseño, tamaños, colores y denominaciones).

— Datos prácticos sobre la introducción al euro (plazos y modalidades de canje).

— Elementos de seguridad de los nuevos billetes a partir de septiembre de 2001 (propiedades táctiles, hilo de seguridad, elementos metalizados, marca de agua).

Asimismo, la máxima autoridad monetaria europea, el BCE, creó un Grupo de Coordinación Interinstitucional para la implantación de un sistema de protección del euro, que garantice la ausencia de falsificaciones de la nueva moneda europea. Este instrumento se enmarca dentro de las numerosas medidas de protección técnica de la divisa europea tomadas por el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y la Comisión Europea, en colaboración con los Estados miembros.

En cuanto a la Comisión Europea, ésta adoptó en el mes abril de 2001 una propuesta con 20 prácticas diseñadas con el fin facilitar la transición a la nueva moneda sin sobresaltos desde el 1 de

enero de 2002. Algunas de estas medidas debían implantarse antes del 1 de enero de 2002 y otras diez después de esta fecha, tras la puesta en circulación de la moneda única.

En nuestro país en el mes de junio fue presentada la Campaña de Comunicación del Euro 2001-2002, con una duración prevista hasta el verano del 2002, y cuyo objetivo principal es acercar el euro a los ciudadanos españoles. La campaña está protagonizada por «los García», representantes de una familia típica española cuyos componentes muestran diferentes actitudes ante la moneda única.

Presentación de los billetes y monedas del euro

En el mes de agosto de 2001, coincidiendo con la bajada de tipos por parte del Banco Central Europeo[148], tuvo lugar la presentación pública de los nuevos billetes de euro y de sus elementos de seguridad, aquellos rasgos técnicos y gráficos que emplean las Casas de Moneda para dificultar su falsificación. La presentación fue realizada conjuntamente por el Presidente del BCE, Wim Duisenberg y Eugenio Domingo Solans, miembro del Comité ejecutivo y responsable de la supervisión del proceso de fabricación de los billetes.

A fin de proteger los billetes en euros contra la falsificación, éstos incorporan una serie de elementos de seguridad, que se pueden percibir a simple vista y que permitirán detectar los ejemplares falsos. Aunque nunca se puede impedir un intento de falsificación, estos elementos dificultarán la operación. Además, se han añadido a los billetes dispositivos de lectura automática que permitirán a las máquinas que los procesen comprobar su autenticidad.

En este sentido, los siete elementos de seguridad de los billetes son: marca de agua, papel pintado, calcografía, hilo de seguridad, holograma metalizado, las tintas con efecto óptico, y la visión por transparencia o imagen coincidente.

Euros infalsificables

En nuestro país, al igual que en otros Estados miembros de la zona euro, en agosto se inició la etapa de predistribución de monedas y billetes a las entidades bancarias y grandes superficies. El reparto comenzó con monedas, que son más seguras, continuando a partir del 15 de septiembre con los billetes en euros.

[148] Véase epígrafe 5.2 de este capítulo.

Desde el mes de octubre se distribuyeron más de doscientos millones de ejemplares de folletos sobre billetes y monedas y sus elementos de seguridad, a fin de garantizar que todos los hogares del Área Euro recibieran información adecuada.

En el Consejo Europeo celebrado en el mes de octubre de 2001 en Gante, se trató, entre otros aspectos, la evolución sobre los preparativos para la introducción de los billetes y monedas de euro en los diferentes países del Área Euro. En este sentido, el Consejo comprobó con satisfacción que: las administraciones nacionales habían finalizado prácticamente sus preparativos; la etapa de predistribución a entidades financieras, a las grandes superficies, y posteriormente, al comercio minorista en la zona euro estaba preparada; se habían adoptado las medidas necesarias en materia de seguridad, transporte y almacenamiento de los billetes y monedas; se estaban intensificando las campañas informativas de los Estados miembros del Eurosistema y de la Comisión, con especial atención para los sectores de población más frágiles; se había establecido un marco para la distribución de los nuevos billetes al sector financiero situado fuera del Área Euro. También expresó su reconocimiento a los operadores económicos privados, y, en particular, a las entidades financieras y comerciales, por el esfuerzo realizado en la preparación de la transición al euro.

Por último, el Consejo Europeo solicitó a los Estados miembros, al Ecofín, a la Comisión Europea y al Banco Central Europeo que dedicasen una atención especial a los siguientes aspectos: el nivel de preparación de las administraciones locales, porque, entre otras cosas, debían acelerarse los trabajos relativos a la transición en las entidades locales menores; el esfuerzo adicional que deberá realizarse para la preparación de las pequeñas y medianas empresas (con menos de 50 personas); la asunción por los agentes económicos de compromisos relativos a la estabilidad de los precios —lo cual exigirá asegurar su cumplimiento, por lo que el Consejo indica que los abusos que se produzcan deberán ser denunciados—; la mejora del funcionamiento de los sistemas de pago transfronterizos y, en particular, la reducción de sus costes.

El gobierno español inició el 1 de diciembre una de las acciones principales de la última etapa de la Campaña de Comunicación Euro del Ministerio de Economía, con el envío de una carta del

Presidente del Gobierno, un folleto con información sobre la nueva moneda y una tarjeta euroconversora. Cerca de 17 millones de hogares recibieron este envío informativo, destinado a facilitar a los ciudadanos su adaptación a la nueva moneda.

Las entidades financieras privadas y el euro

Las entidades privadas de crédito también han desempeñado un papel clave en la introducción de la nueva moneda. La operación representa un desafío logístico sin precedentes sufragado principalmente por bancos y cajas. El coste medio estimado de la operación de transición se estima entre un millón y millón y medio de pesetas por sucursal bancaria. Por lo tanto, considerando que hay más de 40.000 oficinas en España, el coste total se elevará a casi 60.000 millones de pesetas (360 millones de euros). Este cálculo recoge, tan sólo, la factura que han tenido que pagar las entidades a las empresas de seguridad por el transporte, manipulado, almacenamiento y custodia de los billetes y monedas, los seguros, el control de las oficinas y los quebrantos y riesgos (diferencias de caja, billetes falsos, etc.).

Para atender las necesidades que se detecten, el Banco de España y las entidades de crédito acordaron ampliar la disponibilidad de sus servicios a la clientela de un conjunto estratégico de sucursales para lograr una retirada más segura de los billetes de euros. El día 1 de enero de 2002 pudieron canjearse monedas y billetes en las horas centrales del día. Durante el periodo de doble circulación, hasta el 28 de febrero, se retrasaron los horarios de cierre para recibir, si fuera necesario, retiradas masivas de billetes de pesetas.

Conforme al acuerdo de intenciones alcanzado por el Banco de España y las entidades bancarias, la gran mayoría de ellas anticiparon al último trimestre de 2001 la redenominación en euros de las cuentas corrientes y de los medios de pago relacionados con ellas. La redenominación se realiza por el saldo que presente la cuenta el día de la redenominación, aplicando el tipo de conversión, así como el régimen de redondeo, establecido en el artículo 11 de la Ley 46/1998, de 17 de diciembre, sobre la Introducción del euro (*Ley Paraguas*). La redenominación es gratuita.

Éxito de la puesta en circulación del euro

El proceso de transición de la peseta al euro ha sido un éxito, tanto desde un punto de vista operativo durante el periodo en el que ambas monedas han convivido como desde el rápido ritmo de adaptación y uso por parte de consumidores y empresas. En su Dictamen

sobre la *Ley Paraguas*[149], el Consejo Económico y Social estimó que el plazo máximo inicial, fijado en el Anteproyecto en seis meses desde el 1 de enero del 2002, de convivencia de los billetes y monedas en pesetas con los billetes y monedas en euros como medio de pago de curso legal, era demasiado largo, por lo que consideró que el Gobierno debía reducir reglamentariamente dicho plazo, previa consulta y de forma consensuada con los agentes económicos y sociales y con las organizaciones de consumidores. En opinión del CES, y tal y como se ha demostrado en los dos primeros meses del año 2002, el mantener un plazo tan largo sólo servirá para complicar y retrasar el uso generalizado del euro, tanto por parte de las empresas como de los consumidores y usuarios.

7.3.3. **Reformas estructurales: una sociedad basada en las nuevas tecnologías y el conocimiento**

7.3.3.1. *Los déficit de Europa y España en materia estructural*

La necesidad de afrontar reformas estructurales profundas en los países de la Unión Europea sigue constituyendo una cuestión de máxima necesidad, y un asunto que alimenta los principales debates.

Estas reformas son imprescindibles para conseguir un verdadero mercado único europeo para los bienes, los servicios y los factores de producción, complementando los, en principio ya totalmente integrados, de personas y capitales –a pesar de sus muchas dificultades que obligan a seguir adoptando medidas para incentivarlos–. Estas reformas son también cruciales porque representan la única vía capaz de asegurar en el futuro los niveles de inversión, crecimiento y el empleo potenciales de la Unión Europea, que sigue descolgada de Estados Unidos, su principal competidor y referencia tecnológica a imitar.

Los déficit de Europa frente a EEUU

En este sentido, en los últimos diez años, con todas las cautelas que es obligado adoptar a la hora de considerar e interpretar estos indicadores[150], Estados Unidos ha conseguido aumentar su PIB a una tasa media anual media del 3,7 por 100, frente a sólo el 2,1 por

[149] CES, Dictamen 9/1998 sobre el Proyecto de Ley de Introducción del euro.

[150] Center for Economic Policy Research. CEPR Bulletin, <www.cepr.org.>

100 de la Unión Europea, obteniendo por tanto una ventaja de más de 1,1 billones de euros a la Unión Europea —equivalente al PIB de Italia—. También, durante este periodo, Estados Unidos ha elevado su ritmo potencial de crecimiento, que varía entre el 3 por 100 y el 3,5 por 100 anual, mientras el de la Unión Europea se situaría por encima de un 2,5 por 100, invirtiendo la relación entre ambos bloques que existía hace diez años.

Si se atiende a la relación entre PIB y productividad, la relación tampoco favorece especialmente a Europa. Actualmente el PIB por habitante de la Unión Europea, medido en términos de poder adquisitivo, equivale al 65 por 100 de Estados Unidos. Un tercio de esta diferencia se explica porque la productividad de los factores —entre ellos el trabajo— es mayor en Estados Unidos. Otra tercera parte se debe a que la tasa de empleo es más elevada en Estados Unidos, donde trabajan un 74 por 100 de los que están en edad de hacerlo frente aun 64 por 100 en la Unión Europea. El último tercio se justifica porque las personas empleadas en Estados Unidos trabajan más horas en cómputo anual que las europeas, 1.880 frente a 1.650 horas.

Asimismo, durante la última década Estados Unidos ha logrado mantener un incremento medio anual de la productividad por trabajador no agrícola superior al 2 por 100, mientras el empleo crecía a una tasa media del 1,7 por 100. Por el contrario, en la Unión Europea la productividad mejoraba a un ritmo del 1,8 por 100 mientras que el empleo sólo crecía el 0,65 por 100, si bien estas cifras varían dependiendo del periodo que se tome en consideración.

En Estados Unidos existe un verdadero mercado único e integrado, en el que las empresas están sometidas a unos niveles de competencia muy elevados desde hace mucho más tiempo que las de la Unión. Ello les ha llevado a realizar, mucho antes que sus potenciales competidoras europeas, inversiones muy grandes en capital físico y en nuevas tecnologías que son, a su vez, las razones por las cuales ha aumentado tanto la productividad media de todos sus factores de producción y en particular la del trabajo.

Pero no es sólo ese mayor grado de competencia el que explica esa gran brecha. La tasa de crecimiento de la inversión real bruta norteamericana durante la última década —o fase expansiva del ciclo—, ha sido del 6,7 por 100, frente a un 2 por 100 en la Unión Europea. La tasa de crecimiento de la inversión real en bienes de

equipo y tecnología ha sido del 11,1 por 100, frente al 4,7 por 100 de la Unión Europea. Ello explica por qué la productividad por persona empleada en la Unión Europea equivale sólo al 72 por 100 de la media norteamericana.

Estas conclusiones para el conjunto de la economía europea no deben de ocultar la situación de la economía española en el seno de Europa[151]. Así, la tasa de inversión en capital físico, humano, tecnológico y público de la economía española, es inferior al del resto de la Unión Europea, lo cual conduce a un modelo de convergencia real excesivamente apoyado, sobre todo, en la creación de empleo (aproximando los niveles de empleo y actividad a la media comunitaria). Si se mantiene esa insuficiencia inversora, sus efectos podrían agotarse en cuanto estas variables (actividad y empleo) se equiparen a la media comunitaria, limitando la capacidad de culminar el proceso de convergencia real de la economía y sociedad española con la Unión Europea. Es más, tampoco parece posible aproximar los niveles de empleo y actividad a la media comunitaria mientras no lo hagan también las dotaciones de factores productivos.

La innovación tecnológica en España

La innovación fortalece la competitividad europea al desarrollar nuevos procesos y productos. Su importancia fue confirmada por los líderes de la Unión Europea durante la cumbre de Lisboa de 2000, cuando solicitaron a la Comisión que preparara y publicara un Cuadro de Indicadores anual sobre la innovación. El primer informe completo sobre estos indicadores analiza la capacidad de innovación de cada Estado miembro y concluye que, aunque se han realizado algunas mejoras, la Unión todavía va a remolque de Estados Unidos y Japón. El Cuadro Europeo de Indicadores de la Innovación muestra logros y tendencias, enfatiza los puntos fuertes y débiles en los rendimientos de cada Estado miembro y examina la convergencia respecto de la innovación en la Unión.

La Comisión Europea presentó en octubre de 2001 el primer informe[152] que pone claramente en evidencia el retraso de España en

[151] Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 2000,* págs. 151 y ss.

[152] Primer Cuadro de Indicadores sobre la Innovación. Servico de Información Comunitario sobre Investigación y Desarrollo (CORDIS). Comisión Europea, octubre de 2001.

el campo de la innovación si se compara con la mayor parte de los países de la Unión Europea, aunque señala ciertas áreas de progreso.

Los 17 indicadores estudiados en el informe del ejecutivo comunitario corresponden a cuatro áreas: recursos humanos, producción de conocimiento, transmisión y aplicación de nuevos conocimientos, y financiación de la innovación, resultados y mercado. Todos los países de la Unión Europea están mejorando sus resultados en estos ámbitos, en general, aunque persisten grandes diferencias entre ellos. En cualquier caso, en su conjunto, la Unión Europea sigue estando por detrás de Estados Unidos y Japón. A pesar de que España ha mejorado, se mantiene en el grupo de los peor preparados para trasladar al mercado los resultados de la investigación científica y técnica. En esta misma línea se encuentran Italia, Grecia y Portugal.

España presenta, como factores positivos, el capital conseguido para innovación en los últimos años y la llegada de nuevos productos al mercado, aunque este último indicador es citado en el informe como posiblemente poco fiable. Su mayor debilidad en comparación con otros países europeos está en el muy bajo nivel de inversión pública y privada en investigación y desarrollo, la escasez de patentes de alta tecnología y el bajo índice de acceso a Internet.

Los países líderes de la innovación en la Unión Europea exhiben en muchos indicadores avances significativos sobre los Estados Unidos y Japón. Por ejemplo, Reino Unido, Irlanda y Francia son los primeros países del mundo por titulados en Ciencias y Tecnología; Finlandia, Holanda y Suecia, en I+D pública; Suecia, en I+D privada; Holanda, Suecia y Dinamarca, por sus niveles de Internet en los hogares. Todo ello demuestra el gran potencial del que dispone la Unión Europea para intercambiar buenas prácticas y conocimientos, así como para reforzar la colaboración entre los Estados miembros y la Unión.

7.3.3.2. *Una sociedad basada en las nuevas tecnologías y el conocimiento: el Consejo Europeo de Barcelona*

Reformas estructurales

Las reformas estructurales se han convertido en una de las prioridades de la Unión desde el Consejo Europeo de Lisboa del año 2000. En marzo de 2001 se celebró el Consejo Europeo de Estocolmo,

Consejo de primavera de la Presidencia sueca del primer semestre de 2001 de la Unión Europea, que vino a ser una continuación del de Lisboa[153] celebrado en marzo del año anterior. Entonces se fijaron una serie de compromisos y objetivos que exigen la adopción de reformas estructurales en numeroso campos con el fin de conseguir que la economía de la Unión Europea se pueda convertir en la más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible y alcanzar el pleno empleo.

En Estocolmo, de los seis temas concretos en materia estructural que la Comisión consideraba prioritarios, el Consejo alcanzó únicamente acuerdos en lo que concierne a la reforma que permitirá integrar los mercados financieros y, por otra parte, al establecimiento de nuevos objetivos de creación de empleo en 2005. Las otras cuestiones, como el calendario de liberalizaciones, espacio aéreo único, patente comunitaria, entre otras, quedaron bloqueadas por la oposición de algunos de los países miembros de la Unión Europea. Con todo se instó al Consejo y a la Comisión a que informasen conjuntamente al Consejo Europeo de primavera de 2002 de Barcelona sobre la forma de aumentar la participación de la mano de obra y fomentar la prolongación de la vida activa, tal y como sucedió. Este informe debería dedicar una atención especial a la necesidad de reducir los estrangulamientos del mercado laboral, la economía informal y los factores de los sistemas fiscales y de prestaciones sociales que disuaden a hombres y mujeres de ocupar empleos.

Asimismo, en Estocolmo el Consejo señaló que la regulación de los mercados de valores mobiliarios ha de ser suficientemente flexible para permitir responder a la evolución de los mercados, a la vez que se tiene en cuenta la necesidad de transparencia y seguridad jurídica. Además es preciso apoyar la inversión y la innovación mediante un aumento del suministro de capital-riesgo. En esta línea, aprobó un nuevo enfoque de regulación que permitirá crear antes de 2004 un mercado único de valores mobiliarios. Asimismo, todos los países de la Unión Europea se comprometieron a integrar en su legislación en el plazo de un año el 98,5 por 100 de las directivas comunitarias, con el objetivo de mejorar el funcionamiento del mercado interior y de evitar las disparidades entre Estados.

[153] Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 2000,* págs. 161 y ss.

Prioridades de la Comisión para Barcelona

Con el fin de dar a conocer sus prioridades para el Consejo Europeo de Barcelona, la Comisión Europea presentó la Comunicación[154], La estrategia de Lisboa, hacer realidad el Cambio, en el que presentaba sus prioridades para dicho Consejo. La Comisión consideró entonces que la Unión Europea debe seguir las líneas de política acordadas en Lisboa de estabilidad macroeconómica, manteniendo el impulso subyacente de la estrategia de Lisboa en su conjunto. Todos los objetivos marcados en Lisboa se refuerzan mutuamente, lo cual exige un planteamiento integrado, por lo que es fundamental subsanar la falta de resultados tangibles de las reformas estructurales y económicas y asegurar que el desarrollo sostenible forma parte integrante de estas reformas, seguir fomentando la cohesión económica y social y tomando las medidas necesarias para garantizar unas pensiones seguras y viables en el futuro y desarrollar el espíritu de empresa en un entorno empresarial competitivo.

La Comisión, en dicha Comunicación, identifica tres ámbitos prioritarios a los que el Consejo Europeo de Barcelona debe impulsar:

— Desarrollar las políticas de empleo, prestando especial atención a las reformas activas de los mercados de trabajo.

— Continuar las reformas cubriendo las lagunas existentes en las principales industrias en red, así como acelerando la integración de los mercados financieros pare conseguir unos mercados conectados en una Europa conectada.

— Aumentar la inversión en conocimiento.

La Comisión ilustró este planteamiento con una serie de indicadores que muestran hasta dónde deben todavía dirigirse los esfuerzos de la Unión y de los Quince en esta materia (cuadro I-45).

El Consejo Europeo de Barcelona

En el Consejo Europeo de Barcelona celebrado los días 15 y 16 de marzo de 2002 los Quince pactaron una apertura del mercado energético compatible con las exigencias sociales de Francia. El mercado energético sólo se abrirá para las empresas en 2004, exac-

[154] La estrategia de Lisboa, hacer realidad el Cambio. Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de primavera en Barcelona. COM(2002)14 final. Bruselas, 15-1-2002.

CUADRO I-45

AVANCES HACIA LOS OBJETIVOS DE LISBOA E INDICADORES DE MEJORES RESULTADOS

Conceptos	Lisboa (datos disponibles)	Barcelona (últimos datos)	Indicador de mejores resultados en la UE*	Objetivo de la de la UE para 2010
Contexto económico general				
PIB per cápita en EPA 1995, US: 100 (99/01)	65,1	65,1	96,0	
Índice de crecimiento del PIB a precios constantes 1995 (99/01)	2,6	1,6	4,9	
Productividad por empleado en EPA, US=100 (99/01)	74,0	72,2	106,0	
Empleo				
Global (% de la población activa) 99/01	63,2	63,9	73,6**	70 67 (2005)
Mujeres 99/01	52,8	54,7	69,0	60 57 (2005)
Trabajadores de más edad (55-64) 99/01	37,2	38,3	66,0	50
I + D				
Gasto total (público y privado) en I + D como % del PIB Años 98/00	1,87	1,90	3,1	3,0
Proporción del gasto total en I + D financiada por la industria (%) Años 98/99	55,1	55,9	68,1	73,3
Educación y formación				
Gasto público en educación como % del PIB Años 99/00	5,0	5,1	6,7	–
Abandono temprano de los estudios (% no participante en educación complementaria) Años 99/01	18,7	17,7	7,2	9,4
Aprendizaje permanente (% de adultos participantes) Años 99/01	8,2	8,3	21,4	–
Implantación de Internet				
UE, hogares (% de hogares) Años 00/01	18,4	37,7	60,6	
UE, banda ancha (% de hogares, acceso por cable/ADSL) Años 99/01	2,5	5,8	14,9	
UE, colegios (% de todos los colegios) Año 01	–	89,0	99,0	100 antes de acabar 2001
Contratación pública				
Valor de las ofertas publicadas en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (% del PIB) Años 98/00	1,8	2,4	3,9	–
Capital-riesgo				
Fase inicial (% del PIB) Años 99/01	0,038	0,036	0,079	–
Expansión (% del PIB) Años 95-97 / 97-99	0,104	0,099	0,192	–
Ayudas estatales				
Ayudas como % del PIB Años 95-97 / 97-99	1,1	0,9	0,5	–
Cohesión social				
Riesgo de pobreza (una vez efectuadas las transferencias sociales) Años 97/98	18	18	10	

* Media no ponderada de los tres Estados miembros de la Unión Europea con mejores resultados.

** Las mejores prácticas de 2001 se han estimado tomando como base las cifras de 2000 para Dinamarca y Holanda, y las de 2001 para Reino Unido.

Fuente: La estrategia de Lisboa, hacer realidad el Cambio. Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de primavera en Barcelona. COM(2002) 14 final y Eurostat.

tamente tal y cómo deseaba Francia, en contra de la opinión del resto de Estados de la Unión Europea. El mercado energético de empresas equivale al 70 por 100 del total.

La existencia de cinco países en plena campaña electoral (Alemania, Francia, Holanda, Irlanda y Portugal), dificultó adoptar las reformas económicas planteadas.

Mercado energético

La liberalización de los mercados energéticos se cerró con el compromiso de liberalizar la electricidad y el gas en el año 2004 para las empresas (un año más tarde que lo deseado por la mayoría) y con una ambigua referencia a que, antes de la primavera de 2003, los líderes europeos pactarán nuevas medidas. Esas medidas tendrán en cuenta la definición de las obligaciones de servicio público, debatiendo lo que puede ser considerado un servicio universal, así como la seguridad de abastecimiento y la protección de los grupos de población más vulnerables. Así se recogía la condición francesa y se equilibraban las posiciones de los Estados más liberalizadores, como España e Italia, frente a los menos como Alemania o Francia.

En cualquier caso el compromiso alcanzado por los Quince sitúa en el año 2005 el momento a partir del cual todos deberán haber elevado las interconexiones eléctricas mínimas hasta el 10 por 100 de la capacidad de la producción instalada, pudiendo permitir la contratación de energía en cualquier punto del continente y permitiendo a países como España superar los problemas derivados de su particular situación geográfica.

El acuerdo contempla también que la transmisión y la distribución deberán estar separadas de la producción y el suministro. Las tarifas de acceso a la red deberán ser transparentes y públicas. Cada Estado miembro tendrá que crear un órgano regulador que controle el establecimiento de esas tarifas.

A propuesta de Francia los Quince asumieron que se elaborará una directiva-marco para consolidar y especificar los principios que regularán los servicios económicos de interés general, para conseguir que la apertura de mercados de servicios tenga en cuenta la importancia de unos servicios públicos de calidad.

Otros mercados

El Consejo Europeo reafirmó su compromiso de adoptar este año las normas que permitirán completar la plena integración de las bolsas en el año 2003 y del mercado de servicios financieros en el 2005.

En telecomunicaciones los Estados se han comprometido a garantizar la plena aplicación del nuevo marco regulador antes de mayo de 2003. También deberán dar prioridad a la disponibilidad y utilización generalizada de redes de banda ancha antes de 2005 y al desarrollo de la nueva versión del protocolo Internet *Ipv6*. Así mismo la proporción entre el número de alumnos y ordenadores personales conectados a Internet deberá ser de uno por cada 15 alumnos en la primavera de 2003.

En otros ámbitos, en Barcelona se hicieron realidad dos grandes retos de gran visibilidad para los ciudadanos: el lanzamiento del sistema europeo de posicionamiento por satélite Galileo y la creación de un espacio aéreo integrado, el *cielo único*.

El acuerdo sobre la liberalización del transporte[155] ferroviario también fue menos profundo de lo previsto aunque consiguió la apertura total de los servicios de transporte ferroviario de mercancías y la interoperatividad de los distintos sistemas de gestión de las redes ferroviarias antes del 2004.

I+D+i = 3 por 100 del PIB en 2010

En Barcelona los Quince se comprometieron a invertir el 3 por 100 del PIB en I+D+i (investigación, desarrollo e innovación) en el año 2010. El gasto actual de la Unión Europea es del 1,9 por 100 y este objetivo para 2010 debe situarlo en nivel comparable al que ya tiene hoy Estados Unidos —2,8 por 100 actualmente—. Dos tercios del nuevo esfuerzo lo deberán hacer las empresas privadas. Los Quince deberán adoptar el sexto programa marco en junio de 2002. Antes del año 2003 se desarrollará un plan de acción europeo en el ámbito de la biotecnología que responda a las inquietudes de orden ético y social de los Quince. La Comisión intentará presentar un enfoque común sobre la patente comunitaria durante el año 2002.

[155] Con el fin de asegurar unos medios de transporte eficaces, seguros y de calidad, el 12 de septiembre de 2001 la Comisión Europea adoptó el Libro Blanco: «La política europea de transportes de cara a 2010: la hora de la verdad». Con el que se recobraba, en la esfera comunitaria, el interés por la política común de transportes.

En cuanto a la educación, cada vez más relacionada con la I+D+i, los Estados miembros deberán introducir instrumentos para garantizar la transparencia de los diplomas y las cualificaciones y garantizar la enseñanza de dos lenguas comunitarias y el desarrollo de la cultura digital. También se generalizará la existencia de una titulación en informática e Internet para los alumnos de secundaria.

Aumentar la competencia

Los Quince deberán haber alcanzado en la primavera de 2003 el objetivo de adopción del 98,5 por 100 de la legislación comunitaria relativa al mercado interior y el 100 por 100 de las directivas que lleven un retraso superior a los dos años en el proceso de su transposición. Asimismo antes del final de 2002 deberá estar adoptado el nuevo marco jurídico que permitirá modernizar las normas actuales de la competencia en la Unión Europea. Antes de mayo del año 2002 los Quince deberán haber aprobado las nuevas normas sobre contratación pública.

7.4. Política europea de empleo y política social

Empleo en Barcelona

En el Consejo Europeo de Barcelona celebrado en marzo de 2002 durante el semestre de Presidencia española la Unión Europea reafirmó los objetivos marcados en Lisboa hace dos años para conseguir el pleno empleo en el año 2010: que la tasa global de empleo se eleve al 70 por 100 (hoy seis puntos menos), lo que supone crear 20 millones de empleos nuevos, de los que entre 11 y 12 deberán ser para mujeres y cinco para mayores de 55 años.

El objetivo de los Quince es el de consolidar su estrategia lanzada hace dos años en Lisboa para hacer de la Unión Europea la zona más competitiva del mundo en 2010 superando a Estados Unidos en esta materia. La estrategia de Lisboa se diseñó en 2000, en un momento de intenso crecimiento económico, cuando las previsiones eran que PIB de la Unión Europea crecerían durante toda la década a una media del 3 por 100, lo cual no se ha podido cumplir. El contenido del plan sólo podrá cumplirse si la Unión es capaz de regresar a una tasa de crecimiento medio cercano al 4 por 100, dos puntos y medio más que la actual. En las conclusiones de la Cumbre de Barcelona no se hace mención alguna a esa cifra. Tan sólo se insiste en que debe haber un claro compromiso con las reformas económicas para aumentar el potencial de crecimiento —que se situaría en torno al 2,5 por 100 del PIB— y de creación de empleo de la Unión Europea.

Además todos los cálculos se realizaron para una Unión compuesta por 15 países, es decir, sin tener en cuenta que a partir del año 2004 se incorporarán 10 nuevos socios más pobres. Se estima que el efecto de las incorporaciones de los nuevos miembros a la Unión restará medio punto al crecimiento medio del PIB de los Quince.

Flexibilización frente a equilibrio social

En Barcelona, la Unión mostró su voluntad de seguir profundizando en una mayor flexibilidad del mercado laboral aunque, se moderó el objetivo inicial de retrasar la edad media de jubilación y se matizó la relación entre salarios y productividad. Los Quince señalaron que debía evitarse que las prestaciones por desempleo sean en ocasiones ligeramente menores que los salarios, con lo que se desincentiva la búsqueda de empleos. En esta línea se aprobó la propuesta para que en la negociación salarial se tenga en cuenta el nivel de productividad y la situación del mercado laboral en cada región, aunque Alemania insistió en que en el texto final se formulara una relación directa entre ambas cuestiones.

En sentido contrario, se asumió que, en el caso de que se adopten rebajas fiscales, se dé prioridad a los trabajadores con los salarios más bajos, y que se garantice un equilibrio adecuado entre flexibilidad para poder cambiar de trabajo y seguridad para mantenerlo. Los regímenes fiscales y las prestaciones por desempleo deberán adaptarse para fomentar la búsqueda de nuevos empleos. Los salarios se tendrán que diferenciar en función de la productividad y, en consecuencia, de los conocimientos y cualificación del empleado.

Asimismo, los Gobiernos deberán garantizar la formación de los empleados a lo largo de toda la vida laboral, a la vez que se deberá crear un sitio especial en Internet para facilitar la búsqueda de empleo en toda la Unión, que permita incrementar la movilidad de los trabajadores. En 2005 tendrán que estar suprimidos los obstáculos normativos y administrativos que dificultan la movilidad en el mercado laboral.

A escala europea, para promover la movilidad, los Quince deberán aumentar la posibilidad de transferencia de los derechos de seguridad social y de las pensiones. También se creará una tarjeta sanitaria europea que sustituirá a los actuales formularios antes del final del año 2003.

Se ratificó el compromiso de alcanzar a final de esta década el pleno empleo, para lo que se fijaron una serie de nuevos objetivos cuantitativos en materia de acceso de la mujer al mercado de trabajo o, en pensiones, el de aumentar progresivamente en cinco años la edad media de jubilación efectiva en el año 2010 —que para la Unión Europea es de 58 años en la actualidad como media—. En este sentido se acordó que los Estados miembros reduzcan los incentivos a la jubilación anticipada en las empresas, al tiempo que deberán hacerse esfuerzos para aumentar las oportunidades de los trabajadores de más edad.

Conciliación de la vida familiar y laboral

Los Quince aprobaron medidas que permitirán conciliar la vida familiar y laboral, fomentando por ejemplo la creación de guarderías o creando más puestos de trabajo para quienes atienden a personas de elevada edad. También se potenciará que los desempleados, y de forma especial las mujeres, reciban formación en nuevas tecnologías. Por ello el acuerdo contempla suprimir los elementos que desincentivan la participación de la mano de obra femenina y para ello deberá garantizarse el acceso a los servicios de acogida del 90 por 100 de los niños entre tres años y la edad de escolarización obligatoria para 2010, y a las guarderías para el 33 por 100 de los menores de tres años.

La opinión de los agentes sociales europeos

Los agentes sociales europeos presentaron un documento conjunto sobre desarrollo permanente de cualidades y cualificación con motivo de la celebración de la Cumbre Social Europea la víspera de la celebración del Consejo Europeo de Barcelona.

Una vez concluido, los agentes sociales europeos han valorado los resultados del Consejo Europeo de Barcelona. Por parte sindical, la Confederación Europea de Sindicatos, han lamentado que las medidas aprobadas no sigan un esquema que demuestre la existencia de un programa que sirva para crear una economía europea próspera y competitiva capaz de albergar al euro en un marco de política económica coordinada, y que además sea capaz de desarrollar su propio plan de Europa Social y de cohesión social, al tiempo que se relanza la política europea de empleo. Su preocupación fundamental ha sido la imposibilidad de adoptar medidas coherentes con el objetivo de hacer frente a la desaceleración de la actividad económica. Así, las medidas, en cierto sentido, parecen formar parte de un catálogo de recetas más que de un esquema com-

pleto que pueda contribuir a medio y largo plazo a construir Europa. La consecución del pleno empleo fue el eje esencial de la estrategia de la cumbre de Lisboa del año 2000 y la cita de Barcelona ha servido, al menos, para ratificarlo aunque sea bajo el objetivo genérico de crear más y mejores empleos, un objetivo que ya existía. La CES solicita una verdadera coordinación de las políticas económicas, y especialmente de la política monetaria, para reactivar la economía europea, reconsiderando incluso los compromisos en materia de déficit público y estabilidad presupuestaria alcanzados. Los sindicatos esperan que los 20 millones de empleos que se pretende crear no se consigan en detrimento de la calidad laboral. Entre otras medidas, la CES ha pedido la adopción de medidas que regulen las reestructuraciones empresariales y en particular algunos comportamientos de las transnacionales difíciles de justificar.

La Confederación de Organizaciones Empresariales —industriales— Europea (UNICE), por el otro lado, reconoce los rasgos positivos que implican apuestas como la de la liberalización de los sectores de la energía o las telecomunicaciones, si bien echan en falta una mayor voluntad para acompañar estas medidas con otras realmente modernizadoras y dinamizadoras de la economía europea también en el ámbito de las reformas estructurales. UNICE estima que, tras Barcelona, las políticas comunitarias deben centrarse con mayor intensidad y con medidas concretas en la promoción de la innovación y el espíritu empresarial, la simplificación en aras de la coherencia de las regulaciones de los mercados de trabajo, la formación continua, la consecución del mercado interior, la integración de los servicios financieros a escala europea, y la mejora y reforma de las competencias y capacidad reguladora de la Unión para poder aplicar sus objetivos en materia de desarrollo sostenible —económico, social y medioambiental— de modo eficiente.

El BCE y Barcelona

El BCE publicó un informe[156] cuatro días antes del comienzo de la Cumbre de Barcelona en el que reclama un mercado laboral más flexible, así como una reforma de los sistemas nacionales de negociación colectiva, en la línea de las reivindicaciones que durante el año 2001 han realizado los gobiernos de España, Italia y Reino Unido.

[156] Banco Central Europeo. *Desajustes de los mercados de trabajo en los países del área euro,* marzo de 2002.

Al BCE le preocupa también el desajuste de la oferta y demanda de trabajo del mercado de trabajo europeo, en particular el número creciente de vacantes no cubiertas y las dificultades que experimentan numerosas empresas para contratar a trabajadores, al tiempo que la tasa de desempleo para el conjunto de la Unión se mantiene estable en torno al 8 por 100. Esta preocupación por lo que el BCE llama «procesos de ajuste eficientes del mercado de trabajo» resulta interesante puesto que centra la atención de esta institución eminentemente monetaria y financiera sobre aspectos estructurales del mercado de trabajo. El BCE subraya que un funcionamiento incorrecto del mercado de trabajo afecta el entorno económico en el que se aplica la política monetaria, al reducir el producto potencial, reduce la capacidad de crecimiento no inflacionario en el corto plazo y alimenta crecimientos de los salarios por encima de la productividad, generando presiones inflacionistas. Unos mercados de trabajo con capacidad de ajuste eficiente en combinación con salarios flexibles son para esta institución la mejor garantía para asegurar el ajuste de precios y salarios a las medidas de política monetaria. También constituyen el marco más apropiado para reducir los efectos de las medidas de política monetaria a corto plazo sobre la economía real, asegurando una mayor estabilidad macroeconómica. En los países de la zona euro, sin autonomía monetaria, esta capacidad es particularmente importante para poder afrontar choques asimétricos con ciertas garantías.

El BCE ratifica la mejoría generalizada del mercado de trabajo en toda la Unión Europea, la reducción del desempleo de larga duración por razones estructurales y las razones que explicarían esas dificultades para encontrar trabajadores en numerosas regiones en combinación con elevadas tasas de desempleo en otras. Así, habrían aumentado tanto las disparidades regionales en diferentes variables como los niveles formativos de distintos grupos, mostrando las dificultades que presenta la oferta de trabajo para adaptarse a las nuevas exigencias derivadas del crecimiento de la competencia en un marco globalizado, así como de los cada vez más rápidos cambios tecnológicos.

El BCE considera que en algunos países de la Unión Europea no se observa ningún tipo de relación entre la tasa de desempleo y el número de vacantes disponibles o sin cubrir, demostrando que a pesar de las reformas adoptadas en la década de los años noventa

en los mercados de trabajo todavía subsisten fuentes de desajustes importantes. Para el BCE las vías para corregir estas deficiencias son la mejora de los sistemas de mediación en los mercados de trabajo; salarios más flexibles y diferenciados; mejor educación, formación profesional y formación continua; reformas de los sistemas fiscales y de prestaciones; legislación sobre protección del empleo menos restrictiva; flexibilización de la distribución del tiempo de trabajo; y medidas para potenciar la movilidad del trabajo.

Pensiones en la UE

La Comisión Europea tiene previsto aprobar legislación que permita a los Quince aplicar los incentivos fiscales de los planes de pensiones complementarios nacionales a aquellos que se contraten en otros Estados miembros de la Unión Europea. Esta medida impulsará la competencia en el mercado de fondos de pensiones a pesar de la diversidad de modelos vigentes en los Estados miembros.

Por este motivo, la Comisión Europea tiene previsto aprobar una comunicación que plantee el camino para eliminar los obstáculos fiscales que limitan el desarrollo de los planes de pensiones transfronterizos. Una vez que este propósito se convierta en norma, no sólo beneficiará a aquellos trabajadores que tras suscribir un plan de pensiones en uno de los Quince Estados miembros fuesen trasladados a trabajar en otro Estado miembro, sino que también permitirá que una empresa española contrate en otro país miembro de la Unión Europea sus planes de pensiones y siga disfrutando de las ventajas fiscales que tienen estos planes en la legislación tributaria española.

De esta forma, la competencia aumentará entre las entidades que oferten planes de pensiones complementarios. El avance de la nueva economía y de los modernos sistemas de contratación a través de Internet favorecerá la creación de nuevos productos y la entrada de entidades financieras de otros países de la Unión Europea en el mercado nacional. Una vez que se materialice la propuesta del ejecutivo comunitario, se podrán adquirir con las mismas ventajas fiscales que los que comercializa cualquier entidad ubicada físicamente en el país donde reside fiscalmente el contribuyente afectado.

En la sesión plenaria (del 2 al 5 de julio de 2001) del Parlamento Europeo se adoptó la primera lectura de la propuesta que facilitará la creación del mercado europeo de pensiones complementarias. Las

enmiendas persiguen garantizar un equilibrio entre la seguridad de las pensiones y la liberalización de la oferta de fondos. También se persigue incluir a las campañas de seguros de vida en el ámbito de esta directiva. La propuesta de la Comisión se basa en la supervisión ejercida por el Estado en que esté registrado el fondo y de las necesidades de liquidez para las transferencias a los jubilados.

7.5. Otras políticas

7.5.1. **Desarrollo sostenible y desarrollo**

Desarrollo sostenible

La Presidencia sueca del primer semestre de 2001 propició un impulso notable a la política de promoción del desarrollo sostenible de la Unión Europea. Tal y como ha defendido Suecia desde la presidencia rotatoria de la Unión Europea, el desarrollo sostenible, definido como el medio para afrontar las necesidades de la generación actual sin poner en peligro las de las futuras generaciones, es un objetivo fundamental de los Tratados, que exige utilizar las políticas económicas, sociales y ambientales de forma interactiva.

En Gotemburgo, los Quince reconocieron que si no se consigue invertir las tendencias que amenazan la futura calidad de vida, los costes para la sociedad aumentarán considerablemente o incluso dichas tendencias se harán irreversibles. El Consejo Europeo acogió favorablemente la presentación de la comunicación de la Comisión sobre el desarrollo sostenible, con importantes propuestas para corregir esas tendencias.

Semanas antes, en el mes de febrero[157], la Comisión Europea había aprobado las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales a favor del medio ambiente[158] que sustituyen a las que se adoptaron en 1994. Estas asumen los principios y la orientación de los acuerdos alcanzados en esta materia, así como la política seguida desde esa fecha, con el fin de determinar qué ayudas y bajo qué condiciones pueden resultar necesarias para garantizar la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible, sin producir efectos desproporcionados en el crecimiento ni en la competencia.

[157] Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 2000,* págs. 178 y ss.

[158] DOCE C 37/3. 3.2.2001.

El Consejo Europeo de Gotemburgo cerró el esquema definitivo de la estrategia para el desarrollo sostenible que completa el compromiso político de la Unión con la renovación económica y social, añade una tercera dimensión ambiental a la estrategia de Lisboa y adopta una nueva orientación en la definición de políticas.

Dimensión ambiental horizontal en la UE

La definición de objetivos de desarrollo sostenible claros y estables proporcionará considerables oportunidades económicas, y se podrá así impulsar un nuevo ciclo de innovación tecnológica y de inversión que genere crecimiento y empleo. Los Quince estiman que los sectores industriales deben animarse a participar en el desarrollo de nuevas tecnologías favorables al medio ambiente, fomentando su utilización, en sectores tales como la energía y el transporte. En este sentido, el Consejo Europeo destaca la importancia de disociar el crecimiento económico y la utilización de los recursos.

La estrategia de la Unión para el desarrollo sostenible se basa en el principio de que habría que estudiar las repercusiones económicas, sociales y ambientales de todas las políticas de forma coordinada y tenerlas en cuenta a la hora de tomar decisiones. «Conseguir precios correctos» de modo que reflejen mejor los costes reales de las diferentes actividades para la sociedad proporcionaría un mayor incentivo para los consumidores y los productores en las decisiones cotidianas sobre los bienes y servicios que deben producirse o adquirirse.

Para mejorar la coordinación política a escala de los Estados miembros, el Consejo Europeo invitó a los Estados miembros a que elaboren sus propias estrategias nacionales de desarrollo sostenible[159] y subrayó la importancia que presenta la realización de una

[159] El Consejo Económico y Social elaboró el Informe 1/2002, sobre el Documento de Consulta de Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS), aprobado en sesión ordinaria del Pleno de 20 de febrero de 2002.

El Tratado de Amsterdam (1997) incluye el desarrollo sostenible entre los principios fundamentales de la Unión Europea (artículo 2). Los Consejos Europeos (Helsinki 1999; Lisboa 2000; Estocolmo 2001), dieron pie al desarrollo de algunos documentos previos a la Estrategia. En el Consejo Europeo de Gotemburgo, en junio de 2001, se adoptó la estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea del que emanan los distintos documentos nacionales.

El término desarrollo sostenible asumido por la Declaración de Río incorpora una serie de principios tendentes a situar el concepto en el centro de las políticas

amplia consulta con todos los interesados, por lo que estimó que los Estados miembros deberían establecer las oportunas consultas nacionales.

Asimismo, con el fin de llevar a cabo una revisión eficaz de la estrategia de desarrollo sostenible, el Consejo Europeo examinó la Comunicación de la Comisión, en particular sus propuestas de objetivos y medidas principales, así como el VI Programa de Acción en materia de Medio Ambiente y las estrategias sectoriales para la integración medioambiental.

Desarrollo sostenible a escala mundial

El Consejo Europeo también subrayó la necesidad de buscar soluciones mundiales en materia de desarrollo sostenible. Por ello, la Unión intentará que el desarrollo sostenible sea un objetivo en la cooperación para el desarrollo bilateral y en todas las organizaciones y los organismos especializados internacionales. En particular, la Unión Europea promoverá asuntos relacionados con la gestión del medio ambiente a escala mundial y garantizará que las políticas de comercio y de medio ambiente se apoyen mutuamente.

Las prioridades medioambientales para la sostenibilidad señaladas en la Cumbre de Gotemburgo, y que en cada caso contemplan planes de acción concretos y calendarios de intervención, son:

— *Lucha contra el cambio climático*. Reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero conforme al Protocolo de Kyoto para que pueda entrar en vigor durante el año 2002 y haber avanzado considerablemente en el cumplimiento de

---

sectoriales y sociales —no exclusivamente en un entorno de protección medioambiental— desde la combinación de tres aspectos: crecimiento económico, en beneficio del progreso social y desde el respeto al medio ambiente; política social que impulse la economía; y política ambiental eficaz y económica.

El Informe elaborado por el CES califica de positiva la iniciativa de la actual EEDS, porque «más allá de la necesidad de cumplir con los compromisos internacionales adquiridos en esta materia, propugnar una estrategia de desarrollo sostenible de largo alcance para España supone dar forma a lo que se puede considerar la piedra angular de las políticas que abarca este concepto, de modo que se consiga preservar en pie de igualdad los objetivos de nuestro país en tres grandes ámbitos: el crecimiento económico, la cohesión social y la preservación del medio ambiente». No obstante, el CES considera necesario contar con datos más actualizados sobre la evaluación y evolución de las distintas variables consideradas en la elaboración del Documento sobre la EEDS, así como sobre cuál será el planteamiento para la financiación de la EDDS.

sus objetivos para el 2005. Cumplimiento a escala comunitaria para el año 2010 del objetivo indicativo de que el 22 por 100 del consumo bruto de electricidad proceda de electricidad generada a partir de fuentes renovables de energía.

— *Garantizar el transporte sostenible*. Una política sostenible de transportes debería abordar el aumento del volumen de tráfico y los niveles crecientes de congestión, ruido y contaminación y fomentar el uso de modos de transporte inocuos para el medio ambiente, así como la plena internalización de los costes sociales y ambientales.

— *Afrontar las amenazas a la salud pública*. La Unión Europea debe responder a las preocupaciones de los ciudadanos acerca de la seguridad y la calidad de los alimentos, el uso de productos químicos y temas relacionados con brotes de enfermedades infecciosas y la resistencia a los antibióticos.

— *Una gestión más responsable de los recursos naturales*. Las relaciones entre crecimiento económico, consumo de recursos naturales y producción de residuos deben cambiar. El alto rendimiento económico debe ir unido a la utilización sostenible de los recursos naturales y a niveles de residuos adecuados, de forma que se mantenga la diversidad biológica, se conserven los ecosistemas y se evite la desertización. Este objetivo debe implicar a la Política Agrícola Común y a su desarrollo futuro, a la revisión de la política pesquera común en 2002, y a la Política Integrada de Productos de la Unión Europea, en cooperación con las empresas, destinada a reducir el uso de recursos y el impacto ambiental de los residuos.

— *Integración del medio ambiente en las políticas de la Comunidad.* El medio ambiente debe integrarse en todas las políticas comunitarias pertinentes, teniendo en cuenta los objetivos pertinentes enunciados en el VI Programa de Acción en materia de Medio Ambiente y la estrategia europea de desarrollo sostenible.

En el Consejo Europeo de Barcelona los Quince se comprometieron a ratificar antes del mes de junio de ese año el Protocolo de Kyoto.

Antes de esta Cumbre, la Unión se comprometió en Gotemburgo a intentar alcanzar un pacto mundial sobre desarrollo sostenible. La Comisión presentó una comunicación[160] en el mes de enero de 2002, sobre el modo en que la Unión está contribuyendo y debería contribuir en adelante al desarrollo sostenible mundial. En Gotemburgo, así mismo, se destacó que la estrategia de desarrollo sostenible de la Unión[161] forma parte de los preparativos de la Unión para la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002 de Johannesburgo. En este contexto, la Unión ha reiterado su compromiso de alcanzar lo antes posible el objetivo de las Naciones Unidas de una ayuda oficial al desarrollo del 0,7 por 100 del PIB y de conseguir avances concretos hacia este objetivo antes de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible que se celebrará en Johannesburgo en 2002.

Desarrollo

En el Consejo Europeo de Barcelona los Quince alcanzaron el compromiso de destinar el 0,39 por 100 del PIB para ayuda al desarrollo en el año 2006, muy lejos del 0,7 marcado como universal en 1969 y recuperado solamente 10 meses antes de Barcelona en el Consejo Europeo de Gotemburgo, pero incluso por encima del nivel defendido por algunos Estados europeos como España (0,23 por 100 del PIB en el año 2000) o Italia, que estiman que no es tan importante la cantidad como la calidad de la misma. En la Unión Europea tan sólo Suecia supera actualmente el 0,7 por 100 y está considerando alcanzar el 0,85 en un plazo de dos años.

Conferencia de financiación y desarrollo de Monterrey

La Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo convocada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en la que se alcanzó el llamado *Consenso de Monterrey* (el documento final de la cumbre se cerró antes de la misma), celebrada en el mes de marzo de 2002 en esa ciudad mexicana, fue convocada con el objetivo de profundizar el actual proceso hacia la reestructuración de pagos y la eventual condonación de la servidumbre de préstamos. Antes, incluso el Banco Mundial señaló la necesidad de que la cumbre produjera un compromiso para incrementar la ayuda al desarrollo en unos 50.000 millones de dólares (57.000 millones de euros) durante los próximos años con el fin invertir, al menos, la tendencia a la reducción de la ayuda registrada durante

[160] Hacia una asociación global a favor del desarrollo sostenible. COM (2002) 82 final.

[161] Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor. Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible. COM (2001) 264 final.

los noventa, cuando la cifra global bajó de 60.000 millones de dólares en 1992 a 53.000 millones de dólares en 2000. La tasa media descendió en ese periodo del 0,35 por 100 al 0,22 por 100 del PIB, y la ayuda per cápita en África, por ejemplo, cayó de 32 dólares en 1990 a 19 dólares en 1998, mientras los precios agrícolas caían un 25 por 100. La cumbre de Monterrey partió del compromiso de Estados Unidos de incrementar su ayuda en 5.000 millones de dólares durante los próximos tres años y del de la Unión Europea a aportar otros 7.000 millones de dólares al cabo de cuatro años, lejos del objetivo anterior, y muy lejos también del objetivo marcado en la Cumbre del Milenio[162] de reducir la pobreza en el mundo a la mitad para 2005. Con todo, en Monterrey se volvió a demostrar que es prácticamente imposible recaudar una suma adicional que represente menos de la sexta parte de las subvenciones de los países ricos a sus agriculturas o, según la medición del Banco Mundial, un quinto del 1 por 100 de las rentas de los mismos países.

Insuficiente acuerdo

En materia de desarrollo, la Conferencia de Financiación y Desarrollo de Monterrey volvió a demostrar la enorme distancia que existe entre las buenas intenciones de los países más ricos, entre ellos los de la Unión Europea o Estados Unidos, y su voluntad real de destinar fondos a la ayuda al desarrollo. También resultó evidente que el enfoque europeo de la ayuda al desarrollo y el estadounidense presentan contradicciones notables, aunque confluyan en la necesidad de controlar mejor la eficacia del gasto y de vincularlo a reformas económicas y políticas esenciales.

Con todo, ya pesar de las contradicciones, la Comisión Europea se comprometió a seguir intentando incrementar el monto de la ayuda hasta alcanzar el 0,7 por 100 del PIB acordado por la ONU hace 33 años. Sin embargo, Estados Unidos considera arbitrario fijar niveles artificiales de ayuda al desarrollo.

Las diferencias entre la Unión Europea y Estados Unidos se amplían cuando se considera la dimensión ecológica del desarrollo que promociona Europa. La ayuda europea al desarrollo supera el 50

[162] La Cumbre del Milenio se celebró los días 6 a 8 de septiembre de 2000 en la sede de las Naciones Unidas, en Nueva York. En esta reunión, que congregó a un número récord de Jefes de Estado y de Gobierno los 188 Estados miembros de las Naciones Unidas, analizaron los desafíos del nuevo siglo, un nuevo compromiso moral con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y el impulso político que exige la cooperación internacional en un contexto mundializado.

por 100 del total mundial, al tiempo que cerca del 70 por 100 de las inversiones registradas en 2000 en todos los países en desarrollo provinieron de Europa.

La meta de reducir a la mitad la pobreza en 2015 no se puede alcanzar con menos de 50.000 millones de dólares adicionales de ayuda, según la ONU, y la Cumbre de Monterrey se ha quedado muy lejos de ese objetivo.

7.5.2. **Agricultura y pesca**

Durante el año 2001 ha continuado el debate sobre el futuro de la agricultura y de la alimentación en Europa en torno a una serie de cuestiones fundamentales:

— Modernización del sector agrario desde las políticas comunitarias (también para los países candidatos).

— Mejora de la sostenibilidad de la agricultura, tanto desde un punto de vista económico como medioambiental y social.

— Características de los alimentos de calidad y relación entre calidad y precio.

Estos objetivos deben compaginarse con los principios de transparencia, calidad y seguridad, además de respetar el medio ambiente y el bienestar animal. Este debate debe generar aportaciones de cara al reexamen de la Política Agrícola Común (PAC) que se producirá durante los años 2002 y 2003 para conseguir un sector agrario y alimentario más sostenible que el actual.

En cuanto a la pesca, el debate se ha centrado en los recortes propuestos por la Comisión para las capturas en aguas comunitarias con el fin de proteger a especies muy demandadas cuyos volúmenes se han reducido peligrosamente. De hecho, como se comentó en el apartado 3 epígrafe 2 de este mismo capítulo, las cuotas aprobadas por el Consejo de Ministros de diciembre de 2001 llevarían a una notable reducción de las capturas. Asimismo, se presentó en 2001 el Libro Verde para la reforma futura de la Política Pesquera Común, que suscitó una gran polémica[163].

[163] Véase apartado 3, epígrafe 2.1. del capítulo I, Panorama económico.

Capítulo II

MERCADO DE TRABAJO, POLÍTICAS DE EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

1. INTRODUCCIÓN

El capítulo II comienza como es habitual en la Memoria del CES en el apartado titulado Panorama general del empleo, que repasa los datos más sobresalientes del año en las grandes cifras de la actividad, la ocupación y el paro, así como los relativos a los flujos (a través de contratos y despidos, fundamentalmente) laborales a lo largo del año. En esta ocasión, además, el propio título contiene la nota característica de 2001, que no es otra que el notable cambio de tendencia, hacia una menor fortaleza del crecimiento del empleo, observable en las cifras del año a través de distintas fuentes estadísticas disponibles para el estudio del mercado de trabajo en España. De acuerdo con la Encuesta de Población Activa (EPA), ese aumento se cifró en un 2 por 100, algo menos de la mitad del que se obtuvo como promedio en los cuatro trimestres del año anterior.

Los cambios operados en la principal de las fuentes estadísticas disponibles para el análisis laboral, la Encuesta de Población Activa, exigían una breve consideración sobre sus efectos a partir de su aplicación durante el segundo trimestre de 2002. No obstante, el INE ha publicado series homogéneas retrospectivas que permitirán su comparación intertemporal. Se cuenta, así, con dos tipos de datos de la EPA para 2001: los que se han denominado «originales» y los que resultan del conjunto de modificaciones producidas. Y es notable la diferencia, sobre todo por lo que hace a la nueva definición de parado, en las cifras que arrojan unos y otros. Por otra par-

te, era adecuado advertir que precisamente esa nueva definición puede producir una mayor variabilidad de las cifras del desempleo en la EPA, que habrá de tenerse muy en cuenta en lo sucesivo.

El Panorama pasa después a detallar la evolución del empleo y el paro a lo largo del año en las distintas fuentes, para trazar las perspectivas que se abren en el futuro inmediato, lejos ya de la bonanza que presidió el periodo 1996-2000.

Se trata a continuación el reparto sectorial del empleo, en el que se señala la preocupante situación de la industria, que contrasta con un relativamente mejor comportamiento del sector servicios y con la evolución de la construcción, todavía fuerte por lo que hace a su volumen de ocupados. A partir de un breve examen del comportamiento del empleo en algunas ramas de actividad, se subraya el origen de uno de los hechos más característicos del año: el bajo aumento del empleo masculino. Éste creció mucho menos que el correspondiente a las mujeres, y sólo gracias al mantenimiento de un buen ritmo en la construcción, que generó nada menos que tres cuartas partes del total de nuevos empleos masculinos en el año.

De todas formas, como el capítulo señala inmediatamente después, la distancia en las tasas de paro de hombres y mujeres, aunque se redujo en 2001, sigue estando cercana a los diez puntos porcentuales a favor de los primeros, y se mantiene incluso en los grupos de edades jóvenes: entre quienes tenían de 20 a 24 años de edad en 2001, la tasa de paro masculina fue un 17 por 100, y la femenina un 29 por 100; y entre quienes tenían de 25 a 29 años, dichas tasas fueron un 12 y un 21 por 100, respectivamente. Es cierto que algunas circunstancias biográficas de los jóvenes, como el nivel educativo, clave para su mayor o menor empleabilidad, han tendido a igualarse en los últimos decenios, pero las diferencias en las tasas de paro por sexo no parecen haber seguido esa tendencia.

El Panorama general del empleo estudia luego la situación profesional de los ocupados, para comprobar que el mayor aumento del empleo en el año 2001 se dio, como en todos los años anteriores desde la última crisis, en el empleo asalariado del sector privado: un 2,6 por 100, frente al 2 por 100 para el empleo total. Pero también destaca el ligero aumento de los ocupados por cuenta propia, que se produjo, después de seis años de casi continuo descen-

so, gracias al ligero repunte de los denominados empresarios sin asalariados y trabajadores independientes, categoría de la EPA más comúnmente conocida como autónomos. Subraya también el inusitado crecimiento del número de mujeres empleadoras, que muestra además una saludable tendencia a una mayor diversificación de la titularidad femenina en la actividad empresarial en las distintas ramas productivas.

En el estudio del empleo asalariado se dedica después, lógicamente, una amplia atención a la evolución de la temporalidad en el conjunto del año. Se señala, así, que la tasa de temporalidad se redujo tres décimas entre 2000 y 2001, gracias a la primera reducción del número de asalariados temporales entre los varones desde 1993. Se indica asimismo que más de la mitad de todos los nuevos asalariados temporales trabajaron en el sector público; ello viene siendo en los últimos años una de las principales características de la evolución de la temporalidad, que crece en ese sector y frena en el total los mayores descensos que se observan en el sector privado. La tasa de temporalidad en el sector público creció un punto, mientras que la correspondiente al privado se redujo más de medio punto.

Pero también se detiene el texto en recordar que los niveles de temporalidad siguen siendo, en el caso de España, los más altos a mucha distancia de los observados en toda la Unión Europea, y las consecuencias que ello tiene en diversos órdenes, entre ellos el retraso en la edad de emancipación de los jóvenes y la dificultades de acceso a la vivienda generadas por esta situación.

En cuanto a los resultados del trabajo a tiempo parcial, éste creció durante 2001 a un ritmo del 2,3 por 100, ligeramente superior al de la ocupación total aunque no suficiente para alterar significativamente su papel, todavía muy reducido en la distribución global del empleo. Algunos resultados, obtenidos de una reciente encuesta del CIS, parecen mostrar una mucho más alta frecuencia en la asociación del trabajo a tiempo parcial con la economía sumergida o irregular, que en el caso del realizado a jornada completa.

El último apartado de este panorama dedicado a las grandes magnitudes, presta atención a su detalle territorial para apuntar las fuertes dudas que suscitan los datos originales de la EPA en este

caso. El contradictorio resultado de estos datos en algunas regiones con los que se obtienen al atender a sus coyunturas económicas y —lo que es peor— con los que ofrecen las propias series revisadas de esa encuesta llevan a extremar la prudencia de los comentarios que se efectúan, al punto de reducirlos a uno sólo: parece que el ritmo de creación de empleo se redujo en casi todas las Comunidades Autónomas.

Se abre a continuación el estudio de los flujos de entrada y salida, en el que se ofrecen los datos más relevantes del movimiento laboral registrado durante el año. Lógicamente se presta un interés especial a la contratación, para subrayar que, por primera vez desde 1993, en 2001 se registraron menos contratos nuevos que en el año anterior. El descenso afectó sobre todo al contrato de fomento de la contratación indefinida, cuyo número se redujo un 44 por 100, y al contrato por obra o servicio determinado, del que se celebraron 58.000 contratos nuevos menos (un 1,4 por 100) que en 2000.

Se detallan en el estudio los cambios observados en las tendencias dentro de las grandes figuras contractuales, examinando además en el caso de las temporales sus duraciones medias, para concluir que ha debido ser la reducción del crecimiento económico la causa básica de la menor contratación. En el caso de la contratación indefinida, las causas hay que buscarlas en el trasvase producido desde los indefinidos de fomento del empleo a las conversiones, a raíz del nuevo esquema de incentivos que introdujo primero el Real Decreto-Ley 5/2001 y después la Ley 12/2001. Por lo que hace al contrato a tiempo parcial, objeto de una nueva reforma en su normativa reguladora, se discuten además, con los datos de 2001, los primeros efectos de la reforma, todavía moderados.

Finalmente, se presta cierta atención a lo ocurrido en el ámbito de los despidos en las distintas vías a lo largo de 2001. El aumento más significativo, un 15 por 100, se dio en las conciliaciones ante los servicios administrativos; ésta no es sólo la vía más frecuente, sino la que alcanza, con los datos disponibles, la mayor indemnización media. Pero también crecieron los despidos mediante expedientes de regulación de empleo, un 20 por 100, así como los resueltos en sede judicial; en estos últimos llama no obstante la atención que no se incrementara en proporción similar el número de sentencias, pues lo que más creció fue el número de asuntos re-

sueltos por conciliación ante el Magistrado, desistimiento de la acción y por otras causas.

El tercer apartado de este capítulo se dedica a analizar la política de empleo en el año 2001, describiendo en primer lugar las lineas generales de esta política, para terminar analizando la protección prestada a los trabajadores desempleados. Se estudia el marco europeo de la estrategia de empleo, se continúa con los planes y programas desarrollados en España y con el papel de la formación continua y ocupacional, entrando, en último término, a estudiar la protección social al desempleo.

Durante el año 2001 el Consejo Europeo, en sus distintas reuniones, ha venido formulando diversas consideraciones sobre la evolución del empleo en la Unión Europea. En este sentido, y de conformidad con la referida estrategia de empleo, se analiza el Informe Conjunto de Empleo en la Unión Europea en 2001 y las Recomendaciones dadas a España para la aplicación de la política de empleo en el año 2002.

La política de empleo española se materializó, en el año 2001, en tres planes a los que se presta especial atención en este apartado: el Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España 2001, el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, y el Plan Integral de Apoyo a la Familia.

Desde el punto de vista de la formación continua y ocupacional, pueden destacarse tres aspectos: el inicio del debate nacional en torno al Memorándum sobre el Aprendizaje Permanente, la tramitación de la Ley de Formación Profesional y las Cualificaciones, así como las acciones a desarrollar en el marco del Plan INFO XXI para capacitación en nuevas tecnologías. Asimismo, se estudia el balance del II Acuerdo Nacional de Formación Continua así como diversos aspectos del III ANFC.

El análisis de la protección del desempleo en el año 2001, subraya, en primer lugar, el cambio de tendencia producido en la evolución del número de sus beneficiarios, plenamente coherente con el perfil cíclico que presenta el nivel de empleo y, en contraste con ello, un nuevo descenso en el número de perceptores del subsidio de desempleo. En cuanto a la cobertura del desempleo, se obser-

van sendos aumentos tanto en la tasa bruta como en la neta. En atención a la causa del derecho a la percepción, se destaca el peso de la temporalidad en el mercado de trabajo español, hasta el punto de que más de un 50 por 100 de las prestaciones se originaron por la finalización del contrato temporal del trabajador. Conforme a los periodos medios de derecho reconocido y consumido merece la pena señalar que, en el nivel contributivo, el período reconocido se situó en 14,8 meses, si bien el periodo consumido no superó el 50 por 100 de los meses referidos.

Concluye este apartado con el estudio del gasto en protección por desempleo, en el que se incluye como Anexo un cuadro estadístico, basado en datos de la OCDE, en el que se recoge el gasto público destinado a programas del mercado de trabajo, incluidas políticas activas y pasivas, en diversos Estados miembros de la Unión Europea, que permite observar y comparar el gasto inherente a la política de empleo española frente a las de otros países europeos.

El escenario de futuro de las relaciones laborales y el diálogo social en la Unión Europea, que inicia el cuarto gran apartado de este capítulo, se ha afianzado a lo largo del año 2001 merced a una serie de contribuciones que forman parte del desarrollo de la agenda social resultante del Consejo Europeo de Niza y de las iniciativas de los propios agentes sociales, en asunción del nuevo papel que desempeñan desde la aprobación del Tratado de Amsterdam. La aportación de los mismos a la adaptabilidad y modernización de las relaciones industriales en el marco de la estrategia para el empleo, su contribución a la puesta en práctica de la misma, así como la creación del Observatorio europeo para el cambio son algunos ejemplos de la nueva proyección del papel de los agentes sociales.

Si bien en el ámbito comunitario no se llegado a firmar en 2001 ningún gran acuerdo de alcance general por parte de los interlocutores sociales europeos, sí es posible mencionar algunas iniciativas de interés en el campo de la negociación sectorial, como el acuerdo sobre teletrabajo en el sector comercio. Por otro lado, ciertos avances en la legislación social, especialmente la aprobación del Estatuto de la Sociedad Anónima Europea, así como la adopción de otras iniciativas, como el Libro blanco de la Gobernanza europea y el Libro Verde sobre responsabilidad social de las empresas, abren nuevas perspectivas en el terreno del diálogo social y las relaciones laborales en el marco comunitario.

En cuanto a España, en el año 2001 ha sido destacable la intensidad de los esfuerzos por alcanzar acuerdos entre los interlocutores sociales y el Gobierno, bien de forma bipartita o tripartita, sobre materias de gran relevancia social. Sin embargo, el resultado de estos esfuerzos ha sido diverso en cuanto a la forma de conclusión de los mismos, así como en cuanto a la amplitud del consenso alcanzado. Exponentes de ello son los tres acuerdos realizados durante el año: la firma del II Acuerdo Tripartito en materia de solución extrajudicial de conflictos laborales (ASEC II), el Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social (que no fue suscrito por UGT), y el Acuerdo Interconfederal para la negociación colectiva 2002 (ANC-2002).

No fue, sin embargo, posible alcanzar un consenso entre Gobierno e interlocutores sociales sobre las reforma laborales aprobadas durante 2001. En esta materia, el Gobierno modificó mediante Real Decreto-Ley algunos aspectos de la legislación laboral en el ámbito de la contratación temporal que no contaron con el respaldo de las organizaciones sindicales y que terminaron abordando un abanico de medidas seguramente más amplio que el inicialmente planteado en la agenda de los representantes de las organizaciones empresariales y sindicales que intervinieron en la negociación.

La firma de los Acuerdos Interconfederales de abril de 1997 dio lugar a reformas de la legislación laboral en dicho año, que han acompañado el proceso de generación de empleo y mayor estabilidad en la contratación que se ha vivido en los últimos cuatro años.

La necesidad de decidir la permanencia de la modalidad de fomento del empleo indefinido, así como de poner en práctica diversas medidas del Plan Nacional de Acción para el Empleo, entre otras razones, fue el principal argumento sostenido por el Gobierno para proceder a una nueva reforma de la legislación laboral, que ha afectado esencialmente a la contratación, tanto indefinida como temporal o de duración determinada.

A principios del año el Gobierno aprobó el Real Decreto-Ley 5/2001, de 2 de marzo, de Medidas urgentes de Reforma del Mercado del Trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, en el que incluía importantes reformas de la legislación

laboral. Esta disposición fue posteriormente tramitada como ley, dando lugar a la Ley 12/2001, de 12 de julio, del mismo nombre que el primero. Por la relevancia de los cambios que en la normativa laboral ha incorporado dicha ley se puede hablar de una nueva reforma laboral en el año 2001.

El mantenimiento del contrato para el fomento de la contratación indefinida es uno de los aspectos más destacables de esta reforma. Además de modificar su anterior ámbito subjetivo deja de ser una modalidad experimental con una vigencia temporal limitada. No obstante, en su nueva implantación, la ley ha establecido que, en el marco de los planes y programas de política de empleo y del análisis del funcionamiento del mercado de trabajo, el Gobierno proceda a evaluar los efectos de esta medida para el fomento de la contratación indefinida, a fin de determinar la necesidad o no del mantenimiento de la misma y proponer, en su caso, las modificaciones que procedan.

El contrato a tiempo parcial ha sido también, una vez más, objeto de una reforma sustancial en su regulación, debida al Real Decreto-Ley 15/1998, fruto a su vez del Acuerdo que en ese año suscribieron el Gobierno y los sindicatos CCOO y UGT, sin el apoyo de la CEOE. El tiempo de trabajo que lo definía y delimitaba respecto del contrato a tiempo completo, en hasta el 77 por 100 de la jornada del convenio colectivo de aplicación o, en su defecto, de la jornada ordinaria máxima legal, ha sido sustituido por una configuración temporal de perfiles menos precisos. En virtud de la nueva reforma legal, en adelante se entiende celebrado a tiempo parcial el contrato de trabajo que se concierte para prestar servicios un número de horas al día, a la semana, al mes o al año, inferior a la jornada de trabajo de un trabajador a tiempo completo comparable. Se flexibiliza así su regulación, siguiendo en este punto el criterio de la primera reforma importante del contrato a tiempo parcial realizada en 1994. Se modifica también el régimen de las horas complementarias, de manera que aunque se mantiene el concepto de las mismas se hace más flexible su anterior regulación.

La principal novedad en materia de contratación temporal la constituye el denominado contrato de inserción, cuyo objeto es realizar una obra o servicio de interés general o social, como medio de adquisición de experiencia laboral y mejora de la ocupa-

bilidad de los desempleados que participen en programas con tal carácter.

Otras reformas de la contratación temporal, de menor calado, que también han sido aprobadas, suponen una mejor adecuación a la Directiva 1999/70/CE, del Consejo, relativa al Acuerdo Marco de la Confederación Europea de Sindicatos (CES), la Unión de Industrias de la Comunidad Europea (UNICE) y el Centro Europeo de la Empresa Pública (CEEP) sobre el trabajo de duración determinada.

Asimismo hay que destacar las reformas que han afectado a la regulación de la responsabilidad en los supuestos de subcontratación de obras y servicios entre empresas que, entre otros aspectos, se han centrado en asegurar los derechos de información y consulta de los trabajadores en estas situaciones.

Por último, y sin agotar todas las novedades legales incorporadas por la Ley 12/2001, habría que señalar la nueva regulación de algunos aspectos de la sucesión de empresa que entre otros cambios introducen también garantías en relación con los derechos de información y consulta, además de abordar cuestiones relevantes como la determinación del convenio colectivo aplicable.

El análisis de la concertación social del año 2001 viene marcado por las negociaciones que, a instancias del Gobierno, se han sucedido a lo largo del año para reformar la regulación de la negociación colectiva. El gobierno elaboró un Anteproyecto de Ley de reforma del Estatuto de los Trabajadores en materia de negociación colectiva que no fue acogido de forma favorable por los interlocutores sociales, retirándose finalmente el Anteproyecto a partir del compromiso de negociación de los agentes sociales. Estas negociaciones culminaron, el 20 de diciembre de 2001, con la firma del Acuerdo para la Negociación Colectiva de 2002. Este importante Acuerdo define un compromiso interconfederal consistente en llevar a cabo en 2002 una política de crecimiento moderado de salarios, y su garantía mediante cláusulas de revisión, enviando un mensaje positivo a los agentes económicos y sociales cuando comenzaban a hacerse patentes los efectos sobre el nivel de empleo de la evolución del ciclo económico. Junto a los compromisos en materia salarial, se establecen otros relativos a la estabilidad en el empleo y la capacidad de adaptación de las empresas a través de los mecanismos de flexibilidad interna

para evitar ajustes traumáticos, así como sobre mejora de las cualificaciones y la formación, igualdad de oportunidades y de trato, y sobre seguridad y salud en el trabajo.

Como viene siendo habitual en ediciones anteriores de esta Memoria, el siguiente apartado se dedica a analizar los principales resultados en cuanto a contenidos, estructura y articulación de la negociación colectiva durante el año. Se presentan, en primer lugar, los criterios básicos y orientaciones para la negociación colectiva propuestos por CCOO y UGT, por un lado, y CEOE y CEPYME, por otro. Los primeros hacen especial hincapié en limitar la temporalidad, mejorar la política salarial, la reducción efectiva del tiempo de trabajo, el desarrollo de la igualdad de oportunidades y el fortalecimiento de la negociación colectiva. Entre los objetivos prioritarios de las organizaciones empresariales deben subrayarse los siguientes: subidas salariales entre el 1,3 y el 2 por 100, incremento de la vigencia de los convenios y restricción de la ultraactividad, mantenimiento de un marco flexible de contratación temporal, distribución irregular de la jornada, modernización de los sistemas de clasificación profesional y la promoción de cláusulas de descuelgue en materia salarial.

Como en ediciones anteriores, se analizan también los ámbitos de aplicación temporal, territorial y funcional de los convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001 y con efectos en dicho año, a partir de las estadísticas oficiales. Por su parte, los contenidos de la negociación colectiva y del grado de articulación de la misma se estudian con la ayuda de una muestra de 130 convenios de distinto ámbito.

Sobre la evolución de la negociación colectiva cabe destacar, a pesar de la dificultad para aislar tendencias significativas de un año a otro, por un lado, el creciente volumen de convenios con vigencias superiores al año y, por otro, el predominio de los convenios sectoriales de ámbito estatal y provincial (los convenios de empresa y de grupo de empresas afectan, en 2001, únicamente al 10,4 por 100 del total de trabajadores afectados). Ello sin perjuicio del progresivo aumento de la riqueza de contenidos en los acuerdos y pactos de empresa. Se aprecian también pequeños pero constantes incrementos de la negociación en el ámbito autonómico.

Al abordar la articulación del sistema de negociación colectiva, cuya mejora y racionalización era el principal objetivo del AINC

de 1997, se concluye que se ha avanzado de forma insuficiente hacia el modelo propuesto en el AINC. Aunque se aprecia mayor presencia de cláusulas sobre articulación, el cumplimiento de lo pactado es relativamente insuficiente, pues en demasidas ocasiones los convenios de ámbito inferior no orientan sus contenidos hacia los compromisos que se adquirieron en niveles superiores.

El incremento salarial medio pactado en 2001 fue un 3,48 por 100. Los mayores aumentos se pactaron en los convenios provinciales e interprovinciales y en el sector de la construcción. A diferencia de lo ocurrido en años anteriores, se aprecia que no existen grandes disparidades entre los incrementos previstos en los convenios que se revisan en el año 2001 y los que se firman en dicho año (tanto con los firmados por un año como con aquellos con vigencia plurianual, iniciándose ésta en 2001). Sigue en aumento la presencia de cláusulas de revisión salarial que en 2001 alcanzan ya a más de la mitad de los trabajadores afectados por convenios.

Con respecto al tiempo de trabajo se observa una reducción de casi dos horas respecto de la jornada media pactada el año anterior. Se va consolidando la progresiva disminución de la jornada (sobre todo en enseñanza y administraciones públicas autonómicas y locales), en muchas ocasiones acompañada de la incorporación de sistemas de distribución irregular de la misma. Aumenta en 2001 el número de horas trabajadas a tiempo parcial y se observa también una mayor incorporación de cláusulas relativas a la eliminación de horas extraordinarias, siguiendo lo dispuesto en el AINC de 1997.

En cuanto a los contenidos de la negociación relativos al empleo se observa, cada vez con mayor frecuencia, la presencia de cláusulas relativas a la conversión de contratos temporales en indefinidos y de la figura del contrato de fomento de la contratación indefinida consolidada por la Ley 12/2001. También se observa que crece el grado de recepción por la negociación colectiva de las facultades atribuidas por la legislación a la autonomía colectiva, en aspectos concretos de cada una de las modalidades contractuales. Se aprecia que, si bien no se han agotado todas las facultades otorgadas a la negociación, aumenta la atención que prestan los convenios de sector estatales a la regulación de aspectos tales como la contratación a tiempo parcial, la determinación de las tareas o trabajos susceptibles de ser cubiertos con contratos por obra o servi-

cio determinado, la duración y periodo de referencia del contrato eventual y determinados aspectos de los contratos formativos. Por último, el análisis de contenidos de la negociación colectiva a partir de esta misma muestra de convenios atiende a los sistemas de clasificación profesional pactados, donde se aprecia la todavía escasa presencia de los grupos profesionales y el predominio del sistema mixto grupos/categorías. Aun así, se aprecia un cierto espíritu de renovación a la hora de abordar los sistemas de clasificación profesional en las empresas.

El apartado sobre prevención de riesgos laborales relata en primer lugar cómo, durante el año 2001, en el marco de la Unión Europea se han producido iniciativas tendentes a preparar lo que será la estrategia comunitaria en materia de seguridad y salud en el trabajo, una estrategia que pretende anticiparse a los cambios del entorno laboral, desarrollando un nuevo equilibrio entre flexibilidad y seguridad. Si bien la estadística comunitaria no está lo suficientemente armonizada como para admitir una comparación rigurosa de las cifras por países, sí es válida para proporcionar una idea de tendencias. Así, y atendiendo a la evolución entre 1994 y 1998, la tendencia creciente arrojada por España habría constituido, junto con Bélgica, una excepción dentro del comportamiento decreciente mostrado por el conjunto de los países de la Unión Europea en ese mismo periodo.

Pues bien, según el Avance de la Estadística de accidentes de trabajo de 2001, esa tendencia creciente se habría quebrado definitivamente este año en nuestro país, habiéndose apreciado sobre todo una notable disminución de la mortalidad en el trabajo. El análisis sectorial de incidencia revela una contención especialmente marcada en el sector de la construcción y, por el contrario, un empeoramiento de la siniestralidad en el sector servicios, lo que si en el primer caso constituye una señal positiva en un sector con un nivel muy elevado de siniestralidad, supone un motivo de reflexión en el caso del sector servicios.

Es difícil establecer una relación causal directa entre esta incipiente mejoría mostrada por el indicador de accidentes registrados y la efectividad de las medidas adoptadas hasta el momento. Con todo, es necesario insistir en la necesidad de dar cumplimiento a los objetivos del Plan de Acción contra la Siniestralidad aprobado

en 1998, una de las iniciativas más ambiciosas en este campo desde la aprobación de la Ley de Prevención de riesgos laborales, consensuada con los agentes sociales y unánimemente identificada como la estrategia más adecuada para mejorar la situación de la prevención de riesgos laborales en nuestro país. En 2001 se ha asistido, además, a otros avances en este ámbito. En el campo normativo, cabe mencionar la prohibición definitiva del amianto blanco. En el marco de intervención de los interlocutores sociales, en el Grupo de Trabajo de Salud Laboral se adoptaron a lo largo de 2001 varios acuerdos significativos, entre los que cabe destacar el relativo a la actualización del cuadro de enfermedades profesionales español. Tambien dos de los principales exponentes del diálogo social mantenido en el año 2001 (el ANC-2002 y el Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social firmado el 9 de abril de 2001) contemplan apartados o medidas específicas relacionados con la seguridad y la salud en el trabajo, que reflejan la preocupación de los agentes sociales por esta cuestión.

El capítulo se cierra con el estudio, en un último apartado, de la conflictividad laboral registrada en el año 2001, a través de huelgas, cierres patronales, conflictos colectivos entablados ante los servicios administrativos de Mediación Arbitraje y Conciliación (MAC), o en procedimientos seguidos ante la jurisdicción social. Asimismo, se presta atención a la actividad desarrollada por los distintos organismos de solución extrajudicial de conflictos, haciéndose un seguimiento de la evolución del volumen y eficacia de los asuntos tramitados por el SIMA o por los órganos gestores de los Acuerdos existentes en las Comunidades Autónomas.

Respecto a las huelgas, cabe reseñar tres aspectos: su descenso, con relación al año 2000, su especial incidencia en los sectores de la industria y la construcción, y su conclusión sin acuerdo entre las partes en algo más de la mitad de estos conflictos. Igualmente, los cierres patronales experimentaron una notable disminución en el año 2001, reflejada tanto en su número como en las jornadas no trabajadas y en los trabajadores afectados.

La actividad de los servicios de MAC de la Administración mantuvo, por su parte, la tónica que se viene apreciando en los últimos ejercicios, caracterizada por una progresiva disminución de las conciliaciones colectivas tramitadas ante estos organismos y un míni-

mo porcentaje de acuerdos entre sus resultados. Por el contrario, los asuntos judiciales aumentaron en el año 2001, si bien debe matizarse que este incremento se produjo sólo en los conflictos individuales, pues tanto los colectivos como los referidos a Seguridad Social descendieron ligeramente. En atención a su resultado, es necesario subrayar que en torno a un 60 por 100 de las sentencias dictadas estimaron, total o parcialmente, la demanda.

Debe destacarse, por último, la progresiva consolidación de los distintos procedimientos autónomos de solución extrajudicial de conflictos, apreciable en el incremento del volumen de asuntos tramitados y en los resultados obtenidos. A esta favorable evolución no es ajena la Unión Europea, siendo conveniente recordar en este sentido la atención prestada por el Consejo Europeo a fomentar el diálogo entre empresarios y trabajadores y potenciar las nuevas tendencias de las relaciones laborales, a cuyo efecto se ha abierto un periodo de debate y reflexión sobre la oportunidad de establecer mecanismos de mediación social a nivel europeo.

2. PANORAMA GENERAL DEL EMPLEO: UN NOTABLE CAMBIO DE TENDENCIA

Según la Encuesta de Población Activa (EPA), el empleo en España creció en el año 2001 un 2 por 100, algo menos de la mitad del aumento que se recogió como promedio de los cuatro trimestres del año anterior. Este comportamiento trasluce un notable cambio de tendencia, hacia una menor fortaleza en el aumento del empleo, que ya se percibía en los dos últimos trimestres del año 2000, y que fue definiéndose más a lo largo de 2001, situándose nada menos que tres trimestres consecutivos en un modesto 1,8 por 100. Lógicamente, la menor creación de empleo comportó un descenso del paro (6,6 por 100) menor que los que había venido observándose en los tres años anteriores; no obstante, gracias a que la población activa sólo registró un pequeño crecimiento, ese descenso todavía fue muy considerable, y la tasa de paro se redujo en algo más de un punto, hasta el 13 por 100.

Varios factores de orden metodológico, que ya se expusieron en las dos ediciones anteriores de esta Memoria, así como los resultados que arrojan nuevas modificaciones de la EPA, publicadas ya en

2002, dificultan la exacta consideración de esta nueva tendencia. Pero, sea cual sea el dato de esta encuesta que se tome como referencia, es indudable el cambio hacia una menor fortaleza en el crecimiento del empleo. Si se toman los datos publicados (que se denominarán a partir de ahora «originales») de 2001, como se hará en estas páginas, para no restringir la información disponible acerca de distintas características del empleo y el paro en el año a las que tradicionalmente se atiende en esta Memoria, el cambio es consistente —aunque desde luego más acusado— con el que se observa en otros indicadores del mercado de trabajo, concretamente en los datos de afiliación a la Seguridad Social y en los que calcula la Contabilidad Nacional Trimestral. A su vez, todos ellos son coherentes con el impacto sobre el empleo de la ralentización de la actividad económica durante el año 2001 e incluso, como se verá a continuación, algo mejores de lo que cabría esperar a tenor de esa ralentización.

2.1. Cambios en la EPA: nuevas proyecciones de población y nueva definición del desempleo

Como se recordará, ha habido dos reformas consecutivas de la EPA, una en 1999 y otra en 2000. En la primera se amplió el periodo de entrevistas (y la muestra en lo necesario) para hacer la encuesta estrictamente continua, se estipuló un nuevo tratamiento de las incidencias en el trabajo de campo, se modificó el cuestionario (con cambios de redacción en varias preguntas, ampliación del detalle en otras e inclusión de algunas nuevas), y se cambiaron varias definiciones relativas a la calificación de subempleo. En la segunda se actualizaron las secciones muestrales para adaptarlas a los datos de distribución de la población que se obtenían del Padrón continuo.

En ambos casos el resultado más notable fue una elevación, por motivos estadísticos, del ritmo de crecimiento de los ocupados, no mensurable en el primero y mensurable, pero sólo en las cifras más generales, en el segundo. La concurrencia de estas dos circunstancias afecta a la comparación de los datos de estos dos años, tanto entre sí como con los de ejercicios anteriores y posteriores.

Más cambios en la EPA

En 2002 se ha vuelto a modificar la EPA, esta vez de manera más profunda, para adaptarla a tres circunstancias. En primer lu-

gar, para acomodar los denominados factores de elevación (es decir, los que sirven para calcular a partir de los resultados de la muestra los correspondientes al total de la población) a las nuevas proyecciones de la población española: debido a la incorporación de mucha más población inmigrante que la esperada cuando se efectuaron las antiguas proyecciones, las nuevas arrojan una estructura por edades diferente a la anterior, con más población en las edades centrales. En segundo lugar, para depurar esos factores de la distorsión que provocan las faltas de respuesta (mayoritariamente por ausencias) en las entrevistas. Finalmente, para adecuar la encuesta a los nuevos requisitos[1] establecidos por Eurostat en la definición de desempleo. La adecuación consiste, básicamente, en restringir las condiciones en las cuales la inscripción en una oficina pública de empleo se considerará como forma activa de búsqueda de empleo, que es el criterio básico para la calificación final como parado de los sujetos de la muestra que declaran no tener empleo, estar buscando uno y estar disponibles para ocuparlo de manera inmediata.

El principal resultado que se deriva de la primera circunstancia es un mayor volumen de empleo, al aumentar la población en edades centrales, en las que es mayor la frecuencia relativa de la situación de ocupado (también lo es la de parado, pero el efecto es mucho menor). El de la segunda es, asimismo, un mayor número de personas con empleo, ya que la mayor parte de las veces la falta de respuesta por ausencia tiene su origen en hogares relativamente jóvenes compuestos por ocupados.

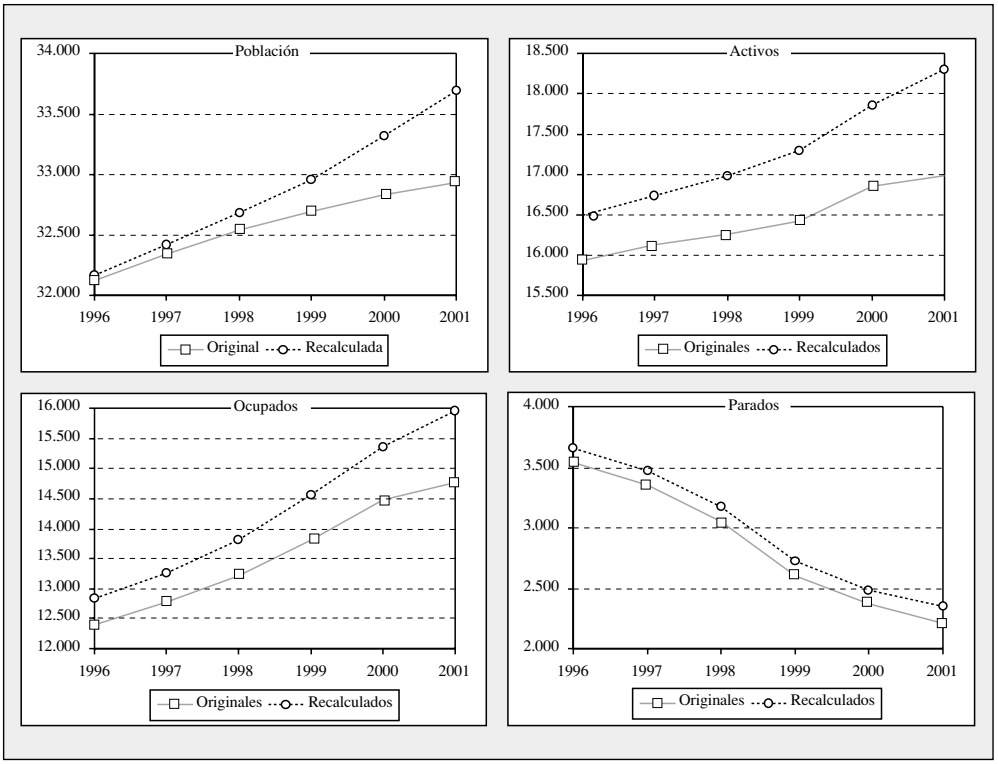
El Instituto Nacional de Estadística (INE) ha publicado series recalculadas con el nuevo tratamiento de las faltas de respuesta (denominado reponderación) desde 1976 hasta 2001, en las que se incorporan además, desde 1996, las nuevas proyecciones de población. La comparación entre los datos antiguos y los nuevos para el periodo 1996-2001 (gráfico II-1) arroja una población mayor de 16 años notablemente más alta (casi un 2,3 por 100 en 2001) en la nueva serie, que habría ido distanciándose de la antigua sobre todo desde 1999. Por otra parte, el aumento de la población entre 2000 y 2001 habría sido, con los nuevos datos, de un 1,1 por

[1] Que se encuentran en el Reglamento (CE) n.º 1897/2000, de la Comisión, de 7 de septiembre de 2000.

GRÁFICO II-1

CAMBIOS EN LA EPA: SERIES ORIGINALES Y RECALCULADAS CON LA NUEVA REPONDERACIÓN Y LAS NUEVAS PROYECCIONES DE POBLACIÓN, 1996-2001

(Miles de personas, medias anuales)



Fuente: INE, *EPA 2002. Novedades metodológicas* (publicación en línea: www.ine.es, marzo de 2002).

100, mucho más elevado que el 0,3 por 100 que indicaban los datos antiguos.

Se observa, asimismo, una diferencia muy alta en la población activa a favor de los datos recalculados, también creciente sobre todo al final del periodo (hasta llegar, en 2001, a un 7,8 por 100). Y, como en el caso de la población total, una muy notable diferencia en el comportamiento de la población activa entre 2000 y 2001 en función de la serie —original o recalculada— a la que se atienda: según la primera, el aumento en el número de activos entre esos dos años se habría situado, en promedio, en un 0,8 por 100; de acuerdo con la segunda, habría sido del 2,5 por 100.

El origen básico de estas diferencias en la población activa es, por otra parte, el mayor número de ocupados en la serie nueva, que llega a ser en 2001 un 8 por 100 más alto que en la antigua. Lógicamente, aquí también se aprecia un crecimiento entre 2000 y 2001 muy diferente, del 2 por 100 si se observan los datos originales y del 3,7 por 100 si se observan los recalculados. Que no invalida, pese a todo, la observación acerca del cambio hacia un menor aumento del empleo, pues en el primer caso ese 2 por 100 se debe comparar con el dato resultante de la serie original, que fue un 4,2 por 100, y en el segundo caso el 3,7 por 100 ha de compararse con el resultado que arroja la nueva serie: un 5,7 por 100.

Cabe destacar que el paro también crece como consecuencia de la aplicación de las nuevas proyecciones de población y del nuevo tratamiento de las incidencias en el trabajo de campo: en 2001, el volumen de desempleo resulta ser un 6,3 por 100 mayor en la serie nueva. Y, en contraste con lo que se acaba de señalar acerca de la ocupación, el descenso del número de parados es mayor si se atiende a la serie original (6,6 por 100) que si se atiende a la recalculada (5,4 por 100).

La última de las modificaciones que antes se señalaron, a saber, la nueva definición de parado, tiene un signo contrario a las otras dos, ya que su efecto único es una reducción muy importante de la cifra de desempleados en la encuesta que, a su vez reduce en la misma cantidad la de población activa. También en este caso el INE ha publicado, aunque sólo para 2001 (al mero efecto de permitir en el futuro comparaciones con este año de los resultados que se obtengan a partir del primer trimestre de 2002, que es el momento de entrada en vigor de la nueva definición) datos provisionales de la EPA para los cuatro trimestres del año a los que se ha aplicado, ya sobre las series recalculadas, la nueva definición de desempleo. Según estos datos, la nueva definición excluye a cerca de 350.000 personas de la calificación de parado, pues serían inactivos. Dos tercios de ellas, lo que probablemente sea el resultado más sobresaliente, son mujeres. La tasa de paro media de 2001 se situaría así en un 10,5 por 100, frente al 13 por 100 de los datos originales y a un 12,9 por 100 de los recalculados; la de los varones, en un 7,5 por 100, frente a un 9,1 y a un 9 por 100, respectivamente, en esas mismas dos series, y la de las mujeres en un 15,2 por 100 frente al 18,8 por 100 que arrojan, en ambos casos, la serie original y la re-

sultante de aplicar las nuevas proyecciones de población y el nuevo tratamiento de las faltas de respuesta.

En definitiva, a partir de 2002 los datos de la EPA van a reflejar una imagen distinta del mercado de trabajo español. Puede afirmarse, además, que las dos primeras modificaciones sobre esta encuesta que se han relatado mejoran, sin duda, el acercamiento de sus resultados a la realidad laboral. Pese a todo, sigue pareciendo conveniente, como ya se anunció antes, acudir a los datos originales de la encuesta para trazar, como habitualmente se hace en este apartado de la Memoria del CES, el panorama del año 2001 en lo que se refiere a la actividad, la ocupación y el paro. Y ello porque todas las series recalculadas que se acaban de citar —que son las publicadas— no comprenden sino datos muy básicos de las variables laborales, insuficientes para avanzar, con un mínimo de detalle, en la descripción del mercado de trabajo en este año. En sucesivos ejercicios esta dicotomía desaparecerá, aunque persista, obviamente, el problema de la comparación homogénea entre los resultados de cualquier año posterior a 2002 con los correspondientes a años anteriores.

El paro variará más

Cabe advertir además que, a diferencia de las dos primeras que se han descrito, cuyo resultado está perfectamente acotado, el cambio en la definición de parado presenta margen para la discusión. No se está pretendiendo con esta afirmación poner en cuestión su mejor o peor adecuación a lo que es, en efecto, desempleo involuntario, aunque precisamente ello ha sido parte importante del debate social habido a propósito de la reforma de la EPA. Por otra parte, como su puesta en práctica viene impuesta por la legislación europea, no queda sino aplicarla. Pero es preciso señalar que puede provocar una mayor variabilidad del paro, por motivos ajenos a la coyuntura económica e incluso a la mayor o menor empleabilidad de cada sujeto.

Los requisitos que ahora se exigen para considerar la inscripción en una oficina pública de empleo como forma de búsqueda activa de empleo suponen, en la práctica, reducir ésta a los casos en que se trate de una nueva inscripción o a los supuestos en que se seleccione al desempleado como candidato a una oferta genérica de colocación. Así, en los primeros, como nada garantiza que las personas que se inscriben por primera vez tengan una actitud más ac-

tiva en la búsqueda de empleo que quienes acuden a renovar su inscripción, en determinados momentos (como por ejemplo al final de cada año académico) puede subir el desempleo, y bajar después, sin que ello signifique nada muy distinto del puro efecto del calendario. Claro que hasta ahora también se producía un aumento del paro en esas mismas circunstancias, pero como la base de población era mayor (al ser más laxa la definición de búsqueda activa), las variaciones eran relativamente menores, y los descensos estaban más asociados a aumentos de la ocupación que a entradas en la inactividad.

Respecto a los segundos, un somero examen del funcionamiento de los servicios públicos de empleo, en el que es evidente la estacionalidad de las ofertas genéricas de colocaciones y su alta concentración en algunos sectores y ocupaciones (y, dicho sea de paso, su escasa entidad en el total de colocaciones gestionadas por estos servicios, que hablan del poco papel que cumplen las oficinas de empleo como intermediarios reales en el mercado de trabajo), avala asimismo la posibilidad de una mayor variabilidad del paro sin conexión directa con un mejor o peor momento económico general, así como de una mayor presencia en el total de desempleados de quienes se hallen inscritos en las ocupaciones y territorios en los que las oficinas de empleo desempeñan más activamente su función de intermediación laboral.

2.2. Menor crecimiento del empleo

De acuerdo con sus datos originales, el número medio de ocupados en la EPA se situó, en 2001, cerca de 14.770.000, lo que supone un incremento de 295.000 personas sobre la cifra de empleo del año anterior. Este incremento es casi la mitad del que se había obtenido en 2000. También el aumento en la afiliación a la Seguridad Social presenta una apreciable desaceleración (gráfico II-2): si en el año 2000 el número de afiliados en situación de alta o asimilada al alta fue un 5 por 100 mayor que en el año anterior, en 2001 este porcentaje fue del 3,9 por 100, con un perfil en claro descenso, desde el 4,6 por 100 de aumento interanual en el primer trimestre hasta el 3,3 por 100 en el cuarto. De igual modo, las cifras de la Contabilidad Nacional Trimestral (CNTR) acerca del número medio de empleos equivalentes a tiempo completo en 2001 arrojan

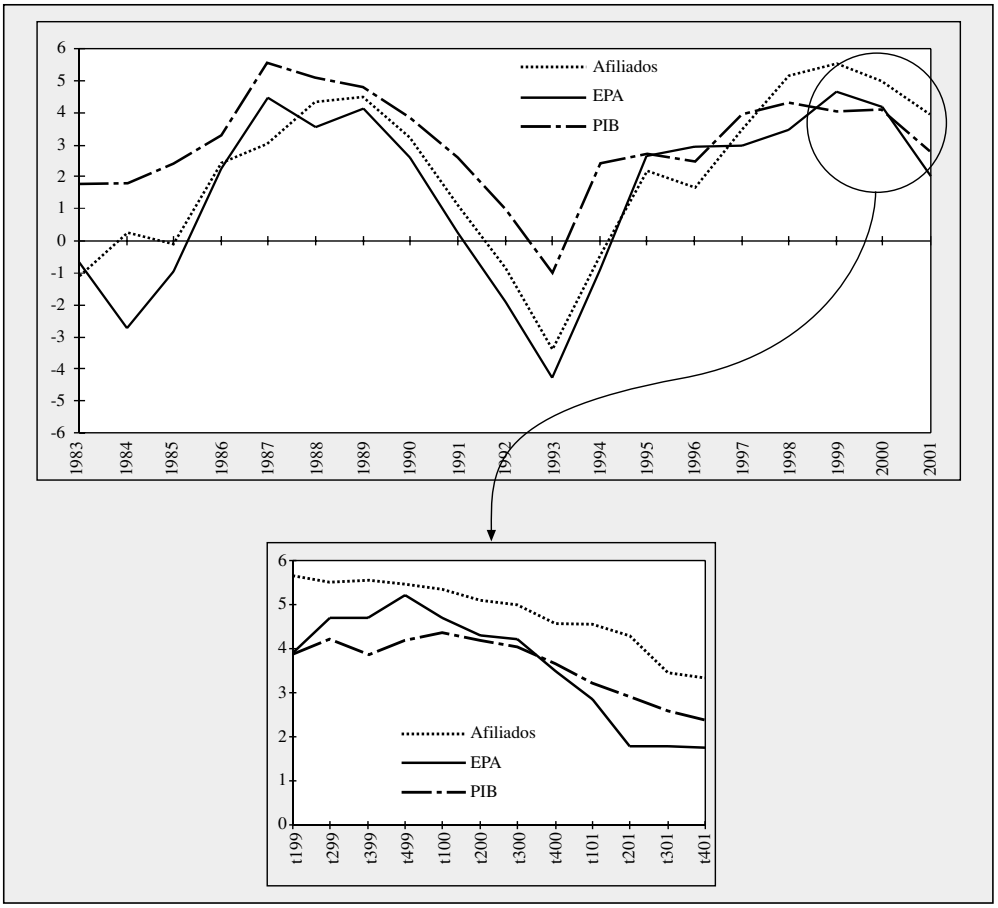
un crecimiento del 2,4 por 100, con un paulatino descenso del ritmo de aumento en cada trimestre del año, desde un 3,6 por 100 en el primero hasta un 1,7 por 100 en el cuarto.

Y es que, como también se avanzó en la apertura de este capítulo, durante el año 2001 la economía española continuó en la senda de reducción de su ritmo de crecimiento en la que parece haberse

GRÁFICO II-2

EVOLUCIÓN ECONÓMICA Y DEL EMPLEO EN ESPAÑA: DATOS MEDIOS ANUALES, 1983-2001, Y DATOS TRIMESTRALES, 1999-2001

(Porcentajes de variación interanual. PIB a precios constantes de 1995. Ocupados en la EPA. Afiliados en alta a la Seguridad Social)



Fuentes: INE, *Encuesta de Población Activa* y *Contabilidad Nacional Trimestral de España*. MTAS, *Estadística de Afiliación a la Seguridad Social*.

instalado desde el segundo trimestre de 2000. De acuerdo con los datos de la CNTR, el año 2001 se cerró con un aumento medio del Producto Interior Bruto (PIB) real del 2,8 por 100, en una progresión claramente descendente, desde el 3,2 por 100 de crecimiento interanual en el primer trimestre del año hasta el 2,4 por 100 del último.

De todas formas, no parece que el impacto sobre el empleo del menor crecimiento económico esté siendo tan acusado como cabía esperar, al menos si se atiende al comportamiento a lo largo del año (gráfico II-2), pues las sucesivas rebajas en el porcentaje de crecimiento interanual del PIB en cada trimestre no se han traducido en sendos recortes en el ritmo de aumento del empleo.

Esta circunstancia llama la atención cuando se recuerda que en especial en el último trimestre del año 2001 las expectativas fueron francamente pesimistas. Pero, sobre todo, lleva a ponderar la distancia que media entre el panorama actual y al que hubo diez años atrás (cuadro II-1), cuando la desaceleración del crecimiento económico comportó un aumento del empleo muy bajo, apenas 30.000 personas entre 1990 y 1991, que anunciaba ya la crisis entonces en ciernes.

La tasa de paro se redujo más de un punto

En media anual, la EPA arrojó 2.213.000 desempleados, 157.000 menos que en el año anterior. Pero como la población activa mantuvo en 2001 un comportamiento menos expansivo que en el año 2000, la tasa de paro se redujo todavía considerablemente: el pro-

CUADRO II-1

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR GRANDES ETAPAS ECONÓMICAS, 1977-2001

(Miles de personas)

Periodo	Variación total en el periodo	Variación media anual en el periodo
1977-1981	–1.102,1	–275,5
1981-1983	–189,6	–94,8
1983-1985	–408,4	–204,2
1985-1990	1.957,3	391,5
1990-1991	30,7	30,7
1991-1994	–879,3	–293,1
1994-2000*	2.666,1	444,4
2000-2001	294,7	294,7

* Descontado el efecto de la actualización de las secciones muestrales en la EPA del año 2000.
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

medio de los cuatro trimestres del año 2001 fue un 13 por 100, frente al 14,1 por 100 en el año 2000. A diferencia de lo que ocurrió en las cifras de ocupados, que mantuvieron el mismo porcentaje de aumento interanual (bien que en niveles reducidos) en los tres últimos trimestres del año, los porcentajes de descenso interanual de desempleo en la EPA fueron perdiendo vigor progresivamente a lo largo de los sucesivos trimestres de 2001. En el primero la bajada fue todavía de casi un 10 por 100, mientras que en el último no llegó a un 4 por 100.

Repercusión en el paro registrado

La repercusión sobre el desempleo en la EPA de la peor coyuntura económica fue, por otra parte, menos acusada que la que se observa en las cifras de paro registrado que elabora el Instituto Nacional de Empleo (INEM), circunstancia que ya se venía observando con claridad desde la segunda mitad del año 1999 (gráfico II-3). El paro registrado, en efecto, no sólo fue reduciéndose cada vez más despacio a lo largo de 2001, sino que desde el mes de octubre se recogieron aumentos interanuales cada vez mas apreciables en el número de desempleados inscritos; el año se cerró con un crecimiento del paro registrado en diciembre del 1,2 por 100 sobre el mismo mes del año anterior[2].

Como ya se ha dicho, el comportamiento de la población activa, que arrojó un crecimiento mucho más moderado en 2001 que en el año anterior, propició estos resultados. En media anual, el número de personas ocupadas o que buscaban empleo se situó, según la EPA, ligeramente por encima de 16.980.000, lo que supone un incremento de algo más de 137.000 personas, un 0,8 por 100, entre 2000 y 2001, cuando en el primer año el crecimiento había sido del 2 por 100.

Bajo aumento de la población activa femenina

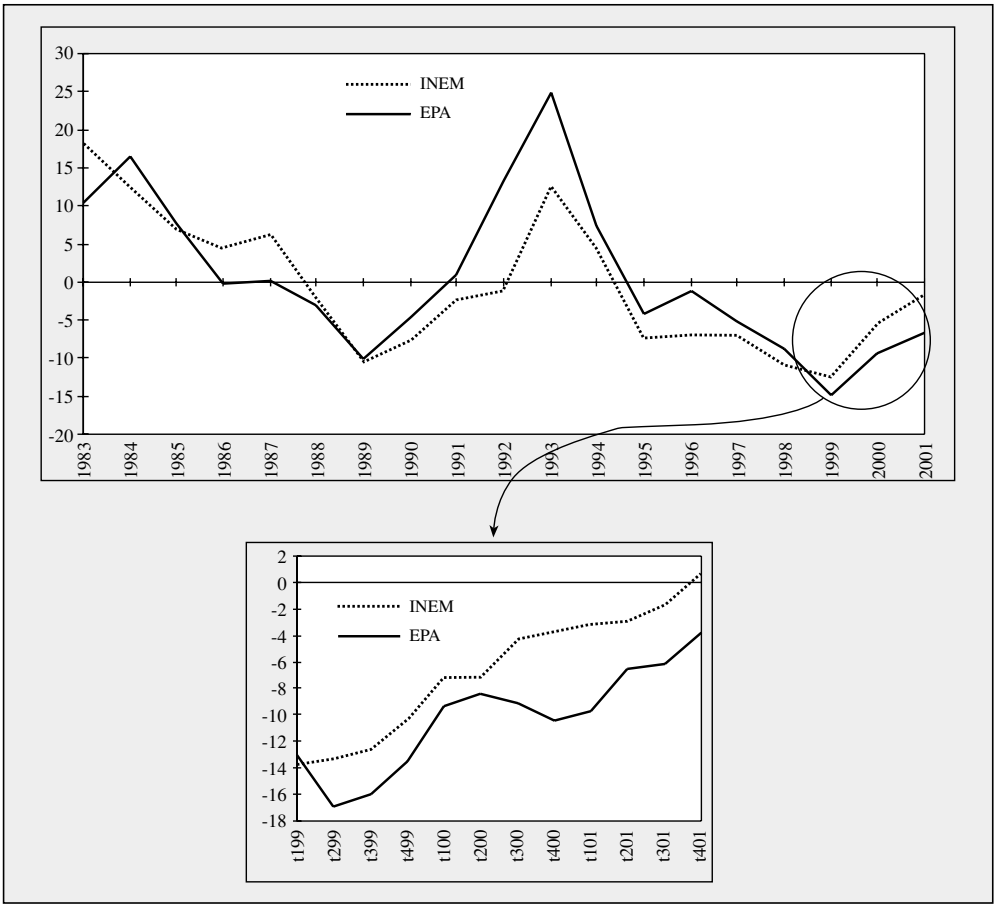
El ritmo de aumento de la población activa depende, en última instancia, del propio crecimiento de la población en edad de trabajar, que —como es de sobra conocido— viene siendo menor desde que se agotara el efecto de la entrada en la edad mínima recogida

[2] El último dato disponible a la hora de escribir estas líneas, correspondiente a marzo de 2002, arroja un crecimiento del 4,5 por 100 respecto al del mismo mes del año anterior. A cambio, la variación mes a mes, que venía arrojando incrementos del paro registrado desde agosto de 2001, ha sido negativa, es decir, entre febrero y marzo de 2002 el paro registrado se ha reducido en 23.000 personas (un 1 por 100).

GRÁFICO II-3

EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO EN LA EPA Y DEL PARO REGISTRADO EN EL INEM: DATOS MEDIOS ANUALES, 1983-2001, Y DATOS TRIMESTRALES, 1999-2001

(Porcentajes de variación interanual. Desempleados en la EPA y parados registrados en el INEM)



Fuentes: INE, *Encuesta de Población Activa*. INEM, *Estadísticas de empleo*.

en la EPA (16 años) de las sucesivas cohortes de jóvenes provenientes del denominado «baby boom», y más desde que comenzaron a llegar las últimas cohortes, plenamente encuadradas ya en años de más baja natalidad. Pero esta circunstancia había venido siendo compensada con creces, especialmente en 2000, por la fuerte incorporación de las mujeres al mercado de trabajo: en ese año

se produjo un aumento en torno a 200.000 mujeres en la población activa femenina, más de tres veces mayor que el correspondiente al total de la población en este sexo. Pues bien, en 2001, por factores difíciles de colegir, la incorporación de mujeres al mercado de trabajo ha sido radicalmente menor: en media anual, el crecimiento de la población activa femenina se situó en 65.000 personas, lo que arroja un aumento apenas por encima del correspondiente al número total de mujeres de 16 o más años de edad. Cabe advertir, entonces, que eventuales aumentos de la población activa femenina, más en consonancia con la tónica que había venido manteniendo desde el inicio, en 1994, de la recuperación económica, conllevarían dificultades para continuar a buen ritmo la reducción de la tasa de paro.

Últimas previsiones

En definitiva, los indicadores básicos del mercado de trabajo español hablan con claridad de un panorama, para el futuro inmediato, menos halagüeño del que dominó los años anteriores. Otra cosa es calibrar el alcance de las nuevas tendencias, pues las últimas previsiones apuntan ya a una posible recuperación de la economía internacional (y, por ende, de la española) antes del final del año 2002.

Todavía en el último tramo de 2001 las Previsiones de Otoño de la Comisión Europea posponían la recuperación en el crecimiento del empleo y en el descenso de la tasa de paro al año 2003, trazando una estimación de cierre del año y un pronóstico para el año 2002 más pesimistas que los habían ofrecido las previsiones hechas en abril de 2001, entre otras cosas por el efecto inmediato en una mayor incertidumbre económica de los sucesos del 11 de septiembre. La estimación acerca de la creación de empleo en España en 2001 se situó en un 2,3 por 100 en el otoño, incluso algo por encima de la calculada en la primavera anterior, pero la previsión para 2002 se redujo considerablemente entre uno y otro informe: del 2,2 al 1 por 100. La última estimación correspondiente a la tasa de paro española en 2001 fue, por su parte, sólo algo más alta que la que se había calculado inicialmente; la previsión para el año siguiente fue, como en el caso del empleo, mucho más pesimista, pues se fijó en un 13 por 100, lo que implicaba que no podría obtenerse en 2002 ninguna reducción en esa tasa. Sin embargo, ya en abril de 2002 las previsiones (cuadro II-2) han vuelto a adelantar la recuperación para finales de ese mismo año. No trazan un panorama muy expansivo, pero desde luego atemperan el pesimismo anterior.

CUADRO II-2
ESTIMACIONES Y PREVISIONES SOBRE EL EMPLEO Y EL PARO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2000-2002
(Aumento anual del empleo en porcentaje. Parados sobre la población activa en porcentaje)

Países	Crecimiento del empleo			Tasa de paro		
	2000	Estimación 2001	Previsión 2002	2000	Estimación 2001	Previsión 2002
UE 15	**1,7**	**1,2**	**0,3**	**8,1**	**7,6**	**7,8**
UE 11 (Eurozona)	**1,9**	**1,3**	**0,3**	**8,8**	**8,3**	**8,5**
Bélgica	1,6	1,1	0,1	6,9	6,6	6,8
Dinamarca	0,7	0,5	0,1	4,4	4,3	4,4
Alemania	1,5	0,2	–0,3	7,9	7,9	8,3
Grecia	–0,3	–0,1	0,3	10,9	10,2	9,9
España	**3,1**	**2,4**	**1,2**	**14,0**	**13,0**	**12,8**
Francia	2,2	1,9	0,5	9,3	8,6	8,8
Irlanda	4,9	2,9	1,0	4,2	3,8	4,5
Italia	1,6	1,6	0,8	10,4	9,5	9,5
Luxemburgo	5,6	5,7	2,0	2,4	2,4	2,6
Holanda	2,4	2,1	0,6	2,8	2,4	3,0
Austria	0,5	0,2	–0,4	3,7	3,6	4,0
Portugal	1,7	1,6	0,2	4,1	4,1	4,6
Finlandia	1,8	1,2	–0,1	9,8	9,1	9,3
Suecia	2,2	2,0	–0,4	5,9	5,1	5,4
Reino Unido	1,0	0,8	0,2	5,4	5,1	5,3

Fuente: Previsiones de Primavera de la Comisión Europea para 2001-2003 (en *European Economy. Supplement A. Economic trends,* n.º 3/4 - marzo/abril 2002).

2.2.1. **Estancamiento del empleo industrial**

Las cifras básicas del empleo en los grandes sectores de actividad (cuadro II-3 y gráfico II-4) exhiben diferencias importantes en la traducción de esa peor coyuntura económica. Así, pese a que el aumento del número de ocupados en el año 2001 fue en la construcción y en los servicios menos acusado que el que se recogió en 2000, aún puede hablarse de un relativo buen comportamiento, tanto más cuanto que la evolución a lo largo del año no fue descendente. Es palpable, en cambio, el estancamiento del empleo industrial.

Malos resultados en la industria

Y es que, frente a la evolución del empleo en los servicios y en la construcción que, al menos, permite albergar cierta confianza en

CUADRO II-3
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR SECTORES, 2000-2001
(Variaciones interanuales en el número de ocupados en cada sector, miles de personas y porcentajes)

Años	Agricultura y Pesca		Industria		Construcción		Servicios	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
2000*	–28,5	–2,8	93,7	3,4	126,6	8,7	386,9	4,5
T1	–36,7	–3,5	73,4	2,7	163,6	11,9	431,7	5,2
T2	–30,5	–3,0	89,6	3,2	139,2	9,7	400,7	4,7
T3	–26,6	–2,7	97,2	3,5	115,9	7,7	405,7	4,7
T4	–20,2	–2,0	114,8	4,1	87,9	5,7	309,4	3,6
2001	–8,7	–0,9	34,5	1,2	97,6	6,1	171,2	1,9
T1	39,9	4,0	98,8	3,5	93,1	6,0	170,9	1,9
T2	–10,0	–1,0	52,9	1,8	110,8	7,0	103,4	1,1
T3	38,4	–4,0	30,8	1,1	93,5	5,8	176,6	1,9
T4	–26,4	–2,7	–44,5	–1,5	93,0	5,7	234,0	2,6

* Descontado el efecto de la actualización muestral.
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

que se mantendrá la creación de empleo en los próximos trimestres, los resultados del año en el sector industrial dejan poco margen para conjeturas. En media anual, apenas se crearon 35.000 empleos en la industria (lo que supone un porcentaje de aumento del 1,2 por 100), y en el cuarto trimestre del año se perdieron casi 45.000 (con un porcentaje de variación interanual del –1,5 por 100).

Los indicadores coyunturales del sector correspondientes al tramo final de 2001 hablan, además, de un claro retroceso: son notables la caída de las exportaciones en el cuarto trimestre del año y el descenso de la inversión empresarial en bienes de equipo, que acusó las peores expectativas empresariales derivadas de la incertidumbre acerca del momento económico. Hay que destacar además el mal comportamiento a lo largo de todo el año 2001 del índice de producción industrial, que se redujo en términos interanuales casi todos los meses; después de un ligero repunte en enero de 2002, en febrero y marzo de este último año ha proseguido la tendencia negativa de este indicador, lo que no augura una buena perspectiva para el futuro inmediato.

Prosiguió el declive del sector primario

Pocas novedades cabe señalar, por otro lado, acerca del comportamiento en 2001 del empleo en la actividad agraria: ocupó en torno a 4.000 personas menos, como promedio, que en el año 2000

y, salvo un llamativo aumento interanual en el primer trimestre, que no parece en absoluto marcar ningún punto de inflexión, prosiguió su paulatina pérdida de ocupados. Que se traduce además, como se ha recordado en varias otras ediciones de esta Memoria, en una pérdida casi equivalente de población activa.

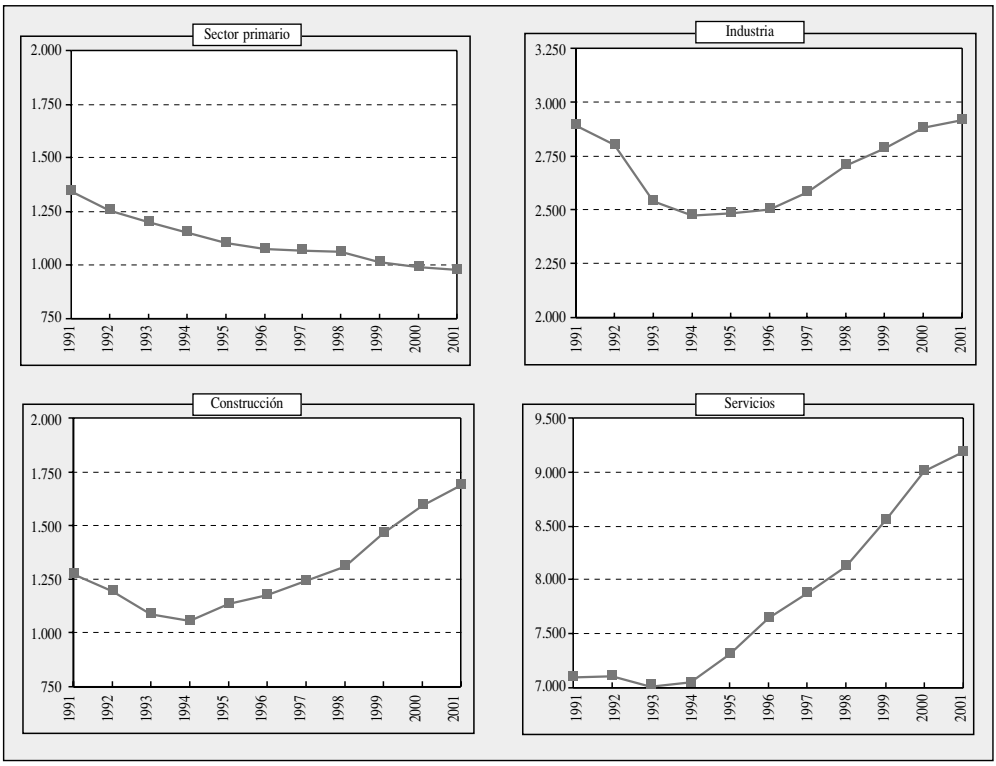
La actividad pesquera, integrante junto con la anterior del denominado sector primario, perdió casi 5.000 ocupados, lo que supone un retroceso del 7,4 por 100. Esta pérdida viene a continuar el declive en el que parece haberse instalado el empleo en esa actividad, aunque lejos de la fuerte contracción que redujo, entre 1993 y 1996, en un tercio el número de ocupados en ella (de 90.000 a 60.000 personas).

La construcción, todavía a buen ritmo

En cambio, el empleo en la construcción creció en casi 98.000 personas en 2001, un 6,1 por 100, lo que supone un ritmo desde luego inferior al que alcanzó el año anterior (un 8,7 por 100) y más aún al que había logrado en 1999 (12 por 100, sin duda extraordinario), pero a todas luces calificable como bueno. Más aún, el perfil del crecimiento interanual, trimestre a trimestre, del empleo en el sector no arroja una clara tendencia al descenso; de hecho, el año se cerró con el mismo resultado de aumento interanual en el cuarto trimestre que el que se había recogido en el mismo trimestre de 2000. Dado el carácter procíclico de este sector, llama la atención que siga manteniendo un ritmo de crecimiento tan alto. Y no sólo del empleo, pues diversos indicadores de actividad del sector arrojan, como se vio en el capítulo I de esta Memoria, resultados similares. Quizá tras ello se encuentre la concurrencia de dos factores: de un lado, la entonces inminente adopción del euro en once países de la Unión Europea[3]; de otro, la mayor atracción del sector inmobiliario como refugio de patrimonio en un entorno de mayor incertidumbre económica y, sobre todo, de alta volatilidad de los mercados financieros. No es descartable, además, que parte del sostenimiento de un alto ritmo de actividad constructora tenga su origen en el aumento de la licitación oficial. De acuerdo con los datos

[3] En palabras del propio INE, el mayor gasto en determinados bienes (entre los que se incluyen los inmuebles) podría estar asociado al efecto de la desaparición de la peseta y a la implantación de la nueva moneda. Véase INE: «El momento económico, informe trimestral sobre la economía española», en *Boletín trimestral de coyuntura,* n.º 78, cuarto trimestre 2001.

GRÁFICO II-4
EMPLEO EN ESPAÑA POR SECTORES, 1991-2001
(Miles de personas, medias anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

de la Dirección General de Política Económica[4] el volumen monetario corriente de esta licitación aumentó en un 43,3 por 100, cuando entre 1999 y 2000 se había reducido cerca de un 8 por 100. La mitad de ese aumento, cercano a 500 millones de euros, tuvo su origen en la mayor licitación de obra civil; el resto correspondió a edificación residencial y no residencial, ambas en proporciones muy parejas.

Repunte en servicios al final del año

El crecimiento medio anual del empleo en los servicios, finalmente, se situó algo por encima de 171.000 personas o, lo que es lo mismo, en un modesto 1,9 por 100. En el cuarto trimestre se ori-

[4] Ministerio de Economía, *Síntesis de indicadores económicos* (publicación en línea: www.mineco.es, marzo de 2002).

ginó cierto repunte de ese crecimiento, hasta el 2,6 por 100, que vino a moderar la perspectiva quizá en exceso pesimista con que se habían acogido los resultados del sector en los tres trimestres anteriores. Sin embargo, por primera vez desde el final de la crisis, dos ramas de actividad encuadradas en este sector vieron reducir su volumen de empleo: la rama de intermediación financiera perdió algo más de 22.000 ocupados y la de hostelería casi 10.500, lo que supone unos descensos del 5,8 y el 1,1 por 100, respectivamente.

El volumen de empleo masculino en el sector servicios tiene una evolución peor que el empleo femenino

El detalle por sexo de estos resultados muestra, además, que la bajada se concentró exclusivamente en el empleo masculino, pues el número de mujeres ocupadas en esas mismas ramas creció, aunque en una proporción muy baja. Pero es que, además, esta circunstancia se observa en algunas otras ramas, que sólo gracias al comportamiento del empleo femenino mantuvieron un signo positivo en su evolución: el número de varones ocupados en la rama de comercio y reparaciones disminuyó en 18.000 personas (un 1,4 por 100), pero como el de mujeres con empleo creció en 31.000 (2,9 por 100), el saldo final fue positivo. Lo mismo ocurrió en la rama de actividades sanitarias y veterinarias; servicios sociales, en la que el aumento, en 27.000 personas, del número de mujeres ocupadas compensó sobradamente el descenso, en 13.000, del número de varones.

2.2.2. **Parón en el crecimiento del empleo masculino**

Los datos anteriores reflejan, de hecho, un preocupante parón en el crecimiento del empleo masculino. Las pérdidas que se acaban de señalar arrojan un saldo en 2001 para el sector servicios, que es —de lejos— el más importante desde el punto de vista del empleo, de apenas 17.000 varones ocupados más, lo que supone un crecimiento que no llega ni al 0,5 por 100; en la industria, por su parte, el número de hombres con empleo aumentó sólo en 22.000, un 1 por 100; y en la agricultura ese número fue de casi 6.000 menos. Así, el empleo masculino creció poco, mucho menos que el femenino, y sólo gracias al mantenimiento del ritmo en la construcción, donde se emplearon 94.000 hombres más que en 2000; dicho de otra forma, la construcción acogió casi tres cuartas partes de total de nuevos empleos masculinos en 2001, mientras

que en el resto de los sectores, y en concreto en los servicios, se puede hablar incluso de estancamiento. Sólo dos ramas de actividad: Inmobiliarias y alquileres, servicios empresariales, cuyo dinamismo alcanzó tanto a varones como a mujeres; y Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria, contribuyeron con claridad a mantener con signo positivo, siquiera en una cifra muy reducida, el saldo del empleo masculino en el sector servicios (cuadro II-4).

En cambio, el número de mujeres ocupadas en los servicios creció en casi 155.000 personas, un 3,6 por 100. Con la única excepción de la Administración pública, que empleó en 2001 a menos mujeres que en el año anterior, en todas las demás ramas de este sector se mantuvo el aumento del empleo, y en algunas con notable vigor: la ya citada Inmobiliarias y alquileres, servicios empresariales, ocupó nada menos que a 53.000 mujeres más,

CUADRO II-4

EMPLEO POR SEXO Y RAMAS DE ACTIVIDAD, 2001

(Miles de personas, medias anuales. Variación respecto del año anterior en miles de personas y en porcentajes)

Ramas de actividad (CNAE 93)	Varones 2001	Variación 2000-2001		Mujeres 2001	Variación 2000-2001	
	Miles	Miles	%	Miles	Miles	%
Total	**9.213,6**	**126,9**	**1,4**	**5.554,8**	**167,7**	**3,1**
Agricultura, ganadería, caza y selvicultura	667,8	–2,2	–0,3	255,2	–2,0	–0,8
Pesca	49,1	–3,6	–6,7	8,2	–1,0	–10,6
Industrias extractivas	53,1	–3,0	–5,3	4,2	–0,4	–7,8
Industrias manufactureras	2.064,8	26,0	1,3	699,0	12,3	1,8
Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua	78,4	–0,9	–1,2	14,1	0,5	3,5
Construcción	1.609,2	94,1	6,2	80,2	3,5	4,6
Comercio y reparaciones	1.279,9	–18,2	–1,4	1.085,5	31,1	2,9
Hostelería	463,5	–13,8	–2,9	431,1	3,4	0,8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	704,6	12,1	1,8	180,2	9,6	5,6
Intermediación financiera	220,8	–22,3	–9,2	140,4	0,3	0,2
Actividades inmobiliarias y de alquiler; servicios empresariales	573,4	42,2	7,9	558,4	53,0	10,5
Admón. pública, defensa y seguridad social obligatoria	595,9	23,5	4,1	345,4	–9,8	–2,8
Educación	311,5	2,4	0,8	525,7	28,7	5,8
Actividades sanitarias y veterinarias, servicios sociales	214,7	–13,1	–5,8	588,5	27,0	4,8
Otras act. sociales y servicios a la comunidad; serv. personales	281,5	4,5	1,6	284,8	2,5	0,9
Hogares que emplean personal doméstico	43,4	–1,8	–3,9	353,6	8,8	2,6

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

lo que supone un aumento del 10,5 por 100; la de Educación, a cerca de otras 29.000, un 5,8 por 100; y la de Actividades sanitarias y veterinarias, servicios sociales, a 27.000 más, un 4,8 por 100. También creció, por otra parte, el empleo femenino en la industria (12.500 ocupadas más, un 1,8 por 100) y en la construcción.

No parece, por tanto, que el empleo femenino esté acusando como el de los varones el peor momento económico. Y ello abre un amplio interrogante, pues es difícil entender por qué se dan estas diferencias que, por otra parte, venían observándose, aunque sólo fuera como mayor dinamismo del empleo femenino, desde que se inició la recuperación del empleo en 1994. Algunas de ellas probablemente responden a la buena marcha de actividades muy feminizadas, como es el caso de la educación y de las actividades relacionadas con la sanidad y los servicios sociales. Pero en muchos otros casos la explicación no es tan inmediata. Habría que acudir, quizá, a un estudio mucho más detallado, que incluyera una mayor desagregación de las actividades económicas, así como de las ocupaciones e incluso de la edad y la formación, para tratar de aclarar estas cuestiones. La tarea excede, con mucho, el propósito de la Memoria anual del CES, pero queda abierta la posibilidad de emprenderla.

Mayor descenso del paro entre las mujeres

La combinación de este comportamiento más expansivo del empleo en las mujeres con la menor incorporación de éstas a la población activa que antes se señaló dio como resultado característico del año 2001 un descenso más acusado, en número y porcentaje, del paro femenino. En media anual, la cifra de mujeres desempleadas se situó en 1.287.000, cerca de 100.000 menos que el año anterior, lo que en términos relativos arroja un descenso del 7,4 por 100. En el caso de los varones, el número medio de parados fue de 981.000, casi 55.000 menos que en 2000, lo que resulta un 5,6 por 100 de bajada en el paro masculino.

Así, la tasa media de paro de los varones se redujo del 10,8 al 9,7 por 100, y la correspondiente a las mujeres del 20,5 al 18,8 por 100. La distancia entre una y otra sigue siendo muy amplia, cerca de diez puntos, pero supone la vuelta a niveles que sólo se habían dado durante la última crisis económica. Desde la segunda mitad de los años ochenta, cuando se inició la incorporación masiva de

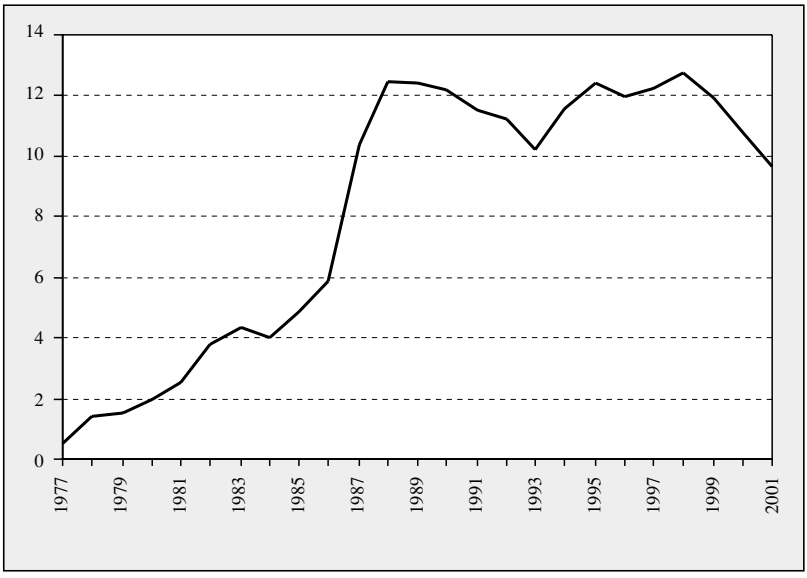
las mujeres al mercado de trabajo en España, sólo en los momentos de fuerte caída del empleo se había reducido la distancia entre la tasa de paro de las mujeres y la de los varones. Y esta regularidad es la que parece haber cambiado desde que en 1998 se alcanzara el máximo de esa distancia. A partir de entonces viene reduciéndose cada año de manera muy considerable, gracias al mayor empuje del empleo femenino (gráfico II-5).

Entrando ya en la descripción de los resultados de la ocupación en 2001 por edades (cuadro II-5), llama la atención el menor avance de las tasas de empleo en los grupos centrales, de 30 a 49 años. Los peores resultados correspondieron a la población entre 35 y 44 años, donde sólo aumentó en algunas décimas su proporción de ocupados. Los mejores datos, a su vez, se dieron en el grupo de 60 a 64 años y en el de quienes tenían entre 20 y 24[5].

GRÁFICO II-5

DISTANCIA EN LAS TASAS DE PARO POR SEXO, 1977-2001

(Diferencia en las tasas medias anuales para cada sexo. Puntos porcentuales de población activa)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

[5] Cabe recordar que en este grupo el aumento de la tasa de empleo responde también al fuerte descenso de su población, que perdió unas 125.000 personas en-

Esta situación ya se había observado en el año anterior y, como entonces, responde a comportamientos bien diferentes según el sexo: las tasas de empleo de los varones se redujeron dos décimas en los cuatro grupos quinquenales de edad que componen el intervalo de 30 a 49 años, el más numeroso en población y en población ocupada masculina, y crecieron con fuerza entre los más jóvenes y entre los más mayores; casi como contrafigura, es notable el mayor aumento de las tasas de empleo femeninas en los mismo cuatro grupos de edad centrales que comprende el intervalo de 30 a 49 años, y el menor avance, en este sexo, de las tasas de empleo en los grupos de menos edad y en los más mayores.

Tasas de paro en los jóvenes: diferencias por sexo

Casi todos los grupos de edad lograron reducir el desempleo, en número de parados y en tasas de paro, en 2001 (cuadro II-5). En consonancia con lo ocurrido en la ocupación, los descensos fueron mayores en los extremos del intervalo de edades que en los grupos centrales, y en general también fueron más elevados en el caso de las mujeres que en el de los varones. Pero aún queda un largo camino por recorrer, a tenor no sólo de la amplia diferencia entre las tasas de paro de los grupos más jóvenes y el resto, sino también y sobre todo, cuando se observa la que media entre las tasas de paro de los jóvenes según su sexo. Entre quienes tenían de 20 a 24 años de edad en 2001, la tasa de paro de los varones fue del 17 por 100, y la de las mujeres del 29 por 100. Y en el compuesto por quienes tenían entre 25 y 29 años, dichas tasas fueron un 12 y un 21 por 100, respectivamente. Se han citado estos dos grupos porque probablemente en ningún otro se puede observar, de forma tan clara como en ellos, una diferencia tan alta con tan poca explicación: varias circunstancias biográficas de los jóvenes, cuales son la formación, clave para su mayor o menor empleabilidad, han tendido a igualarse en ambos sexos en los últimos decenios, pero las diferencias en las tasas de paro no parecen haber seguido esta tendencia.

---

tre 2000 y 2001, al cumplir entonces 25 años los nacidos en 1976, último año de aumento de la natalidad en el movimiento natural de la población española. De hecho, el número de ocupados entre 20 y 24 años de edad se redujo ligeramente entre uno y otro año (en torno a 7.000 personas, un 0,5 por 100), aunque es imposible discernir qué parte de esa pérdida es atribuible al simple paso de población de uno a otro grupo de edad, cuál al ingreso de una nueva cohorte anual (los que el año anterior tenían 19) en el grupo, y cuál otra al saldo de las transiciones entre la ocupación y el paro de las tres cohortes (de 21 a 23 años) anuales que permanecieron en el mismo grupo quinquenal.

CUADRO II-5

INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA POR SEXO Y GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD, 2001

(Miles de personas y porcentajes, promedios anuales)

Sexo/ edad	Población			Ocupados			Tasas de empleo		Parados			Tasas de paro	
	2001 (miles)	Variación año		2001 (miles)	Variación año		2001 (%)	Var. año (puntos)	2001 (miles)	Variación año		2001 (%)	Var. año (puntos)
		Miles	%		Miles	%				Miles	%		
Total													
16-19	2.049,3	–83,2	–3,9	367,2	4,0	1,1	17,9	0,9	172,1	–17,6	–9,3	31,9	–2,4
20-24	3.113,6	–125,2	–3,9	1.493,1	–7,5	–0,5	48,0	1,6	438,4	–30,6	–6,5	22,7	–1,1
25-29	2.905,0	–27,3	–0,9	2.049,2	40,8	2,0	70,5	2,0	391,0	–37,9	–8,8	16,0	–1,6
30-34	2.722,7	–29,0	–1,1	1.966,2	7,5	0,4	72,2	1,0	291,8	–25,6	–8,1	12,9	–1,0
35-39	2.804,4	–12,2	–0,4	1.993,8	9,8	0,5	71,1	0,7	245,3	–28,5	–10,4	11,0	–1,2
40-44	2.797,8	70,9	2,6	1.981,4	60,7	3,2	70,8	0,4	217,0	–5,3	–2,4	9,9	–0,5
45-49	2.543,5	63,7	2,6	1.705,7	66,6	4,1	67,1	1,0	168,6	–2,2	–1,3	9,0	–0,4
50-54	2.432,0	–20,9	–0,9	1.454,7	19,6	1,4	59,8	1,3	135,5	3,8	2,9	8,5	0,1
55-59	2.260,5	61,8	2,8	1.073,4	57,5	5,7	47,5	1,3	108,2	–8,5	–7,3	9,2	–1,1
60-64	1.968,0	–52,6	–2,6	569,6	33,9	6,3	28,9	2,4	43,0	–5,1	–10,6	7,0	–1,2
65+	7.342,1	261,9	3,7	114,3	1,6	1,4	1,6	0,0	2,3	0,2	10,7	2,0	0,2
Varones													
16-19	1.057,2	–42,7	–3,9	244,3	6,8	2,9	23,1	1,5	87,0	–6,3	–6,8	26,3	–1,9
20-24	1.573,2	–79,8	–4,8	870,5	–4,0	–0,5	55,3	2,4	182,5	–10,2	–5,3	17,3	–0,7
25-29	1.502,9	16,7	1,1	1.178,8	34,9	3,1	78,4	1,5	161,8	–8,5	–5,0	12,1	–0,9
30-34	1.355,1	–0,3	0,0	1.177,8	–2,1	–0,2	86,9	–0,1	111,3	–0,3	–0,3	8,6	0,0
35-39	1.369,8	–6,3	–0,5	1.213,8	–7,6	–0,6	88,6	–0,1	87,3	–4,3	–4,6	6,7	–0,3
40-44	1.368,4	26,1	1,9	1.214,5	19,4	1,6	88,8	–0,3	75,6	–5,6	–6,9	5,9	–0,5
45-49	1.234,1	29,8	2,5	1.079,7	23,3	2,2	87,5	–0,2	66,1	1,3	2,0	5,8	0,0
50-54	1.191,5	–9,7	–0,8	992,4	1,5	0,1	83,3	0,8	61,5	–6,2	–9,2	5,8	–0,6
55-59	1.097,0	22,6	2,1	758,4	21,9	3,0	69,1	0,6	64,5	–11,5	–15,1	7,8	–1,5
60-64	929,3	–16,9	–1,8	404,6	30,4	8,1	43,5	4,0	28,3	–3,0	–9,7	6,5	–1,2
65+	3.159,3	113,3	3,7	79,0	2,5	3,3	2,5	0,0	0,4	–0,1	–15,0	0,6	–0,1

CUADRO II-5 *(Continuación)*

INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA POR SEXO Y GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD, 2001

(Miles de personas y porcentajes, promedios anuales)

Sexo/ edad	Población			Ocupados			Tasas de empleo		Parados			Tasas de paro	
	2001 (miles)	Variación año		2001 (miles)	Variación año		2001 (%)	Var. año (puntos)	2001 (miles)	Variación año		2001 (%)	Var. año (puntos)
		Miles	%		Miles	%				Miles	%		
Mujeres													
16-19	992,1	–40,5	–3,9	122,9	–2,8	–2,2	12,4	0,2	85,1	–11,3	–11,7	40,9	–2,5
20-24	1.540,4	–45,4	–2,9	622,6	–3,5	–0,6	40,4	0,9	256,0	–20,3	–7,3	29,1	–1,5
25-29	1.402,1	–44,1	–3,0	870,4	5,9	0,7	62,1	2,3	229,2	–29,4	–11,4	20,8	–2,2
30-34	1.367,7	–28,7	–2,1	788,4	9,7	1,2	57,6	1,9	180,5	–25,3	–12,3	18,6	–2,3
35-39	1.434,6	–6,0	–0,4	780,0	17,4	2,3	54,4	1,4	158,0	–24,3	–13,3	16,8	–2,4
40-44	1.429,4	44,8	3,2	766,9	41,4	5,7	53,7	1,3	141,4	0,2	0,1	15,6	–0,7
45-49	1.309,4	33,9	2,7	625,9	43,3	7,4	47,8	2,1	102,5	–3,6	–3,3	14,1	–1,3
50-54	1.240,5	–11,3	–0,9	462,3	18,2	4,1	37,3	1,8	74,1	10,1	15,7	13,8	1,2
55-59	1.163,5	39,3	3,5	315,1	35,7	12,8	27,1	2,2	43,7	3,0	7,3	12,2	–0,5
60-64	1.038,7	–35,7	–3,3	165,0	3,5	2,2	15,9	0,9	14,7	–2,1	–12,2	8,2	–1,2
65+	4.182,8	148,6	3,7	35,3	–0,9	–2,4	0,8	–0,1	1,9	0,0	1,3	5,2	0,2

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

2.2.3. **Situación profesional de los nuevos ocupados**

El mayor aumento del empleo en 2001 correspondió, como en todos los años del periodo posterior a la última crisis, al de carácter asalariado y, dentro de éste, al sector privado (cuadro II-6). En media anual, el número de asalariados fue un 2,4 por 100 mayor que el del año anterior; el de los que trabajaron por cuenta ajena en el sector privado, un 2,6 por 100. Como en la ocupación en general, también dentro del empleo asalariado en el sector privado es notable, lógicamente sobre todo en términos relativos, el mejor comportamiento del correspondiente a las mujeres. El número de asalariadas en este sector creció en 123.000 personas (un 3,7 por 100), y el de varones en algo más de 115.000 (un 2 por 100). En el sector público, por su parte, los resultados por sexo fueron completamente distintos, pues mientras el volumen de empleo asalariado femenino creció en 37.000 personas (un 3,3 por 100), trabajaron como asalariados del sector público 4.000 varones menos que en el año anterior, cifra que arroja un pequeño retroceso (0,3 por 100).

CUADRO II-6
OCUPADOS POR SEXO Y SITUACIÓN PROFESIONAL, 2001
(Miles de personas y variaciones sobre el año anterior en miles de personas y en porcentaje, medias anuales)

Situación profesional	Ambos sexos			Varones			Mujeres		
	Número	Variación anual		Número	Variación anual		Número	Variación anual	
	(miles)	Miles	%	(miles)	Miles	%	(miles)	Miles	%
Ocupados por cuenta propia	2.970,8	20,8	0,7	2.048,0	13,8	0,7	922,8	7,0	0,8
Empleadores	784,9	35,3	4,7	609,1	14,5	2,4	175,8	20,7	13,4
Autónomos	1.811,9	10,1	0,6	1.280,0	10,8	0,8	531,9	–0,6	–0,1
Miembros de cooperativas	86,5	–0,3	–0,4	59,0	0,3	0,4	27,6	–0,6	–2,1
Ayudas familiares	287,6	–24,1	–7,7	100,0	–11,7	–10,5	187,6	–12,4	–6,2
Asalariados	11.780,5	271,6	2,4	7.154,7	111,5	1,6	4.625,8	160,2	3,6
Sector público	2.373,0	33,3	1,4	1.210,8	–4,0	–0,3	1.162,2	37,3	3,3
Sector privado	9.407,5	238,3	2,6	5.943,9	115,5	2,0	3.463,6	122,9	3,7
Otros	17,1	2,2	14,7	10,9	1,6	17,5	6,3	0,6	10,1
Total ocupados	14.768,4	294,7	2,0	9.213,6	126,9	1,4	5.554,8	167,7	3,1

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

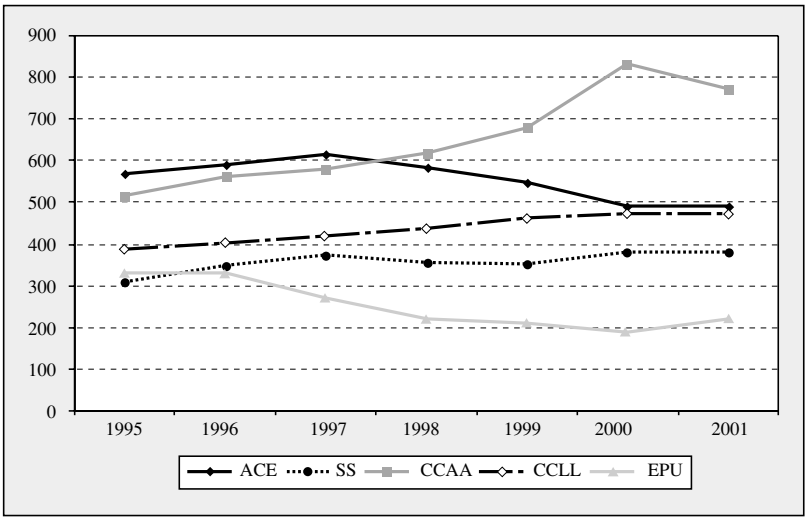
Cambio de tendencia en el empleo público por tipo de administración

Pueden verse, por lo demás, cambios importantes en la tendencia que, durante los últimos años, venía mostrando el empleo público en la EPA al atender al tipo de administración (gráfico II-6). En efecto, los datos de 2001 han truncado el fuerte aumento continuado del empleo en las administraciones regionales, y parece haberse detenido el crecimiento, más pequeño pero también constante, que exhibía el empleo en las de carácter local. Al mismo tiempo, no se ha producido un nuevo descenso, como era la tónica desde 1997, en el número de asalariados adscritos (siempre según la EPA) a la Administración del Estado. Pero cabe recordar que todos los grandes traspasos de personal y funciones que se llevaron a cabo en el año 2001 tuvieron una fecha muy tardía, de manera que la EPA no acusará este cambio sino en 2002[6].

GRÁFICO II-6

EMPLEO PÚBLICO POR TIPO DE ADMINISTRACIÓN, 1995-2001

(Miles de personas, medias anuales)



ACE: Administración del Estado; SS: Seguridad Social; CCAA: Administraciones autonómicas; CCLL: Administraciones locales; EPU: Empresas e instituciones financieras públicas.

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

[6] Los Reales Decretos para el traspaso de las funciones y servicios del Insalud a las diez Comunidades Autónomas que faltaban para la total transferencia de las competencias en sanidad se promulgaron el 27 y el 29 de diciembre de 2001. Asimismo, los Reales Decretos sobre traspasos de funciones y servicios del INEM se promulgaron a finales de noviembre y primeros de diciembre.

Ligero aumento de los autónomos

También es preciso destacar como resultado del año 2001 el ligero aumento de los ocupados por cuenta propia, que se produjo después de seis años de casi continuo descenso. Entre estos últimos, el crecimiento más importante, en número y porcentaje, se dio en la categoría de empleadores, para la que se recogió un promedio anual de 785.000 personas, un 4,7 por 100 más que en el año anterior. Sin embargo, esta circunstancia no es nueva, pues precisamente esa categoría era la única que había venido creciendo en los últimos años dentro de las que componen el grupo denominado ocupados por cuenta propia. La novedad reside en que, por primera vez en esos seis años, se ha producido un aumento —bien es verdad que no muy abultado— en el número de ocupados como «empresarios sin asalariados y trabajadores independientes», que más habitualmente se denominan autónomos. En media anual, su número fue de 1.812.000 personas, un 0,6 por 100 mayor que el correspondiente al año 2000.

Todo ese aumento en el empleo autónomo, no obstante, responde al de los varones, porque entre las mujeres ocupadas en esa categoría se anotó un ligero descenso en 2001. A cambio, es muy llamativo el mayor crecimiento de las empleadoras. El aumento en el número medio anual de éstas fue de 20.700 personas (un 13,4 por 100), mientras que el de los varones, mucho más numerosos en la categoría, fue de sólo 14.500 (un 2,4 por 100). Es posible que, con alguna frecuencia, los aumentos en esta categoría respondan a trasvases de personas desde la de autónomos, pero es sorprendente el empuje femenino en los dos últimos años.

Un breve repaso a las actividades donde se generó tal dinamismo en 2001 muestra, además, una saludable tendencia a una mayor diversificación de la titularidad femenina en el ámbito empresarial. De sobra es conocido que casi dos tercios de las mujeres empresarias son titulares de negocios en las ramas de comercio, hostelería y servicios personales. Pues bien, el crecimiento en los últimos años del número de empresarias en las distintas ramas de actividad se está traduciendo ya en una mayor variedad en tal estructura: la rama de comercio, aunque sigue siendo con mucho la más importante, va perdiendo peso en ella (sólo entre 2000 y 2001 ha perdido dos puntos porcentuales sobre el total, pasando del 38 al 36 por 100), como también la de servicios personales, mientras van ganándolo otras ramas, en concreto la educación, la sanidad y,

sobre todo, la de «actividades inmobiliarias y de alquileres, servicios a las empresas», que supone ya cerca de un 11 por 100 de la actividad empresarial femenina medida a través de la proporción de ocupadas como empleadoras.

La similitud de esta estructura con la del empleo autónomo femenino (con la excepción, aunque en retroceso, de la importancia en este último del sector agrario) hace pensar, además, en la permeabilidad entre una y otra situación a la que antes se aludió al hablar del posible trasvase de personas entre ellas como explicación a los datos de 2001. Permeabilidad y trasvase que serán mayores (y tendrán mejor significado) cuanto más se trate de mujeres emprendedoras que logran consolidar su actividad.

2.2.4. **La temporalidad se redujo menos que en 2000**

También como continuación de la tendencia de años anteriores (gráfico II-7), en 2001 volvió a reducirse la temporalidad, aunque menos que en 2000. El porcentaje de asalariados con contrato temporal se había reducido en ese año 0,6 puntos (una vez descontado el efecto de la actualización muestral de la EPA), mientras que en 2001 el descenso que se obtuvo fue de 0,3 puntos. La razón estriba en que, si bien la reducción en el ritmo de creación de empleo asalariado en 2001 afectó tanto al de carácter indefinido como al temporal, éste último todavía aumentó lo bastante como para impedir un resultado más abultado en términos de menor tasa de temporalidad.

Pero quizá no debiera considerarse pobre el resultado del año en tales términos. Es absurdo preferir —a igualdad de aumento del empleo indefinido— que el empleo temporal crezca menos. Lo que habrá que proponerse es recobrar el alto ritmo de aumento del empleo estable que ha venido rigiendo desde 1997 y, si acaso, buscar nuevas medidas activas para dar un mayor impulso a la conversión de contratos temporales en indefinidos.

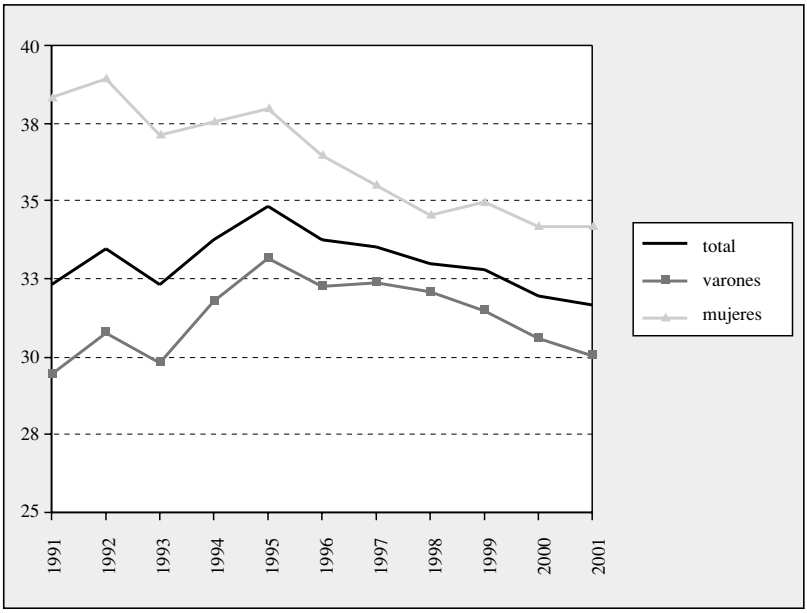
Descendió el número de temporales entre los varones

De hecho, el bajo aumento en 2001 de la ocupación asalariada masculina responde, en parte, a la pérdida de empleos de carácter temporal (cuadro II-7). El menor ritmo de crecimiento del número de varones asalariados se produjo tanto por el descenso en la crea-

GRÁFICO II-7

TASAS DE TEMPORALIDAD, 1991-2001

(Porcentaje de asalariados con contrato temporal sobre el total de asalariados, medias anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

ción de empleo indefinido (que creció en 117.000 personas, un 2,4 por 100, frente al 6,1 por 100 del año anterior) como, sobre todo, por la ligera pérdida que arrojó la contratación temporal (5.500 personas menos, un 0,3 por 100). Sólo en 1993, como consecuencia de la crisis económica, se había producido un resultado negativo en el crecimiento del empleo asalariado temporal, bien que acompañado entonces por uno también muy importante en el de carácter indefinido.

Entre las mujeres, en cambio, aunque se redujo el ritmo en ambos casos, creció el empleo asalariado indefinido y también el temporal. En media anual, el porcentaje representativo del aumento de este último en 2001 se situó incluso algo por encima del correspondiente al empleo estable: ambos fueron, respectivamente, un 3,7 y un 3,5 por 100 que, en número de personas, suponen 57.000 y 103.000 más que en el año anterior. De esta forma, la tasa de tem-

poralidad femenina permaneció en 2001 en el mismo valor, 34,2 por 100, que había arrojado en el año anterior.

Nuevo aumento de la temporalidad en el sector público

Pero las diferencias en los ritmos de creación de empleo indefinido y temporal en 2001 no se agotan en el detalle por sexo. Como viene siendo habitual en los últimos años, esos ritmos también tienen un comportamiento muy diferente cuando se atiende a la división de los empleos entre el sector público y el privado. En el primero, como viene ocurriendo desde 1997, apenas se generaron en el año puestos de trabajo estables, pero sí temporales: en media anual, el número de asalariados con contrato indefinido en ese sector creció en apenas 4.500 personas (un 0,2 por 100), mientras que el de quienes tenían un contrato temporal aumentó en cerca de 29.000 (un 6,1 por 100). En el sector privado, por el contrario, según viene siendo la tónica desde 1996, el aumento del empleo indefinido fue de 215.600 personas (un 3,6 por 100), y el del temporal no llegó a 23.000 personas (un 0,7 por 100). Cabe señalar además que, como ya se observó en el año 2000, volvió a reducirse en 2001 el número de asalariados temporales contratados a través de una empresa de trabajo temporal (ETT). En media anual, trabajaron en esta situación cerca de 60.000 personas, un 11,5 por 100 menos que en el año anterior.

En el caso de los varones, además, el sector público redujo ligeramente tanto su número de asalariados indefinidos como el de temporales (los descensos fueron, respectivamente, del 0,3 y el 0,6 por 100), mientras que en el sector privado sólo se redujo el nú-

CUADRO II-7

ASALARIADOS POR SEXO Y TIPO DE CONTRATO, 2001

(Miles de personas y variaciones sobre el año anterior en miles de personas y en porcentaje, medias anuales. Tasas de temporalidad en porcentaje y variación anual en puntos porcentuales)

Asalariados	Ambos sexos			Varones			Mujeres		
	Número (miles)	Variación anual		Número (miles)	Variación anual		Número (miles)	Variación anual	
		Miles	%		Miles	%		Miles	%
Contrato indefinido	8.050,1	220,1	2,8	5.006,6	117,0	2,4	3.043,5	103,1	3,5
Contrato temporal	3.730,5	51,5	1,4	2.148,1	–5,5	–0,3	1.582,3	57,0	3,7
Total	11.780,5	271,6	2,4	7.154,7	111,5	1,6	4.625,8	160,2	3,6
Tasa de temporalidad	31,7	–0,3		30,0	–0,6		34,2	0,0	

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

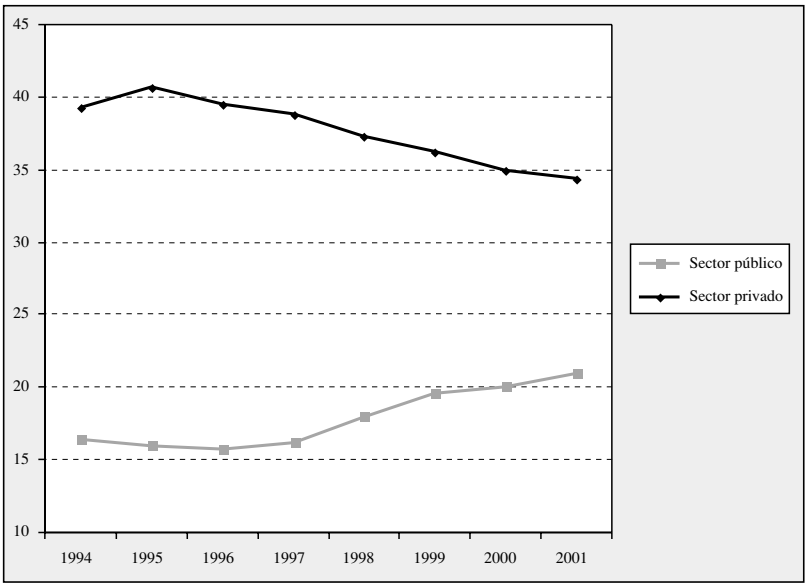
mero de temporales (un 0,2 por 100), porque el de indefinidos creció bastante (un 3,1 por 100). Entre las mujeres, por otro lado, el sector público creó algo más de 7.000 empleos asalariados indefinidos y nada menos que 30.000 temporales (lo que arroja, respectivamente, un 0,8 y un 11,3 por 100 de aumento respecto del año anterior). En el sector privado, en cambio, el empleo asalariado femenino de carácter indefinido creció en casi 96.000 personas (un 4,6 por 100), mientras que el temporal aumentó en 27.000 (un 2,1 por 100).

En definitiva, más de la mitad de todos los nuevos asalariados temporales trabajaron en el sector público, y todos fueron mujeres. En este sector, en cambio, se redujo el número de varones asalariados con contrato indefinido, y contribuyó en apenas un 7 por 100 al crecimiento del número de mujeres asalariadas con este tipo de contrato. Si se calculan separadamente las tasas de temporalidad de estos dos sectores, puede verse cómo en 2001 la correspondiente al privado se redujo más de medio punto, mientras que la del público aumentó en un punto. Y así viene ocurriendo desde 1997 (gráfico II-8).

Por lo que hace a los resultados de la temporalidad en 2001 según la edad de los asalariados, el dato más destacable es que no se obtuvo ningún avance en su reducción entre los que tenían 30 o más años, y sí se lograron en cambio, y además notables, entre los que tenían menos de esa edad: con datos medios anuales, las tasas de temporalidad de los dos grupos decenales de asalariados que agrupan a quienes tenían de 30 a 39 y de 40 a 49 años crecieron respectivamente 0,2 y 0,5 puntos porcentuales, y las de los mayores de 50 años se mantuvieron en el mismo valor que en el año anterior; en cambio, en el grupo de 16 a 19 años la tasa de temporalidad se redujo 1,5 puntos, en el de 20 a 24 años en 1,3 puntos, y en el de 25 a 29 años en 1,1 puntos.

Lo primero probablemente está en consonancia con las ya relatadas diferencias por sexo, porque en grupos de más edad la temporalidad afecta más a las mujeres que a los varones. Sobre lo segundo poco se puede decir, porque, pese a la bondad de los resultados de 2001 (como los de todos los años desde 1995), se está ante valores muy altos: 82,8 por 100 en el grupo de 16 a 19 años, 63,1 por 100 en el de 20 a 24, y 43,9 por 100 en el de 25 a 29.

GRÁFICO II-8
TASAS DE TEMPORALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO Y EN EL PRIVADO, 1994-2001
(Porcentaje de asalariados con contrato temporal sobre el total de asalariados en cada sector, medias anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

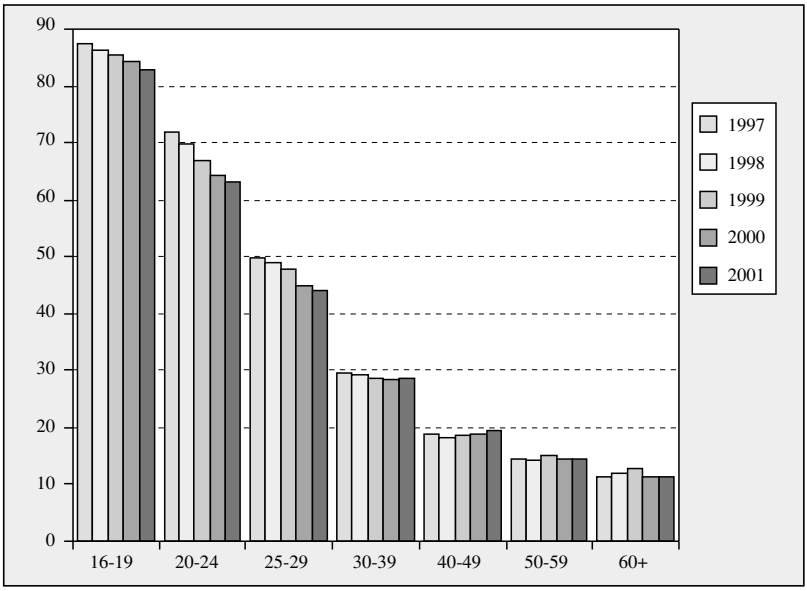
Y es que quizá sea conveniente recordar, aunque es de sobra conocido, que la temporalidad ha venido siendo, desde finales de los años ochenta, la situación más habitual de los jóvenes que trabajan. Desde 1995, y sobre todo desde 1997, es posible observar un retroceso considerable en las tasas de temporalidad de los jóvenes asalariados (gráfico II-9), pero aún son, como ya se ha dicho, muy altas.

Esta circunstancia, especialmente asociada a los jóvenes en el mercado de trabajo (junto con algunas otras también sobradamente notorias, cual es por ejemplo el mayor desempleo), han sido objeto de un estudio más detallado con el propósito de ahondar en el conocimiento de las causas del evidente retraso en el calendario emancipatorio de las últimas generaciones de españoles. Pues bien, resulta interesante avanzar cómo se ha encontrado que la asociación temporalidad/desempleo es una de las claves para ese retraso. Las consecuencias que se derivan del mismo, entre las que probablemente figura el desplome de la fecundidad en España en los dos

GRÁFICO II-9

TASAS DE TEMPORALIDAD POR GRUPO DE EDAD, 1997-2001

(Porcentaje de asalariados con contrato temporal sobre el total de asalariados en cada grupo de edad, promedio anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

últimos decenios, que augura un rápido envejecimiento de la población, avalan la necesidad de plantear nuevas fórmulas para atajar el problema de la temporalidad entre los jóvenes.

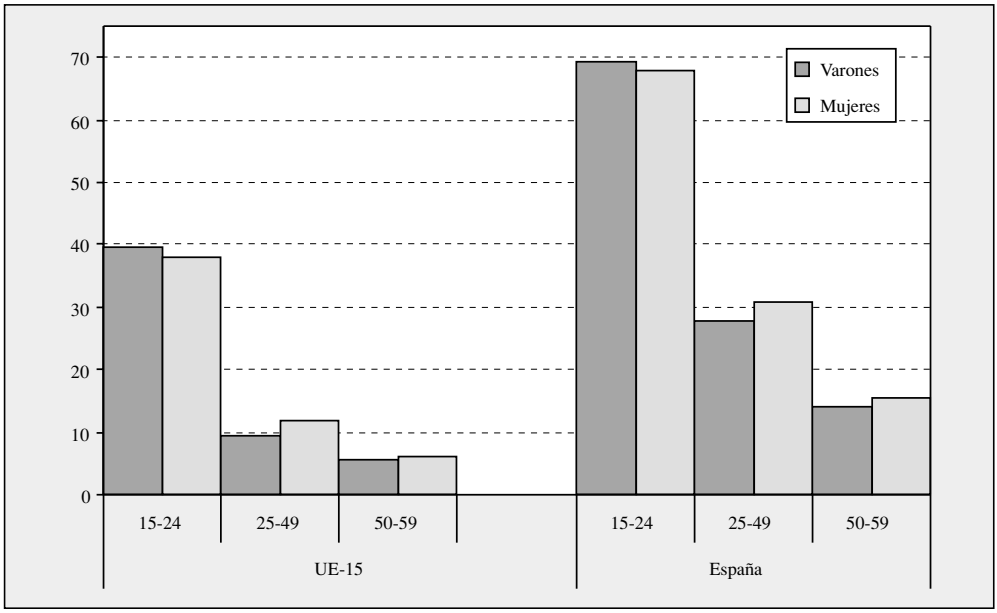
La temporalidad en España dobla la europea casi en cualquier edad

Y no sólo entre los jóvenes, porque la tasa de temporalidad roza el 30 por 100 en el grupo de edad de 30 a 39 años, donde creció entre 2000 y 2001, y el 20 por 100 en el de 40 a 49 años, donde ha venido creciendo desde 1999, lo bastante como para arrojar en 2001 un porcentaje mayor que el correspondiente a 1997. Hay que insistir en que las altas tasas de temporalidad de los asalariados en España no tienen parangón, casi a cualquier edad y tanto en el caso de las mujeres como en el de los varones, con las que se dan en los demás países de la Unión Europea (gráfico II-10). De acuerdo con los datos de Eurostat para 2000, la tasa de temporalidad en el grupo de edad de 15 a 24 años fue, en España, un 68,6 por 100, y en la Unión Europea un 38,8 por 100; en el grupo de 25 a 49 años, esas tasas fueron, respectivamente, un 29,1 y un 10,5 por 100; y en el de 50 a 59 años, un 14,4 y un 5,7 por 100.

GRÁFICO II-10

TASAS DE TEMPORALIDAD POR SEXO Y EDAD EN ESPAÑA Y EN LA UE, 2000

(Porcentaje de asalariados con contrato temporal sobre el total de asalariados en cada grupo de edad y sexo)



Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey. Results 2000*.

Factores explicativos de la mayor temporalidad española

Es indudable que tras estas diferencias, como se expuso en anteriores ediciones de esta Memoria, hay factores que responden a distintas estructuras productivas. Así, el peso en el empleo asalariado español de las tres ramas de actividad caracterizables por un mayor requerimiento de empleo temporal (agricultura, construcción y hostelería) es considerablemente mayor que el que tienen en el conjunto de los asalariados de la Unión Europea: también según los datos de Eurostat, en 2000 esas tres ramas agrupaban un 20 por 100 del empleo asalariado en España, y un 12 por 100 en el total de la Unión; a ello cabría sumar la mayor estacionalidad en actividades cuya mayor demanda —en algunos territorios— se encuentre asociada a la temporada turística, cuales son por ejemplo las de comercio y los servicios personales.

Por otra parte, también hay factores que pueden explicar parte de esas diferencias en la temporalidad si se contempla ésta como

una forma de flexibilidad. Si tal flexibilidad fuera, entre otras cosas, una mayor adecuación a las necesidades de distribución del tiempo de trabajo a lo largo de un periodo, el empleo temporal podría estar funcionando en España como una opción parcialmente alternativa al trabajo a tiempo parcial. Si fuera una vía de acceso al mercado de trabajo (sobre todo en el caso de los jóvenes), que se superaría tras un cierto plazo y que la estabilidad hablaría de integración plena, también cabría pensar en que ambos tipos de empleo serían en cierta forma opciones alternativas. En todo caso, trabajo temporal y trabajo a tiempo parcial se señalan como dos de las principales formulas de flexibilidad laboral en el actual contexto europeo. Y el peso del segundo es, en España, diez puntos porcentuales inferior al que presenta en el total de la Unión Europea, diferencia que se observa tanto entre los jóvenes (un 13,5 por 100 en España frente a un 22,7 por 100 en la Unión Europea) como entre las mujeres (17,2 y 33,7 por 100).

La «cultura de la temporalidad»

Pese a todo, es difícil que la suma de todos estos factores pueda explicar completamente las diferencias entre las tasas de temporalidad españolas y europeas. Ya se subrayó en estas mismas páginas, con ocasión del Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo de 1997 (AIEE) y de la legislación a que éste dio lugar, que uno de los objetivos del fomento de la contratación indefinida y de las reformas en la contratación temporal era cambiar la que podría denominarse cultura de la temporalidad que se inició a mediados de los años ochenta con la instauración de figuras contractuales de carácter temporal sin causa.

Uno de los elementos que contribuyeron a forjar esa cultura fue implícitamente reconocido en el propio AIEE, que acordó una reforma del Estatuto de los Trabajadores para aclarar las causas de despido objetivo contempladas en su artículo 52.c) y estableció una reducción de los costes del despido objetivo improcedente para los nuevos contratos indefinidos. Pero también en el AIEE se expresó la preocupación por la alta tasa de desempleo, la temporalidad y la rotación de la contratación laboral, que tienen graves efectos sobre la población trabajadora, el crecimiento económico, el funcionamiento de las empresas y el sistema de protección social.

Pues bien, los resultados del periodo 1997-2001 no dejan duda sobre el éxito de las medidas encaminadas a fomentar la contrata-

ción indefinida. Pero sí sobre las que se plantearon para atemperar el recurso a la contratación temporal. Más adelante se explicará cómo en 2001 el hecho de volver a incentivar la conversión de contratos temporales en indefinidos logró doblar éstos (de 220.000 conversiones en el año 2000 a 473.000 en el 2001), y cómo la supresión de los jóvenes menores de 30 años como grupo específico en las bonificaciones previstas para la contratación estable redujo casi a la mitad el número de nuevos contratos indefinidos de fomento celebrados (de 422.000 a 254.000 entre uno y otro año). Ambos hechos sugieren la pervivencia de esa cultura de la temporalidad, que sólo cede terreno ante un estímulo económico muy considerable, cual es la bonificación del 25 por 100 en las cuotas empresariales por contingencias comunes durante dos años prevista para la conversión de cualquier contrato temporal celebrado antes de la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 5/2001, de 2 de marzo.

2.2.5. **Escasos resultados en el empleo a tiempo parcial**

De los cerca de 295.000 empleos creados en 2001, algo más de un 9 por 100 eran de jornada parcial. Ello resulta de un ritmo de aumento de este tipo de ocupación del 2,3 por 100, ligeramente por encima del correspondiente al total. Pero lo que más llama la atención es que casi todo ese resultado se originó en el cuarto trimestre del año, porque hasta entonces los sucesivos porcentajes de aumento interanual habían sido mucho más bajos. En ese trimestre, el crecimiento del trabajo a tiempo parcial fue del 4,7 por 100, muy por encima del 1,5 por 100 que se obtuvo en el trabajo a tiempo completo. En el primer trimestre del año, en cambio, los porcentajes de crecimiento habían sido un 1,8 y un 2,9 por 100, respectivamente. Por supuesto que el comportamiento de este tipo de empleo entre las mujeres —por la amplia mayoría que éstas tienen en él— fue determinante del que arroja el total para ambos sexos, pero cabe destacar que en el caso de los varones también en el cuarto trimestre se produjo un aumento interanual notable: 10.500 ocupados con este tipo de jornada más que en el mismo periodo del año anterior.

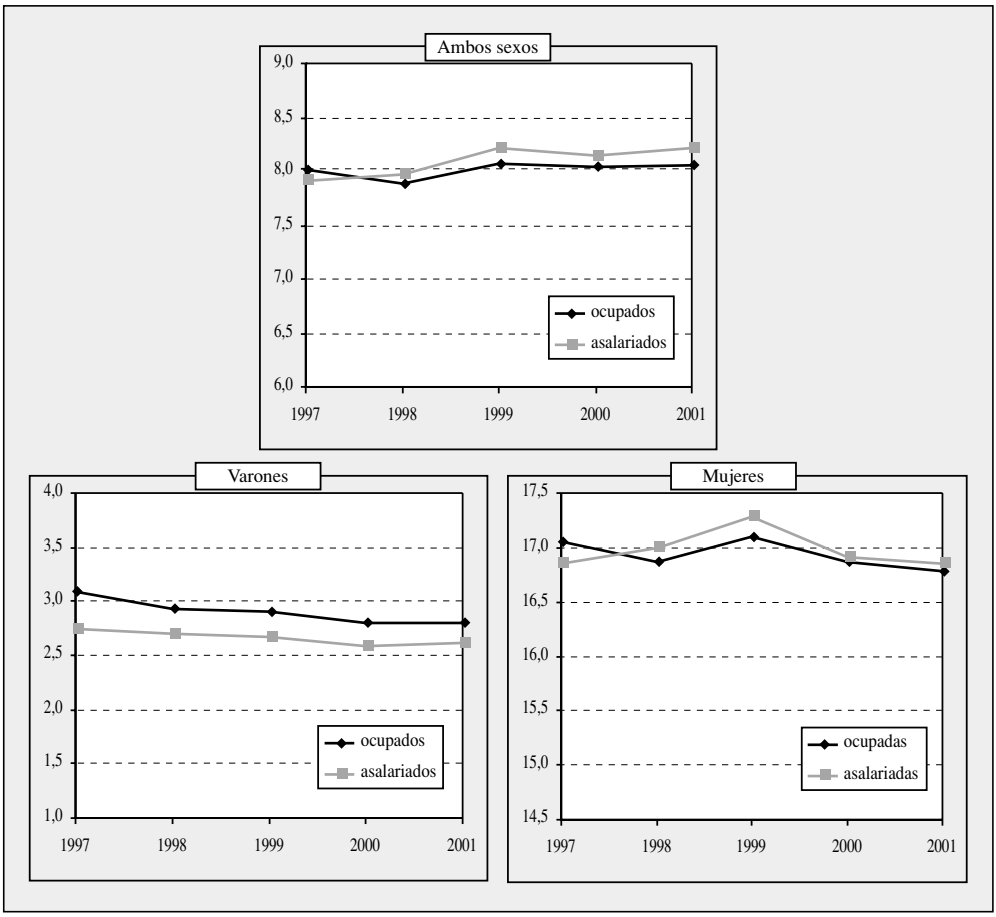
¿Por qué no avanza el tiempo parcial?

De todas formas, el aumento en el número de ocupados a tiempo parcial apenas si incrementó el peso de este tipo de jornada en el total del empleo (gráfico II-11). Esta situación lleva ya varios

GRÁFICO II-11

PESO DEL TRABAJO A TIEMPO PARCIAL, POR SEXO Y TIPO DE EMPLEO, 1997-2001

(Porcentaje de ocupados a tiempo parcial sobre el total en cada sexo y tipo de empleo, promedios anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

años prácticamente igual, tanto que para apreciar algún cambio en el porcentaje que suponen los ocupados a tiempo parcial sobre el total de los ocupados hay que acudir a las centésimas que, desde luego, no tienen sino valor anecdótico: el hecho indudable es que el tiempo parcial prosigue mostrando un claro estancamiento.

Casi lo mismo se observa si se atiende sólo al empleo asalariado. Desde 1997, con varias reformas en la regulación de este tipo

de trabajo, el cambio en el peso del tiempo parcial ha sido mínimo: de un 7,9 por 100 en ese año a un 8,2 por 100 en 2001. Y si se detalla, dentro del empleo asalariado, el peso del tiempo parcial por sexo, puede verse cómo entre las mujeres apenas ha crecido 8 décimas entre 1997 y 2001 (y se ha reducido 4 décimas entre 2000 y 2001), y entre los varones incluso ha perdido algo del escaso peso que tenía entonces.

Puede que sean esas reformas, o puede que falten incentivos de otro tipo para promover esta clase de jornada, pero todo apunta a que debe haber otros factores —sin duda más determinantes— en la realidad laboral española para explicar este estancamiento. Que no debe confundirse con poco crecimiento del número de contratos a tiempo parcial. Como se expondrá en el siguiente apartado, el volumen de este tipo de contratación fue, en 2001, un 6 por 100 mayor que el registrado en 2000, y parece que el crecimiento se aceleró poco después de la última reforma operada sobre su regulación legal. Pero lo que más creció fue la contratación a tiempo parcial de menos de un mes, de forma que (como siempre se advierte en esta Memoria) la simple mayor frecuencia de celebración de contratos a tiempo parcial puede estar induciendo a pensar, sin que sea evidente, en una mayor frecuencia de uso de esta figura; para calibrar ésta hay que acudir, como se hace en el presente apartado, al número medio de personas que trabajan como asalariados a tiempo parcial, a su evolución año a año y al porcentaje que representan sobre el total de los asalariados.

El reciente Estudio 2321 del Centro de Investigaciones Sociológicas[7] (con datos obtenidos en 1999) permite caracterizar, en cierto modo complementando la información de la EPA, el trabajo a tiempo parcial en España. Pues si a partir de esta encuesta puede concluirse que es una fórmula más frecuente entre mujeres y jóvenes, que su grado de voluntariedad neta no es muy alto, que presenta una mayor temporalidad (nada menos que un 56,2 por 100 de promedio en 2001, frente a un 29,5 en el caso de los asalariados a

[7] Los datos se han tomado de los resultados de ese Estudio incluidos en el Anexo III del trabajo de L. Toharia y otros: *Flexibilidad, juventud y trayectorias laborales en el mercado de trabajo español. Una explotación del estudio 2321 del Centro de Investigaciones Sociológicas*. CIS, serie Opiniones y Actitudes n.º 40, diciembre de 2001, págs. 101 a 108.

tiempo completo) que el tiempo completo, y que se encuentra muy ligada a algunos sectores de actividad, como los servicios personales, el comercio, la hostelería y los servicios domésticos, el Estudio 2321 aporta, además, información sobre la frecuencia con que este tipo de trabajadores realiza horas adicionales: nada menos que un 63 por 100 de los entrevistados que declaraban trabajar como asalariados a tiempo parcial realizaba horas adicionales, y en un 40 por 100 de los casos sin remuneración, ni en tiempo ni en dinero. Ello puede explicar lo que quizá sea la diferencia más abultada entre los datos de la EPA y los de este estudio, que es el volumen del trabajo a tiempo parcial en España. La primera, como filtra las respuestas de los entrevistados que declaran trabajar a tiempo parcial con el número de horas habituales que dicen trabajar para clasificarlos según su jornada (y si son treinta o más a la semana, los clasifica en jornada completa aunque ellos digan que trabajan a tiempo parcial) arrojaba un porcentaje en torno al 12,5 por 100 en 1999; el segundo, que se atuvo a lo declarado por los entrevistados en ese año, daba un porcentaje del 26,5 por 100.

Pero el dato quizá más interesante del Estudio 2321 sobre el tiempo parcial es el de la alta frecuencia con la que los trabajadores a tiempo parcial estaban en situación irregular: un 41 por 100 no cotizaba a la Seguridad Social, frente a un 4 por 100 de los que trabajaban a tiempo completo; en el caso de los asalariados, un 43,4 por 100 de los que tenían jornada parcial declaró no tener contrato de trabajo, frente a un 3,5 por 100 de los que tenían jornada completa. Si el trabajo a tiempo parcial es una fórmula asociada a la economía sumergida, es difícil potenciarla sin atender previamente a cómo aflorar ésta. Quizá en ello resida una de las particularidades del caso español.

2.2.6. **Perspectiva territorial**

Ateniéndose a los datos originales de la EPA, la ocupación se habría reducido entre 2000 y 2001 en tres Comunidades Autónomas: Baleares, Cataluña y La Rioja. Habría crecido además muy poco (por debajo del 1 por 100) en Aragón, Asturias, Extremadura, Galicia, Murcia y el País Vasco. Y muy por encima de la media en Cantabria, Andalucía, Madrid y Ceuta y Melilla.

El caso de Baleares es muy llamativo, porque había venido siendo una de las regiones más dinámicas en renta y en creación de empleo desde 1995. Además, los datos sobre crecimiento económico regional que se dieron en el capítulo I de esta Memoria[8] muestran que el valor añadido bruto de esta Comunidad Autónoma creció en términos reales en 2001 un 3 por 100, más que la media de España. El resultado no parece asociable al *shock* del turismo que se produjo inmediatamente después del 11 de septiembre, porque ya en el primer trimestre del año se recogió un resultado negativo. En su origen puede verse un descenso del empleo en el sector servicios, pero también en el industrial, que ya había disminuido su volumen de ocupación en el año 2000; la construcción, por su parte, cerró el año 2001 en esta región con un crecimiento del empleo mucho más bajo (2,3 por 100) que los que había alcanzado en los cuatro trimestres del año anterior (en todos ellos los crecimientos interanuales se situaban en torno al 20 por 100).

Problemas con los datos

El problema es que, acudiendo a las nuevas series de empleo en la EPA para el periodo 1996-2001 que el INE ha publicado como enlace con ocasión de la nueva reforma de esta encuesta que se explicó en el epígrafe 2.1, Baleares exhibe un aumento del empleo en 2001 del 1,9 por 100.

De igual forma, acudiendo a los datos originales de la EPA, el empleo en Cataluña se habría reducido, en media anual, un 0,1 por 100 en 2001. Esta Comunidad Autónoma cerró el año 2000 con un aumento del empleo cercano a 65.000 personas. Pero en el primer trimestre de 2001 ya bajó a 29.000 nuevos ocupados, en el segundo a algo menos de 14.000, y en el tercero y en el cuarto redujo (en 12.000 y en nada menos que 44.000 personas) su volumen de empleo. Sin embargo, las nuevas series de la EPA arrojan un resultado de signo contrario: de acuerdo con ellas, el empleo en Cataluña en 2001 habría aumentado en 52.000 personas, un 1,9 por 100.

Y es que en casi todos los casos los datos reponderados arrojan un aumento del empleo mayor que el de los originales, hasta el punto de invertir el signo en esas tres Comunidades Autónomas (Cata-

[8] Véase el gráfico I-5, crecimiento del VAB por Comunidades Autónomas en 2001.

CUADRO II-8

TASAS DE EMPLEO Y PARO POR CCAA, 1999-2001

(Porcentaje de ocupados sobre el total de población y de parados sobre la población activa en cada Comunidad Autónoma, promedios anuales)

Comunidades Autónomas	Tasas de empleo*			Tasas de paro*		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Andalucía	35,9	37,4	38,7	35,9	37,4	38,7
	37,6	*39,2*	*40,9*	*37,6*	*39,2*	*40,9*
Aragón	44,2	46,2	46,7	9,0	7,2	7,9
	45,3	*47,1*	*47,3*	*9,0*	*7,1*	*7,9*
Asturias	34,9	36,2	36,5	17,9	17,0	14,0
	36,8	*38,1*	*39,4*	*18,1*	*17,1*	*14,4*
Baleares	49,7	52,5	52,1	7,9	6,3	6,6
	51,7	*54,2*	*53,8*	*8,0*	*6,3*	*6,7*
Canarias	45,0	46,7	47,2	14,5	13,5	13,1
	46,6	*48,4*	*49,5*	*14,3*	*13,4*	*12,7*
Cantabria	37,8	39,6	43,1	15,6	13,7	12,9
	39,7	*42,3*	*45,5*	*15,6*	*13,6*	*12,8*
Castilla y Léon	39,9	40,7	41,3	15,2	13,9	12,5
	41,3	*42,7*	*43,5*	*15,4*	*13,8*	*12,4*
Castilla-La Mancha	40,3	42,1	42,6	15,0	12,6	12,4
	42,0	*43,8*	*44,6*	*15,0*	*12,6*	*12,3*
Cataluña	47,0	48,5	48,4	10,6	8,8	8,8
	50,0	*52,1*	*52,6*	*10,5*	*8,7*	*8,8*
Comunidad Valenciana	44,1	47,1	48,1	13,9	11,6	10,8
	46,3	*48,7*	*50,3*	*13,7*	*11,5*	*10,7*
Extremadura	36,0	38,2	38,2	24,9	23,6	22,6
	37,7	*39,6*	*40,4*	*25,2*	*23,8*	*22,5*
Galicia	40,6	42,4	42,4	16,2	14,8	13,8
	42,5	*44,2*	*45,0*	*16,4*	*15,0*	*13,9*
Madrid	46,1	48,3	50,3	13,1	11,6	10,1
	47,6	*49,7*	*51,6*	*12,9*	*11,4*	*9,9*
Murcia	43,8	46,3	46,0	13,9	12,8	12,5
	45,0	*47,2*	*47,7*	*13,8*	*12,7*	*12,5*
Navarra	46,1	48,5	49,4	8,2	5,9	6,2
	49,4	*52,0*	*52,3*	*8,1*	*5,7*	*6,2*
País Vasco	43,9	45,7	46,1	14,1	12,2	11,1
	45,7	*47,4*	*48,9*	*13,9*	*12,1*	*10,9*
La Rioja	43,1	44,6	44,5	8,3	8,1	7,3
	45,8	*47,3*	*48,6*	*8,2*	*8,1*	*7,4*

* En cursiva, series reponderadas.

Fuente: INE, «Series por CCAA desde el 3.er T/1976 hasta el 4.ºT/2001», en *EPA 2002. Novedades metodológicas* (publicación en línea: www.ine.es, marzo de 2002).

luña, Baleares y La Rioja) donde estos últimos indicaban descensos en los volúmenes de ocupación.

El origen de esta confusa situación probablemente esté en las muy distintas evoluciones de la población mayor de 16 años que ofrecen una y otra serie: con los datos originales, Cataluña y La Rioja apenas habrían aumentado sus cifras de población (los porcentajes se sitúan en ambos casos algo por debajo del 0,1 por 100); con los nuevos datos, ambas habría crecido en torno a un 1 por 100. En Baleares, asimismo, los datos originales arrojan un incremento de la población mayor de 16 años del 0,6 por 100, y los recalculados de un 2,8 por 100, que resulta ser el mayor aumento después del correspondiente a Canarias de todos los que se observan en la nueva serie de población en edad de trabajar. Circunstancias similares se dan en todas las demás regiones, con la importante excepción de Andalucía, que parece ser la única en la que el cambio en la EPA no arroja datos muy distintos ni en evolución de la población ni en crecimiento del empleo.

Pero una cosa es adelantar un probable origen de este vuelco y otra muy distinta tratar de interpretar, a la luz de la confusión que genera, cualquiera de estos datos desde un punto de vista económico. Baste pues apuntar, observando ambas series para el periodo 1999-2001 (cuadro II-8), que parece evidente un descenso en el ritmo de creación de empleo en todas las Comunidades Autónomas.

2.3. Flujos de entrada y salida

Según es habitual en la Memoria del CES, se estudiarán a continuación algunos datos relevantes sobre el conjunto de movimientos que producen en el mercado de trabajo los niveles de empleo y paro que se han detallado en el apartado anterior. El núcleo central de este estudio es, lógicamente, la contratación que, además, presenta un interés adicional, al ser el objeto al que se dirigen buena parte de las reformas legales y de las políticas activas de empleo en el caso español.

No obstante, cabe recordar previamente algunos otros resultados sobre esos movimientos, que ayudan a comprender, por lo demás, el enorme volumen de contratos que se celebran cada año. Así,

de acuerdo con los datos de la Encuesta de Coyuntura Laboral que elabora el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en 2001 se produjeron cerca de 7.700.000 altas de trabajadores (de efectivos laborales, en la terminología de la citada encuesta), y más de 7.200.000 bajas. Esto supone, en cada trimestre del año, un 18 por 100 de altas de efectivos laborales sobre el total de la plantilla y un 17 por 100 de bajas.

Asimismo, hay que recordar que, según los datos de la EPA, un 59,6 por 100 de los desempleados hace menos de tres años entró en esa situación por fin de un contrato temporal, frente a un 7,9 por 100 por 100 de aquellos cuya causa fue el despido, de manera que los despidos son sólo una parte muy pequeña de las salidas del empleo.

2.3.1. **La contratación en 2001**

Descenso en el número de contratos nuevos

Al término del mes de diciembre de 2001 el INEM había registrado cerca de 13.584.000 contratos nuevos, 25.000 menos que en 2000; éste es el primer descenso desde 1993.

Como puede verse al atender a las distintas modalidades de contratación (cuadro II-9), ese descenso en el total se corresponde con el habido en varias figuras, pero también con el escaso aumento de casi todas las que sí crecieron, y más en concreto de la contratación eventual y de la indefinida ordinaria.

Menos indefinidos «de fomento» y menos obra o servicio

De la nueva modalidad indefinida que introdujo la Ley 63/1997 se registraron en torno a 236.000 contratos, un 44 por 100 menos que los cerca de 422.000 celebrados en el año anterior. En 2001 se recogió, además, el primer retroceso en el número de contratos por obra o servicio desde 1991. Se firmaron unos 58.000 contratos nuevos menos que en el año anterior, lo que supone un pequeño descenso (1,4 por 100) en su volumen total. Cabe recordar que entre 1999 y 2000 el número de contratos por obra o servicio había aumentado un 6,6 por 100, y que para el periodo 1992-1999 el cálculo de su tasa media acumulativa anual de crecimiento arroja un 20,3 por 100.

También se observan menores cifras de nuevos contratos registrados en 2001 en algunas otras figuras de menor importancia cuan-

titativa en el total: la de prácticas descendió en algo más de 16.500 contratos (un 17,9 por 100); el ya exiguo número de contratos de sustitución por jubilación a los 64 años volvió también a descender, esta vez un 20 por 100; y de la modalidad prevista para trabajadores discapacitados en centros especiales de empleo se celebraron algo menos de 17.000 contratos, un 5 por 100 menos que en el año 2000.

Bajo aumento del eventual y del indefinido ordinario

Pero además, en casi todas las figuras que sí crecieron es notable, como ya se adelantó, el bajo ritmo de tales aumentos en comparación con los de los años anteriores. Así, el contrato eventual por circunstancias de la producción arroja un volumen total en este año apenas mayor en 6.000 contratos (un 0,1 por 100) que el del año 2000. Y del indefinido ordinario se registraron algo menos de 5.000 contratos más que en el año 2000, lo que resulta en un incremento del 1,5 por 100 que contrasta vivamente con el del 42,2 por 100 que se había alcanzado entre 1999 y 2000.

CUADRO II-9

CONTRATOS REGISTRADOS POR MODALIDAD DE CONTRATACIÓN, 1997- 2001

(Totales anuales)

Contratos registrados	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
Indefinido ordinario	162.423	178.033	220.789	313.869	318.474
Obra o servicio	2.766.097	3.177.197	3.878.145	4.133.772	4.075.495
Eventual circunstancias producción	3.466.336	4.113.998	4.547.402	4.830.731	4.836.729
Interinidad	533.321	586.706	709.332	715.132	734.561
Indefinido Ley 63/1997	126.308	325.295	379.691	421.726	235.578
Temporal minusválidos	1.665	3.281	4.504	5.573	6.001
Tiempo parcial	1.983.029	2.367.093	2.412.823	2.512.104	2.665.284
Sust. jubilación 64 años	2.783	2.921	2.888	2.754	2.194
Prácticas	81.056	94.926	94.672	92.279	75.762
Aprendizaje	73.593	—	—	—	—
Formación Ley 63/1997	82.558	147.415	154.000	119.091	121.207
Minusválidos	5.725	6.546	9.848	11.062	12.138
Minusválidos en CEE	10.033	13.380	16.231	17.837	16.920
Otros contratos	307.500	332.808	394.673	432.165	464.537
Total contratos nuevos	9.807.514	11.349.599	12.824.998	13.609.293	13.583.884
Conversiones en indefinidos	286.051	313.680	410.329	219.626	472.600
Adscripciones en colaboración social	8.691	8.108	7.204	7.294	7.351
Total contratos registrados	10.093.565	11.663.279	13.235.327	13.836.213	14.063.835

Fuente: INEM, *Estadística de Contratos Registrados.*

El tiempo parcial sí creció a buen ritmo

La gran excepción a este comportamiento es el aumento en 153.000 contratos (un 6,1 por 100) de los celebrados a tiempo parcial. Este incremento es mayor que el que se dio en los años 1999 y 2000 (un 1,9 y un 4,1 por 100, respectivamente). En su evolución a lo largo de 2001 puede verse además su mayor ritmo desde el mes de julio, después de haber sido su número en los seis primeros meses del año incluso más bajo que en el mismo periodo del año anterior: entre enero y junio de 2001 el INEM registró 1.182.000 nuevos contratos a tiempo parcial, apenas un 0,6 por 100 más que en el primer semestre de 2000; en julio y agosto, en cambio, se celebraron un 15,5 y un 16,2 por 100 más contratos que en esos mismos meses de 2000. Pero en septiembre el número de contratos fue casi igual al del mismo mes del año anterior, y desde octubre fue rebajándose otra vez el ritmo de crecimiento interanual mes a mes.

Impacto de la reforma

Estos datos llevan a pensar cómo ha podido influir la última reforma de la modalidad, llevada a cabo primero por el RDL 5/2001, de 2 de marzo y después por la Ley 12/2001. Es posible que parte de las oscilaciones tengan su origen en cuestiones de calendario, que afectarían sobre todo a los contratos celebrados en la hostelería (un 12 por 100 de los contratos a tiempo parcial), y quizá también en el comercio minorista (un 15 por 100 de tales contratos). Pero el peso de otros sectores en los que es más difícil que se den estas circunstancias, en concreto el de otras actividades empresariales (donde se celebraron un 35 por 100 de los contratos a tiempo parcial), induce a pensar que en un primer momento más que un gran impulso se habría dado cauce a contratación retenida en espera de la aprobación de la nueva reforma.

Volviendo al panorama general de la contratación, es inmediato preguntarse qué ha podido ocurrir en 2001 para que el volumen total de nuevas contrataciones fuese más bajo. Como siempre, al ensayar las posibles interpretaciones de estos movimientos hay que advertir que se trata de flujos, y que los totales anuales están muy influidos por las distintas duraciones con que se celebran los contratos. En el caso de los indefinidos de fomento tal advertencia no ha lugar, lo que permite indagar directamente acerca del origen de su menor número. Pero en todas las figuras temporales, incluyendo la de obra o servicio (cuya indeterminada duración en la mayoría de los casos dificulta, por lo demás, la cabal comprensión de

estos flujos), es necesario antes de todo examinar su estructura por duraciones, pues si éstas se han alargado ello podría explicar, sin necesidad de acudir a muchos más factores, un menor número total en el año.

Efectos del nuevo esquema de incentivos: menos fomento, más conversiones

Posiblemente el descenso en un 44 por 100 de los indefinidos de fomento tenga relación con el cambio en el esquema de incentivos a la contratación estable, pues para 2001 se suprimió de los colectivos susceptibles de bonificación el de los jóvenes menores de 30 años, cuya contratación *ex novo* se había venido incentivando desde 1997 (tablas II-1 y II-2). Así, cabe pensar que los mayores incentivos previstos para otros grupos, y sobre todo el incentivo adicional para el caso de contratación de mujeres en casi todos los supuestos bonificados no ha sido bastante para compensar el que operaba sobre el colectivo más genérico. Un repaso a las cifras por edades en 2000 y en 2001 avala esta posibilidad (cuadro II-10): en el primero de esos dos años se registraron algo más de 324.000 contratos indefinidos de fomento con jóvenes menores de 30 años, y en el segundo cerca de 175.000 menos, lo que supone un descenso del 54 por 100; el resto de contratos de esta modalidad fue, en 2001, un 6,7 por 100 mayor que en el año anterior. Este cambio se agudiza en los varones, aunque en ellos también descendió el número de contratados bajo esta figura con edades superiores a 29 años. En las mujeres, sin embargo, el menor número de contratadas menores de 30 años, aunque importante, no fue tan fuerte como en los varones, y creció la cifra de contratos de esta modalidad entre las mujeres de 30 o más años.

El planteamiento de los nuevos incentivos era impulsar sobre todo la contratación estable de mujeres y de mayores de 45 años, así como fomentar el contrato estable a tiempo parcial. Pues bien, parece que en el caso de las primeras han tenido un éxito notable: el número de contratos indefinidos de mujeres de 30 a 44 años, que es donde se concentra el grueso de la población activa femenina, casi se ha quintuplicado entre 2000 y 2001. Entre los mayores de 45 años, en cambio, no parece, al menos para ambos sexos, que haya habido ningún efecto positivo, pues el número de los nuevos contratos indefinidos de fomento bajó respecto al del año anterior. Y, como se acaba de señalar, la contrapartida ha sido un fuerte descenso de la contratación estable de varones menores de 30 años.

Por otra parte, es probable que el fomento a la conversión en indefinidos de contratos temporales que reintrodujo el RDL 5/2001 haya desviado parte de la contratación indefinida a este supuesto. De hecho, el éxito de esta medida puede apreciarse con facilidad cuando se atiende a la cantidad de contratos temporales que se acogieron a la conversión bonificada, pues se dobló cumplidamente el número alcanzado en 2000: en ese año se habían registrado algo menos de 220.000 conversiones, y en 2001 se registraron cerca de 473.000.

CUADRO II-10
CONTRATOS INDEFINIDOS POR SEXO Y EDAD, 2000-2001
(Totales anuales)

Edades (años)	2000				2001			
	<30	30-45	>45	Total edades	<30	30-45	>45	Total edades
Ambos sexos								
Indefinido ordinario	101.880	188.531	23.458	313.869	133.037	157.467	27.974	318.478
Ley 63/1997	324.332	9.472	87.922	421.726	149.656	30.246	73.676	253.578
Tiempo parcial	nd	nd	nd	237.741	nd	nd	nd	243.518
Resto modalidades	nd	nd	nd	21.311	nd	nd	nd	15.913
Total nuevos	568.696	270.001	150.091	988.788	418.258	270.694	142.535	831.487
Conversiones	121.273	88.123	10.230	219.626	281.926	166.800	23.874	472.600
Total indefinidos	689.969	358.124	160.321	1.208.414	700.184	437.494	166.409	1.304.087
Varones								
Indefinido ordinario	62.352	131.329	17.447	211.128	90.775	115.886	21.271	227.932
Ley 63/1997	189.866	4.426	65.446	259.738	59.593	5.446	53.243	118.282
Tiempo parcial	nd	nd	nd	89.959	nd	nd	nd	92.245
Resto modalidades	nd	nd	nd	16.655	nd	nd	nd	11.311
Total nuevos	312.400	166.597	98.483	577.480	205.140	154.040	90.590	449.770
Conversiones	69.072	55.765	6.443	131.280	162.529	103.633	14.813	280.975
Total indefinidos	381.472	222.362	104.926	708.760	367.669	257.673	105.403	730.745
Mujeres								
Indefinido ordinario	39.528	57.202	6.011	102.741	42.262	41.581	6.703	90.546
Ley 63/1997	134.466	5.046	22.476	161.998	90.063	24.800	20.433	135.296
Tiempo parcial	nd	nd	nd	147.782	nd	nd	nd	151.273
Resto modalidades	nd	nd	nd	4.656	nd	nd	nd	4.602
Total nuevos	256.296	103.404	51.608	411.308	213.118	116.654	51.945	381.717
Conversiones	52.201	32.358	3.787	88.346	119.397	63.617	9.061	191.625
Total indefinidos	308.497	135.762	55.395	499.654	332.515	179.821	61.006	573.342

Fuente: INEM, *Estadística de Contratos Registrados.*

El menor ritmo de actividad económica influyó en el volumen de contratos temporales

Entrando ya en el detalle de la estructura por duraciones de la contratación temporal en 2001 (cuadro II-11), cabe señalar, en primer lugar, que la contratación por obra o servicio arroja cierto aumento en la duraciones más bajas, pero insuficiente para compensar el descenso de las de duración indeterminada. Si ésta fuese indicativa de contratos más largos, podría hablarse de una mayor frecuencia de estos contratos, pese al acortamiento de su vigencia media. En todo caso, hay una razón más inmediata para este descenso, que no es sino el menor ritmo de la actividad económica. En la construcción, además, como se dijo en el epígrafe 2.2.1, el factor que más contribuyó a sostener su crecimiento fue la obra civil; de esta forma, dado que los periodos de ésta son más largos, puede haberse alargado la vida media de los contratos por obra o servicio de duración indeterminada.

En la contratación eventual, por su parte, se observa un descenso de los contratos de menos de un mes y de los celebrados por entre 3 y menos de 6 meses, compensado con un importante aumento de los contratos de 1 a 3 meses. Es difícil que estos movimientos supongan una mayor duración media de los contratos eventuales (un cálculo aproximado, tomando valores centrales en los intervalos definidos en la estadística arroja como promedio 54,8 días en 2000 y 54,4 en 2001), de manera que su escaso crecimiento no podría imputarse a esta circunstancia. Y tampoco a un mayor número o duración de las prórrogas que, como es sabido, provienen en la mayor parte de los casos de contratos eventuales: en 2001 la proporción prórrogas/contratos arroja para esta modalidad un 24,6 por 100, y en 2000 un 25,5 por 100; en cuanto a sus duraciones medias, el mismo cálculo que se usó para aproximar la correspondiente a los contratos nuevos da como resultado 101,7 días (algo más de 3 meses) en 2001, y 104,6 días en 2000, es decir, prácticamente lo mismo. Quizá sí pudiera atribuirse parte del menor crecimiento de los contratos eventuales a la elevación de las conversiones en indefinidos (casi 263.000, un 55,6 por 100, de éstas provinieron de contratos eventuales). Pero como en todos los demás casos, el factor más relevante no es otro que el menor ritmo de crecimiento de la economía y del empleo: la crisis de 1993 fue un ejemplo extremo de la velocidad de ajuste del empleo temporal ante circunstancias económicas adversas; la situación de 2001 es otro buen ejemplo de esa velocidad de ajuste, afortunadamente ahora más relacionado con expectativas que con la economía real.

CUADRO II-11
CONTRATOS TEMPORALES POR DURACIÓN: OBRA O SERVICIO Y EVENTUAL, 2000-2001
(Totales anuales)

Duración	Obra o servicio determinado				Eventual circunstancias producción			
	2000	2001	Variación		2000	2001	Variación	
			Número	%			Número	%
Determinada	468.126	484.384	16.258	3,5	4.830.731	4.836.729	5.998	0,1
<1 mes	216.363	220.070	3.707	1,7	2.582.639	2.576.941	–5.698	–0,2
1-3 meses	95.199	104.312	9.113	9,6	1.244.994	1.270.385	25.391	2,0
3-6 meses	98.368	97.708	–660	–0,7	898.562	884.237	–14.325	–1,6
6-12 meses	53.824	55.717	1.893	3,5	95.344	102.831	7.487	7,9
12 o más meses	4.372	4.577	205	4,7	9.192	2.335	–6.857	–74,6
Duración media (días)	82,7	82,6	–0,1	–	54,8	54,4	–0,4	–
Indeterminada	3.665.646	3.591.111	–74.535	–2,0	–	–	–	–
Total	4.133.772	4.075.495	–58.277	–1,4	4.830.731	4.836.729	5.998	0,1

Fuente: INEM, *Estadística de Contratos Registrados.*

Pocos indefinidos nuevos a tiempo parcial

Para terminar, resulta interesante aproximar también las duraciones medias de los contratos a tiempo parcial, dado que un buen número de ellos son de corta duración (cuadro II-12). El argumento que se expuso sobre la necesidad de atender a esta circunstancia para calibrar el alcance del menor número de contratos celebrados en las dos grandes figuras temporales (obra o servicio y eventual) tiene aquí, en sentido inverso, pleno valor: no es lo mismo afirmar que ha aumentado la cifra de contratos a tiempo parcial que afirmar un aumento en su frecuencia de uso, porque entre una cosa y la otra hay que examinar primero la frecuencia de su celebración, que es lo que aproxima el estudio de sus duraciones medias. Ya se adelantó en el epígrafe 2.2.5 que el mayor aumento en el tiempo parcial se originó en los de duración inferior a tres meses (cuyo número creció en algo más de 93.000 contratos, un 8,5 por 100, entre 2000 y 2001). Y aunque ello no redujo de manera importante su duración media aproximada, es evidente que puede indicar una mayor frecuencia de celebración. No lo bastante para excluir un importante efecto de la reforma de marzo, pero quizá sí para limitar su alcance y, lo que podría ser peor, para indicar alguna de sus consecuencias. Se celebraron apenas 5.800 contratos indefinidos a tiempo parcial más que en el año 2000, y la estructura por duraciones de esta modalidad de jornada se orientó más, de nuevo, hacia las más cortas.

CUADRO II-12
CONTRATOS A TIEMPO PARCIAL, POR DURACIÓN, 2000-2001
(Totales anuales)

Duración	2000	2001	Variación 2000-2001	
			Número	Porcentaje
Determinada	1.509.208	1.612.209	103.001	6,8
<1 mes	557.473	619.960	62.487	11,2
1-3 meses	537.557	568.280	30.723	5,7
3-6 meses	342.712	335.610	–7.102	–2,1
6-12 meses	74.173	79.292	5.119	6,9
12 o más meses	7.293	9.067	1.774	24,3
Duración media (días)	72,5	70,8	–1,7	—
Indeterminada	755.155	809.557	54.402	7,2
Indefinida	237.741	243.518	5.777	2,4
Total	2.512.104	2.665.284	153.180	6,1

Fuente: INEM, *Estadística de Contratos Registrados.*

2.3.2. **Los despidos en 2001**

Con las limitaciones que, como ya es sabido, presentan las fuentes estadísticas en relación con los despidos, en particular las referidas a los despidos tramitados ante la jurisdicción social, se completa la información de flujos de entrada y salida de la ocupación, con las cifras de despidos que han sido objeto de tramitación en dicha vía judicial o en las instancias administrativas.

Aumentó el número de despidos

Los datos de las tres vías de salida de la ocupación por despido —a través de conciliaciones realizadas en los servicios administrativos de mediación, arbitraje y conciliación (SMAC), en los juzgados de lo social, por sentencia, conciliación u otras formas de terminación del proceso, y a través de un expediente de regulación de empleo—, muestran que durante el año 2001 aumentó el número de trabajadores despedidos.

Conciliaciones administrativas: la mayor cifra desde 1993

El aumento más significativo se observa en las conciliaciones efectuadas ante los servicios de conciliación, que son desde hace años la forma más frecuente de poner fin a la relación laboral por despido. En el año 2001 se tramitaron 282.769 conciliaciones por despido, de las cuales se alcanzó la avenencia en 212.709, abonándose un total de 2,890,29 millones de euros en conjunto, lo que supone una media de 13.588 euros (2.260.853 ptas.), de indemni-

zación. Los despidos conciliados no sólo son la vía de más frecuente utilización sino también la que alcanza la mayor indemnización media, como se viene observando en anteriores ediciones de esta Memoria. En 2001, se incrementó el número de conciliaciones en un 15 por 100 con respecto al año 2000 y casi en un 20 por 100 en relación con el año 1999. Es la cifra más alta desde el año 1993, año que arrojó un total de 323.452 despidos tramitados ante los distintos servicios de mediación, arbitraje y conciliación, de los que 228.709 fueron resueltos con avenencia.

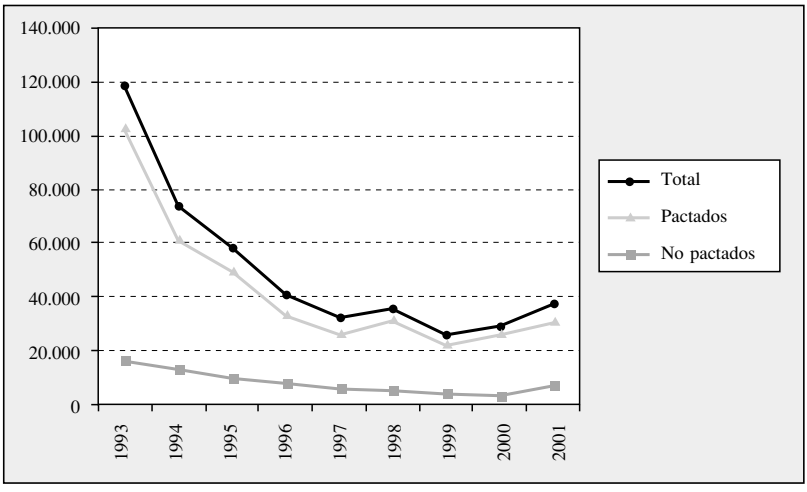
Expedientes de extinción: un 22 por 100 más

También crecieron durante 2001 los despidos mediante expedientes de regulación de empleo (gráfico II-12), en un porcentaje del 22 por 100, habiéndose visto afectados por la extinción de sus contratos 37.778 trabajadores en el año, es decir, 8.061 trabajadores más que en el año 2000. En el 80 por 100 de los casos el expediente de regulación fue pactado. Afectados por medidas distintas de la extinción total del contrato de trabajo, como la suspensión

GRÁFICO II-12

TRABAJADORES AFECTADOS POR MEDIDAS DE EXTINCIÓN EN EXPEDIENTES AUTORIZADOS, 1993-2001

(Totales anuales)

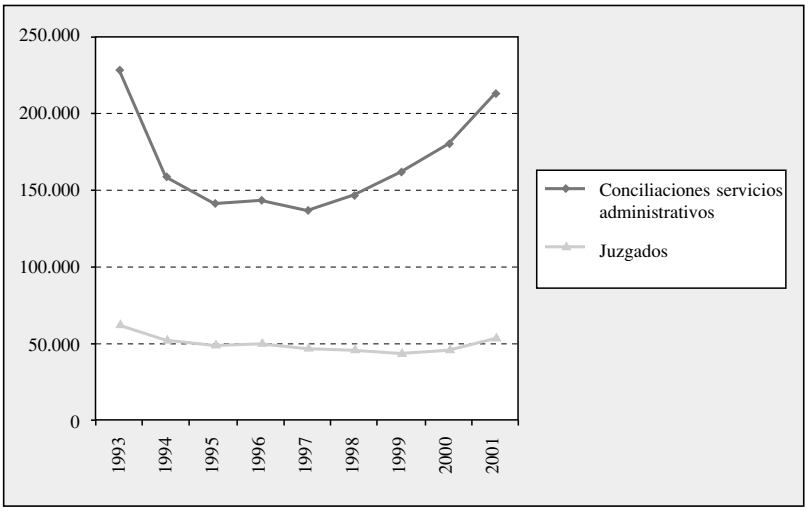


Fuente: MTAS, *Estadística de Regulación de Empleo*.

temporal de prestación de servicios o la reducción de la jornada, estuvieron durante el año un total de 84.530 trabajadores, cifra que es la más alta de los últimos cuatro años, aunque sin alcanzar el elevado número de trabajadores que, en los años anteriores e inmediatamente posteriores a la reforma del despido colectivo y de la legislación laboral de 1994, se vieron incluidos en medidas de ajuste y adaptación del empleo por razones económicas, técnicas, organizativas o de producción acordadas en expedientes de regulación de empleo. La mayor parte de los expedientes de 2001 se ocasionaron en la actividad industrial.

Por último, los datos de despidos resueltos por la vía de la jurisdicción social, revelan que también en esta vía tuvo lugar un considerable aumento de asuntos judiciales por causa de despido (gráfico II-13).

GRÁFICO II-13
ASUNTOS RESUELTOS EN DESPIDOS: CONCILIACIONES Y JUZGADOS DE LO SOCIAL, 1993- 2001
(Totales anuales en cada vía)



Fuente: MTAS, *Estadística de Asuntos Judiciales Sociales*.

Juzgados: un 15 por 100 más, pero pierden peso las sentencias

En total se tramitaron 53.037 asuntos de despido en los juzgados de lo social que no sabemos si corresponden al número de trabajadores afectados porque, como se ha expuesto en anteriores ediciones, la reforma del despido objetivo, posibilita resolver en los juzgados despidos de una pluralidad de trabajadores en un único asunto. En todo caso, la cifra es superior a la de todos los años posteriores a 1993. Respecto a 2000 y prácticamente respecto a los cuatro últimos años, el incremento está en torno al 15 por 100. Llama la atención, sin embargo, el hecho de que el aumento en la cifra de asuntos que pasa de 45.233 a 53.037 no se traduzca en un aumento proporcional del número de sentencias, cuya cifra no se incrementa en la misma medida, mientras que ganan peso otras formas de terminación del proceso de despido distintas a la sentencia, como la conciliación ante el magistrado, el desistimiento de la acción y otras causas.

Con las salvedades que se vienen realizando en años anteriores a causa de las deficiencias que encontramos en las estadísticas de los asuntos judiciales de despido, por su no total adecuación a los cambios de la legislación, la cantidad media por asunto resuelto en despido (con sentencia favorable en todo o en parte y conciliados) ascendería a 6.696,50 euros. Distinguiendo entre las cantidades fijadas en sentencia y las resultantes de la conciliación, las medias arrojan la suma de 7.157,60 y 6.102,20 euros respectivamente.

3. POLÍTICAS DE EMPLEO

3.1. El marco europeo de la estrategia para el empleo

Desde la Cumbre de Luxemburgo de 1997, el empleo forma parte esencial de las prioridades políticas de la Unión. El proceso iniciado en Luxemburgo vio su mayor empuje en la Cumbre de Lisboa, en la que se marcó un objetivo estratégico para la Unión Europea: «convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social», para ello se apostó por el pleno empleo en el año 2010, traducido en una tasa media de ocupación del 70 por 100 de la población en edad de trabajar y una tasa de desempleo, exclusivamente friccional, de un 3-4 por 100.

El avance hacia la consecución de este objetivo ha implicado la necesidad de fortalecer las oportunidades de empleo y formación, de fomentar la movilidad geográfica y de mejorar la actuación de los Servicios de Empleo.

La atención al empleo por el Consejo Europeo

La Unión Europea ha venido prestando atención a la evolución del empleo en sus distintas reuniones, celebradas, en el año 2001. En este sentido, deben destacarse, además de las reuniones del Consejo Europeo, los trabajos desarrollados en las distintas sesiones del Consejo de Empleo y Política Social, que se han manifestado clave para la continuación de las acciones dirigidas a la consecución del pleno empleo.

Así, en primer término, la reunión del Consejo Europeo de Estocolmo, en marzo de 2001, reafirmó el objetivo estratégico de la Unión para este decenio, como medio de afrontar el reto del envejecimiento de la población, y obtuvo un acuerdo total sobre la interconexión de las reformas económicas y las políticas sociales y de empleo.

El Consejo Europeo incidió, particularmente, en mejorar la calidad en el trabajo y fomentar la inserción social a través del empleo. Se concluyó que la recuperación del pleno empleo implica tanto la creación de más puestos de trabajo, como la mejora de su calidad[9], para lo que deben fomentarse aspectos como: un buen entorno laboral, la igualdad de oportunidades, una organización adecuada y flexible, la formación permanente, la seguridad y salud en el trabajo, y la participación de los trabajadores.

En esta línea, se acordó incluir como objetivo general en las directrices para el empleo correspondientes a 2002, la definición de enfoques comunes e indicadores para mantener y mejorar la calidad del trabajo. Al mismo tiempo, se señalaba la necesidad de concluir, junto con el Parlamento Europeo y por el procedimiento de codecisión, las tareas de actualización de la legislación en vigor para la aplicación del principio de igualdad de trato de hombres y mujeres.

[9] La Comunicación de la Comisión COM (2001) 313, de 20 de junio, detalla los aspectos que comprende la calidad del trabajo.

Asimismo, cabe destacar la significación de los siguientes acuerdos para el seguimiento de los avances hacia el pleno empleo y el desarrollo de las políticas activas de empleo:

Objetivos intermedios de empleo

— Establecimiento de objetivos intermedios de tasas de empleo, para el año 2005, en toda la Unión: el 67 por 100, en general, y el 57 por 100 para las mujeres. A cuyo efecto, se propone a los Estados miembros determinar objetivos intermedios, en sus respectivos planes nacionales de acción para el empleo (PNAE), conforme a sus circunstancias territoriales particulares.

— Aumento de la tasa media de empleo de los hombres y mujeres de más edad (de 55 a 64 años) hasta el 50 por 100 para el año 2010.

— Petición al Consejo y la Comisión para que informen conjuntamente sobre la forma de incrementar la tasa de población activa y fomentar la prolongación de vida activa.

— Elaboración, para el año 2002, de indicadores sobre el suministro de medios para la atención a la infancia y otras personas dependientes, así como sobre los sistemas de ayudas familiares.

En cuanto a educación, formación y capacitación, en esta Cumbre se priorizó en mejorar las aptitudes básicas en temas digitales y de tecnología de la información mediante políticas educativas y de formación permanente

En junio de 2001, el Consejo Europeo de Gotemburgo apostó por el pleno empleo y por su calidad, en el seno de una Unión Europea competitiva. Para ello, insistió en la conveniencia de aplicar una política macroeconómica dirigida al crecimiento y la estabilidad, y de afrontar distintas reformas estructurales que fomenten la competencia en los mercados de bienes, servicios y capitales, a la vez que propicien la creación permanente de empleos, dando oportunidad de entrada de las mujeres en el mercado laboral e incrementando el índice de empleo de los trabajadores de mayor edad.

Por otra parte, debe citarse el acuerdo político unánime, obtenido en la Sesión del Consejo de Empleo y Política Social de junio de 2001, respecto a la adopción de una posición común sobre la propuesta de Directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo referido al acceso al empleo, a la formación, a la promoción profesional y a las condiciones de trabajo. Este proyecto sustituiría a la Directiva 76/207/CEE, adaptando el texto vigente a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo y a las Directivas sobre no discriminación adoptadas en el año 2000[10].

En el mes de octubre, el Consejo de Empleo y Política Social[11] entró de lleno en el primer debate sustancial sobre política de empleo en el marco del contexto macroeconómico mundial.

De igual forma, puso de relieve la importancia de una estrecha colaboración de los interlocutores sociales en el marco de la estrategia europea del empleo. Ejemplo de esta participación es la reunión del Comité Permanente de Empleo, en la que los agentes sociales aportaron diversas recomendaciones. Así, por una parte, los representantes de los trabajadores destacaron la pertinencia de la actual estrategia, y, en especial, sus principios de prevención y activación, si bien señalaron la necesidad de incluir entre sus Directrices el derecho explícito a la formación profesional y fijar objetivos más ambiciosos dirigidos a los desempleados jóvenes y de larga duración; por otra, los representantes empresariales incidieron en proseguir las reformas estructurales del mercado laboral, para fomentar la inversión y la creación de puestos de trabajo, así como en la aplicación plena de las Directrices del pilar «empresariado».

El año 2001 concluyó con la reunión del Consejo Europeo de Laeken, en el que se analizó el paquete de empleo 2001-2002, debatido con anterioridad en la sesión del Consejo de Empleo y

[10] Directiva 2000/43/CE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, y Directiva 2000/78/CE, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

[11] Sesión n.º 2373 del Consejo, celebrada en Luxemburgo el día 8 de octubre de 2001.

Política Social celebrada en Bruselas el día 3 de diciembre[12]. Con ello, el Consejo Europeo prestó atención al Informe Conjunto sobre el Empleo de 2001, a las Líneas Directrices para el empleo del año 2002, y a las Recomendaciones sobre la aplicación de las políticas de empleo.

En el foro del citado Consejo de Empleo se aprobó, igualmente, una Lista de Indicadores sobre Calidad del Empleo, elaborada por la Comisión y el Comité de Empleo. A este fin, se recomienda el análisis y seguimiento de los progresos de la política de empleo en los siguientes ámbitos: 1. calidad intrínseca del empleo; 2. cualificaciones, formación continua y desarrollo de la trayectoria personal; 3. igualdad entre hombres y mujeres; 4. salud y seguridad en el trabajo; 5. flexibilidad y seguridad; 6. inclusión y acceso al mercado laboral; 7. organización del trabajo y conciliación entre la vida profesional y la vida privada; 8. diálogo social y participación de los trabajadores; 9. diversidad y no discriminación; y, 10. rendimiento y productividad económicos globales.

El Informe Conjunto sobre el Empleo en la UE en 2001

El Informe sobre el Empleo de 2001[13] aporta una idea de conjunto sobre la situación del empleo en la Unión Europea, así como sobre los avances realizados por los Estados miembros.

Con carácter general, el Informe señala la existencia de determinados progresos hacia la consecución de los objetivos de empleo establecidos en Lisboa y Estocolmo y la mejor calidad de los distintos PNAE. Con todo, la Comisión concluye la necesidad de proseguir con las reformas estructurales y las políticas macroeconómicas establecidas en el marco de las orientaciones generales de política económica.

Asimismo, constata la no integración plena de todos los objetivos horizontales de las directrices de 2001 en las estrategias nacionales de empleo. A este respecto, cabe destacar las siguientes circunstancias señaladas en el Informe:

[12] Conforme al artículo 128 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, este paquete fue transmitido al Consejo de Laeken. Ha de tenerse en cuenta, no obstante, que el acuerdo formal respecto a las Líneas Directrices y Recomendaciones para el empleo en 2002 serán adoptadas en una sesión posterior del Consejo Europeo.

[13] Informe Conjunto sobre el Empleo de 2001 COM (2001) 438 final, SEC (2001) 1398.

— Pocos Estados definen enfoques globales para contribuir a alcanzar el objetivo del pleno empleo.

— El objetivo de aumentar la calidad del empleo se viene aplicando a la oferta de mano de obra, y, en menor grado, a la calidad del puesto de trabajo.

— Pese a confirmarse el aprendizaje permanente como prioridad política en toda la Unión Europea, tan sólo se han dado los primeros pasos en su desarrollo. Además, se observa un insuficiente grado de coordinación entre los ministerios competentes.

— La Comisión ha encontrado dificultades para hacer un seguimiento eficaz de la colaboración de los interlocutores sociales en la elaboración de los PNAE debido, fundamentalmente, a la falta de información.

Por lo que respecta a la combinación de políticas, esto es el equilibrio entre los cuatro pilares de las directrices de empleo en los PNAE, se observa como la mayoría de las acciones previstas por los Estados miembros se han orientado hacia el pilar de empleabilidad (pilar 1), seguido del pilar espíritu de empresa (pilar 2), siendo menores los esfuerzos dedicados a los pilares de adaptabilidad (pilar 3) y de igualdad de oportunidades (pilar 4).

Pilar 1: empleabilidad

Los Estados miembros han prestado una mayor atención a la prevención del desempleo, de forma que el proceso de modernización de los servicios públicos de empleo combina acciones preventivas con aquellas dirigidas al reingreso en el mercado de trabajo de los parados de larga duración.

Destaca la importancia dada al aprendizaje permanente, en el que se observa como la cobertura de la educación de adultos ha sido superior que la de la enseñanza inicial. Se subraya, asimismo, los avances en el objetivo de *e-learning* en cuanto al acceso a Internet de los centros de enseñanza y la formación del profesorado en tecnologías de la información y la comunicación.

Respecto al problema de carencia de mano de obra y cualificaciones se detecta la existencia de diversas respuestas políticas, cen-

tradas en la movilidad laboral, aunque limitadas a determinadas profesiones o sectores.

Finalmente, en el análisis del desarrollo de este pilar en el año 2001 se señalan tres importantes observaciones: la necesidad de prestar mayor atención a la interacción entre los sistemas de fiscalidad y de prestaciones, la carencia de planteamientos globales en las políticas de envejecimiento activo, y el no ofrecimiento de una visión completa de las acciones dirigidas a fomentar la inclusión de los grupos desfavorecidos en el mercado de trabajo.

Pilar 2: el espíritu de empresa

En el año 2001, los Estados miembros han incidido en la simplificación normativa y administrativa para la creación y desarrollo de empresas. En este sentido, la medida más utilizada ha sido la potenciación de las nuevas tecnologías de la información para reducir las cargas empresariales, especialmente en su fase de constitución.

Otras acciones que se han visto intensificadas en este año han sido aquellas dirigidas a la lucha contra la economía sumergida, a la potenciación de la economía social, y al desarrollo de la dimensión territorial de la estrategia europea de empleo[14].

Por el lado contrario, el Informe aprecia una lenta evolución hacia sistemas fiscales más favorables al empleo, así como reticencias de los Estados a la hora de simplificar las normas de contratación.

Pilar 3: adaptabilidad

El Informe destaca la puesta en marcha en el año 2001 de distintas iniciativas relativas al tiempo de trabajo y a las formas flexibles de trabajo, llevadas a cabo tanto por las autoridades públicas como por los agentes sociales. Asimismo, se subraya la mayor atención prestada por los Estados miembros a la salud y seguridad laboral, y la participación de los interlocutores sociales en acuerdos relativos a la formación y el aprendizaje permanentes.

[14] En esta línea, adquiere especial relevancia la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre «Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea de empleo» —COM (2001) 629 final, de 6 de noviembre—, en la que la Comisión propone vías a los agentes locales para el desarrollo de acciones de empleo, en colaboración con las autoridades nacionales y las instituciones comunitarias.

No obstante, han sido escasos los esfuerzos dirigidos a mejorar la organización del trabajo y la calidad del empleo. Además, debe mejorarse la información sobre la participación de los interlocutores sociales en este tipo de medidas.

Pilar 4: igualdad de oportunidades

La Comisión ha observado ciertos logros en materia de integración de la igualdad entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas, relativos a mecanismos de cooperación y de evaluación del impacto en función del género. Además, ha destacado diversas iniciativas para disminuir las diferencias salariales entre hombres y mujeres y para conciliar la vida laboral y familiar.

Sin embargo, continúa apreciando la inexistencia de planteamientos globales sobre la integración de la igualdad y el no establecimiento de objetivos nacionales de participación femenina en la mayoría de los Estados miembros. Igualmente, constata las escasas acciones de fomento de la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisión.

Por último, debe señalarse que el Informe considera insuficientes los servicios de guarderías existentes, y ausentes los planteamientos para enfocar el problema de las personas mayores o de otras personas dependientes.

Recomendaciones a España sobre la aplicación de la política de empleo en 2002

De conformidad a las distintas consideraciones recogidas en el Informe Conjunto de Empleo 2001, el Consejo Europeo ha procedido a formular distintas recomendaciones a los Estados miembros para la aplicación de sus respectivas políticas de empleo[15].

Respecto a la situación de España, el Consejo parte de señalar diversos problemas en materia de empleo:

— Altas tasas de desempleo (14,1 por 100), y, en especial, de desempleo femenino.

— Tasas de empleo de las más bajas de la Unión Europea, y lejanas de los objetivos de Lisboa. Igualmente, se apunta la muy baja tasa de empleo femenino.

[15] Recomendación del Consejo de 18 de febrero de 2002 sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros. DO, n.º L 60, 1 de marzo de 2002.

— Necesidad de planteamientos coherentes y globales de aprendizaje permanente.

— Alta utilización de la contratación de duración determinada, de corta duración y suscritos, fundamentalmente por mujeres y jóvenes.

— Escasa movilidad geográfica e importantes diferencias regionales.

En atención a estas observaciones el Consejo Europeo apunta las siguientes recomendaciones para una adecuada aplicación de la política de empleo española en el año 2002:

1. Completar la modernización de los servicios públicos de empleo, mejorando, fundamentalmente, el enfoque preventivo y el sistema de seguimiento estadístico.

2. Incremento de la tasa global de empleo y reducción de las desigualdades entre hombres y mujeres en materia de empleo y desempleo. En este marco se propone, asimismo, el establecimiento de medidas dirigidas a ofertar servicios de guardería y atención de otras personas dependientes.

3. Completar la reforma de la formación profesional, en la que se incluyan estrategias globales sobre el aprendizaje permanente.

4. Modernización del mercado de trabajo y la organización del trabajo, con la participación activa de los interlocutores sociales. En este sentido, se apuntan dos líneas concretas: la reducción de la contratación temporal y el incremento de la contratación a tiempo parcial.

5. Establecimiento de condiciones para la creación de empleo en las regiones con peores tasas y eliminación de obstáculos a la movilidad laboral.

3.2. El Plan Nacional de Acción para el Empleo y otras medidas de política de empleo

Tres planes de distinto calado y envergadura vieron la luz en el año 2001. A saber: el Plan Nacional de Acción para el Empleo del

Reino de España 2001, que forma parte de la tradición política surgida a raíz del proceso conocido como estrategia europea de empleo, el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, dictado en cumplimiento de los objetivos de la Agenda Social europea, acordada el año 2000 en Niza, y, finalmente, el Plan Integral de Apoyo a la Familia.

3.2.1. **El Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España 2001**

El Plan Nacional de Acción para el Empleo (PNAE) del año 2001 ha sido el cuarto definido conforme a la estrategia de empleo establecida en Luxemburgo[16]. Su estructura mantuvo la línea diseñada en los tres anteriores, configurando una serie de acciones agrupadas en cuatro pilares y dieciocho directrices.

Empleabilidad

El pilar 1*,* dedicado a la mejora de la capacidad de inserción profesional o empleabilidad, comprendía las siguientes directrices: combatir el desempleo juvenil y prevenir el desempleo de larga duración (directriz 1); planteamiento favorable al empleo de los sistemas de protección social, regímenes fiscales y sistemas de formación (directriz 2); desarrollo de políticas de prolongación de la vida activa (directriz 3); desarrollo de competencias para el nuevo mercado de trabajo a través del aprendizaje permanente (directriz 4); alfabetización informática (directriz 5); políticas de adaptación a la demanda de puestos de trabajo (directriz 6); lucha contra la discriminación y promoción de la integración social mediante el acceso al empleo (directriz 7).

Entre las previsiones recogidas en este pilar pueden citarse:

— La modernización del servicio público de empleo a través del Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (Proyecto SISPE).

— El establecimiento de un plan de acción para parados de muy larga duración, esto es, más de dos años desempleados.

[16] Véase el análisis de los tres Planes anteriores en CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España,* años 1998, 1999 y 2000.

— La continuidad del plan de choque en municipios con especiales características de desempleo.

— La formulación de programas de fomento de la contratación indefinida, en los que se determinen diversas bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social por la contratación de trabajadores incluidos en determinados colectivos.

— La ampliación de la cobertura del programa de renta activa de inserción.

— El fomento de medidas de apoyo a la lucha contra la discriminación y a favor de la integración social.

En atención a estos objetivos, en el año 2001 en torno a un millón de personas participaron en cerca de un millón y medio de acciones de inserción que se realizaron. Este número de acciones supuso un 97,7 por 100 de las previstas.

Del total de acciones realizadas, un 74,1 por 100 fueron preventivas, esto es antes del 6.º o 12.º mes de inscripción, según la edad, y el 25,9 por 100 restante correspondieron a acciones desarrolladas por desempleados de larga duración. En atención al tipo de acción, las de formación ocupacional, orientación para el empleo y empleo de interés social son las que recibieron una mayor atención, representando un 40,2, un 32,1 y un 15,1 por 100 respectivamente de las acciones desarrolladas. Finalmente, por sexo, cabe subrayar que un 58,7 por 100 de estas acciones fueron realizadas por mujeres, que participaron, especialmente, en acciones de formación ocupacional y orientación para el empleo, donde presentaron porcentajes de participación superior al 60 por 100 (cuadro II-13).

Desde un punto de vista financiero, el coste de estas acciones ascendió a 2.348 millones de euros, de los que un 83,6 por 100 fue sufragado con cargo a los presupuestos del Instituto Nacional de Empleo (INEM) y el 16,4 por 100 restante a cargo de las Comunidades Autónomas. Por beneficiarios, el coste en el año 2001 fue de 2.214 euros, mientras que el gasto por acción se situó en 1.548 euros.

Por lo que se refiere a la modernización del servicio público de empleo, en el año 2001 se han obtenido avances en el soporte in-

CUADRO II-13

PARTICIPANTES EN ACCIONES DE INSERCIÓN REALIZADAS EN 2001

(Según duración del desempleo, edad y sexo)

Acciones	< 25 años menos de 6 meses en paro		> 25 años menos de 12 meses en paro		Parados de larga duración (1)		Total		
Mejora de la capacidad de inserción profesional									
	Hombres	**Mujeres**	**Hombres**	**Mujeres**	**Hombres**	**Mujeres**	**Hombres**	**Mujeres**	**Total**
Formación ocupacional	72.636	91.186	104.557	184.359	47.616	95.055	224.809	370.600	595.409
Formación-Empleo	28.282	13.881	5.576	8.357	6.866	9.146	40.724	31.384	72.108
Empleo de interés social	11.565	8.603	87.611	78.587	14.689	22.163	113.865	109.353	223.218
Empleo de discapacitados	1.148	597	9.415	5.300	11.293	6.443	21.856	12.340	34.196
Orientación para el empleo y autoempleo	40.165	63.448	85.854	152.407	38.447	95.623	164.466	311.478	475.944
Fomento del empleo									
Apoyo al autoempleo	1.020	913	7.275	6.319	6.437	4.660	14.732	11.892	26.624
Técnicos de desarrollo local	21	40	740	1.255	596	903	1.357	2.198	3.555
Subvenciones a la contratación (2)	2.162	1.928	14.304	8.513	14.071	10.011	30.537	20.452	50.989
Total	**156.999**	**180.596**	**315.332**	**445.097**	**140.015**	**244.004**	**612.346**	**869.697**	**1.482.043**

Notas: (1) Incluye a los menores de 25 años y mayores de 25 que superen, respectivamente, el 6.º y 12.º mes de inscripción ininterrumpida como demandantes de empleo. (2) A estas cifras hay que añadir un total de 608.027 desempleados que se han incorporado al mercado de trabajo mediante un contrato que recibió financiación pública (bonificaciones o subvenciones; estatales y/o autonómicas).

Fuente: PNAE 2002.

formático de este modelo de gestión (SISPE). Igualmente, en atención a este objetivo, en este año se ha instalado la red REDEMPLEO, que ha permitido ampliar la capacidad de las líneas, y, por tanto, de transmisión de datos entre las oficinas de empleo.

En este orden de cosas, a lo largo de este año ha continuado el proceso de transferencias de competencias en la gestión de las políticas activas de empleo desde la Administración Central del Estado a las Comunidades Autónomas. De este modo, Asturias, Extremadura, Castilla-León, Islas Baleares, La Rioja y Cantabria han pasado a asumir esta competencia[17]. Asimismo, debe citarse los convenios de colaboración suscritos por Canarias, Madrid y Comunidad Valenciana

[17] Legislación de traspaso de la gestión realizada por el INEM, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación: Real Decreto 11/2001, de 12 de enero (Principado de Asturias), Real Decreto 664/2001, de 22 de junio (Extremadura), Real Decreto 1187/2001, de 2 de noviembre (Castilla y León), Real Decreto 1268/2001, de 29 de noviembre (Islas Baleares), Real Decreto 1379/2001, de 7 de diciembre (La Rioja), Real Decreto 1418/2001, de 14 de diciembre (Cantabria).

con el INEM, para coordinar la gestión del empleo y la formación profesional con la protección por desempleo[18].

En cuanto al Plan de Choque en municipios con altos índices de desempleo, se ha puesto en práctica en una cuarta parte de los 100 municipios inicialmente previstos, afectando a 3.226 desempleados.

Por último, las medidas de lucha contra la discriminación e integración social han tenido como destinatarios a los trabajadores discapacitados, los inmigrantes y otros colectivos desfavorecidos. Respecto a los primeros, cabe destacar la participación de casi 30.000 trabajadores discapacitados en un total de 41.000 acciones de inserción laboral. En relación con la media anual de desempleados discapacitados inscritos en los servicios de empleo, la cifra anterior supondría que en torno a un 60 por 100 de éstos participaron en este tipo de acciones. Asimismo, continuó el apoyo a su contratación en empresas ordinarias y centros especiales de empleo; en este sentido las agencias y entidades intermediarias en la colocación de estos trabajadores intervinieron en casi 3.000 puestos de trabajo, consiguiendo una tasa de inserción de un 65 por 100[19].

Espíritu de empresa

El pilar 2 del PNAE de 2001 recoge una serie de medidas destinadas a desarrollar el espíritu de empresa y la creación de empleo. Con este fin estableció las siguientes directrices: facilitar la creación y gestión de empresas (directriz 8); favorecer el acceso a la actividad empresarial (directriz 9); creación de empleo en la sociedad basada en el conocimiento y en los servicios (directriz 10); acción local y regional a favor del empleo (directriz 11); reformas fiscales a favor del empleo y la formación (directriz 12).

Distintas son las propuestas que se recogen en este pilar, entre ellas:

— Programa de apoyo financiero a las Pymes.

[18] Resoluciones de la Secretaría General Técnica en las que se da publicidad a estos convenios de colaboración: Resoluciones de 17 de enero de 2001 (Canarias y Madrid), Resolución de 3 de diciembre de 2001 (Comunidad Valenciana).

[19] Estas acciones se enmarcan en el Plan 20.000/40.000 (20.000 contrataciones, 40.000 trabajadores formados). A este respecto véase el análisis de los PNAE de 1999 y 2000 en anteriores ediciones de esta Memoria.

— Elaboración de un Estatuto de la Nueva Empresa, en el que se facilite su creación y la supresión de trámites y gastos.

— Programa de asesoramiento a las mujeres empresarias autónomas.

— Puesta en marcha de un Centro de Información y Red de creación de empresas (CIRCE).

— Fomento de los proyectos de empleo en los municipios o mancomunidades con más de 50.000 habitantes.

— Impulso y desarrollo de la economía social.

— Reformas fiscales que favorezcan el empleo.

En el terreno de la evaluación de estos objetivos, en el año 2001 se desarrollaron diversas acciones de apoyo financiero a las Pymes, entre las que se encuentran la línea del Instituto de Crédito Oficial, que en este año dispuso de 2.910 millones de euros, que, en estimaciones del PNAE de 2002, habrían servido para crear unos 107.000 puestos de trabajo, dirigiéndose el 91 por 100 de estos créditos a empresas con menos de 50 trabajadores.

Para la reducción cargas burocráticas, la Administración ha fomentado el sistema de ventanillas únicas empresariales, habiendo puesto en funcionamiento, a finales del año 2001, 15 de estas ventanillas. Con el mismo fin, a lo largo de este año la Seguridad Social ha ampliado los servicios que presta a través de Internet[20], habiendo trasladado a este portal el sistema RED, permitiendo que en torno al 71 por 100 de las empresas utilizaran en el año 2001 la gestión virtual frente a las anteriores gestiones administrativas con documentos.

Con relación al programa de apoyo a empresarias autónomas, en 2001 se beneficiaron de éste 940 empresarias, implicando un coste de 2,1 millones de euros.

[20] A este respecto la página web www.seg-social.es ofrece en Internet el acceso a distintos servicios y utilidades, ya sea por empresas, como por trabajadores o ciudadanos en general.

El aprovechamiento del potencial de empleo de la sociedad del conocimiento ha supuesto la puesta en práctica de diversas experiencias, entre las que se encuentran el Plan Pyme (Plan de consolidación y competitividad de la Pyme 2000-2006), el desarrollo de la Iniciativa Info XXI, y los Planes anuales de Turismo Sostenible. Respecto al Plan Pyme, que en el año 2001 distribuyó 85,7 millones de euros a través de la subvención de distintos proyectos, cabe destacar que en torno a un 18 por 100 de este importe retornará al Plan con cargo a los Fondos FEDER.

En el desarrollo de acciones regionales y locales por el empleo confluye el esfuerzo de las distintas Administraciones Públicas. Así, además de la Administración Central del Estado, tanto las Comunidades Autónomas[21] como las Corporaciones Locales han dispuesto también de sus propios presupuestos para el diseño de políticas activas y de mercado de trabajo.

En este mismo orden de cosas, cabe señalar que a lo largo del año 2001 se han promovido distintas acciones dirigidas a desarrollar la economía social y el cooperativismo, entre ellas 98 cursos seminarios en los que participaron 5.780 personas. Asimismo, se realizaron actividades de asesoramiento y apoyo a la puesta en marcha de estos proyectos, habiéndose solicitado subvenciones para 154 proyectos. Igualmente se concedieron ayudas dirigidas tanto a la inversión para la creación de cooperativas y sociedades laborales como a fomentar el empleo en las mismas.

Adaptabilidad

El pilar 3 se dirige a fomentar la capacidad de adaptación de las empresas y de sus trabajadores. Este objetivo se desarrolla a lo largo de tres directrices: modernizar la organización del trabajo (directriz 13); modernizar la organización del trabajo (directriz 14); apoyar la adaptabilidad en las empresas como componente de aprendizaje permanente (directriz 15).

La materialización de estas directrices entrañaba para el PNAE diversas medidas, entre las que se encontraban:

— La modernización del trabajo, a través de una nueva regulación del tiempo parcial, la reducción de la temporalidad, la

[21] A este respecto distintas Comunidades y algunos municipios cuentan con Planes Regionales de Empleo y Planes Locales de Empleo, respectivamente.

prevención de los abusos en la contratación temporal y el reforzamiento de las garantías en los supuestos de subcontratación de obras y servicios.

— Planes específicos de actuación contra la siniestralidad laboral

— Potenciación del papel de la mesa de diálogo social en materia de prevención de riesgos laborales.

— Nuevos acuerdos sobre formación continua.

Dos son los aspectos fundamentales a destacar sobre la evaluación del cumplimiento de este pilar en el año 2001: la actuación relevante de los interlocutores sociales en el desarrollo de las acciones señaladas, por un lado, y, por otro, los compromisos plasmados en el Acuerdo para la mejora y el desarrollo del Sistema de Protección Social y en el Acuerdo Interconfederal sobre Negociación Colectiva en 2002.

No puede olvidarse, no obstante, la reforma laboral operada a raíz del Real Decreto-Ley 5/2001, de Medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, elevado posteriormente a Ley (Ley 12/2001).

Igualdad de oportunidades

El pilar 4 del Plan de Empleo, destinado a reforzar las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, se plasma en las directrices 16 a 18, en las que se incluyen, respectivamente, medidas que buscan: planteamientos favorables a la integración de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, combatir la discriminación entre hombres y mujeres, y conciliar la vida laboral y familiar. Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que el objetivo de este pilar tiene un carácter transversal, de forma que no sólo se limita a las directrices señaladas, sino que impregna la totalidad del PNAE.

En el terreno de las acciones concretas que desarrolla este Pilar, cabe destacar las siguientes propuestas:

— Bonificación en las cuotas de Seguridad Social de la contratación de mujeres.

— Puesta en marcha de un Observatorio de la Igualdad entre hombres y mujeres

— Mejora de la empleabilidad de las mujeres y promoción de su acceso a puestos directivos.

— Continuidad de los programas de creación de servicios de proximidad para personas dependientes, ampliando los programas de atención a niños de 0 a 3 años.

— Desarrollo reglamentario de la Ley de Conciliación de la vida familiar y profesional.

En la evaluación de este pilar debe tenerse en cuenta, en primer lugar, las observaciones ya manifestadas sobre la mayor participación de las mujeres en las acciones de inserción realizadas en el año 2001.

Por otra parte, en el Programa Optima, diseñado para facilitar la incorporación, permanencia y promoción de las mujeres en las empresas, mediante el desarrollo de acciones encaminadas a eliminar las desigualdades, participaron 56 empresas de ámbito nacional y diferentes sectores en el año 2001, afectando a casi 108.000 trabajadores y trabajadoras.

De igual forma se ha fomentado la incorporación de cláusulas de igualdad de género a la negociación colectiva, afectando estas cláusulas a más del 35 por 100 de las mujeres trabajadoras.

Para finalizar señalar que, conforme a lo establecido en el Plan, en el año 2001 se creó el Observatorio de la Igualdad. Asimismo, se aprobó el Real Decreto 1251/2001, de 16 de noviembre, por el que se regulan las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social por maternidad y riesgo durante el embarazo, con el que se da un desarrollo reglamentario parcial de la Ley 39/1999 de Conciliación de la vida familiar y laboral.

3.2.2. **Política de empleo en el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España**

El Consejo Europeo de Niza, en diciembre del año 2000, aprobó la Agenda Social Europea para los próximos cinco años, en sustitución del programa de acción social 1998-2000. Esta Agenda viene a significar un nuevo impulso para la Europa económica y social, a desarrollar por los distintos Estados miembros a través de planes nacionales de acción para la inclusión social.

En su virtud, el Consejo de Ministros español, en su reunión del 25 de mayo de 2001, aprobó el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (PNAin). Entre los diversos factores claves en los que se apoya este Plan cabría citar: la incorporación a un empleo de calidad de los colectivos en riesgo de exclusión, en general, y, específicamente, jóvenes, mayores de 45 años, mujeres y discapacitados; el apoyo en la educación para la inserción en la sociedad y en el mundo laboral, y fomento de la multiculturalidad como valor positivo; y la conciliación de la vida laboral y familiar, permitiendo la asistencia a las personas dependientes con un empleo estable y regular. Asimismo, debe subrayarse la preocupación por mejorar el funcionamiento de los servicios sociales y la coordinación entre todas las áreas de protección social, entre todas las Administraciones Públicas y entre el sector público y la iniciativa privada[22].

De este modo, el PNAin en materia de acceso al empleo (objetivo 1.1) propone los siguientes objetivos para el periodo 2001-2003:

1. Impulso de una política de empleo global e integradora, donde se establezcan mecanismos de cooperación entre los servi-

[22] En el contexto de elaboración de este Plan, el CES aprobó el Informe 2/2001 sobre La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del Plan Nacional para la Inclusión Social. En él, entre otras consideraciones, el Consejo recomienda la integración de la política para la inclusión social en la política de empleo, de manera que se prevea un programa específico en el Plan Nacional de Acción para el Empleo, dirigido a las personas en situación o riesgo de exclusión social. Igualmente, avala la coordinación de las políticas de los servicios públicos de empleo y servicios sociales, unificando criterios y sincronizando actuaciones de políticas activas de empleo, de promoción empresarial y de política social.

cios sociales y los de información, orientación e intermediación laboral, además de estimular pactos locales y regionales de fomento de empleo.

2. Potenciar políticas activas de empleo para colectivos desfavorecidos, que presten especial atención a los siguientes aspectos:

   — Regulación legal y apoyo a las empresas de inserción social[23].

   — Establecimiento de bonificaciones para la contratación de personas en situación de exclusión social, y estímulo de la contratación pública de las empresas que contraten un número significativo de personas en esta situación. En esta misma línea, se prevé la reducción de las cuotas de Seguridad Social para los trabajadores de 55 a 64 años, con 5 años de antigüedad en la empresa, a partir del año 2002.

   — Promoción de fórmulas laborales destinadas a mujeres trabajadoras con personas dependientes a su cargo: flexibilidad laboral, teletrabajo, etc.

   — Ampliación y flexibilización de las Rentas Activas de Inserción, y garantía de acceso de los perceptores de rentas mínimas de inserción a los programas de integración laboral.

   — Desarrollo de aulas de intermediación laboral, con metodologías que motiven a las personas más desfavorecidas a participar en itinerarios de inserción sociolaboral.

   — Promoción de acuerdos con entidades financieras para el apoyo de proyectos de creación de empresas y/o de autoempleo de colectivos desfavorecidos.

[23] En este sentido, el mencionado Informe del CES considera necesaria una regulación estatal de las empresas de inserción social, en la que se contemplen, entre otros aspectos: definición y requisitos de este tipo de empresas, registro y calificación, sujetos de inserción socio-laboral y procesos de acompañamiento, condiciones laborales, y mecanismos de apoyo y fomento.

CUADRO II-14
PRESUPUESTO PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN, 2001-2003

Objetivo/Ámbito de actuación	Pesetas (millones)	Euros (millones)
Total objetivos PNAin	4.230.225	25.424,16
Total objetivo acceso al empleo:	482.008	2.896,93
1. Inserción (Empleo+Formación)	246.588	1.482,02
2. Renta Activa de Inserción	50.000	300,51
3. Subsidios de empleo	157.717	947,90
4. Empleo social	27.703	166,50

Fuente: PNAin.

3. Potenciar los nuevos yacimientos de empleo, tales como los que puedan surgir en los servicios de proximidad o atención a las personas dependientes (niños, discapacitados, mayores) y en los servicios de medio ambiente, priorizando la formación y contratación de colectivos desfavorecidos.

4. Apoyo a la consolidación y mejora del empleo en las ONG's, facilitando su acceso a la formación continua y la previsión de ayudas económicas para la programación y gestión de proyectos dirigidos a colectivos en riesgo de exclusión.

En el terreno presupuestario, de los 4 billones de pesetas de partida del PNAin, un 11,4 por 100 se destinará al objetivo de acceso al empleo (cuadro II-14). A este particular debe llamarse la atención sobre el carácter relativo de las partidas económicas reflejadas en el Plan, en tanto que éste no cuenta con un presupuesto propio, sino con cifras estimadas sobre la base de la información suministrada por diversas Administraciones Públicas y entidades colaboradoras. En cuanto a la importancia de cada partida en las que se divide este objetivo, la mayor cuantía, un 51,1 por 100 del presupuesto, se destina a acciones de inserción, esto es de empleo y formación.

3.2.3. **El empleo en el Plan Integral de Apoyo a la Familia**

A fin de avanzar en la consecución de la efectiva conciliación de la vida laboral y familiar, este Plan propone una estrategia integral,

dirigida a informar distintas reformas normativas a llevar a cabo en el periodo comprendido entre el año 2001 y el año 2004.

En este marco, por su incidencia concreta en la política de empleo, cabría destacar las siguientes medidas propuestas en el Plan:

1. Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF):

   — Ayuda fiscal al empleo de familias con hijos: la reincorporación al mercado de trabajo de desempleados generará una compensación en el IRPF, durante el tiempo que le correspondiese percibir prestaciones por desempleo.

   — Ayuda fiscal a las familias para cuidado de hijos y ascendientes: posibilidad de utilizar centros de educación infantil o la contratación de colaboradores para el cuidado de las personas dependientes.

2. En el marco presupuestario de las políticas activas de empleo:

   — Extensión de la bonificación por contratación a mujeres desempleadas durante los 24 meses siguientes a la fecha del parto, con independencia de que fuesen o no paradas de larga duración.

   — Creación de una bonificación de la aportación empresarial para la contratación de padres o madres solteros desempleados con hijo a cargo.

   — Establecimiento de una bonificación del 100 por 100 de la aportación empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes, durante un año, cuando se produzca la reincorporación de la mujer al puesto de trabajo tras un periodo de suspensión del contrato por maternidad.

3.3. El papel de la formación continua y ocupacional

En materia formativa, en el año 2001 puede destacarse el inicio del debate nacional en torno al Memorándum sobre el Aprendizaje

Permanente presentado por la Comisión, la tramitación de la Ley de Formación profesional y las cualificaciones, así como las acciones a desarrollar en el marco del Plan Info XXI para capacitación de nuevas tecnologías.

Una nueva Ley de Formación profesional

El Proyecto de Ley Orgánica de Formación profesional y las cualificaciones[24], establece como principales líneas de actuación: 1) la garantía del principio de igualdad en el acceso a la formación de todos los ciudadanos; 2) el establecimiento a nivel de Estado de las cualificaciones básicas definidas en la Cumbre de Lisboa, de tal forma que se garantice a los alumnos una formación adecuada para participar en la vida activa en formación en nuevas tecnologías, trabajo en equipo, capacidades lingüísticas y técnicas empresariales; 3) el establecimiento de un sistema de cualificaciones profesionales, que relacione directamente la formación con el empleo, ya sea para insertarse laboralmente por primera vez o para mantener y mejorar el trabajo. Para conseguir este objetivo, la Ley crea un Sistema Nacional de las Cualificaciones Profesionales (SNCP), con la creación de: un Catálogo de Cualificaciones Profesionales (CCP), en el que se incluirán las cualificaciones que requiere el mercado de trabajo; y un Catálogo Modular de Formación Profesional, en el que se detallarán los módulos de formación necesarios para que las personas puedan conseguir cada una de esas cualificaciones que demanda el mercado laboral. Esta formación podrá ser impartida por las Administraciones Educativas y Laborales así como por los agentes sociales, siempre teniendo como referencia los criterios comunitarios para facilitar así la movilidad laboral. Además, se establece un sistema de evaluación y calidad externa que posibilitará la realización de los ajustes necesarios para mantener la eficiencia y credibilidad del SNCP; 4) reconocimiento de las diversas vías de adquirir las cualificaciones profesionales, incluyendo la experiencia laboral y los aprendizajes no formales, gracias al CCP; 5) la integración de los tres subsistemas de formación profesional, de manera que los beneficiarios de la formación profesional puedan prever y organizar su carrera profesional, estableciendo las bases para las convalidaciones y equivalencias entre las formaciones y organizar la formación de manera flexible y conforme a los intereses y circunstancias de

[24] Actualmente en tramitación en el Senado.

las personas, favoreciendo de esta forma el aprendizaje a lo largo de la vida. Para favorecer esta integración, la Ley establece la existencia de Centros Integrados, que serán creados por las Administraciones competentes para impartir la formación profesional inicial, ocupacional y continua. Estos centros posibilitarán la integración de las tres ofertas de formación profesional y serán un referente para el sector productivo, para los empleadores y para la sociedad en general; 6) el establecimiento de mecanismos que garanticen la colaboración empresa/escuela o centro de formación, mediante un protagonismo de los empresarios en la definición de la formación que requiere los empleadores; la formación en alternancia en centros de trabajo y centros de formación; la formación de docentes en las empresas y la colaboración de profesionales de las empresas en el desarrollo de la formación; 7) la adaptación de la oferta formativa a colectivos con dificultades, tales como discapacitados y personas con problemas de integración en el mercado laboral (mayores de 45 años, mujeres, trabajadores temporales, trabajadores con bajos niveles de cualificación, trabajadores autónomos y agrarios). Finalmente, la Ley establece los ámbitos competenciales y de participación de las Administraciones y de los agentes sociales en el SNFP, siendo el Consejo General de la Formación Profesional, el órgano consultivo y de participación institucional de las Administraciones y de los agentes sociales. La Ley se complementa con la previsión de un sistema integrado de información y orientación sobre oferta formativa existente, así como las oportunidades de empleo y la movilidad profesional.

El CES, en su dictamen sobre el anteproyecto de Ley[25] valora positivamente la creación del Sistema Nacional de Formación Profesional y Cualificación, en la medida en que su puesta en práctica deberá propiciar un acercamiento entre el sistema productivo y el sistema formativo, mejorando la cualificación y empleabilidad de los trabajadores, pero llama la atención sobre la importancia del futuro desarrollo reglamentario, pues de su cabal regulación depende en buena medida el éxito del nuevo modelo y su contribución a la mejora de la calidad y prestigio de la formación profesional en España.

[25] Dictamen 2/2001, sobre el Anteproyecto de Ley de la Formación profesional y de las cualificaciones.

La formación en el PNAE 2001

El pilar 1 del Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España del año 2001 se dedica íntegramente a mejorar la empleabilidad, tal y como viene señalando la política europea de empleo desde el Consejo de Luxemburgo de 1997. Según la evaluación de resultados para la elaboración del Plan Nacional de Acción para el Empleo para el año 2002, el número total de personas que ha recibido algún tipo de formación a lo largo del año 2001 ha sido de 5.305.097, un 4 por 100 inferior al previsto (5.562.852 si se incluye a los programas combinados de formación y empleo).

En el PNAE 2001, se establecen como pilares básicos de la formación profesional, la formación inicial de jóvenes, la formación de adultos, la formación de desempleados, la formación de trabajadores ocupados y la formación de personas con discapacidades. Por otro lado, la necesidad de reforzar la conexión entre el mundo productivo y el sistema formativo ha sido reiteradamente puesta en evidencia en distintos foros, tanto nacionales como comunitarios. En este contexto, cabe recordar la reciente Comunicación de la Comisión «Hacer realidad un espacio europeo del aprendizaje permanente»[26]. Por ello, el PNAE 2001 plantea este aprendizaje permanente transversalmente y a través de medidas concretas tanto en el pilar de la adaptabilidad, como en el de espíritu de empresa, en el que se introducen algunos aspectos nuevos respecto a la calidad y el aprendizaje permanente, y a una estrategia transversal de aprendizaje electrónico. Muchas son las acciones previstas en este sentido, sin embargo el grado de cumplimiento de las mismas son claramente insuficientes. Los resultados del denominado Plan de Intervención Rápida de introducción de un módulo de alfabetización informática en los contenidos de los programas formativos y de Escuelas Taller y Casas de Oficio, que el PNAE 2001 preveía que se beneficiaran 260.000 personas entre la población activa no ha sido iniciado[27]; sin embargo, sí se ha avanzado en la revisión de la oferta formativa existente para adecuarla a los requerimientos en nuevas tecnologías[28], y en la formación de desem-

[26] Comunicación de la Comisión «Hacer realidad un espacio europeo del aprendizaje permanente», COM (2001) 678 final.

[27] Según datos del Plan Info XXI, fichas de detalle por acciones. Ministerio de Ciencia y Tecnología.

[28] Con fecha 31 de octubre de 2001 se terminó la reestructuración del Certificado de Profesionalidad de «Técnico en Sistemas Microinformáticos» y continúan anualmente los trabajos de elaboración de los borradores de los Certificados

pleados en el campo de las nuevas tecnologías dentro del Plan FIP, pues el porcentaje de alumnos formados en cursos TIC fue en el 2001 del 35,5 por 100[29]. Además, para prevenir las carencias de competencias en el ámbito de las nuevas tecnologías (directriz 6), se preveía para 2001 la formación, por el INEM y las Asociaciones del Sector, de 3.500 profesionales de TICs, financiando las empresas colaboradoras el 35 por 100 del coste relativo a la realización de los cursos de formación. Durante el año 2001 se han realizado los trámites necesarios para articular esta acción, pero las actividades formativas no comenzarán hasta 2002. Asimismo, las acciones de formación continua dirigidas a 625.827 trabajadores ocupados y 400 profesionales relacionadas con las nuevas tecnologías, están aún pendientes de evaluación.

Además de las actuaciones anteriores, en el marco del Plan INFO XXI (directriz 5) se iban a acometer numerosas acciones de alfabetización informática: potenciación de Centros Nacionales de Formación Ocupacional como Centros punteros de innovación y desarrollo en el área de las nuevas tecnologías[30].

Por otro lado, en el pilar 2, se desarrollan un amplio abanico de acciones dirigidas a la formación de empresarios y a promover la incorporación de espíritu empresarial en el sistema educativo, y también desarrollo del Plan Info XXI. Dentro de este plan, con el objeto de desarrollar las nuevas posibilidades de empleo en la sociedad basada en el conocimiento y los servicios (directriz 10), otras medidas de formación para la alfabetización digital, previstas son: el programa Internet para todos, en el que se preveía la formación presencial y a distancia de 1 millón de ciudadanos al año, y en el que sólo han sido formadas 985 personas, y por otro lado, la formación básica de nuevas tecnologías para la obtención del

de Profesionalidad de «Operador Auxiliar de Telecomunicaciones y Operador Técnico en Telecomunicaciones» y de sus correspondientes programas.

[29] Cuando, según el Plan Info XXI, se pretendía que, en los próximos tres años, el 40 por 100 de las acciones del Plan FIP se destinarán a la formación de desempleados en el campo de las Nuevas Tecnologías.

[30] A este respecto la única información disponible es la constitución de la Comisión de Coordinación y Seguimiento del Convenio de colaboración en materia de Centros Nacionales entre la Comunidad de Madrid y el Instituto Nacional de Empleo, el día 9 de julio de 2001, en la que se acordó analizar el estudio de necesidades de inversiones del Centro Nacional de Formación Ocupacional de Getafe (CEFAT).

ECDL (European Computer Driving Licence) de 5.000 trabajadores (2.000 mujeres) del cual tan sólo se dispone de la información relativa emprendida por el Instituto de la Mujer[31].

Finalmente el PNAE 2001, ha aprobado la concesión de subvenciones para la realización de proyectos dirigidos a impulsar la incorporación de las TICs en las Pymes, deduciendo un 10 por 100 del importe de las inversiones y de los gastos relacionados con la formación del personal de la empresa para el uso de Internet y acceso a correo electrónico y la adquisición de equipos para la implantación del comercio electrónico y la correspondiente formación del personal. El conjunto de deducciones sobre el Impuesto de Sociedades en concepto de formación profesional, ascendió en el 2001 a 19,85 millones de euros[32].

Balance del II Acuerdo Nacional de Formación Continua

En el pilar 3 del Plan de Empleo del año 2001, destaca el desarrollo de los III ANFC, que consagran los principios de universalización de ayudas, caja única, protagonismo de los interlocutores sociales en el diseño y gestión del sistema, articulación en torno a la negociación colectiva y gestión tripartita Administración-Interlocutores Sociales.

El número de alumnos beneficiarios de formación continua en el año 2001, según los datos provisionales contenidos en el PNAE 2002, ha sido 2.490.812, cifra inferior en un 7,9 por 100 a la estimada inicialmente por el PNAE 2001 (2.703.107 alumnos).

El III Acuerdo Nacional de Formación Continua 2000-2004, estructura la formación en dos tipos: de demanda, adaptada a las necesidades concretas de las empresas y formación transversal que beneficia al conjunto del sistema productivo. Además, igual que en los II ANFC, se financiarán permisos individuales de formación

[31] El Programa de alfabetización informática dirigido a colectivos de mujeres, han impartido durante el 2001, 12 cursos de nuevas tecnologías de la comunicación; 10 cursos de funciones administrativas informatizadas y 7 cursos de diseño gráfico y preimpresión. Por otro lado, el servicio ON-LINE E-EMPRESARIAS.net, ha contado con 948 usuarias (548 emprendedoras y 183 empresarias (217 en otras ocasiones) y ha recogido 1831 demandas de asesoramiento (1478 de emprendedoras, 353 de empresarias y 25 demandas de cooperación).

[32] Fuente: *Plan de Acción para el Empleo del Reino de España 2002*.

para que los trabajadores puedan cursar estudios complementarios y por último acciones de prospección de necesidades de formación y medidas complementarias innovadoras de formación profesional.

Este año, el retraso en el inicio de las acciones emprendidas durante el 2001[33], ya enmarcadas en el III ANFC, ha marcado la no disponibilidad de los datos durante este año a fecha de cierre de esta memoria, por lo que se realizará una breve evaluación del II Acuerdo Nacional de Formación Continua (1997-2000). Este balance pone de manifiesto un continuo crecimiento de los planes de formación (tasa de crecimiento 20 por 100), como de acciones formativas solicitadas (11 por 100), pero sobretodo de las horas de formación (65 por 100) y de los participantes para los que se solicitó formación (77 por 100). En estos años, el máximo crecimiento se alcanzó entre 1997 y 1998, y aunque la demanda sigue teniendo un perfil ascendente, en los últimos años se ha producido una estabilización en la misma. Las cifras de aprobación muestran similitud con las de solicitud, si bien hay tanto un aumento gradual de las aprobaciones sobre las solicitudes, como de las certificaciones sobre las aprobaciones. En concordancia, la financiación de estos planes también ha experimentado un importante ritmo de crecimiento. Todo ello se traduce en un incremento progresivo tanto del número de acciones certificadas como de las horas de formación y del número de participantes. Respecto a la tipología de Planes de Formación se observa la progresiva predominancia del modelo agrupado. El contenido de la demanda de Formación Continua continúa centrado en acciones de formación de tipo transversal (inglés, informática y seguridad e higiene) y se presentan crecimientos importantes en acciones relacionadas con la evolución del empleo y la productividad en aquellas áreas vinculadas a las nuevas tecnologías, el tejido de las Pymes y, de forma global a las dinámicas de actividad del sector servicios.

[33] Resolución de 2 de julio de 2001, de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de ayudas para planes de formación continua de oferta correspondiente al ejercicio 2001.

Resolución de 2 de julio de 2001, de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de ayudas para planes de formación continua de demanda correspondiente al ejercicio 2001.

Resolución de 4 de julio de 2001, de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de Permisos Individuales de Formación para el curso 2000-2001.

La evolución del tiempo medio de formación por participante permanece prácticamente constante (en torno a 40 horas de media), sin embargo se aprecia un aumento del tiempo para la formación impartida a distancia, aunque aún la modalidad presencial sigue siendo la mayoritaria.

La tasa de participación de empresas en el subsistema de formación continua es tan sólo de un 9,5 por 100; ahora si bien los valores absolutos arrojan un más que aceptable volumen de participación de las empresas de menor tamaño (los participantes de las empresas de menos de 200 trabajadores representan el 39,5 por 100 del total), a escala relativa y comparados con los datos del Directorio Central de Empresas (DIRCE), se revela que a medida que las empresas tienen un mayor número de asalariados participan en mayor proporción y, viceversa.

Finalmente este esbozo de la formación continua, se termina de perfilar con los datos que la segunda Encuesta de Formación Profesional Continua (EFPC)[34] realizada en el año 2000, con datos referentes a 1999. Esta encuesta muestra una panorámica de la formación continua muy similar a la descrita, sin embargo aporta datos complementarios y plantea una perspectiva futura de la formación continua no muy prometedora, al declarar la mitad de las empresas que no impartieron formación en 1999 su intención de no hacerlo en el bienio 2000-2001. Otros datos relevantes son, por ejemplo, que de cada cien horas trabajadas, sólo una se dedica a formación continua, siendo el 60 por 100 de las horas impartidas durante la jornada laboral y el resto fuera de ella, o que sólo la tercera parte de las empresas que proporcionan formación (30 por 100) disponen de un programa específico. Respecto al coste, los cursos de formación suponen el 2 por 100 del coste laboral empresarial, mientras que las ayudas recibidas para sufragar los costes formativos suponen el 9 por 100 de la cantidad dedicada a impartir cursos de formación, y el coste medio por participante en pesetas constantes desciende respecto al año 1993, en que se realizó la I EFPC.

Mayor participación en la formación profesional ocupacional de los jóvenes

Por lo que se refiere a las actuaciones específicas de formación profesional durante el año 2000 se han seguido desarrollando en el marco del II Programa Nacional de Formación Profesional (PNFP), vigente hasta el año 2002. A este respecto debe apuntarse que el 71,2

[34] Realizada por el MTAS aplicando una metodología común desarrollada por Eurostat.

por 100 de los desempleados inscritos en el INEM a 31 de diciembre de 2001 tenía estudios inferiores al BUP o formación profesional cualificada, y sólo el 28,8 por 100 había cursado estudios de BUP, formación profesional o universitaria. Además, dentro de esa mayoría poco cualificada, el 44,9 por 100 eran hombres y el 55,1 por 100 mujeres. Además, el grupo de personas de más edad (45 o más años) suponían el 28,9 por 100 del total de los parados registrados, y dentro de ellos, las mujeres son aproximadamente la mitad.

Según el estudio sobre flexibilidad, juventud y trayectorias laborales en el mercado de trabajo español[35], no es despreciable el grupo de jóvenes que compaginan o han alternado la formación en la educación reglada y la participación en cursos más enfocados al mercado de trabajo. Esto puede ser un reflejo de la participación de los jóvenes trabajadores en cursos y formación en el trabajo (lo que es poco frecuente) o de la participación en programas formativos dedicados, esencialmente, a desempleados. Los jóvenes acceden en el marco de los Planes de Formación e Inserción Profesional y en los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficio. La mitad de los alumnos de formación ocupacional en el año 2000 eran menores de 25 años, y es muy importante la proporción de alumnos jóvenes en los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficio (el 66,1 por 100 de todos los participantes en 2000 era menor de 20 años). Sin embargo, en el conjunto de la población joven no tiene tanta incidencia (en la EPA, por ejemplo, menos de un 1 por 100 de los que han realizado estudios en el último mes ha estudiado en el marco de las medidas de fomento del empleo). Los adultos apenas participan en la educación reglada, pero casi un tercio de los hombres (varía entre los grupos de edad) y un quinto de las mujeres han participado en formación específica. A mayor edad para ambos sexos, menor es la probabilidad de haber participado o participar en formación ocupacional.

Aumenta el número de alumnos de garantía social

Los Programas de Garantía Social, dirigidos a jóvenes entre 16 y 21 años que no han alcanzado los objetivos mínimos de enseñanza obligatoria, ni poseen titulación alguna de formación profesional, han visto incrementado su número de alumnos en un 8,4 por

[35] L. Toharia Cortés, M. A. Davia Rodríguez y V. Hernanz Martín. *Estudio sobre flexibilidad, juventud y trayectorias laborales en el mercado de trabajo español*. Serie opiniones y Actitudes, n.º 40. Una explotación del estudio 2321. Centro de Investigaciones Sociológicas.

100 más que en el curso anterior, habiéndose pasado de 33.551 alumnos en el curso 1999/2000 a 36.352 en el curso 2000/2001, perteneciendo el 68,9 por 100 de estos últimos a centros públicos[36]. Se estima que el número de alumnos del curso 2001/2002 pueda llegar a 41.000[37].

Continúan los programas de formación-empleo

Dentro del objetivo de combatir el desempleo juvenil y prevenir el desempleo de larga duración, el PNAE 2001 preveía realizar a lo largo del año 545.976 acciones de inserción en los programas de formación ocupacional y formación-empleo (Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo), lo que supone un retroceso del 1,1 por 100 respecto a las acciones realizadas en el año 2000, y dentro de ellas las que más peso tenían eran las de formación de desempleados, con un 87,8 por 100 del total. Además, los beneficiarios podrán participar en más de una medida de mejora de la capacidad de inserción, según las necesidades detectadas por el tutor, la disponibilidad de las acciones, y de acuerdo con el itinerario de inserción diseñado. Finalmente, se han realizado a lo largo del año 2001 un total de 578.320 acciones de formación con desempleados y formación-empleo, siendo las primeras el 87,4 por 100 del total[38].

En relación con las Escuelas Taller y Casas de Oficio, a 31 de diciembre de 2001[39] había funcionando 936 centros y 32.169 alumnos-trabajadores, que recibían formación teórico práctica en alguna de las 730 Escuelas Taller (el 77,9 por 100 de los alumnos) o en una de las 206 Casas de Oficio (el 22,01 por 100). En las mismas fechas del año anterior este programa tenía 1.041 centros con 36.711 alumnos[40]. El perfil del alumnado[41] es joven (66,1 por 100

[36] Fuente: MECD, *Estadística de la Enseñanza en España. Datos Avance 2000-2001*.

[37] Fuente: MECD, *Datos y Cifras Curso Escolar 2001-2002*.

[38] Fuente: *Plan de Acción para el Empleo del Reino de España 2002*.

[39] INEM, *Perfil de Usuario, 2001* 4.º trimestre. No se incluye datos de la Comunidad Autónoma de Cataluña (con la gestión transferida desde 1998) ni se incluye una gran parte de centros, y sus alumnos participantes, iniciados en el año 2000 en la Comunidad Valenciana (con la gestión transferida desde el 1 de enero de 1999), ya que los datos disponibles son parciales.

[40] INEM, *Perfil del Usuario, 2000* 4.º trimestre. No se incluye datos de la Comunidad Autónoma de Cataluña (con la gestión transferida desde 1998) ni se incluye una gran parte de centros, y sus alumnos participantes, iniciados en el año 2000 en la Comunidad Valenciana (con la gestión transferida desde el 1 de enero de 1999).

[41] Datos de Subdirección General de Informática y Estadística. Elaboración Observatorio Ocupacional (INEM).

es menor de 20 años), varón (63,5 por 100), con un nivel académico no superior a la EGB, bachiller elemental o graduado escolar (94,1 por 100) y que cursan estudios de las familias profesionales de construcción, madera y corcho y ornamentales y jardines (69,3 por 100). Debe señalarse que sólo el 36,5 por 100 de los alumnos eran mujeres, aunque su tasa de inserción en el 2001 (69,9 por 100) es muy similar a la de sus compañeros varones (72,2 por 100).

Respecto al Programa de Talleres de Empleo, a 31 de diciembre de 2001 había 598 talleres funcionando, con 14.368 participantes (el 45,4 por 100 desempleados mayores de 40 años, y el 64,8 por 100 mujeres). En el marco de ese programa, a lo largo del año 2000, se pusieron en marcha 569 talleres con 12.923 participantes[42]. El perfil del alumnado[43] es una persona de mediana edad (51 por 100 tiene entre 35 y 49 años), mujer (63, 7 por 100), con un nivel académico no superior a la EGB, bachiller elemental o graduado escolar (83,5 por 100) y que cursan estudios de las familias profesionales de medio ambiente, construcción, servicios a la comunidad y ornamentales y jardines (79,8 por 100), familias, que a excepción de la construcción, son mayoritariamente femeninas.

Incremento en los cursos gestionados por CCAA

Por último hay que referirse a la formación profesional ocupacional de desempleados, impartida a través del INEM y de las Comunidades Autónomas que tienen transferida la gestión. A tal fin, lo primero que habría que señalar es que el número de alumnos formados a través de las acciones del INEM está experimentando una gradual disminución en los últimos años debido al traspaso de sus anteriores competencias de gestión en esta materia a las Comunidades Autónomas. En el año 2001 tan solo 22.867 alumnos han sido formados por el INEM[44], mientras que en 1999 y 2000 formó a 31.598 y 19.361 alumnos, respectivamente. Ahora bien, teniendo en cuenta todo el territorio nacional, en el año 2001 finalizaron en total 12.142 cursos de formación profesional ocupacional (10.455 fueron gestionados por las Comunidades Autónomas), y se formaron 197.015 alumnos, 168.237 a través de los cursos gestionados en las Comunidades Autónomas. El 62 por 100 del total de alumnos formados en 2000 fueron mujeres. Por sectores, el 81,1 por 100 de los alumnos/as

[42] Fuente: *Plan de Acción para el Empleo del Reino de España 2001*.

[43] Datos Subdirección General de Informática y Estadística. Elaboración Observatorio Ocupacional (INEM).

[44] Fuente: INEM, *Estadísticas de Formación Ocupacional*, diciembre de 2001.

se formó en el sector servicios, seguido lejanamente por la industria (14,1 por 100) y la construcción (3 por 100) (cuadros II-15 y II-16).

Empeora la inserción de los alumnos de FPO

En relación con el seguimiento de los alumnos formados en 2000 tanto en el territorio gestionado por el INEM como por las Comunidades Autónomas, encontraron empleo en el año 2001 aproximadamente el 67,3 por 100 de los mismos, por lo que cabe decir que ha empeorado frente al año anterior, pues en 2000 fue del 69,12 por 100[45]. Ha sido superior el porcentaje de colocación de los hombres (71,7 por 100) frente al de las mujeres (64,7 por 100), a pesar de que el 62 por 100 de los alumnos eran mujeres. El grupo de alumnos mayoritario que recibió formación en el año 2000 fue el comprendido entre los 18 y 24 años, y encontraron trabajo en el año 2001 el 73,2 por 100 de los mismos. Atendiendo al nivel académico, un 75,7 por 100 de los alumnos que siguieron alguno de los cursos de formación ocupacional poseían el graduado escolar, EGB o BUP, y consiguieron un empleo el 67,5 por 100, siendo superior la inserción de los que cursaron EGB. Sólo el 1,2 por 100 de los alumnos no poseían estudios, y se colocaron el 61,6 por 100. Por sectores, industria y construcción fueron los que presentaron mejores resultados, si bien el sector servicios fue dónde más alumnos se formaron (el 81,1 por 100 del total). Las familias profesionales de transportes y comunicaciones, automoción, industria pesada y construcciones metálicas, minería y primeras transformaciones e industrias manufactureras diversas obtuvieron todas tasas de inserción entre el 80 y 90 por 100. Las únicas familias en las que ha aumentado la inserción respecto al año anterior son: servicios a la comunidad y personales, industrias alimentarias, producción, transformación y distribución de energía y agua, y pesca y acuicultura (cuadros II-15 y II-16).

Sin embargo para algunos autores[46], los resultados de los programas generales son poco esperanzadores, aunque se detectan ciertas posibilidades de éxito en los ligados a los servicios de ayuda de búsqueda de empleo. Los programas dirigidos a grupos específicos

[45] Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2000*.

[46] L. Fina y L. Toharia, *El empleo en España: situación y perspectivas*. Informes y estudios. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001.

CUADRO II-15

ALUMNOS PARADOS FORMADOS Y COLOCADOS POR FAMILIA PROFESIONAL, 2000-2001

(Número de alumnos anual y porcentaje de los colocados en el año siguiente)

Sector/familia profesional	Inserción 2000			Inserción 2001		
	Formados en 1999	Colocados en 2000	Tasa de Inserción	Formados en 2000	Colocados en 2001	Tasa de Inserción
Sector servicios	210.096	139.311	67,51	242.705	160.450	66,31
Administración y oficinas	62.308	40.219	64,74	67.088	42.921	64,55
Comercio	15.763	11.303	75,52	14.648	10.420	71,71
Docencia e investigación	6.354	4.304	72,60	8.145	5.651	67,74
Información y manifestaciones artísticas	2.265	1.479	66,67	2.856	1.912	65,30
Sanidad	12.933	8.230	63,80	15.038	9.644	63,64
Seguros y finanzas	2.647	1.776	71,17	1.329	2.171	67,09
Servicios a la comunidad y personales	15.372	9.872	62,61	18.528	13.053	64,22
Servicios a las empresas	70.596	46.229	66,39	90.503	58.147	65,48
Transportes y comunicaciones	8.652	6.909	82,35	8.955	7.214	79,85
Turismo y hostelería	13.206	8.990	70,20	13.615	9.317	68,08
Industria	38.171	27.148	75,26	42.309	31.263	71,12
Artesanía	2.549	1.121	49,59	2.349	984	43,98
Automoción	3.846	3.019	78,03	6.685	5.877	78,50
Fabricación de equipos mecánicos	4.137	3.350	82,35	4.246	3.392	80,98
Industrias alimentarias	2.698	1.975	69,64	2.859	1.947	73,20
Industrias gráficas	1.823	1.133	61,46	1.869	1.166	62,15
Industria pesada y construcciones metálicas	4.800	4.132	87,06	5.898	5.048	86,08
Industrias químicas	1.264	884	73,48	1.443	1.095	69,94
Industria textiles, piel y cuero	3.513	1.910	56,10	3.369	2.053	54,37
Industrias de madera y corcho	2.543	1.521	62,66	2.677	1.646	59,81
Industrias manufactureras diversas	103	55	26,70	103	93	53,40
Minería y primeras transformaciones	169	146	93,16	324	291	86,39
Montajes e instalaciones	5.967	4.361	75,32	5.653	4.047	73,09
Mantenimiento y reparación	4.288	3.182	76,58	4.263	3.188	74,21
Producción, transformación y distribución de energía y agua	471	359	72,60	571	436	76,22
Construcción	7.731	5.749	77,05	9.224	6.957	74,36
Edificación y obras públicas	7.731	5.749	77,05	9.224	6.957	74,36
Agrario	5.284	3.214	66,36	4.951	2.834	60,83
Agraria	4.899	2.990	66,45	4.753	2.695	61,03
Pesca y acuicultura	385	224	29,09	198	139	58,18
Total	**261.282**	**175.422**	**69,12**	**299.189**	**201.504**	**67,35**

Fuente: Datos de la Subdirección General de Informática y Estadística. Elaboración Observatorio Ocupacional (INEM).

CUADRO II-16

ALUMNOS PARADOS FORMADOS Y COLOCADOS, POR SEXO, EDAD Y NIVEL ACADÉMICO, 2001

Sexo/Edad/Nivel académico	Inserción 2001		
	Formados en 2000	Colocados en 2001	Tasa de Inserción
Sexo			
Hombres	114.249	81.924	71,70
Mujeres	184.927	119.580	64,66
Edad			
Menor 18 años	12.908	8.259	63,98
18 a 24 años	114.568	93.887	73,22
25 a 29 años	73.187	53.503	73,10
30 a 39 años	62.160	38.602	62,10
40-44 años	17.282	9.236	53,44
Mayores de 44 años	19.084	8.017	42,0
Nivel académico			
Sin estudios	3.607	2.223	61,63
Estudios primarios	4.627	2.564	55,41
Certificado de escolaridad	38.538	25.014	64,9
FP primer grado	15.882	11.258	70,88
Educación General Básica	108.573	75.136	69,20
FP segundo grado	17.829	12.857	72,11
BUP	79.382	52.627	66,29
FP grado medio	1.435	1.055	73,51
Titulación grado medio	13.320	8.791	65,99
Titulación grado superior	15.996	9.979	62,38
Total	**299.189**	**201.504**	**67,35**

Fuente: Datos de Subdirección General de Informática y Estadística. Elaboración Observatorio Ocupacional (INEM).

y, en general, de pequeña escala, son más efectivos, sobre todo si se desarrollan en paralelo con un fuerte componente de formación dentro de las empresas. En cuanto a la formación continua, una evaluación rigurosa de los resultados de estos programas, que está en marcha [47], es imprescindible para medir su eficacia y eficiencia.

Tanto la formación profesional ocupacional como la continua, no pueden sustituir a la formación profesional que debe proporcio-

[47] Según la Memoria de Actividades de la FORCEM, están en marcha el estudio de la evaluación de la eficiencia y eficacia de la actividad de FORCEM. 1997, 1998 y 1999, en el marco del II ANFC.

nar el sistema educativo, aunque la experiencia demuestra que los sistemas duales de formación profesional, constituyen la mejor opción por lo que respecta a la inserción laboral de los jóvenes.

Finalmente, el estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas antes mencionado, también refleja, que la inversión en capital humano se ve remunerada tanto en la situación inicial como en la movilidad ascendente posterior: son los trabajadores que han realizado una mayor inversión en capital humano o los que siguen invirtiendo en educación tras la entrada en el mercado de trabajo los que registran una mayor probabilidad de experimentar movilidad profesional ascendente.

3.4. La protección social al desempleo

3.4.1. **Las prestaciones de desempleo**

Un cambio de tendencia: incremento del número de beneficiarios

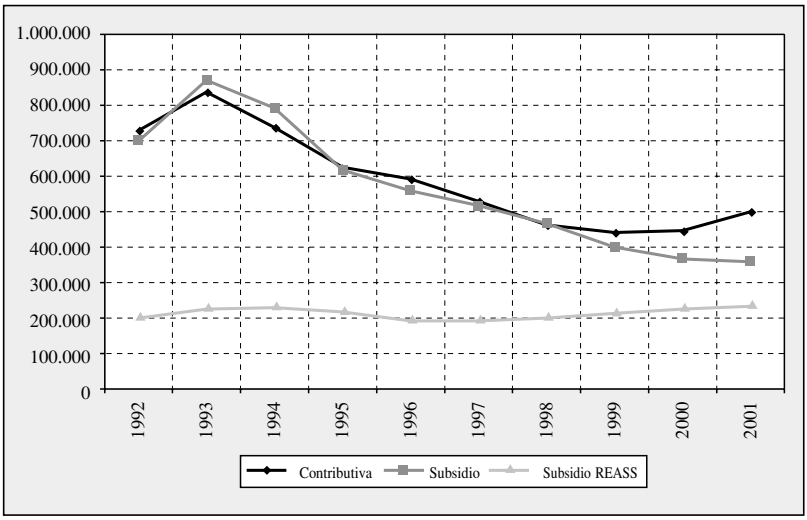
De conformidad a los datos estadísticos relativos a protección por desempleo, en el año 2001 se registró una media anual de 1.099.600 beneficiarios de este tipo de prestaciones, lo que supone no sólo un incremento de un 5,5 por 100, sino, también, frenar la tendencia a la disminución que se venía registrando, de forma progresiva, desde 1994.

Según el tipo de prestación, un 45,6 por 100 de los beneficiarios se situaron en el nivel contributivo, y un 53,7 por 100 en el nivel asistencial, dentro del cual cabe distinguir las prestaciones debidas al pago de subsidios de desempleo, un 32,5 por 100, y las abonadas a los perceptores del subsidio especial de los trabajadores eventuales agrarios, un 21, 2 por 100.

Nuevo descenso en el número de perceptores del subsidio de desempleo

En comparación al año 2000, en 2001 se apreciaron las tendencias de variación ya observadas en los últimos años. En este sentido, las prestaciones del nivel contributivo y las del subsidio especial agrario mantuvieron un incremento de un 12,2 por 100 en el caso de las primeras, y de un 4,1 por 100 en las segundas. Por el contrario, el número de perceptores del subsidio de desempleo, como se viene apreciando desde 1994, volvió a descender, en esta ocasión en un 3 por 100 respecto al año anterior (gráfico II-14).

GRÁFICO II-14
BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES DE DESEMPLEO, 1992-2001
(Según tipo de prestación)



Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

La Renta Activa de Inserción

Con carácter específico, y diferenciado de los niveles contributivo y asistencial, en el año 2001, la Administración ofertó nuevamente a los trabajadores desempleados el programa conocido como Renta Activa de Inserción[48], regulado en el Real Decreto 781/2001, de 6 de julio, en el que se aúna el doble objetivo de reinserción laboral y de protección de los desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo.

Las medidas que comprende se insertan en el campo de la protección prevista en el apartado 2.º del artículo 206 de la Ley General de la Seguridad Social, esto es, en el ámbito de las «acciones es-

[48] La primera experiencia de este programa fue regulada por el Real Decreto 236/2000, de 18 de febrero, que estableció para el año 2000 un programa de inserción laboral, cuyo impacto fue objeto de estudio en la Memoria del CES de dicho año. El programa del año 2001 fue previsto en la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, que habilitó al Gobierno a «regular para el año 2001, dentro de la acción protectora por desempleo, (…) el establecimiento de una ayuda específica denominada renta activa de inserción».

pecíficas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional a favor de los trabajadores desempleados, y aquellas otras que tengan por objeto el fomento del empleo estable», formando parte de las denominadas políticas activas de empleo.

Como ya sucediera en el año 2000, los principales destinatarios del programa 2001 han sido los desempleados mayores de 45 años, que reunieron los requisitos de: no haber cumplido la edad ordinaria para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación, inscritos en la oficina de empleo durante 12 o más meses, que hubiesen extinguido prestaciones por desempleo, contributivas o asistenciales, y que carecieran de rentas superiores[49], en cómputo mensual, al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional (SMI). Pero, además, como novedad en el año 2001, el ámbito subjetivo del programa, en la línea ya anunciada en el PNAE del año 2001, se ha extendido a otros trabajadores desempleados mayores de 45 años, inscritos ininterrumpidamente en la oficina de empleo durante 24 o más meses, sin derecho a otras prestaciones de desempleo.

Con todo ello, en el año 2001 se aprobaron algo más de 70.000 incorporaciones a este Programa, lo que significa un 83,6 por 100 del total de peticiones formuladas, de las que el solicitante contaba con antecedentes en prestaciones en un 66,8 por 100 de los casos. Por Comunidades Autónomas, fueron Andalucía y Galicia los territorios en que se produjeron un mayor número de solicitudes, representando un 28,4 y un 13,8 por 100, respectivamente del total de solicitudes recibidas (cuadro II-17).

En atención a las solicitudes denegadas, un 60 por 100 se debió a no contar el solicitante con el período mínimo exigido de inscripción como demandante de empleo, siendo la segunda causa la de contar con rentas que superasen el 75 por 100 del SMI, que motivó la denegación del 19,4 por 100 de las solicitudes de incorporación al programa

La incorporación de estos trabajadores al programa comporta el deber de suscribir un compromiso de actividad, que obliga a reali-

[49] Se computa como renta el importe de los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas concedidas por las Comunidades Autónomas.

CUADRO II-17
SOLICITUDES TRAMITADAS DE RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN (RD 781/2001)

Comunidad Autónoma	Solicitudes recibidas	Aprobadas	Denegadas
Andalucía	24.017	19.369	4.023
Aragón	1.253	1.025	205
Asturias	3.046	2.659	343
Baleares	263	231	28
Canarias	4.509	3.906	513
Cantabria	1.182	1.007	156
Castilla y León	5.635	4.778	776
Castilla-La Mancha	3.068	2.341	671
Cataluña	6.827	5.967	758
Extremadura	2.558	2.165	372
Galicia	11.656	9.928	1.502
La Rioja	204	156	45
Madrid	8.757	7.442	1.123
Murcia	1.370	1.156	162
Navarra	758	635	115
País Vasco	3.457	2.995	380
Valencia	5.471	4.526	870
Ceuta	120	99	20
Melilla	326	244	76
Total nacional	84.476	70.629	12.138

Nota: Se recogen las solicitudes tramitadas desde el 8 de julio de 2001 hasta el 11 de marzo de 2002. En esta fecha quedaban 1.709 solicitudes pendientes de resolver.
Fuente: INEM. Subdirección General de Prestaciones

zar todas aquellas actuaciones que favorezcan su inserción laboral, participando en programas de empleo, acciones de inserción, promoción, formación o reconversión profesional, o bien aceptar la colocación adecuada que le sea ofrecida, entendiendo por tal la profesión habitual o cualquier otra que se ajuste a sus aptitudes físicas y formativas e implique un salario equivalente.

Transcurridos tres meses de incorporación (fase previa), el programa ofrece el pago de una renta activa, cuyo importe asciende al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de pagas extras, equivalente, en el año 2001, a 54.090 pesetas mensuales[50], a percibir durante un periodo máximo de diez

[50] Esta es una renta que no genera la obligación del INEM de cotizar a la Seguridad Social por ninguna contingencia.

meses. A este particular, el Real Decreto, bajo determinadas condiciones, permite compatibilizarla con becas y ayudas, trabajo a tiempo parcial, trabajo por cuenta propia, trabajo por cuenta ajena de carácter indefinido a tiempo completo, y con las acciones de voluntariado.

Conforme a los últimos datos disponibles, referidos al mes de febrero de 2002[51], en los que se incluyen los beneficiarios de los programas 2000 y 2001, 65.780 beneficiarios se hallaban de alta, de los que un 82,4 por 100 se encontraba en fase de percepción de la renta. En cuanto a las bajas en el programa, cifradas en 8.931, cabe señalar que un 54,3 por 100 se debió a la colocación del beneficiario, seguido de un 20 por 100 a causa del agotamiento del derecho.

Por último, atendiendo a la edad y sexo de los beneficiarios de la renta activa de inserción 2001, deben subrayarse dos circunstancias: por un lado, que las dos terceras partes eran menores de 54 años (un 35,8 por 100, de 45 a 49 años, y un 30,1 por 100, de 50 a 54 años), y, por otro lado, la mayor presencia de las mujeres en este programa, que ascendieron a algo más de las tres cuartas partes de los beneficiarios.

Aumento en las tasas de cobertura de desempleo

El INEM contabilizó en el año 2001 una media anual de 1.529.900 trabajadores desempleados, esto es, un 1,8 por 100 menos que en 2000. Por sexo, esta disminución fue mayor en los hombres que en las mujeres, apreciándose un descenso en el paro de 14.400 desempleados inscritos frente a 13.200 paradas menos registradas, con relación al año anterior. Por edades, cabe destacar dos circunstancias: por un lado, la bajada de un 5,3 por 100 en el tramo de los trabajadores más jóvenes (hasta 24 años), y, por otro, la evolución contraria que se observa en el nivel de los trabajadores mayores de 55 años, en el que se produjo un ligero incremento, en torno a un 1 por 100, en el año 2001.

Con todo, la cobertura de la protección por desempleo en el año 2001 se situó en niveles superiores a los del año 2000, confirmando una tendencia alcista que se aprecia por tercer año consecutivo.

[51] Fuente: INEM. Subdirección General de Prestaciones.

Así, la tasa bruta[52], con un 56,59 por 100, refleja un incremento de 4 puntos porcentuales. De igual forma, la tasa neta[53] aumentó hasta un 68,49 por 100, esto es, un 3,8 por 100 más que el anterior año (gráfico II-15).

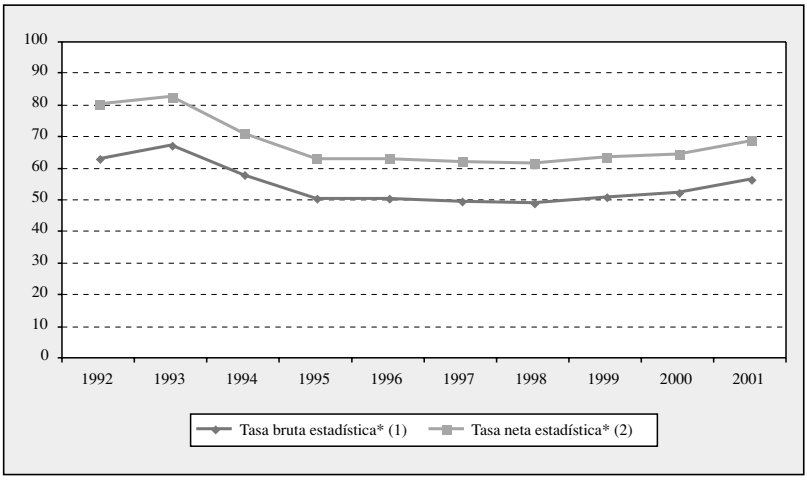
La finalización de contrato como principal causa de acceso al nivel contributivo

En atención a la causa del derecho a la percepción de prestaciones de desempleo, en el nivel contributivo más de la mitad de las prestaciones tuvieron su origen en la finalización del contrato de trabajo, mientras que en un 36,7 por 100 se debieron al cese de la relación laboral por despido y en un 8,3 por 100 a expedientes de regulación de empleo, causa esta en la que, a su vez, debe señalarse que la práctica totalidad de los supuestos se refieren a expedientes de extinción del contrato, siendo prácticamente residuales

GRÁFICO II-15

TASAS DE COBERTURA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO, 1992-2001

(Porcentaje media anual)



Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

[52] Número de beneficiarios de prestaciones de desempleo (excluidos los del desempleo parcial y los del subsidio especial de los trabajadores eventuales agrarios) por 100, dividido por el paro registrado.

[53] Número de beneficiarios de prestaciones de desempleo (excluidos los del desempleo parcial, los del subsidio especial de los trabajadores eventuales agrarios y los agrícolas fijos) por 100, dividido por el paro registrado en industria, construcción y servicios.

los referidos a suspensión del contrato o desempleo parcial (0,4 por 100). Con relación a la alta incidencia de la finalización del contrato como causa legal del desempleo cabría señalar dos circunstancias: en primer lugar, que ello significaría el reflejo en la protección por desempleo del amplio uso de la contratación temporal en España, y, en segundo lugar, la recuperación de niveles similares a los de 1998[54].

En el nivel asistencial, el subsidio para mayores de 52 años es la primera causa de acceso a este nivel (135.400 beneficiarios de media anual), no obstante su diferencia con otras situaciones protegidas no es tan pronunciada. En este sentido, en segundo y tercer lugar aparecen la cotización inferior al mínimo para acceder a prestaciones contributivas, justificativa de un 26 por 100 de los subsidios reconocidos, y el agotamiento de prestaciones contributivas para los menores de 45 años, causa por la que accedieron a este nivel un 21 por 100 de los beneficiarios. Llama la atención, por otra parte, la evolución en el año 2001 del subsidio de los emigrantes retornados, que, lejos de reducir sus beneficiarios, como ocurrió en otras situaciones protegidas, experimentó un aumento de un 5,2 por 100.

20,86 euros de cuantía diaria media en las prestaciones contributivas

Desde el punto de vista de las cuantías brutas reconocidas a los beneficiarios de prestaciones de desempleo del nivel contributivo, en el año 2001 crecieron un 2,7 por 100 respecto al anterior año, situándose en un importe de 20,86 euros de media diaria. Sin embargo, debe señalarse que, por sexos, para los hombres este importe fue mayor, alcanzando los 22,93 euros diarios, cuando, por el contrario, en el caso de las mujeres, la cuantía no superó los 18,39 euros diarios, lo que significa un 13,4 por 100 menos que la media señalada. No obstante, cabría apreciar cierto avance hacia la igualdad si se atiende al incremento respecto al año 2000, en el que se observa como las prestaciones reconocidas a las mujeres experimentaron un aumento de un 3,7 por 100, mientras las de los hombres fueron inferiores (un 2,5 por 100).

[54] En este sentido, baste señalar que la evolución posterior del mercado de trabajo confirmaría la tendencia al incremento del peso de la finalización de contrato como causa de las prestaciones contributivas de desempleo. Así, en enero de 2002, su porcentaje se elevó hasta un 57 por 100.

En este apartado se observa, asimismo, la incidencia de la edad y de la trayectoria profesional en la cuantía de la prestación. Mayores periodos cotizados y salarios percibidos explicarían las mayores cuantías percibidas por los tramos de 25 a 54 años (20,60 euros día) y mayores de 55 años (23,85 euros), frente a los tramos de los más jóvenes, de 16 a 24 años, que habrían percibido 18,15 euros diarios. El análisis por edades permite incidir nuevamente en la diferencia de percepción en los dos sexos, así baste señalar, gráficamente, como el tramo de las mujeres mayores de 55 años percibió cuantías similares a las de los jóvenes de 20 a 24 años.

Diferencias, por sexo y edad, en las prestaciones por desempleo

En la estructura de las prestaciones de desempleo, según sexo y edad (cuadro II-18), se refleja un 54,5 por 100 de beneficiarios del nivel contributivo, frente a un 45,5 por 100 de beneficiarias. Aún así, en términos relativos se aprecia un mayor incremento en las prestaciones reconocidas a las mujeres en el año 2001, respecto al año anterior. De este modo, mientras que el número de beneficiarios aumentó un 10,4 por 100, el de beneficiarias lo hizo en un 14,4 por 100, hasta alcanzar una media anual de 228.000 perceptoras. En atención a la edad, el tramo de desempleados de 25 a 54 años absorbió las tres cuartas partes de los perceptores de estas prestaciones, seguido de un 14,9 por 100 de los beneficiarios, que tenían 55 o más años.

Las diferencias de género se reducen en el nivel asistencial, en el que tan sólo 3,2 puntos separaron a los hombres (51,6 por 100) de las mujeres (48,4 por 100). Por edades el tramo mayoritario, con un 60,4 por 100, fue el de los beneficiarios con edad comprendida entre 25 y 54 años; no obstante, en este tramo de edad fue mayor el peso de las mujeres que, con un 57,2 por 100, se situó 14,4 puntos por encima del porcentaje masculino. Cabe destacar, asimismo, el incremento de un 8,3 por 100 registrado entre las mujeres mayores de 55 años, que supusieron una media anual de 35.100 subsidiadas en el año 2001.

La protección por desempleo se decanta a favor de las mujeres en el nivel del subsidio para trabajadores eventuales agrarios. Así, en el año 2001, éstas representaron un 57,7 por 100 de los beneficiarios de este nivel, frente al 42,3 por 100 de hombres. El incremento general experimentado en este tipo de subsidios en el año 2001, se registró, especialmente, entre los trabajadores mayores de

CUADRO II-18

BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, POR SEXO, EDAD Y TIPO DE PRESTACIÓN, 1999-2001

(Miles de personas, promedio anual)

Beneficiarios	Total			Nivel contributivo			Nivel asistencial									*Pro-memoria:* Paro registrado*		
							Total			Subsidio			Subsidio trabajadores eventuales agrarios					
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Varones																		
Total	567,5	543,2	556,4	250,7	247,5	273,3	316,8	295,7	283,1	222,8	197,8	184,3	94,0	97,9	98,8	682,2	615,9	601,5
De 16 a 19 años	4,8	5,0	5,8	1,7	1,7	2,3	3,1	3,3	3,5	1,4	1,4	1,4	1,7	1,9	2,1	37,4	30,2	30,8
De 20 a 24 años	36,7	36,4	41,0	19,8	20,6	26,1	16,9	15,8	14,9	8,3	7,4	6,9	8,6	8,4	8,0	75,3	63,1	61,1
De 25 a 54 años	352,2	333,5	344,8	170,9	167,2	187,5	181,3	166,3	157,3	119,0	101,5	92,5	62,3	64,8	64,8	446,0	402,2	392,7
De 55 años y más	173,8	168,4	164,8	58,3	58,0	57,4	115,5	110,4	107,4	94,1	87,6	83,5	21,4	22,8	23,9	123,7	120,4	116,9
Mujeres																		
Total	484,4	495,5	535,4	190,1	199,2	228,0	294,3	296,3	307,4	177,6	170,0	172,7	116,7	126,3	134,7	969,4	941,6	928,4
De 16 a 19 años	4,6	4,8	5,0	1,2	1,2	1,4	3,4	3,6	3,6	1,8	1,8	1,8	1,6	1,8	1,8	49,1	42,4	37,5
De 20 a 24 años	40,9	40,5	43,6	18,6	18,5	21,8	22,3	21,9	21,8	14,0	13,2	12,7	8,3	8,7	9,1	141,4	132,6	125,3
De 25 a 54 años	364,0	370,1	400,2	154,7	163,0	187,2	209,3	207,1	213,0	131,2	122,7	123,2	78,1	84,4	89,8	718,1	700,3	649,1
De 55 años y más	74,9	80,2	86,7	15,6	16,4	17,6	59,3	63,8	69,1	30,6	32,4	35,1	28,7	31,4	34,0	60,7	66,2	71,5

* No incluye los trabajadores eventuales agrarios subsidiados.

Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales.* Periodos de derecho reconocido y consumido.

25 años, creciendo el tramo de los beneficiarios de 25 a 54 años, 3,6 puntos, hasta situarse en el 66,2 por 100 del total de perceptores, y el tramo de perceptores de 55 y más años, 7 puntos, representando en torno a una cuarta parte de los beneficiarios.

Por lo que se refiere a los periodos de derecho generados y consumidos, en el año 2001, en el nivel contributivo, se observa que el periodo medio de derecho reconocido se situó en 14,8 meses, siendo ligeramente superior en el caso de los hombres (15,2 meses) e inferior en el de las mujeres (14,3 meses). Por edades, este periodo fue notablemente mayor que la media en los desempleados mayores de 50 años, a los que se les reconocieron prestaciones en torno a 18,4 meses de duración, aumentando este periodo de forma proporcional a la edad de los beneficiarios, hasta registrarse una prestación media reconocida de 21,4 meses en los mayores de 60 años. Por el contrario, el derecho reconocido en los tramos de edad entre 16 y 29 años se situó muy por debajo, reconociéndoseles una media de prestaciones de 8,2 meses.

El análisis del periodo medio consumido en las prestaciones contributivas refleja que su media no superó, en el año 2001, los 6,7 meses, sin que se aprecien diferencias significativas por razón de sexo. No obstante, cabe señalar que un 44,6 por 100 de los beneficiarios de este nivel no llegó a percibir más de 4 meses de prestación, representando tan sólo un 1,8 por 100 los beneficiarios que se situaron en el tramo más alto de este nivel (22 a 24 meses).

En el nivel asistencial los tramos de subsidio que contaron con un mayor número de beneficiarios fueron el inferior a tres meses y el de tres a seis meses, representativos de un 17,2 y 19,2 por 100 del total de perceptores de este nivel. En este caso, además, sí que se observan distintos porcentajes entre hombres y mujeres, dado que mientras que para los primeros el número de beneficiarios que consumieron subsidios inferiores a seis meses fue de un 30,7 por 100, para las segundas este periodo representó el 42,6 por 100 de las beneficiarias del subsidio de desempleo. Asimismo, estas diferencias se aprecian en los tramos altos del subsidio (percepciones superiores a 24 meses), en los que los hombres supusieron un 31,2 por 100 de los desempleados subsidiados, cuando en estos tramos las mujeres apenas representaron el 14 por 100 de las beneficiarias. Con todo, debe subrayarse que casi las dos terceras partes del total de beneficiarios no superaron los 15 meses de periodo consumido.

3.4.2. **El gasto en protección por desempleo**

Según el avance de liquidación del ejercicio 2001 el gasto en protección por desempleo en España supuso en 2001 un total de 8.749,9 millones de euros (cuadro II-19). Pero descontando los 44,6 millones de euros que se destinaron a la cobertura de insuficiencias imputables al ejercicio de 1994, el importe efectivamente dedicado a obligaciones del ejercicio 2001 fue de 8.705,3 millones de euros, un 3,9 por 100 más que en 2000, y un 7,7 por 100 más que el crédito inicial para la función 'prestaciones a los desempleados' consignada en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2001 (también descontado el importe de los créditos por obligaciones de 1994).

Este mayor gasto en protección por desempleo ya se observó el año pasado (gráfico II-16), y como entonces la causa básica es el

CUADRO II-19

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTO EN PROTECCIÓN DESEMPLEO, 2001

(Ejecución presupuestaria del Programa 312A «Prestaciones a los desempleados». Capítulo 4 «Transferencias corrientes». Millones de euros)

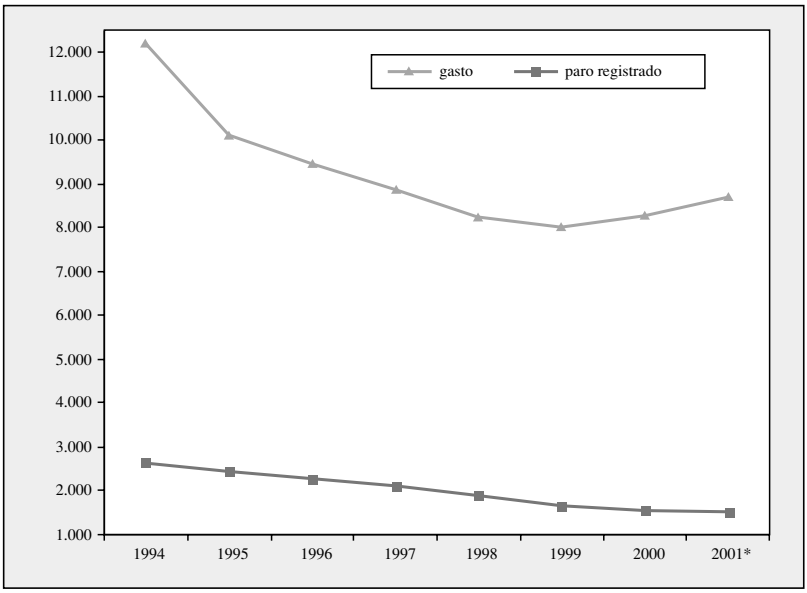
Conceptos	Presupuesto	Liquidación	Desviación
Prestaciones contributivas	3.755,7	4.238,0	112,8
Subsidios desempleo	1.378,0	1.421,5	103,2
Subsidio trabajadores eventuales agrarios	850,0	972,2	114,4
Total prestaciones	5.983,7	6.631,6	110,8
Cuotas prestaciones contributivas	1.541,9	1.773,6	115,0
Cuotas subsidio	254,9	270,1	106,0
Total cuotas	1.796,8	2.043,7	113,7
Renta activa de inserción	300,5	29,9	10,0
TOTAL OBLIGACIONES 2001	8.081,0	8.705,3	107,7
Insuficiencias 1994 prestación contributiva	33,2	33,2	–
Insuficiencias 1994 subsidio	0,8	0,8	–
Insuficiencias 1984-1991 TEAS	1,3	1,3	–
Coste diferencial insufic prestaciones ej anteriores	0,9	0,9	–
Total insuficiencias prestaciones ejercicios anteriores	36,2	36,2	–
Insuficiencias 1994 cuotas contributivas	6,5	6,5	–
Insuficiencias 1994 cuotas subsidio	1,5	1,5	–
Coste diferencial insuficiencias 1994 cuotas	0,4	0,4	–
Total insuficiencias cuotas ejercicios anteriores	8,4	8,4	–
TOTAL INSUFICIENCIAS EJERCICIOS ANTERIORES	44,6	44,6	–
TOTAL GASTO 2001	**8.125,6**	**8.749,9**	**107,7**

Fuente: Subdirección General de Prestaciones del INEM.

GRÁFICO II-16

GASTO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO Y PARO REGISTRADO, 1994-2001

(Gasto en millones de euros equivalentes a precios corrientes, liquidación. Paro registrado en miles de personas, media anual)



* Descontado pago insuficiencias 1994.

Fuentes:

Gasto: Subdirección General de Prestaciones del INEM, Avance de liquidación del ejercicio 2001. Programa 312A «Prestaciones a los desempleados», capítulo 4 «Transferencias corrientes».

Paro registrado: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

mayor número de beneficiarios en la prestación contributiva, que dio lugar además, como ya se ha dicho, a un notable aumento en la tasa de cobertura. El hecho de que el periodo medio de derecho consumido en este nivel descendiera ligeramente en el año (de 7,1 a 6,7 meses) corrobora esta idea.

Entre 2000 y 2001, el número de perceptores en el nivel contributivo creció en 54.600 personas, un 12,2 por 100, a lo que cabe añadir el crecimiento en 9.300 beneficiarios (un 4,1 por 100) del número de perceptores del régimen especial agrario, que amortiguó el descenso, en 10.800 personas (un 2,9 por 100), del número de beneficiarios del subsidio en el nivel asistencial. El gasto real en prestaciones y cuotas del nivel contributivo fue un 12,8 y un 15 por

100, respectivamente, mayor que el presupuestado, pero el gasto medio por beneficiario en este nivel se redujo 385 euros (cuadro II-20), un 3,1 por 100, como consecuencia del menor periodo medio consumido. La media anual de gasto fue de 11.992 euros, de los cuales 8.454 correspondieron a la prestación y el resto a las cotizaciones a la Seguridad Social en su favor abonadas por el INEM. También se redujo, en 177 euros, ese gasto medio por beneficiario en el subsidio, a pesar de la desviación al alza sobre lo presupuestado. En este nivel, el gasto medio por beneficiario en el año es mucho más bajo: 4.737 euros, de los cuales 3.981 corresponden a prestaciones. Por el contrario, aumentó ligeramente (44 euros) la media que percibió cada trabajador eventual agrario subsidiado, siendo en este caso el mayor número de ellos la causa primordial de la elevada desviación sobre el gasto presupuestado. No obstante, el importe medio sigue siendo en este caso más bajo que el del subsidio, aunque mayor si se comparan sólo las prestaciones porque, como es sabido, en esta caso no hay abono de cuotas.

A la renta activa de inserción, finalmente, se dedicaron 29,9 millones de euros, casi el triple que en el año 2000. Pero cabe advertir que este resultado es muy pobre en comparación con las perspectivas que se habían generado: en el presupuesto de 2001 se dotó este programa con 300,6 millones de euros, igual que en el año anterior; y si entonces se pudo atribuir su escasa aplicación a retrasos en el desarrollo de lo que era novedad, en 2001 es difícil proseguir con tales explicaciones. Un cálculo aproximado, partiendo de los beneficiarios de prestaciones por desempleo según su edad, el periodo de derecho generado y consumido, y de los parados registrados también por edad y antigüedad en el desempleo, arroja un número de potenciales beneficiarios de este programa en torno a 50.000 personas, pero la realidad es que sólo accedieron, en media, algo menos de 8.000 a la fase de renta. Por otra parte, si se multiplica el gasto medio por beneficiario en 2001 con ese número potencial, el importe resultante es de algo menos de 192 millones de euros, bastante menos que los 300 millones de dotación del programa.

Todas estas cifras que se acaban de relatar suponen, en definitiva, un gasto en protección por desempleo en España ciertamente elevado: un 1,3 por 100 del Producto Interior Bruto (PIB). Pero si se recuerda que también en nuestro país el número de desempleados es

CUADRO II-20

GASTO EN DESEMPLEO, TOTAL Y POR BENEFICIARIO, 2000-2001

(Ejecución presupuestaria del Programa 312A «Prestaciones a los desempleados». Capítulo 4 «Transferencias corrientes»)

Conceptos	**2000**	**2001***
Total gasto en millones de euros	8.270,2	8.705,3
Total beneficiarios (contributiva, asistencial, TEAS y RAI) en miles de personas	1.042,7	1.099,7
Gasto medio total por beneficiario en miles de euros	7,931	7,916
Gasto nivel contributivo (prestaciones y cuotas) en millones de euros	5.529,0	6.011,5
Beneficiarios nivel contributivo en miles de personas	446,7	501,3
Gasto medio por beneficiario nivel contributivo en miles de euros	12,377	11,992
Gasto subsidio (prestaciones y cuotas) en millones de euros	1.807,3	1.691,6
Beneficiarios subsidio en miles de personas	367,8	357,1
Gasto medio por beneficiario subsidio en miles de euros	4,914	4,737
Gasto en subsidio trabajadores eventuales agrarios en millones de euros	923,4	972,2
Trabajadores eventuales agrarios subsidiados en miles de personas	224,2	233,5
Gasto medio por TEAS en miles de euros	4,119	4,163
Gasto en Renta activa de inserción en millones de euros	10,5	29,9
Beneficiarios RAI en miles de personas	4,0	7,8
Gasto medio por beneficiario RAI en miles de euros	2,625	3,838

* Sin incluir pagos ejercicio 1994.

Fuentes: Subdirección General de Prestaciones del INEM y MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

muy superior y, sobre todo, si se atiende a datos comparados con otros países de la Unión Europea, la perspectiva resultante permite discutir que ese gasto sea excesivo. De acuerdo con los últimos datos disponibles de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el gasto total en medidas «pasivas» en el año 2000, fue, en el caso de España, un 1,34 por 100 del PIB; en los de Alemania y Francia, entre otros países de la Unión, un 1,89 y un 1,76 por 100 respectivamente. No se dispone de datos referidos al equivalente en esos dos países del equivalente al «paro registrado» español pero desde luego, recordando sus tasas de paro en comparación con la española, es inmediato concluir una mayor y/o mejor cobertura del desempleo. En otros países, como Bélgica, donde el periodo de percepción no está limitado, el porcentaje sobre el PIB es, por supuesto, mucho mayor: un 2,34 por 100 en 2000. Ahora bien, lo que más llama la atención del caso español es la clara desventaja que presenta —sobre todo atendiendo de nuevo a su volumen de desempleo— en el gasto total en políticas activas del mercado de trabajo. La discusión de esta circunstancia, que se recoge en el Anexo II-1, excede claramente el alcance de este epígrafe, pero no está de más recordarla.

ANEXO II-1

GASTO PÚBLICO EN PROGRAMAS DEL MERCADO DE TRABAJO (1)

(En porcentaje del PIB)

Categorías Programas	Alemania				Austria				Bélgica				Dinamarca				España (2, 3)				Finlandia (2)			
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
1. Admón. y Servicios Públicos	**0,21**	**0,22**	**0,23**	**0,23**	**0,14**	**0,13**	**0,13**	**0,13**	**0,20**	**0,19**	**0,19**	**0,19**	**0,12**	**0,12**	**0,11**	**0,11**	**0,07**	**0,07**	**0,06**	**0,05**	**0,14**	**0,13**	**0,14**	**0,12**
2. Formación Profesional	0,35	0,34	0,35	0,34	0,17	0,15	0,18	0,17	0,28	0,26	0,25	9,08	0,93	0,96	0,97	0,84	0,15	0,17	0,28	0,29	0,53	0,44	0,40	0,35
Desempleados adultos	0,35	0,34	0,35	0,34	0,15	0,13	0,16	0,15	0,17	0,17	0,16	2,98	0,64	0,71	0,77	0,66	0,08	0,10	0,21	0,21	0,52	0,42	0,36	0,30
Adultos ocupados	–	–	–	–	0,02	0,02	0,02	0,02	0,11	0,09	0,09	6,09	0,28	0,25	0,21	0,18	0,08	0,07	0,07	0,09	0,02	0,02	0,04	0,05
3. Medidas para jóvenes	**0,07**	**0,07**	**0,08**	**0,08**	**0,02**	**0,04**	**0,05**	**0,04**	**0,03**	**0,01**	**–**	**–**	**0,10**	**0,08**	**0,12**	**0,10**	**0,06**	**0,07**	**0,06**	**0,06**	**0,23**	**0,21**	**0,20**	**0,19**
Jóvenes desempleados	0,06	0,06	0,07	0,07	0,02	0,01	0,02	0,02	–	–	–	–	0,10	0,08	0,12	0,10	0,06	0,07	0,06	0,06	0,11	0,08	0,07	0,07
Aprendizaje y formación	0,01	0,01	0,01	0,01	–	0,03	0,03	0,02	0,03	0,01	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0,12	0,13	0,12	0,12
4. Ayudas a la ocupación	**0,33**	**0,38**	**0,40**	**0,31**	**0,07**	**0,07**	**0,09**	**0,10**	**0,83**	**0,65**	**0,86**	**0,80**	**0,30**	**0,27**	**0,23**	**0,17**	**0,19**	**0,32**	**0,42**	**0,41**	**0,52**	**0,51**	**0,37**	**0,32**
Subvenciones sector privado	0,05	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,05	0,06	0,27	0,17	0,35	0,28	0,02	0,02	0,02	0,02	0,11	0,21	0,30	0,30	0,09	0,18	0,16	0,15
Ayudas creación empresas	0,03	0,03	0,04	0,04	–	0,01	0,01	0,01	–	–	–	–	0,06	0,04	0,01	–	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Empleo (público/org. no lucr.)	0,26	0,32	0,33	0,25	0,04	0,03	0,03	0,04	0,56	0,48	0,48	0,50	0,22	0,21	0,19	0,15	0,06	0,08	0,09	0,08	0,40	0,29	0,19	0,14
5. Atención discapacitados	**0,27**	**0,25**	**0,25**	**0,27**	**0,05**	**0,05**	**0,06**	**0,05**	**0,12**	**0,12**	**0,12**	**0,12**	**0,21**	**0,24**	**0,32**	**0,33**	**0,02**	**0,02**	**0,02**	**0,03**	**0,12**	**0,11**	**0,10**	**0,09**
Readaptación profesional	0,13	0,10	0,10	0,11	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,21	0,24	0,32	0,33	–	–	–	–	0,06	0,06	0,05	0,05
Empleo de discapacitados	0,14	0,15	0,15	0,15	0,03	0,03	0,03	0,03	0,10	0,10	0,10	0,10	–	–	–	–	0,02	0,02	0,02	0,03	0,06	0,05	0,05	0,04
6. Indemniz. Desempleo	**2,47**	**2,27**	**2,11**	**1,88**	**1,22**	**1,21**	**1,15**	**1,03**	**2,12**	**2,05**	**1,90**	**1,81**	**2,12**	**1,67**	**1,41**	**1,33**	**1,78**	**1,55**	**1,40**	**1,34**	**2,72**	**2,13**	**1,85**	**1,75**
7. Ayudas jubilación anticipada	**0,05**	**–**	**0,01**	**0,01**	**0,07**	**0,07**	**0,06**	**0,06**	**0,64**	**0,60**	**0,56**	**0,53**	**1,71**	**1,70**	**1,68**	**1,63**	**–**	**–**	**–**	**–**	**0,42**	**0,43**	**0,46**	**0,47**
Total	3,76	3,54	3,42	3,13	1,73	1,71	1,71	1,56	4,22	3,87	3,87	3,69	5,49	5,03	4,85	4,51	2,27	2,25	2,41	2,32	4,68	3,96	3,53	3,30
Medidas Activas (1-5)	1,23	1,26	1,30	1,23	0,45	0,44	0,52	0,49	1,46	1,22	1,42	1,35	1,66	1,66	1,76	1,54	0,49	0,70	1,01	0,98	1,54	1,40	1,22	1,08
Medidas Pasivas (1-6)	2,52	2,28	2,12	1,89	1,28	1,27	1,19	1,07	2,76	2,65	2,46	2,34	3,83	3,37	3,09	2,96	1,78	1,55	1,40	1,34	3,14	2,56	2,32	2,22
Referencias:																								
PIB (moneda nacional, en millardos)	3.586	3.667	3.784	3.877	2.513	2.615	2.712	2.834	8.328	8.727	9.082	9.423	1.116	1.169	1.230	1.312	82.060	87.545	93.693	100.784	586	636	687	718

ANEXO II-1 *(Continuación)*

GASTO PÚBLICO EN PROGRAMAS DEL MERCADO DE TRABAJO (1)

(En porcentaje del PIB)

Categorías Programas	Francia				Grecia			Italia (4)		Portugal				Reino Unido (5)			Suecia			
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1998	1999	1997	1998	1999	2000	97-98	98-99	99-00	1997	1998	1999	2000
1. Admón. y Servicios Públicos	0,16	0,16	0,16	0,17	0,14	0,12	0,06	–	–	0,10	0,10	0,11	0,11	0,16	0,13	0,13	0,29	0,28	0,28	0,26
2. Formación Profesional	0,36	0,34	0,31	0,28	0,09	0,06	0,17	0,15	0,12	0,23	0,29	0,28	0,30	0,07	0,05	0,05	0,41	0,45	0,48	0,31
Desempleados adultos	0,32	0,31	0,28	0,25	–	–	0,12	–	–	0,04	0,05	0,08	0,08	0,06	0,04	0,04	0,41	0,44	0,47	0,30
Adultos ocupados	0,04	0,03	0,04	0,03	–	–	0,03	0,21	0,23	0,18	0,24	0,20	0,22	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
3. Medidas para jóvenes	0,27	0,26	0,33	0,41	0,09	0,09	0,11	0,22	0,25	0,33	0,31	–	–	0,12	0,13	0,15	0,02	0,03	0,03	0,02
Jóvenes desempleados	0,09	0,07	0,14	0,21	0,03	0,02	–	0,01	0,01	0,15	0,15	–	–	0,01	0,02	0,04	0,02	0,03	0,03	0,02
Aprendizaje y formación	0,18	0,19	0,19	0,19	0,07	0,07	0,10	0,21	0,23	0,18	0,16	0,15	0,18	0,12	0,11	0,11	–	–	–	–
4. Ayudas a la ocupación	0,48	0,49	0,42	0,41	0,10	0,06	–	0,25	0,26	0,08	0,11	0,09	0,09	0,01	–	0,01	0,71	0,61	0,45	0,27
Subvenciones sector privado	0,24	0,30	0,23	0,21	0,07	0,04	–	0,18	0,18	0,03	0,07	0,01	0,01	–	–	0,01	0,19	0,14	0,18	0,15
Ayudas creación empresas	0,02	–	–	–	0,02	0,02	–	0,01	0,01	0,03	0,01	0,02	0,03	–	–	–	0,08	0,08	0,07	0,05
Empleo (público y org. no lucr.)	0,22	0,19	0,19	0,20	–	–	–	0,06	0,07	0,03	0,03	0,05	0,05	0,01	–	–	0,44	0,39	0,21	0,07
5. Atención discapacitados	0,08	0,08	0,09	0,09	0,03	0,01	0,01	–	–	0,05	0,05	0,03	0,01	0,02	0,02	0,02	0,59	0,59	0,57	0,52
Readaptación profesional	0,02	0,02	0,02	0,03	–	–	0,01	–	–	0,04	0,04	0,02	–	–	–	0,01	0,03	0,04	0,04	0,03
Empleo de discapacitados	0,06	0,06	0,06	0,07	–	–		–	–	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,56	0,55	0,54	0,49
6. Indemniz. Desempleo	1,43	1,49	1,48	1,47	0,44	0,49	0,48	0,59	0,56	0,83	0,77	0,70	0,67	0,80	0,64	0,58	2,06	1,81	1,59	1,34
7. Ayudas jubilación anticipada	0,36	0,35	0,33	0,29	–	–	–	0,12	0,09	0,09	0,12	0,14	0,16	–	–	–	0,04	0,12	0,09	–
Total	3,13	3,18	3,11	3,12	0,88	0,84	0,83	–	–	1,70	1,74	–	–	1,18	0,98	0,94	4,13	3,88	3,50	2,72
Medidas Activas (1-5)	1,34	1,34	1,30	1,36	0,44	0,35	0,34	–	–	0,79	0,85	–	–	0,39	0,34	0,37	2,03	1,96	1,82	1,38
Medidas Pasivas (1-6)	1,79	1,84	1,81	1,76	0,44	0,49	0,48	0,71	0,64	0,91	0,89	0,85	0,83	0,80	0,64	0,58	2,10	1,93	1,68	1,34
Referencias:																				
PIB (moneda nacional, en millardos)	7.752	7.951	8.225	8.565	29.935	33.104	35.873	2.077.371	2.144.959	16.102	17.099	18.276	19.693	787	832	871	1.824	1.905	1.995	2.083

Definición categorías: 1. Administración y Servicios Públicos: recoge distintos servicios, como colocación, orientación profesional o pago de prestaciones, y el coste de administración de estos servicios. 2. Formación Profesional: comprende costes de formación y subsidios a los alumnos. 3. Medidas para los jóvenes: programas destinados a facilitar el paso de la vida escolar a la vida activa. 4. Ayudas a la ocupación: medidas dirigidas a fomentar la ocupación de los desempleados y de otros grupos prioritarios. 5. Medidas para discapacitados: programas especiales destinados a los discapacitados. 6. Indemnizaciones de Desempleo: cualquier tipo de prestación o ayuda de desempleo. 7. Ayudas a la jubilación anticipada: dispositivos especiales que permiten el pago de las pensiones de jubilación a personas que han perdido su empleo por causas ligadas al mercado de trabajo.

Notas: (1) Se recogen sólo los datos relativos a Estados miembros de la Unión Europea (2) Datos año 2000: provisionales. (3) La categoría 7 se incluye en la 6. (4) Datos 1999: provisionales. (5) Excluida Irlanda del Norte. Comienzo del año fiscal: 1 de abril.

Fuente: OCDE: Perspectives de l'Emploi de l'OCDE. Junio de 2001.

4. RELACIONES LABORALES, DIÁLOGO SOCIAL Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA

4.1. Situación y perspectivas de las relaciones laborales y el diálogo social

4.1.1. **Panorama de las relaciones laborales y el diálogo social en la Unión Europea**

Con vistas al futuro, el diálogo social se ha afianzado a lo largo del año 2001 merced a una serie de contribuciones que forman parte del desarrollo de la agenda social y de las iniciativas de los propios agentes sociales en asunción del nuevo papel que desempeñan desde la aprobación del Tratado de Amsterdam: la aportación de los mismos a la adaptabilidad y modernización de las relaciones industriales en el marco de la estrategia para el empleo, su contribución a la puesta en práctica de la misma, así como la creación del Observatorio europeo para el cambio son algunos ejemplos de la nueva proyección del papel de los agentes sociales.

Si bien atendiendo a sus resultados, en 2001 no se llegado a firmar ningún gran Acuerdo Marco de alcance general por parte de los interlocutores sociales europeos, sí es posible mencionar algunas iniciativas de interés en el campo de la negociación sectorial. Por otro lado, ciertos avances en la legislación social así como la adopción de otras iniciativas como el Libro Blanco de la Gobernanza Europea y el Libro Verde sobre responsabilidad social de las empresas abren nuevas perspectivas en el terreno del diálogo social y las relaciones laborales en el marco comunitario.

El diálogo social en la política social comunitaria

La Agenda Social resultante del Consejo Europeo de Niza puso especial énfasis en el papel del diálogo social y la concertación para conseguir alcanzar las condiciones necesarias para la participación de los trabajadores en el proceso de cambio industrial, mediante la anticipación de las transformaciones en las empresas, sectores y regiones. Se instaba especialmente a los interlocutores sociales a desempeñar un papel de primer orden en el proceso de gestión del

cambio y adaptación al nuevo entorno laboral, un proceso en el que la calidad de las relaciones laborales se erige como elemento indispensable para la realización de los objetivos de la agenda social. Para fortalecer este procesó, la Comisión europea, en su Comunicación sobre la Agenda de política social anunció la creación de un Grupo de Alto Nivel para reflexionar sobre los futuros retos de las relaciones laborales a fin de mejorar su calidad. La misión del Grupo era la formulación de recomendaciones a los responsables políticos y los interlocutores sociales europeos para modernizar las relaciones laborales y aumentar su contribución positiva al proceso de gestión del cambio. El Grupo presentó a la Comisión un informe provisional a mediados de 2001, habiendo publicado su informe final en el primer trimestre de 2002.

Una de las contribuciones más interesantes al debate teórico sobre el papel del diálogo social europeo en el marco de la política social comunitaria tuvo lugar en el contexto previo a la preparación del Consejo de Laeken el 13 de diciembre, en el que se celebró la «Cumbre social» para reflexionar sobre el papel de los interlocutores sociales en la perspectiva de la próxima reforma institucional. Con respecto a esta última, los interlocutores sociales declararon su voluntad de participar, en calidad de observadores, en el trabajo sobre el futuro de Europa. Este último aspecto se hará efectivo en la Convención sobre el futuro de la Unión Europea resultante del Consejo de Laeken, a la que se invitará en calidad de observadores a tres representantes del CES y a tres representantes de los interlocutores sociales europeos, además de seis representantes del Comité de las Regiones, así como el Defensor del Pueblo Europeo.

Pero sobre todo, en su declaración conjunta para el Consejo, los interlocutores sociales europeos (UNICE/UEAPME, CEEP y CES/Comité de enlace de los directivos) insistieron en la necesidad de impulsar el diálogo social y revitalizar su propio papel como agentes sociales. Partiendo de la aceptación general de los principios recogidos en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea, aprobado por la Comisión en julio de 2001[55], los agentes sociales hacen llamamiento a la necesidad de considerar las especificidades del diálogo social, la naturaleza de las responsabilidades de los inter-

[55] Sobre el contenido y alcance del Libro Blanco de la Gobernanza Europea véase CES, *Observatorio de Relaciones Industriales* n.º 44, octubre de 2001.

locutores sociales, su legitimidad, representatividad y capacidad de negociar acuerdos que sitúan al diálogo social en una posición especial en ese contexto de participación de «variados sujetos, incluyendo la sociedad civil» que auspicia el Libro Blanco. Recuerdan la expansión que desde 1991 se ha producido en la concertación y el diálogo social y el hecho de que el término «diálogo social» ha llegado a abarcar cualquier actividad en la que participen los agentes sociales. Por ello, creen llegado el momento de efectuar una clara distinción entre:

— Concertación tripartita, que implica intercambio entre los agentes sociales y las Autoridades públicas de la Unión.

— Consulta a los agentes sociales, a través de actividades de los comités consultivos y de las consultas oficiales de la Comisión conforme a los artículos 137 y 138 del Tratado y,

— Diálogo social propiamente dicho de tipo bipartito, entre los propios agentes sociales y que puede o no desembocar en el procedimiento consultivo previsto en los artículos 137 y 138.

Por otro lado, los agentes sociales propusieron la sustitución del Comité Permanente para el Empleo por un «comité de concertación tripartita para el crecimiento y el empleo», como principal foro de concertación entre los agentes sociales y las autoridades públicas en el marco de la estrategia de Lisboa. Una de las aportaciones más interesantes de esta declaración conjunta fue sin duda la reflexión sobre la necesidad de un diálogo social más autónomo. En este sentido —y aun reconociendo previamente el valor de los procedimientos oficiales de consulta, el derecho de iniciativa de la Comisión y el papel de las instituciones europeas en la estrategia para el crecimiento y el empleo— los agentes sociales propondrán medidas concretas para el desarrollo de un diálogo social más autónomo en una cumbre social que, en adelante, se celebrará antes de cada Consejo Europeo de primavera. En este marco, los interlocutores sociales establecerán conjuntamente un programa de trabajo plurianual antes del otoño de 2002. Dicho programa contemplará «todo un espectro de instrumentos», desde los acuerdos marco europeos, pasando por opiniones conjuntas, recomendaciones, intercambios de experiencias, códigos de buenas prácticas, etc.

Esta iniciativa puede imprimir un cambio de dirección en el discurrir del diálogo social europeo en los próximos años por cuanto los interlocutores sociales asumirían un mayor protagonismo, a través de la ejecución de un programa de trabajo propio, y una diversificación de sus instrumentos de acuerdo. De hecho, durante los últimos años se ha podido apreciar ya esa cada vez mayor diversidad de expresiones del consenso entre los interlocutores sociales europeos sobre un abanico cada vez más amplio de materias.

Resultados del diálogo social comunitario en el año 2001

Respecto a los resultados concretos alcanzados en el marco del diálogo social comunitario, no se ha llegado a suscribir, como ya se ha mencionado, ningún acuerdo marco. Sin embargo, el proceso ha seguido abierto y se han producido progresos reseñables en el marco del diálogo social sectorial, impulsado de manera importante desde la decisión de la Comisión de reestructurarlo en 1998 con la creación hasta el momento de 26 comités de diálogo social sectorial.

Tras la ruptura en el mes de mayo de las negociaciones entre las organizaciones interprofesionales UNICE, ETUC y CEEP para un acuerdo marco sobre empresas de trabajo temporal se anunció por parte de la DG de Empleo de la Comisión la futura preparación por la Comisión de una propuesta de Directiva sobre trabajo temporal o empresas de trabajo temporal. Por su parte, las organizaciones del sector de las empresas de trabajo temporal —Federación Europea de empresas de trabajo temporal (CIETT-Europa) y el Sindicato de trabajadores del sector de empresas de trabajo temporal (Uni-Europa)— continuaron las negociaciones dentro de su ámbito, alcanzando en octubre una posición común en la que señalaban los objetivos que debería contemplar la futura Directiva. Partiendo de que los empleos no sujetos a intermediación así como los contratos de duración indeterminada deberían ser las formas de empleo más habituales, los firmantes reconocen y respetan la contribución de las empresas de trabajo temporal (ETT) a la consecución de los objetivos económicos y de empleo en la Unión Europea. Declaran su disposición para la mejora de la calidad del empleo gestionado a través de ETT mediante la asunción del principio de igualdad de trato y la propuesta de un conjunto de objetivos concretos.

Correspondería a los interlocutores sociales a nivel nacional negociar la aplicación de los principios de la futura Directiva.

Por otro lado, en el año 2001 se han adoptado dos acuerdos sectoriales relativos al teletrabajo como primeras respuestas a la contribución presentada por los agentes sociales a la Cumbre de Lisboa de marzo de 2000, con el objetivo de establecer en el futuro un marco general común a nivel comunitario sobre esta cuestión sobre la base de la aceptación de unos principios comunes (naturaleza voluntaria del teletrabajo y del retorno al trabajo en la empresa, igualdad de tratamiento y derechos de los teletrabajadores en relación al resto de la plantilla de la empresa, incluidos los de representación colectiva, seguridad y salud en el trabajo y puesta a su disposición de los medios materiales necesarios). Se trata de la aprobación de una guía de organización del teletrabajo en el sector de las telecomunicaciones, en febrero de 2001 y del Acuerdo sobre teletrabajo en el sector comercio, suscrito en el mes de abril. Ambos recogen orientaciones en la línea de los principios señalados y que, sobre la base de la voluntariedad, podrán ser implantados en los países miembros a través de las prácticas nacionales de negociación colectiva.

También otro sector, el de servicios personales, ha asistido en el año 2001 a la firma de un acuerdo sobre un código de conducta que se añade a los ya existentes en otros sectores como de la moda, y el comercio, si bien con la particularidad de la exhaustividad de sus previsiones. Otras manifestaciones de este tipo, apuntan a la erradicación de discriminaciones y la promoción de la igualdad de oportunidades, como por ejemplo los manuales de buenas prácticas aprobados en el sector textil y servicios postales o la posición común del sector comercio contra el racismo y la xenofobia.

La proliferación de este tipo de iniciativas (guías orientativas, documentos marco, códigos de conducta, códigos de buenas prácticas en determinadas materias) que, al margen de la existencia o no de acuerdos sectoriales, se aplican de manera voluntaria en muchas empresas ha sido tomada en consideración en el Libro Verde sobre responsabilidad social de las empresas, aprobado por la Comisión en julio de 2001[56] en el marco de su estrategia aprobada

[56] Comisión de las Comunidades Europeas, COM (2001) final, *Libro Verde: fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*.

en mayo de 2001 sobre adaptación al cambio en las relaciones industriales. Ya en el año 2000, el Consejo Europeo de Lisboa apeló en particular al sentido de responsabilidad social de las empresas en lo relativo a las prácticas correctas en materia de aprendizaje permanente, organización del trabajo, igualdad de oportunidades, inclusión social y desarrollo sostenible. En el Libro Verde, cuya aprobación se enmarca en la estrategia de desarrollo sostenible para Europa acordada en el Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001, la responsabilidad social de las empresas se define como un concepto con arreglo al cual las empresas deciden voluntariamente contribuir al logro de una sociedad mejor y un medio ambiente más limpio. En definitiva, lo que pretende la Comisión es difundir la existencia de multitud de buenas prácticas empresariales más allá del mero cumplimiento de la normativa, estimular su adopción proporcionando una serie de pautas u orientaciones en diferentes materias (gestión de recursos humanos, salud y seguridad en el trabajo, gestión del impacto ambiental, calidad en el trabajo, etiquetas sociales y ecológicas, inversión socialmente responsable, etc.) y, sobre todo, fomentar el debate al respecto, para lo que hace un llamamiento a todas las instituciones, incluidos los interlocutores sociales.

El balance del diálogo social comunitario en el año no se acaba con la adopción de los citados acuerdos sectoriales, sino que se completaría con las negociaciones en curso relativas a otros aspectos que se insertan en los objetivos generales de la estrategia comunitaria de modernización de las relaciones laborales y anticipación del cambio, como los aspectos sociales de las reestructuraciones o el aprendizaje permanente.

Respecto a la primera de estas cuestiones, durante el año 2001 se ha desarrollado la primera ronda de consultas con los interlocutores sociales europeos a nivel marco y sectorial con el planteamiento de fondo de la Comunicación de la Comisión[57] sobre la anticipación y gestión del cambio en relación a los aspectos sociales de las reestructuraciones. A finales de año la Comisión europea puso en marcha el procedimiento de consulta formal con los inter-

[57] Comisión Europea, Dirección General de Empleo y Política Social, *Anticipating and managing change: a dynamic approach to the social aspects of corporate estructuring*.

locutores sociales conforme al artículo 138 del Tratado de Amsterdam, con el fin de que éstos emitan su opinión o formulen recomendaciones sobre las formas de anticipar y gestionar los efectos sociales de las reestructuraciones empresariales. En este contexto, la Comisión definió cuatro grupos de cuestiones sobre las que deberán debatir los interlocutores sociales:

— La capacidad de inserción profesional y de adaptación de los trabajadores.

— La eficacia y simplificación de la legislación y los procedimientos.

— Las responsabilidades externas (efectos sobre las comunidades locales y subcontratistas) de las empresas.

— La puesta en práctica de reestructuraciones socialmente responsables

Unido a lo anterior, cabe recordar que los factores que influyen en las reestructuraciones empresariales, sus causas, las tendencias de futuro y, sobre todo, sus consecuencias y la manera de gestionarlas mejor serán objeto de análisis permanente en el Observatorio Europeo del Cambio. Con la creación del Observatorio, aprobada finalmente en el Consejo Europeo de Estocolmo se pretende contar con un instrumento de información y prospección para facilitar la elaboración de respuestas a estos fenómenos por parte de los actores implicados. Aunque se constituyó oficialmente en el año 2001, su puesta en marcha efectiva no se producirá hasta 2002, a cargo de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo.

En relación al aprendizaje permanente, cuestión ya tratada en el apartado 3.3 de este capítulo y como allí se ha adelantado, durante el año 2001 se ha avanzado en la definición de un marco común de acción[58] de cara a su presentación en el Consejo Europeo de Barcelona de 2002.

[58] Confederación Europea de Sindicatos (CES), Unión de Confederaciones de la Industria y de las Organizaciones Empresariales de Europa (UNICE-UEAPME y Centro Europeo de Empresas Públicas y de Empresas de Interés Económico General (CEEP), «Marco de acción para el desarrollo permanente de las competencias y las cualificaciones». Contribución al Consejo Europeo de Barcelona, marzo de 2002.

Avances en el ámbito de la legislación social

Finalmente, es obligado mencionar algunos progresos en el ámbito de la legislación social, que han madurado durante el año 2001 y que guardan estrecha relación con el diálogo social, el papel de los agentes sociales y el futuro de las relaciones laborales a escala comunitaria.

En este sentido, una de las principales iniciativas que han conseguido abrirse paso en este año ha sido la Directiva por la que se establece un marco general relativo a la información y consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea[59]. El origen de la propuesta de esta Directiva hay que buscarlo en la escasa vitalidad que ha venido mostrando en la práctica la aplicación de la Directiva 95/45/CE sobre constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria[60], circunstancia por la que está prevista su revisión en un futuro próximo. Pese a haberse constituido en más de 650 empresas, su operatividad en momentos críticos ha demostrado ser escasa, como se encarga de recordar la propia exposición de motivos de la propuesta de Directiva[61]. Sin embargo, hay que dejar constancia de que las sucesivas modificaciones que ha sufrido la propuesta a lo largo de

---

[59] Propuesta modificada de Directiva del Parlamento y del Consejo de 23/5/2001, por la que se establece un marco general relativo a la información y consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea y Posición común (CE) n.º 33/2001 aprobada por el Consejo el 23/7/2001, con vistas a la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco general relativo a la información y consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea. Conforme al procedimiento de codecisión a que está sometida la tramitación de esta Directiva, el siguiente paso es su remisión al Parlamento en segunda lectura para que éste emita su opinión y enmiendas al Consejo.

[60] En particular, el hecho de que los Comités de empresa europeos no hayan jugado prácticamente ningún papel en el desarrollo de las distintas crisis y reestructuraciones que vienen experimentando numerosas empresas transnacionales en los últimos años. El caso Renault-Vilvoorde fue el detonante que, en 1998, dio lugar al proyecto para establecer un marco general relativo a la información y consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea.

[61] «La existencia de marcos jurídicos a nivel comunitario y nacional destinados a garantizar la participación de los trabajadores en la marcha de las empresas y en las decisiones que les conciernen no siempre ha impedido que se hayan adoptado y hecho públicas determinadas decisiones graves que afectan a los trabajadores sin que se hayan establecido previamente procedimientos adecuados de información y consulta.

su complicada tramitación, con momentos de insistente bloqueo por parte de algunos países, han llevado a que, en la práctica, su contenido final solamente implique cambios sustanciales en las legislaciones del Reino Unido e Irlanda.

Mayores repercusiones prácticas que la anterior Directiva revestirá la aprobación del Reglamento sobre la Sociedad Anónima Europea y la Directiva vinculada al mismo[62], un proyecto que, en diversas versiones, llevaba siendo debatido desde hacía cerca de tres décadas habiendo sido impulsado decididamente en los dos últimos años para, finalmente, ver la luz en 2001. Cabe recordar que el consenso sobre las condiciones de la implicación de los trabajadores en esta nueva forma societaria fue una de las aportaciones más significativas de Niza en el plano de la política social y las relaciones industriales[63]. Respecto a la propuesta de Directiva sobre la de protección de los trabajadores en caso de insolvencia del empleador, en diciembre de 2001 se alcanzó una posición común.

Se encuentran en marcha, además, otros proyectos de Directivas, gran parte de ellos pertenecientes al ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo (Directiva sobre andamios adoptada en junio de 2001, Directiva relativa a vibraciones, la Directiva sobre ruido en el lugar de trabajo, la Directiva relativa al amianto, la Directiva sobre seguridad y salud de los trabajadores autónomos. Asimismo, se encuentra en proceso de modificación la Directiva 76/207 CEE relativa a la igualdad de trato entre hombres y mujeres.

4.1.2. **Resultados del diálogo social en España**

En el año 2001 ha sido destacable la intensidad de los esfuerzos por alcanzar acuerdos entre los interlocutores sociales y el Gobierno sobre materias de gran relevancia social. Sin embargo, el

---

[62] Reglamento (CE) n.º 2157/2001 del Consejo, de 8 de octubre de 2001, por el que se aprueba el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea (SE y Directiva 2001/86/CE del Consejo, de 8 de octubre de 2001 por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores.

[63] Sobre el contenido del Estatuto de la Sociedad Anónima Europea y la implicación de los trabajadores en la misma, véase CES, *Observatorio de Relaciones Industriales,* n.º 46, diciembre de 2001.

resultado de estos esfuerzos ha sido diverso en cuanto a la forma de conclusión de los mismos, así como en cuanto a la amplitud del consenso cuando ha sido posible alcanzar un Acuerdo.

El primer e importante exponente del diálogo social en el año lo constituyó la firma del II Acuerdo Tripartito en materia de solución extrajudicial de conflictos laborales (ASEC II), renovación del ASEC I que expiró en diciembre de 2000. Posteriormente, el 9 de abril de 2001 el Gobierno, CCOO, CEOE y CEPYME suscribieron el Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social que, sin embargo, no consiguió recabar el apoyo de UGT. La reciente aprobación del Real Decreto-Ley 16/2001, de 27 de diciembre, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible responde en parte al desarrollo del apartado seis de dicho Acuerdo, cuyo alcance y contenido se tratarán en el capítulo III de esta Memoria.

No fue posible alcanzar un consenso entre Gobierno e interlocutores sociales sobre la reforma laboral con la que se pretendía decidir sobre la continuidad o modificación de algunos aspectos ya abordados en la reforma laboral derivada de los acuerdos alcanzados en 1997 y 1998[64]. Más allá de la mera revisión de los mismos, la reforma laboral que finalmente se aprobó en el año 2001 incidió en un abanico de materias más amplio que el inicialmente planteado en la agenda de los representantes de las organizaciones empresariales y sindicales que intervinieron en la negociación. Se trata de materias que, por tanto, no fueron objeto de consulta a los mismos. Es el caso de la nueva regulación de los contratos para la formación, del nuevo contrato de inserción, del establecimiento de una nueva causa de despido objetivo o del programa de fomento de empleo para el año 2001. En el siguiente epígrafe se analizará el contenido y alcance de las modificaciones normativas en que ha consistido esta reforma que, como se recordará, se aprobó a través del Real Decreto-Ley 5/2001, de 2 de marzo, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo

[64] Cabe recordar que dicha reforma se articuló a través de la Ley 63/1997, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida, derivada del Acuerdo interconfederal para la estabilidad del empleo suscrito por los interlocutores sociales, así como por el Real Decreto-Ley 15/1998, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo en relación con el trabajo a tiempo parcial y el fomento de su estabilidad, derivado del acuerdo concluido entre el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas.

y la mejora de su calidad, que posteriormente daría lugar a la Ley 12/2001, de Medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y mejora de su calidad.

Desde mediados de año, y a iniciativa del gobierno, se propiciaron encuentros orientados a examinar la oportunidad de una reforma legal que afectara al sistema de negociación colectiva. El acuerdo tampoco fue posible en este caso pero, en cambio, fueron los propios agentes sociales los que a iniciativa propia abordaron la consecución de un pacto para hacer frente de manera conjunta a la coyuntura económica internacional. El resultado fue la firma el 20 de diciembre del Acuerdo Interconfederal para la negociación colectiva 2002 (ANC-2002) que representa un esfuerzo conjunto de sindicatos y empresarios por afrontar la negociación colectiva del año 2002 considerando la situación económica por la que atraviesa la economía mundial. El contenido de dicho Acuerdo, junto con el balance de la negociación colectiva en el año 2001 serán objeto de análisis en los dos últimos epígrafes de este apartado.

4.2. Nuevas reformas de la legislación laboral en el año 2001

El proceso iniciado en Luxemburgo en 1997 ha permitido reducir en Europa el desempleo de forma considerable e igualmente en España ha tenido resultados favorables. La firma de los Acuerdos Interconfederales de abril de 1997, que dieron lugar a las reformas de la legislación laboral plasmadas, primero en el Real Decreto-Ley 8/1997, de 16 de mayo, y luego en la Ley 63/1997, de 26 de diciembre[65], acompañaron el proceso de generación de empleo y de mayor estabilidad en la contratación registrado en esta etapa. El término de vigencia de las previsiones de dicha reforma, en relación con la modalidad contractual de fomento de la contratación indefinida, creada con carácter de medida temporal, sometida a evaluación transcurridos cuatro años (disposición adicional primera de la Ley 63/1997), entre otras razones, justificarían a juicio del Gobierno la aprobación de una nueva reforma laboral, tras fracasar los intentos para un nuevo Acuerdo social.

[65] El Real Decreto-Ley 9/1997, de 16 de mayo, y la Ley 64/1997, de 26 de diciembre, establecieron el programa de incentivos que acompañó a las reformas de la contratación.

Mediante el Real Decreto-Ley 5/2001, de 2 de marzo, de Medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad (BOE 3 de marzo de 2001), se pusieron en marcha nuevas reformas de la legislación laboral que han afectado especialmente a algunas modalidades de contratación, han creado nuevos modelos de contratos, así como un nuevo supuesto de extinción del contrato de trabajo y, junto a otras modificaciones de diverso alcance, han mantenido y consolidado el contrato de fomento del empleo con menor coste de extinción, introducido por la reforma del año 1997.

El diálogo social que a lo largo del año 2001, en otros ámbitos logró resultados importantes, no permitió llegar a acuerdos en relación con la contratación. Por ello, a diferencia de lo acaecido en 1997, cuando las reformas de la contratación fueron fruto de lo pactado en el Acuerdo Interconfederal sobre Estabilidad del Empleo (AIEE), el contenido del Real Decreto-Ley 5/2001 no ha sido resultado del consenso entre los interlocutores sociales y el Gobierno. En esta materia no parece suficiente compartir un mismo diagnóstico acerca de la todavía negativa relación existente entre estabilidad y temporalidad para llegar a acuerdos entre los interlocutores sociales sobre las medidas más adecuadas de reforma de la normativa laboral que podrían adoptarse para atajar la excesiva temporalidad de los contratos de trabajo[66].

Entre la flexibilidad y la seguridad

La aprobación del Real Decreto-Ley 5/2001 se produce en el contexto de la revisión intermedia del proceso abierto en Luxemburgo y la aprobación de las conclusiones de la cumbre celebrada en Lisboa, en marzo del año 2000, que fijaron objetivos concretos cuantificables y plazos para su consecución y, después de que la Comisión Europea presentase, en septiembre de 2000, su Informe sobre la situación del empleo en los Estados miembros, una vez examinadas las respectivas políticas (COM- 2000, 551 final). En esta nueva fase de la Estrategia Europea de Empleo, en la que se mantienen los cuatro pilares, se propusieron, entre otros objetivos genéricos, proseguir los esfuerzos realizados, contando con la co-

[66] De acuerdo con la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 5/2001, el proceso de diálogo social desarrollado, aunque no alcanzara resultados concretos, «sí habría permitido conocer las posiciones de los interlocutores sociales y las fórmulas que desde estas posiciones se han considerado más positivas, lo que sin duda ha influido en la configuración final de esta reforma legal».

laboración de los interlocutores sociales, para adaptar las relaciones laborales, incluida la normativa laboral al desarrollo de nuevas formas de organización del trabajo «garantizando un equilibrio adecuado entre flexibilidad y seguridad».

En abril de 2001, cuando el Gobierno presenta el Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España (PNAE), ya cuenta con la aprobación de una norma de reforma de aspectos puntuales de la legislación laboral: el Real Decreto-Ley 5/2001. Así, aunque el PNAE no contemplaba expresamente medidas concretas de reforma laboral, algunas de sus directrices apuntaban o presuponían la adopción de cambios normativos en materias relativas a la contratación, a la denominada fiscalidad del empleo, a la integración de determinados colectivos con especiales dificultades en el mercado de trabajo o a la conciliación de la vida familiar y laboral.

En torno a éstas y otras materias han girado finalmente las reformas legales de 2001 para lo que, además de esta primera disposición de urgencia, el Gobierno ha aprobado a lo largo del año otras disposiciones, como el desarrollo reglamentario, que estaba aún pendiente, de la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de Conciliación de la vida familiar y laboral, para lo que se aprobó el Real Decreto 1251/2001, de 16 de noviembre. También, al finalizar el año, con el fin de incrementar las tasas de empleo y actividad de los trabajadores mayores y regular un sistema gradual o flexible de acceso a la jubilación, se aprobó el Real Decreto-Ley 16/2001, de 27 de diciembre. Con todo, ha sido 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, resultado de la tramitación parlamentaria del Real Decreto-Ley, la que ha incorpo-rado los cambios más relevantes, hasta el punto de haber dado lugar a que se pueda hablar de una nueva reforma laboral en el año 2001, que vendría a completar la serie de las anteriores reformas de 1994 y 1997, a pesar de las diferencias de alcance y contenido entre ellas.

En su conjunto, la nueva reforma insiste en algunas de las líneas de intervención legal realizadas en la reforma de 1997, en particular, en relación con determinados aspectos de las modalidades contractuales temporales y de fomento de la contratación indefinida, tal como se diseñaron en el AIEE, con alguna novedad significati-

va, como la que representa la supresión de la vigencia limitada de la modalidad de contrato de fomento del empleo. También son fruto de esta nueva reforma las notables correcciones realizadas en el régimen jurídico del trabajo a tiempo parcial establecido en el Real Decreto-Ley 15/1998, a raíz del acuerdo específico suscrito en 1998 entre el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas, con la oposición de las organizaciones empresariales: el Acuerdo sobre el Trabajo a Tiempo Parcial[67].

A pesar de la corta vigencia del Real Decreto-Ley 5/2001, de 2 de marzo, una somera descripción de sus principales novedades, permite analizar mejor el contenido del «paquete» de reformas incorporado posteriormente en la Ley 12/2001, de 9 de julio, norma que matiza y completa bastantes de los contenidos del Real Decreto-Ley, pero sin alterar sustancialmente las líneas básicas y las materias tratadas por éste.

Así, de forma resumida, las materias que el Real Decreto-Ley 5/2001 aborda son las siguientes:

— Se mantiene el contrato para el fomento de la contratación indefinida, para el que prevé una indemnización por despido objetivo improcedente de 33 días de salario por año trabajado con el límite de veinticuatro mensualidades, de acuerdo con su regulación original en la Ley 63/1997.

— La creación de un nuevo contrato, el contrato de inserción, modalidad de contratación temporal por la que la Administración Pública contrata a un demandante de empleo, para realizar una obra o servicio de interés general o social, como medio de adquisición de experiencia laboral y mejora de la ocupabilidad de determinados colectivos.

— También en relación con los contratos temporales se debe al Real Decreto- Ley 5/2001 la reducción de 13,5 meses a 12 meses la duración máxima del contrato eventual cuando por convenio se amplíe la máxima legal de 6 meses de duración.

[67] Una exposición de su contenido y de las posiciones de las partes en la negociación de aquel Acuerdo en CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 1998,* págs. 253 y ss.

— La supresión en el contrato de formación del límite de edad para contratar —entre16 y 21 años— en el caso de desempleados minusválidos, o que lleven más de tres años sin actividad laboral, en situación de exclusión social o que se incorporen a programas de escuelas taller, casas de oficio y talleres de empleo, así como extranjeros durante los dos primeros años de vigencia de su permiso de trabajo.

— El establecimiento de una indemnización, a la finalización de los contratos temporales por expiración del tiempo convenido o finalización de la obra o servicio de 8 días por año trabajado, o, en su caso, la que se determine por la negociación colectiva, con la excepción de los contratos formativos, los de interinidad y los de inserción. Se acompaña de una llamada a la negociación colectiva para establecer requisitos adicionales dirigidos a prevenir los abusos en la utilización sucesiva de la contratación temporal.

— La modificación de la regulación del contrato a tiempo parcial en diversos aspectos, entre los que destacan la supresión del límite máximo del 77 por 100 de la jornada laboral, la simplificación del anterior régimen de las horas complementarias y la flexibilización de la distribución horaria de la jornada.

— La creación de un nuevo supuesto de extinción del contrato por causas objetivas por el que los contratos indefinidos, cuyo objeto sea la ejecución de planes y programas públicos sin dotación económica estable, podrán ser extinguidos cuando la consignación presupuestaria sea insuficiente para el mantenimiento del puesto de trabajo.

— El reconocimiento de nuevos derechos de información de los trabajadores en supuestos de subcontratación.

— Más que por su alcance normativo directo, por su significado cara a posteriores cambios del marco regulador de la jubilación, destaca la derogación de la disposición adicional décima del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en la que, en relación al límite máximo de edad para trabajar, se daba cobertura a la utilización de la jubilación forzosa y retirada de los trabajadores de mayor edad del mercado de trabajo, como instrumento de política de empleo.

— Por último, a través de este Real Decreto-Ley se establece un nuevo Programa de Fomento de Empleo para el año 2001, aplicable desde el día 4 de marzo, con nuevos incentivos a la contratación indefinida[68].

Más reformas de la legislación laboral con la Ley 12/2001, de 9 de julio

Estas cuestiones y algunas más no contempladas en el Real Decreto-Ley 5/2001, de 2 marzo, tras su remisión al Congreso de los Diputados para su tramitación como ley, forman parte sustancial del contenido de la Ley 12/2001 de 9 de julio de 2001, configurando una nueva reforma laboral, que ha acabado por afectar a bastantes preceptos del Estatuto de los Trabajadores (ET) y, en suma, de mayor amplitud y alcance que la que anticipaba la aprobación en marzo como legislación de urgencia del Real Decreto-Ley[69].

Reformas de la contratación indefinida

El mantenimiento del contrato para el fomento de la contratación indefinida es uno de los aspectos más destacables de esta nueva reforma. Además de modificar ligeramente su anterior ámbito subjetivo lo más significativo es que no tiene establecido un límite de vigencia temporal, sino que, de acuerdo con la disposición adicional primera de la Ley 12/2001, «en el marco del diseño de los planes y programas de política de empleo y del análisis del funcionamiento del mercado de trabajo, el Gobierno procederá a evaluar los efectos de esta medida para el fomento de la contratación indefinida, a fin de determinar la necesidad o no del mantenimiento de la misma y proponer, en su caso, las modificaciones que procedan».

El ámbito subjetivo del contrato se ciñe a los siguientes grupos o colectivos de trabajadores desempleados, que deben estar inscritos en

[68] La disposición adicional trigésimo primera de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, había prorrogado hasta el 17 de mayo de 2001 el Programa de Fomento del Empleo para el año 2000 establecido en el artículo 28 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, también de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.

[69] Publicado el Real Decreto-Ley 5/2001, de 2 de marzo, con anterioridad al cierre de la anterior edición de la Memoria del año 2000, su contenido se describe en dicha edición. Véase CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 2000,* págs. 247-250 y tablas II-1 y II-2, con cuadros comparativos de la legislación reformada y de los incentivos establecidos.

la oficina de empleo: jóvenes de 16 a 30 años (antes entre 18 y 29); mujeres en profesiones u ocupaciones con menor índice de empleo femenino, mayores de 45 años, parados inscritos al menos durante seis meses como demandantes de empleo (antes mínimo un año) y minusválidos. Además pueden ser contratados bajo la modalidad todos los trabajadores que vean convertido su contrato temporal, celebrado antes del 31 de diciembre de 2003, en indefinido.

Se ha reducido de doce meses a seis el periodo anterior a la celebración del contrato durante el cual la empresa no debe haber efectuado despidos objetivos declarados improcedentes por sentencia judicial ni despidos colectivos.

Como se recordará, la principal excepción al régimen jurídico del contrato indefinido ordinario de esta modalidad es su coste de extinción, porque cuando se extinga por causas objetivas y dicha extinción sea declarada improcedente, la cuantía de la indemnización a la que se refiere el artículo 53.5 ET, será de 33 días de salario por año de servicio, en lugar de 45 días, y tendrá como límite máximo veinticuatro mensualidades, en lugar de cuarenta y dos.

Contratos formativos

El contrato de formación, que puede celebrarse con trabajadores mayores de 16 años y menores de 21, cuando carezcan de titulación adecuada para celebrar un contrato en prácticas, salvo cuando se concertase con un trabajador minusválido, conforme a la última redacción del Estatuto de los Trabajadores (art. 11.2) es objeto de una modificación de su ámbito subjetivo en virtud de la cual se podrá celebrar con desempleados de más de 21 años en quienes concurran determinados caracteres y/o circunstancias. En concreto:

— Trabajadores extranjeros durante los dos primeros años de vigencia de su permiso de trabajo, salvo que acrediten la formación y experiencia necesarias para el desempeño del puesto de trabajo.

— Quienes lleven más de tres años sin actividad laboral.

— Quienes se encuentren en situación de «exclusión social».

— Los que se incorporen como alumnos-trabajadores a los programas de escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo.

La inicial indeterminación del delicado concepto jurídico de situación de «exclusión social» que posibilita realizar el contrato de formación sin aplicar el límite de edad de 21 años como contrato temporal de menor coste laboral, con el loable propósito de promover la integración o inclusión pero no exento de riesgo de utilización no adecuada, fue solventada con una pormenorizada relación de supuestos y circunstancias tras la tramitación y conversión del Real Decreto-Ley en ley. En virtud de ésta última, la situación de exclusión social que habilita para la concertación del contrato de formación sin limitación máxima de edad, se acreditará por los correspondientes servicios sociales competentes y quedará determinada por la pertenencia a alguno de los siguientes colectivos:

— Perceptores de rentas mínimas de inserción, o cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza, según la denominación adoptada por cada Comunidad Autónoma.

— Personas que no pueden acceder a las prestaciones anteriores por falta de requisitos, (periodo exigido de residencia o empadronamiento o para la constitución de la constitución de una unidad perceptora u otros), o por haber agotado el periodo máximo de percepción de aquéllas.

— Jóvenes mayores de dieciocho años y menores de treinta años, procedentes de instituciones de protección de menores.

— Personas con problemas de drogadicción o alcoholismo que se encuentren en procesos de rehabilitación o reinserción social.

— Internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo, así como liberados condicionales y ex-reclusos.

Con independencia de tales situaciones, la ley ha conferido autorización al Gobierno para modificar la consideración de exclusión social que habilita para la concertación del contrato de formación, sin aplicar el límite máximo de edad, atendiendo a la situación política de empleo en cada momento.

Paralelamente a la regulación de las situaciones de exclusión social que habilitan para realizar contratos de formación sin límite de edad, la Ley 12/2001 ha dado un paso más, al introducir y reconocer las empresas de inserción, reclamadas desde los sectores de la economía social desde hace tiempo y que ya fueron objeto de un compromiso en el Plan Nacional de Acción para el Empleo del año 2001. Mediante una disposición adicional se ha dado acogida a estas forma singular de actividad empresarial, caracterizada por constituir su fin social la promoción e inserción de personas en el mundo productivo y laboral, compatible con el desarrollo de actividades económicas y productivas. Su efectiva creación aún está pendiente del anunciado desarrollo reglamentario de la ley a cuya regulación ésta ha remitido aspectos tales como la contratación de trabajadores en riesgo de exclusión o el registro en el que estas empresas podrán inscribirse.

Otra reforma del contrato a tiempo parcial

El contrato a tiempo parcial ha sido una vez más objeto de una reforma sustancial. El tiempo de trabajo que lo definía y delimitaba respecto al contrato a tiempo completo, establecido desde 1998 en «hasta el 77 por 100 de la jornada del Convenio Colectivo de aplicación o, en su defecto, de la jornada ordinaria máxima legal», ha sido sustituido por una configuración temporal de perfiles menos precisos. En virtud de la nueva redacción del artículo 12.1 ET en adelante se entenderá celebrado a tiempo parcial el contrato de trabajo cuando se concierte para prestar servicios un número de horas al día, a la semana, al mes o al año «inferior a la jornada de trabajo de un trabajador a tiempo completo comparable». Al igual que en la primera reforma importante del contrato a tiempo parcial del año 1994[70], se flexibiliza la contratación permitiendo celebrar el contrato con sólo una duración del tiempo de prestación de servicios inferior a la ordinaria en la empresa, con lo que se amplían las posibilidades de utilización. A efectos de esta nueva delimitación del contrato a tiempo parcial se especifica que por trabajador

[70] La primera reforma importante de la regulación del contrato a tiempo parcial en el Estatuto de los Trabajadores fue la aprobada en 1984, mediante la Ley 32/1984, de 2 de agosto que amplió el ámbito subjetivo previsto en el texto de la Ley 8/1980 que estaba limitado a los desempleados perceptores de prestación por desempleo, los que hubieren agotado la percepción de la misma y continuaran en desempleo, los trabajadores agrarios en desempleo y los jóvenes menores de 25 años, «en tanto persistan las actuales circunstancias de empleo» (disposición transitoria tercera ET texto de 1980).

«a tiempo completo comparable» se entenderá a un trabajador de la misma empresa y centro de trabajo, con el mismo tipo de contrato de trabajo y que realice un trabajo idéntico o similar. Para el supuesto de que en la empresa no hubiera ningún trabajador comparable a tiempo completo, se considerará la jornada a tiempo completo prevista en el convenio colectivo de aplicación o, en su defecto, la jornada máxima legal. Es decir que se vuelve a la configuración anterior al Real Decreto-Ley 15/1998, sólo que la referencia más difusa a «la jornada habitual en la actividad de que se trate en dichos periodos de tiempo», establecida en la redacción del artículo 12.1 ET debida al Texto Refundido del ET, Real Decreto Legislativo 1/1995 con origen en la Ley 10/1994, de 19 de mayo, se cambia por una fórmula aparentemente más precisa —trabajador a tiempo completo comparable o en su defecto, jornada del convenio o la máxima legal— que tampoco, como en cualquiera de sus formulaciones pasadas, es una frontera totalmente nítida en todos los supuestos en los que se haya de delimitar el trabajo a tiempo completo y parcial.

También se suprime el requisito formal de que figure en el contrato el número de horas ordinarias de trabajo al día, a la semana, al mes o al año contratadas y la distribución «horaria y su concreción mensual, semanal y diaria, incluida la determinación de los días en los que el trabajador deberá prestar servicios», lo que es otra forma de flexibilizar la anterior regulación.

A esta misma finalidad flexibilizadora responde la modificación del régimen jurídico de las horas complementarias que introdujo también la reforma de 1998, aunque se mantiene el concepto de horas complementarias, pues siguen considerándose como tales aquellas cuya posibilidad de realización haya sido acordada, como adición a las horas ordinarias pactadas en el contrato a tiempo parcial, mediante un pacto específico y a las que se aplica un régimen jurídico singular que es el que se ha modificado. No obstante, existe la posibilidad de que dicho régimen en determinados aspectos se mantenga ya que puede ser objeto de regulación por la negociación colectiva sectorial o inferior.

Sigue vigente la exigencia de un pacto especifico entre empresario y trabajador para que éste quede obligado a realizar horas complementarias a las que sean objeto del contrato a tiempo par-

cial. El pacto puede ser formalizado al tiempo de suscribir el contrato a tiempo parcial o con posterioridad, habiéndose extendido al mismo (al pacto de horas complementarias), la facultad de determinar la distribución y forma de realización de las horas complementarias que en la versión de 1998 se atribuía a los convenios colectivos sectoriales o, en su caso, de ámbito inferior. No obstante, los convenios pueden regular sobre dicho aspecto y en tal caso el pacto de horas complementarias habría de respetar lo dispuesto al respecto en el convenio colectivo de aplicación.

Destaca también en la modificación del régimen de horas complementarias la supresión en la ley de las reglas relativas a la distribución de su realización de forma proporcional por trimestres y su posible consolidación, lo que no impide que la negociación colectiva pudiera instaurar reglas similares a las anteriormente previstas en la ley en ambos aspectos y dentro de los correspondientes ámbitos de aplicación.

Se mantiene en vigor el anterior límite general a la realización de horas complementarias del 15 por 100 de las horas ordinarias de trabajo objeto del contrato a tiempo parcial, salvo previsión expresa de la negociación colectiva; pero se ha elevado el número total de horas complementarias permitidas legalmente, al pasar del 30 al 60 por 100 el porcentaje máximo que sobre las horas ordinarias podrá pactarse en convenio colectivo.

No obstante, se mantiene como exigencia legal, la obligación del empresario de dar a conocer con una antelación mínima de siete días el día y la hora de realización de las horas complementarias, salvo que se establezca otra cosa en convenio colectivo.

Por último, aunque se suprime el derecho anteriormente reconocido al trabajador de denunciar el pacto de horas complementarias, se ha previsto que, una vez cumplido el año, por renuncia del trabajador, pueda quedar sin efecto, mediando un preaviso de quince días, en razón a determinadas circunstancias que la ley expresamente señala: la atención a las responsabilidades familiares enunciadas en el artículo 37.5 del ET (guarda legal de un menor de seis años o minusválido físico, psíquico o sensorial o cuidado de familiares); necesidades formativas, en la forma que reglamentariamente se determine, siempre que se acredite la incompatibilidad horaria, así como por incompatibilidad con otro contrato a tiempo parcial.

El contrato indefinido de trabajos fijos-discontinuos deja de ser una especie de contrato a tiempo parcial indefinido y pasa a estar regulado en el artículo 15.8 ET cuando se concierte para realizar trabajos que tengan el carácter de fijos-discontinuos y no se repitan en fechas ciertas dentro del volumen normal de la actividad de la empresa, desapareciendo en la ley toda mención a esta forma de parcialidad de carácter indefinido y a su precedente regulación sobre el régimen de llamada y los efectos de su incumplimiento[71]. Por tanto, habrá de ser a través de la negociación colectiva como podrá determinarse en los ámbitos correspondientes y en razón del tipo de actividad y demás circunstancias el régimen aplicable a esta forma de contratación. Ahora bien, sigue siendo de aplicación la regulación del contrato a tiempo parcial celebrado por tiempo indefinido a los supuestos de trabajos discontinuos que se repitan en fechas ciertas. Teniendo en cuenta las peculiaridades de algunos sectores productivos se ha dejado abierta la posibilidad de que los convenios colectivos de dicho ámbito puedan hacer uso de la modalidad de tiempo parcial para regular la contratación fija discontinua de cualquier modalidad, es decir, con periodicidad cierta o no. También se ha delegado desde la ley al convenio de sector la capacidad de establecer requisitos y especialidades para la conversión de contratos temporales en contratos de fijos-discontinuos.

Alargamiento de la vida activa y acceso flexible a la jubilación

El contrato de relevo ha sido objeto de cambios significativos tendentes a incentivar su uso mediante una mayor flexibilidad de la jornada y de su duración temporal, en sintonía y anticipándose así a las reformas de la jubilación en el ámbito de la Seguridad Social implantadas posteriormente, mediante la aprobación del Real Decreto-Ley 16/2001, de 27 de diciembre, de Medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, que desarrolla, en parte, el Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social, suscrito el 9 de abril de 2001 por CEOE, CEPYME y CCOO, sin el apoyo de UGT[72].

---

[71] La regulación del régimen de llamada y los efectos de su incumplimiento ha pasado literalmente del artículo 12.3.b) al artículo 15.8 ET.

[72] Los comentarios al Real Decreto-Ley 16/2001, de 27 de diciembre, de Medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, que desarrolla el Acuerdo de 9 de abril de 2001 se realizan en el capítulo III, en el epígrafe correspondiente a Protección social.

La escasa utilización que se ha venido haciendo de la modalidad de contrato de relevo, como una variable de contrato a tiempo parcial, y la nueva filosofía que preside las reformas de la jubilación en el campo de la protección social, dirigidas a alargar la edad de acceso a la jubilación y a flexibilizar y graduar el tránsito desde la vida laboral activa, se traducen en el plano normativo en dos reformas del Estatuto de los Trabajadores: la derogación de la disposición adicional décima que autorizaba al Gobierno a utilizar la jubilación forzosa como instrumento de la política de empleo y una distinta regulación del contrato de relevo mediante la reforma del apartado 6 del artículo 12 del Estatuto de los Trabajadores acorde con la desaparición de la rígida frontera entre actividad laboral y jubilación marcada por el cumplimiento de la edad de 65 años fijada, con carácter general, como edad de acceso a la jubilación.

El giro dado a la modalidad de contrato de relevo consiste en que la figura pierde su anterior correspondencia prácticamente total con la vacante dejada por el trabajador que accedía a la jubilación parcial y a un contrato a tiempo parcial en el periodo máximo de los cinco años anteriores a la edad exigida para la jubilación. Así ni el tiempo de trabajo ni el puesto de trabajo tendrán que guardar una identidad con el que deja vacante el jubilado parcialmente. Como únicos límites se establece que la duración de la jornada del relevista será como mínimo la de la jornada dejada vacante, pudiendo celebrarse a tiempo completo o a tiempo parcial, incluso ser la jornada simultánea a la del jubilado. El puesto de trabajo podrá ser el mismo del trabajador sustituido «o uno similar», entendiéndose por tal el desempeño de tareas correspondientes al mismo grupo profesional o categoría equivalente. La duración del contrato podrá ser indefinida o temporal, hasta que alcance el sustituido la edad de jubilación, pudiéndose prorrogar de forma indefinida o anualmente, si éste prolongara más allá de dicha edad su permanencia en la actividad. La reforma se encamina no tanto a incentivar el empleo, ofreciendo una modalidad más de contrato a tiempo parcial a trabajadores desocupados que se empleen en parte de la actividad dejada por trabajadores próximos a la edad de jubilación —que era el objetivo de la regulación precedente, con los conocidos escasos resultados— como a la nueva finalidad de facilitar una mayor permanencia en la vida activa de los mayores posibilitando un acceso gradual a la jubilación, combinando ésta con una actividad laboral reducida incluso más allá de la edad habitual —65

años— en que reuniendo los requisitos para percibir pensión, tendría lugar normalmente la retirada de la vida laboral.

En cuanto a la regulación del contrato a tiempo parcial del trabajador jubilado de forma parcial, suprimida la limitación en porcentaje del 77 por 100 de la jornada completa para conceptuar el contrato a tiempo parcial, la nueva redacción del artículo 12.6 ET establece que se entenderá como contrato a tiempo parcial el celebrado por el trabajador que concierte con su empresa una reducción de su jornada de trabajo y de su salario de entre un mínimo de un 25 por 100 y un máximo de un 85 por 100, pudiéndose suscribir el contrato cuando reúna las condiciones exigidas para tener derecho a la pensión contributiva de jubilación, salvo la edad que habrá de ser inferior en como máximo cinco años a la exigida o, como importante novedad, «cuando, reuniendo las citadas condiciones, haya cumplido dicha edad».

Contratación temporal causal

El contrato eventual apenas sufre alguna alteración, salvo la que antes se indicó que incorporó el Real Decreto-Ley 5/2001, reduciendo de 13,5 meses (tres cuartas partes del periodo de referencia de 18), a 12 meses, la duración máxima del contrato en los supuestos en que el convenio colectivo sectorial estatal o, en su defecto, el convenio colectivo sectorial inferior hayan determinado ampliar el máximo legal de 6 meses de duración (con un periodo de referencia de 12). Aunque se mantiene en 18 meses el periodo de referencia cuando la negociación lo habilite y también el máximo de las tres cuartas partes, se añade un distinto límite de 12 meses máximo. La Ley 12/2001 no añade otros cambios en la configuración de la modalidad. Ambas disposiciones incorporan la prohibición de suscribir más de una prórroga en los contratos eventuales concertados por periodo inferior al máximo legal o convencional, con lo que se eleva de rango una importante limitación al uso de la modalidad que estaba vigente desde 1998 pero con carácter reglamentario[73].

[73] El Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada, introdujo una importante limitación en la utilización del contrato eventual, al prohibir la realización de más de una prórroga cuando se concierte por

Ni el contrato de obra [art. 15.a) ET], ni el contrato de interinidad [art.15.c) ET], se han visto afectados en su configuración legal por la reforma, pero el precepto en cuestión a través del cual se regulan los supuestos de contratación no indefinida o con duración determinada por las causas tasadas que el mismo establece, ha sido modificado por la aparición de un nuevo supuesto de contratación temporal: el contrato de inserción a cuya regulación responde el añadido de una letra d) al artículo 15 ET.

Nuevo contrato temporal causal: el contrato de inserción

El contrato de inserción, apareció inicialmente configurado en el Real Decreto-Ley 5/2001 como una modalidad limitada subjetivamente a la contratación de «un demandante de empleo por parte de una Administración Pública», lo que la Ley 12/2001 precisó como «desempleado inscrito en una oficina de empleo», con el objeto, también limitado, de realizar «una obra o servicio de interés general o social, dentro del ámbito de sus competencias, como medio de adquisición de experiencia laboral y mejora de la ocupabilidad del desempleado participante»[74]. La Ley amplió también de manera importante su ámbito de aplicación, al posibilitar que no sólo la Administración Pública pueda contratar de esta forma, sino que la extiende a las entidades sin ánimo de lucro, lo que permite entender comprende asociaciones, fundaciones y demás organizaciones o entidades en cuya constitución y fines esté expresamente excluido el ánimo de lucro. Si bien no se ha establecido límite de duración máxima al nuevo contrato, se ha determinado que los trabajadores participantes en estos programas no puedan repetir su participación hasta transcurridos tres años desde la finalización de un anterior contrato de esta naturaleza, siempre y cuando el trabajador haya sido contratado bajo esta modalidad contractual por un período superior a nueve meses en los últimos tres años.

---

plazo inferior a la duración máxima legal o convencionalmente establecida. Esta medida tuvo su reflejo en los datos sobre contratos celebrados desde entonces, que se recogen en las Memorias del Consejo de los años 1999 y 2000 que muestran un descenso del número de contratos eventuales y su mayor duración media en esos años posteriores a la citada disposición reglamentaria.

[74] Resulta significativo el que en la redacción del nuevo apartado d) del artículo 15 ET se haya recogido que «la incorporación de desempleados a esta modalidad contractual estará de acuerdo con las prioridades del Estado para cumplir las directrices de la estrategia europea por el empleo». El sentido de este texto sería referir las contrataciones de inserción laboral a las orientaciones y prioridades respecto a los grupos sociales y colectivos de desempleados señalados en las líneas de actuación propuestas para las políticas de empleo a partir de la denominada Estrategia Europea del Empleo.

La retribución de los trabajadores con un contrato de inserción se encomienda al acuerdo entre las partes, sin que pueda ser inferior a la establecida, en su caso, para estos contratos, en el convenio colectivo aplicable. Hay que suponer que a falta de previsión en convenio, el pacto entre las partes tendrá el límite del salario mínimo interprofesional, aunque la redacción de la norma después de su conversión en ley, mejorando la inicial del Real Decreto, no lo precise. La financiación de estas contrataciones corre a cargo de los servicios públicos de empleo, a través de las partidas de gasto que correspondan. Dichos servicios públicos subvencionarán los costes salariales y de Seguridad Social; los primeros en la cuantía equivalente a la base mínima del grupo de cotización al que corresponda la categoría profesional desempeñada por el trabajador y los segundos en el importe de las cuotas derivadas de dichos salarios, todo ello con independencia de la retribución que finalmente perciba el trabajador.

La entrada en vigor del nuevo contrato se pospuso hasta el 1 de enero de 2002 y la Ley autorizó al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para modificar el contenido de los programas en cuyo marco se podrán financiar los contratos de inserción, así como para establecer nuevos programas públicos de mejora de la ocupabilidad o excepcionar su aplicación a la nueva modalidad. Mientras tanto, los programas a los que se han de acoger las contrataciones de inserción son los regulados reglamentariamente en 1997 y 1998[75].

Indemnización al finalizar el contrato temporal

Otras limitaciones y garantías incorporadas a la regulación de la contratación temporal dirigidas a reforzar el principio de estabilidad en el empleo, como anuncia la Exposición de Motivos de la Ley 12/2001, consisten en la creación de una indemnización con ocasión de la extinción de los contratos de duración determinada, para lo que se modifica el artículo 49.1.d) ET. Dicha indemniza-

[75] Se trata de la Orden Ministerial de 19 de diciembre de 1997, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas por el INEM, en el ámbito de la colaboración con órganos de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos, universidades e instituciones sin ánimo de lucro, que contraten trabajadores desempleados para la realización de obras y servicios de interés general y social y de la Orden Ministerial de 26 de octubre de 1998, por la que se establecen las bases para la concesión de subvenciones por el INEM, en el ámbito de la colaboración con las Corporaciones locales para la contratación de trabajadores desempleados en la realización de obras y servicios de interés general y social.

ción sólo se aplica a los supuestos de extinción del contrato por cumplimiento del término de su duración, realización de la obra o servicio que sea su objeto y no cuando intervenga otra causa extintiva como la dimisión del trabajador, el despido, el mutuo acuerdo entre las partes, etc. La cuantía que se ha fijado es de ocho días de salario por año trabajado o la establecida, en su caso, en «la normativa específica de aplicación», lo que hay que entender remite a la posible fijación por convenio colectivo de una cantidad distinta que habría que entender superior a la legal. Del derecho a percibir esta indemnización se ha excluido la finalización de los contratos de interinidad, inserción y formativos. Teniendo en cuenta que la duración máxima en el caso de contratos eventuales es de doce meses, la indemnización podría superar dicha cantidad mínima en los contratos de obra y servicio cuando tengan una duración superior.

Transposición de la Directiva sobre trabajo de duración determinada

A la misma finalidad de reducir la temporalidad responde la incorporación de cuatro nuevos apartados al artículo 15 ET en virtud de los cuales se añaden determinadas garantías y derechos de los trabajadores con contratos temporales, que son transposición de la Directiva 1999/70/CE, del Consejo, de 29 de junio, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y la CEEP sobre el trabajo de duración determinada, que se concretan en las siguientes:

— Un llamamiento general a los convenios colectivos de cualquier ámbito (en el Real Decreto-Ley 5/2001 sólo a los convenios sectoriales) para que establezcan requisitos dirigidos a prevenir los abusos en la utilización sucesiva de la contratación temporal, algo que, sin necesidad de un expreso llamamiento legal los convenios siempre han estado en condiciones de poder realizar, al menos potencialmente, otra cosa es cómo y con qué efectos.

— Un expreso reconocimiento de los principios de igualdad y proporcionalidad. Respecto al principio de igualdad, con el recordatorio de que los trabajadores con contratos temporales y de duración determinada tendrán los mismos derechos que los trabajadores con contrato de duración indefinida, sin perjuicio de las particularidades especificas de cada una de las modalidades contractuales en materia de extinción del contrato y de aquellas expresamente previstas en la Ley en relación con los contratos formativos y con el contrato de

inserción. La igualdad se atempera con la introducción del criterio de proporcionalidad, de manera que se ha dispuesto que, «cuando corresponda, en atención a su naturaleza, tales derechos serán reconocidos en las disposiciones legales y reglamentarias y en los convenios colectivos de manera proporcional, en función del tiempo trabajado».

— Como garantía adicional se establece que, cuando un determinado derecho o condición de trabajo esté atribuido en las disposiciones legales o reglamentarias y en los convenios colectivos en función de una previa antigüedad del trabajador ésta deberá computarse según los mismos criterios para todos los trabajadores, cualquiera que sea su modalidad de contratación.

— Derecho de los trabajadores temporales de la empresa a ser informados sobre la existencia de puestos de trabajo vacantes, con el fin de garantizarles las mismas oportunidades de acceder a puestos permanentes que a los demás trabajadores.

— Además, se hace una llamada a la negociación colectiva en dos direcciones, para señalar que los convenios colectivos podrán establecer criterios objetivos y compromisos de conversión de los contratos de duración determinada en contratos indefinidos y para que faciliten el acceso de los trabajadores con contratos temporales a la formación continua.

Completa las reformas sobre la contratación temporal o de duración determinada el incremento, en un 36 por 100, de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes en los contratos temporales cuya duración efectiva sea inferior a siete días. Su fin, según la Exposición de Motivos de la Ley 12/2001, sería evitar la utilización abusiva de la contratación temporal de corta duración[76].

Con la misma finalidad y la de dotar de mayor seguridad jurídica a la vinculación del personal en periodo de formación o que realice investigación científica en organismos o en instituciones sin

[76] Se ha apuntado como eventual causa para este concreto incremento en la cotización evitar aquellas bajas y altas sucesivas que pudieran tratar de eludir la cotización durante los días de descanso semanal del trabajador.

ánimo de lucro que realicen actividades de investigación y desarrollo tecnológico, se ha modificado la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica. Son dos las modalidades de contratación previstas en estos casos: el contrato para obra o servicio determinado del artículo 15.1.a) ET cuando su objeto sea la realización de un proyecto especifico de investigación, sin apenas particularidades; y el contrato para la incorporación de investigadores al sistema español de ciencia y tecnología celebrado al amparo del artículo 11.1 ET como contrato de prácticas, en este caso con algunas particularidades que se han previsto en la Ley.

La subcontratación de obras y servicios

Sin modificar el alcance de la responsabilidad por las obligaciones de naturaleza salarial y de cuotas de Seguridad Social que, en determinadas circunstancias, nace de la relación de subcontratación de obras y servicios entre empresas, conforme a la redacción original del artículo 42 ET, la reforma trata de responder a los problemas de inseguridad jurídica de la proliferación de subcontrataciones en cadena que suele conllevar el fenómeno de la descentralización productiva. Para ello incrementa los derechos de información de los trabajadores de empresas principales, a través de sus representantes; así como los de los trabajadores de las empresas contratistas y subcontratistas, también con la intermediación de sus representantes y, de forma directa, en lo que se refiere a la información sobre la identidad —nombre o razón social, domicilio y número de identificación fiscal— de la empresa principal para la que en cada momento se presten servicios.

Por lo que se refiere a la información que se ha de proporcionar a los respectivos representantes, y sin perjuicio de la información en materia de subcontratación[77] prevista en el artículo 64.1.1.º

[77] El artículo 64.1.1º ET fue modificado por el Real Decreto-Ley 15/1998, de 27 de noviembre, de Medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo en relación con el trabajo a tiempo parcial. En virtud de dicha reforma, el comité de empresa tiene derecho a recibir información que le será facilitada trimestralmente, al menos, sobre la evolución general del sector económico al que pertenece la empresa, sobre la situación de la producción y las ventas de la entidad, sobre su programa de producción y evolución probable del empleo en la empresa, así como

ET, se ha establecido la obligación de información sobre los siguientes extremos: nombre o razón social, domicilio y número de identificación fiscal de la empresa contratista y subcontratista (en el caso de los representantes de la principal); objeto y duración de la contrata; lugar de ejecución; número de trabajadores que serán ocupados por la contrata o subcontrata en el centro de trabajo de la empresa principal así como medidas previstas desde el punto de vista de la prevención de riesgos laborales.

La responsabilidad que el precepto regula se puede generar, conforme a la redacción inalterada del artículo 42 ET en este aspecto, en los supuestos de empresarios que contraten —se ha añadido «subcontraten»— la realización de obras o servicios correspondientes a la propia actividad[78], en cuyo caso deberán comprobar que dichos contratistas están al corriente en el pago de las cuotas de la Seguridad Social. Al efecto, recabarán por escrito certificación negativa de descubiertos en la Tesorería de la Seguridad Social, la cual debe librar la certificación en el plazo de treinta días, quedando exonerada la empresa principal de responsabilidad transcurrido dicho plazo. Con la salvedad anterior respecto a la Seguridad Social, durante el año siguiente a la terminación del encargo el empresario principal responde solidariamente de las obligaciones salariales contraidas por los «contratistas» (añadido también) y por los subcontratistas (según la redacción original), y de las referidas a la Seguridad Social durante el periodo de vigencia de la contrata. El añadido «contrata» podría interpretarse como un intento de evitar dudas sobre la aplicación de las responsabilidades del precepto, aún cuando concurra más de una relación de subcontratación. Más importante es la supresión en el apartado 2 de este mismo precepto —artículo 42 ET— del límite de responsabilidad anteriormente establecido «de lo que correspondería si se hubiese tratado de su personal fijo en la misma categoría o puestos de trabajo».

---

acerca de las previsiones del empresario sobre celebración de nuevos contratos, con indicación del número de éstos y de las modalidades y tipos de contratos que serán utilizados, incluidos los contratos a tiempo parcial, de la realización de horas complementarias por los trabajadores contratados a tiempo parcial y de los supuestos de subcontratación.

[78] En la actual situación de proliferación de supuestos de subcontratación, característica de una economía de servicios, resulta problemático en ocasiones identificar el alcance de lo que ha de entenderse por obras o servicios correspondientes a la propia actividad, cuestión que la reforma no ha venido a aclarar.

La sucesión de empresa

Mayor amplitud y alcance tiene la reforma del artículo 44 del ET sobre la sucesión de empresa, pues por primera vez se trata de precisar el concepto de sucesión que se utiliza en la norma. Además de concretar las obligaciones que se suceden, se han recogido los derechos de información y consulta de los representantes de los trabajadores, en línea con las previsiones de la Directiva 98/50/CE, del Consejo, de 29 de junio, por la que se modifica la Directiva 77/187/CEE, sobre aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspaso de empresas, de centros de actividad o de partes de centros de actividad.

Respecto a la noción de sucesión de empresa a efectos del mantenimiento de derechos y subrogación de obligaciones que se regula en el precepto, se considerará que existe cuando la transmisión afecte a una entidad económica que mantenga su identidad, entendida como un conjunto de medios organizados a fin de llevar a cabo una actividad económica, esencial o accesoria.

Constituye una garantía para los derechos de protección social de los trabajadores, especialmente en el caso de los debidos a la previsión social complementaria, que se haya especificado que, entre los derechos y obligaciones en que se subroga la empresa que sucede, están comprendidos los derechos laborales y los de «Seguridad Social, incluyendo los compromisos por pensiones, en los términos previstos en su normativa especifica y, en general, cuantas obligaciones en materia de protección social complementaria hubiere adquirido el cedente».

La reforma del artículo 44 ET atiende también a una de las cuestiones que con ocasión de cambios de titularidad de la empresa en caso de fusiones o segregaciones totales o parciales se suelen suscitar: el convenio colectivo aplicable a los trabajadores de la empresa afectados por la sucesión. El nuevo apartado 4 del artículo 44 ET ha venido a establecer que, «salvo pacto en contrario, establecido una vez consumada la sucesión mediante acuerdo de empresa entre el cesionario y los representantes de los trabajadores, las relaciones laborales de los trabajadores afectados seguirán rigiéndose por el convenio colectivo que en el momento de la transmisión

fuere de aplicación en la empresa, centro de trabajo o unidad productiva autónoma transferida». A lo que se ha añadido que tal situación se mantendrá hasta que expire el convenio o hasta la entrada en vigor de otro convenio que resulte aplicable a la entidad económica transferida.

Otra de las cuestiones necesitadas de regulación era la relativa al mandato de los representantes legales de los trabajadores. Se ha dado respuesta con la expresa determinación de que el cambio de titularidad (cuando la empresa, el centro de trabajo o la unidad productiva objeto de la transmisión conserven su autonomía) no extinguirá por sí mismo el mandato de dichos representantes, que seguirán ejerciendo sus funciones en los mismos términos y bajo las mismas condiciones que regían con anterioridad a la sucesión.

Pero es en relación con los derechos de información y consulta donde la nueva redacción del precepto se extiende en concretar los que se reconocen a los representantes legales de los trabajadores y la información que, si no hubiera representantes, han de recibir los trabajadores afectados. En uno u otro caso, cedente y cesionario han de informar sobre determinados extremos de la transmisión: fecha prevista; motivos, consecuencias jurídicas, económicas y sociales para los trabajadores y medidas que se vayan a adoptar.

Las obligaciones de información deberán cumplirse con suficiente antelación, esto es antes de que los trabajadores se vean afectados en sus condiciones, dice la norma. En los supuestos de fusión y escisión de sociedades habrá de proporcionarse tal información, en todo caso, al tiempo de publicarse la convocatoria de las juntas generales que han de adoptar los respectivos acuerdos.

Por lo que se refiere a la consulta, aunque se ha establecido en un nuevo apartado —artículo 44.9 ET— la obligación de consultar antes de adoptar medidas laborales, para las de entidad, como son las que suponen modificación sustancial de condiciones de trabajo de carácter colectivo (jornada, horario, turnos, sistema de remuneración, funciones) o de movilidad geográfica, se remite a la consulta que en cada caso contempla la norma de aplicación en los artículos 41.4 y 40 ET.

Nuevo supuesto de despido objetivo

El Real Decreto-Ley 5/2001 creó un nuevo supuesto de despido objetivo adaptado a la particular condición de la Administración Pública como empleadora. Después de su conversión en ley, el nuevo apartado del artículo 52.c) precisa el supuesto y lo hace extensivo a las entidades sin ánimo de lucro. Se define por tener su causa en la insuficiencia de la correspondiente consignación presupuestaria en el caso de contratos de trabajo indefinidos concertados directamente por las Administraciones Públicas o por entidades sin ánimo de lucro para la ejecución de planes y programas públicos determinados, sin dotación económica estable y financiados mediante consignaciones presupuestarias o extrapresupuestarias anuales consecuencia de ingresos externos de carácter finalista. Asimismo, se declara aplicable el artículo 51.1 ET en este mismo ámbito cuando la extinción afecte a un número de trabajadores igual o superior al establecido en el citado precepto.

El propósito de esta adaptación no sería otro que solventar problemas de aplicación de las causas de los despidos objetivos y colectivos en el ámbito de las Administraciones, dado que si *a priori* no podría descartarse la existencia en dicho ámbito de causas económicas, técnicas, organizativas o productivas, la literalidad del artículo 52.c) ET, pugnaba en bastantes ocasiones con la decisión extintiva de servicios y funciones públicas, en cuyo origen cabe suponer que existía normalmente un acto político —tanto para crearlos como para dejar de prestarlos— y, por tanto, de difícil control judicial, al menos en el orden social. A partir de esta reforma, atendiendo a su interpretación literal bastará con que se acredite por la Administración Pública o entidad sin ánimo de lucro la falta de consignación económica del contrato, sin que importe, ni parezca posible, establecer un control sobre la causa, sea económica, organizativa, técnica o productiva, que está detrás de la decisión de no establecer la dotación económica.

Por lo que se refiere a las entidades sin ánimo de lucro, la justificación habría que encontrarla en la relación que se produce entre algunas de estas entidades-fundaciones, asociaciones etc. y las Administraciones Públicas cuando se financian mediante subvenciones determinados programas que las mismas realizan y que al finalizar justifican la necesidad de extinguir contratos de trabajo vinculados a la ejecución de dichos programas.

Otras reformas menores: empresas de trabajo temporal y Ley de Infracciones y sanciones en el orden social

Al hilo de las anteriores, también se ha reformado la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se Regulan las empresas de trabajo temporal con el fin de adaptar al tiempo máximo de duración del contrato eventual —doce meses— la prohibición para contratar mediante empresas de trabajo temporal la cobertura de puestos que hayan estado cubiertos previamente por otro contrato a través de este tipo de empresas si ha tenido una duración superior, continua o discontinua, a la nueva máxima del contrato eventual, en el mismo periodo de referencia de dieciocho meses anteriores [art. 8.c) LETT]. La segunda modificación de mayor alcance, añade un nuevo apartado al artículo 10 de la LETT, con el fin de posibilitar que las empresas de trabajo temporal celebren contratos de trabajo para la cobertura de varios contratos de puesta a disposición sucesivos con empresas usuarias diferentes, siempre que tales contratos de puesta a disposición estén plenamente determinados en el momento de la firma del contrato de trabajo y respondan en todos los casos a un supuesto de contratación eventual.

También se han establecido nuevas infracciones y sanciones laborales modificando varios preceptos del Texto Refundido de la Ley 5/2000, de 4 de agosto, de Infracciones y sanciones en el orden social, con el fin de sancionar el incumplimiento de obligaciones empresariales relacionadas con el contrato a tiempo parcial del artículo 12 ET y los deberes de información de vacantes a tiempo completo y de duración indefinida existentes en la empresa en los términos de los artículos 12.4 y 15.7 ET —contratos a tiempo parcial y temporales—. Y por la misma razón se ha procedido a tipificar y sancionar los incumplimientos de los nuevos deberes de información establecidos en los supuestos de los artículos 42.3 y 44.7 ET, esto es, en los supuestos de subcontratación y sucesión de empresas.

Conciliación de la vida familiar y laboral

Con el fin de mejorar la normativa de permisos por maternidad-paternidad en el supuesto específico de nacimiento de hijos prematuros o que requieran hospitalización tras el parto, se ha modificado los artículos 37.4 y 48.4 ET, por lo que, para atender al nacido mientras permanezca hospitalizado, se podrán ausentar el padre o la madre durante

una hora o reducir la jornada hasta dos horas con reducción proporcional del salario; y así mismo se podrá iniciar el cómputo del permiso por nacimiento —excepto las seis semanas inmediatamente posteriores— a partir de la fecha del alta hospitalaria en ambos supuestos: parto prematuro y aquellos casos que por cualquier otra causa el neonato deba permanecer hospitalizado a continuación del parto. Se da así respuesta a situaciones inicialmente no previstas en la Ley 39/1999 de Conciliación de la vida familiar y laboral, pero cada vez menos infrecuentes en la realidad actual. Paralelamente, siguiendo la técnica de la Ley de Conciliación de la vida familiar y laboral, se ha modificado la normativa de la función pública —art. 30 de la Ley 30/1984— para trasladar también a este ámbito el reconocimiento de estos mismos derechos.

Finalmente hay que recordar que se ha producido el desarrollo reglamentario de la Ley, mediante la aprobación del Real Decreto 1251/2001, de 16 de noviembre, con lo que en principio se pone fin a los problemas que para la adecuada aplicación de la Ley 39/1999 generaba su aprobación pendiente. El reglamento aprobado ha venido así a regular la vertiente de la acción protectora de la Seguridad Social sobre algunas situaciones contempladas por la ley, en especial la maternidad y el riesgo durante el embarazo. Al mismo tiempo, el Real Decreto supone la reordenación sistemática del régimen jurídico del subsidio por maternidad, su actualización y su separación definitiva de la regulación de la prestación por incapacidad temporal. Igualmente, desarrolla a efectos de las prestaciones de maternidad algunos cambios operados por la Ley 12/2001, de Medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo. Cabe destacar los siguientes aspectos de su contenido:

— Procedimiento y requisitos para el disfrute a tiempo parcial por los trabajadores por cuenta ajena del descanso por maternidad, previo acuerdo entre empresario y trabajador, compatibilizando trabajo y prestación por maternidad, en la parte proporcional que corresponda.

— Regulación del subsidio especial de maternidad, inicialmente previsto para los supuestos de parto múltiple, en los casos de adopción o acogimiento simultáneo de más de un menor.

— Procedimiento para el ejercicio de la alternativa de disfrutar la prestación por maternidad a partir de la fecha del alta hospitalaria para el caso de hijos prematuros y aquellos casos que por cual-

quier otra causa el neonato requiera hospitalización, en coherencia con los cambios introducidos por la Ley 12/2001, de Medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y mejora de su calidad respecto a los permisos de paternidad o maternidad en estos casos.

— Regulación de las causas de revocación de la cesión a favor del padre de parte del descanso por maternidad.

— Extensión del subsidio por maternidad a los trabajadores por cuenta propia incluidos en los distintos Regímenes Especiales y a los trabajadores pertenecientes al Régimen Especial de Empleados de Hogar que sean responsables de la obligación de cotizar.

— Extensión del subsidio por maternidad a los trabajadores por cuenta propia incluidos en los distintos Regímenes Especiales y a los trabajadores pertenecientes al Régimen Especial de Empleados de Hogar que sean responsables de la obligación de cotizar.

— Extensión del subsidio por la situación de riesgo durante el embarazo a las trabajadoras integradas en el Régimen Especial de Empleados de Hogar que presten sus servicios para un hogar con carácter exclusivo.

— Previsión de la posibilidad de que pueda ser el padre el perceptor de la prestación por maternidad durante la totalidad del permiso de descanso, descontando un periodo de seis semanas, en el supuesto de que la madre trabajadora no reúna el periodo mínimo de cotización requerido y siempre que el padre acredite tal requisito.

— Consideración de los períodos de excedencia por cuidado de familiares como situaciones asimiladas al alta, a efectos de las prestaciones de la Seguridad Social. El Real Decreto completa así las previsiones de la Ley 39/1999 que se limitó a equiparar estos periodos a la excedencia por cuidado de hijos en cuanto a sus efectos sobre la relación laboral, omitiendo su tratamiento a efectos de Seguridad Social.

Programa de fomento del empleo en 2001 que acompaña a la reforma laboral

La aprobación de la Ley 12/2001, de 9 de julio, se acompaña con un nuevo programa de incentivos que sustituye al del año 2000

que al haber sido prorrogado en la Ley de acompañamiento a los Presupuestos de 2001, se mantuvo en vigor hasta el 4 de marzo del año pasado. El programa continúa incentivando la transformación de contratos temporales en indefinidos incluidos los contratos fijos discontinuos[79].

Son grupos destinatarios de las bonificaciones los siguientes: mujeres desempleadas entre 16 y 45 años, mujeres desempleadas cuando se contraten para prestar servicios en profesiones u ocupaciones con menor índice de empleo femenino, desempleados inscritos ininterrumpidamente en la Oficina de empleo durante seis o más meses, desempleados mayores de 45 años y hasta los 55, desempleados mayores de 55 años y hasta los 65, desempleados perceptores de prestaciones o subsidios por desempleo a los que reste un año o más de percepción en el momento de la contratación, desempleados perceptores del subsidio por desempleo a favor de los trabajadores incluidos en el REASS, desempleados perceptores de la «renta activa de inserción», mujeres inscritas durante un periodo de 12 meses o más en la Oficina de empleo que sean contratadas en los 24 meses siguientes a la fecha de alumbramiento y trabajadores desempleados en situación de exclusión social.

Destaca, un año más, la discriminación favorable a mujeres en determinadas circunstancias, al incrementar en 10 puntos las bonificaciones previstas en determinados casos (seis meses inscritas como demandantes de empleo; mayores de 45, 55 y 65 años; perceptoras de la renta activa de inserción). Asimismo destaca la bonificación del 100 por 100 durante doce meses en la contratación de mujeres desempleadas inscritas durante un período de doce o más meses en la oficina de empleo que sean contratadas en los veinticuatro meses siguientes a la fecha del parto.

En el supuesto de empresas y entidades que contraten indefinidamente, incluida la contratación de trabajadores fijos discontinuos, o temporalmente, a tiempo completo o parcial a trabajadores desempleados en situación de exclusión social se bonifica el 65 por 100 de la cotización hasta veinticuatro meses (tablas II-1 y II-2).

[79] La Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social ha prorrogado durante 2002 el Programa de fomento del empleo regulado en el capítulo II de la Ley 12/2001, introduciendo pequeñas variaciones.

TABLA II-1

INCENTIVOS VIGENTES DURANTE EL AÑO 2001 (1 ENERO-11 JULIO)

INCENTIVOS VIGENTES DURANTE EL AÑO 2001 (1 ENERO-4 MARZO) (1)		INCENTIVOS VIGENTES DURANTE EL AÑO 2001 (4 MARZO-11-JULIO) (2) (Contratación indefinida tiempo completo o parcial)	
Colectivos	**Bonificación cuota empresarial SS por CC)**	**Colectivos**	**Bonificación cuota empresarial SS por CC)**
Desempleados inscritos durante un periodo mínimo de 12 meses en la Oficina de Empleo	50% (1.er año) 45% (2.º año) 60% (1.er año) 55 % (2.º año)	Desempleados inscritos 6 meses en oficina de empleo Si son mujeres contratadas a tiempo completo	20% (24 meses) 30% (24 meses)
Jóvenes menores de 30 años Si son mujeres contratadas a tiempo completo	20% (24 meses) 25% (24 meses)	Se eliminan ayudas a jóvenes menores de 30 años Mujeres desempleadas 16-45 años	25% (24 meses)
Mayores de 45 años Si son mujeres contratadas a tiempo completo	50% (1.er año) 45% (resto vigencia) 60% (1.er año) 55% (resto vigencia)	Mayores de 45 y hasta 55 años Si son mujeres contratadas a tiempo completo Mayores de 55 y hasta 65 años Si son mujeres contratadas a tiempo completo	50% (1.er año) 45% (resto v) 60% (1.er año) 55% (resto v) 55% (1.er año) 50% (resto v) 65% (1.er año) 60% (resto v)
Mujeres en profesiones u ocupaciones con menor índice de empleo femenino (OM 16 sept. 98) Mujeres en profesiones u ocupaciones con menor índice desempleo femenino (OM 16 sept. 98) y además inscritas más de 12 meses como demandantes empleo o mayores de 45 años	35% (1.er año) 30% (2.º año) 60% (1.er año) 55% (2.º año)	Se mantiene igual : Mujeres en profesiones u ocupaciones con menor índice de empleo femenino (OM 16 sept. 98) Mujeres en profesiones u ocupaciones con menor índice de empleo femenino y además inscritas más de 6 meses como demandantes de empleo y/o > 45 años	35% (24 meses) 70% (1.er año) 60% (2.º año)
Perceptores subsidio desempleo agrario (incluidos en colectivos anteriores)	90% (1.er año) 85% (2.º año)	Perceptores prestación/ subsidio desempleo agrario (Sin limitaciones en cuanto a pertenencia o no colectivos anteriores) Perceptores prestaciones/subsidio desempleo a los que les reste un año o más de percepción en el momento de la contratación Si son mujeres contratadas a tiempo completo Perceptores renta activa de inserción Si son mujeres contratadas a tiempo completo Mujeres desempleadas inscritas en la Oficina de empleo 12 meses o más que sean contratadas en los 24 meses a la fecha de alumbramiento	90% (1.er año) 85% (2.º año) 50% (1.er año) 45% (2.º año) 60% (1.er año) 55% (2.º año) 65% (24 meses) 75% (24 meses) 100% (12 meses)

TABLA II-1 *(Continuación)*

INCENTIVOS VIGENTES DURANTE EL AÑO 2001 (1 ENERO-11 JULIO)

INCENTIVOS VIGENTES DURANTE EL AÑO 2001 (1 ENERO-4 MARZO) (1)		INCENTIVOS VIGENTES DURANTE EL AÑO 2001 (4 MARZO-11-JULIO) (2) (Contratación indefinida tiempo completo o parcial)	
Colectivos	**Bonificación cuota empresarial SS por CC)**	**Colectivos**	**Bonificación cuota empresarial SS por CC)**
Contratación que realice un trabajador autónomo de: desempleado mayor de 45 años desempleado inscrito 12 meses oficina de empleo desempleado < 30 años y mujeres en profesión u ocupación con menor índice empleo femenino (no incluidas en el supuesto de > 45 años).	60% (1.er año) 55% (2.º año) 35% (1.er año) 30% (2.º año)	Las contrataciones que realice un trabajador autónomo (indefinidas a tiempo completo o parcial) de alguno de los colectivos anteriores Si se contrata a una mujer	Incremento 5% bonificaciones anteriores Incremento 5% bonificaciones anteriores
Transformación c. de aprendizaje, prácticas, formación y relevo a tiempo parcial en indefinidos a tiempo completo Transformación contratos en prácticas, y de relevo celebrados a tiempo parcial en contratos indefinidos a tiempo parcial (incluidos fijos-disc.)	20% (24 meses) 20% (24 meses)	Transformaciones contratos temporales celebrados antes de 4-3-2001 en indefinidos, y los formativos de relevo y sustitución por anticipación de edad jubilación, cualquiera que sea la forma de celebración. Transformaciones prácticas y relevo celebrados inicialmente a tiempo parcial en indefinidos a tiempo parcial	25% (24 meses)
Desempleados en situación de exclusión social (contratación indefinida o temporal, a tiempo completo o parcial)	65% (24 meses)	Se mantiene igual	

(1) Incluidos en la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, y prorrogados inicialmente hasta el 17 de mayo de 2001 por la disposición adicional 31 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre (BOE 30-12-2000), y luego sustituidos, a partir del 4 de marzo de 2001 por la entrada en vigor del RDL 5/2001, de 2 de marzo, de Medidas urgentes para el incremento del empleo y la mejora de su calidad.

(2) El capítulo II de 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, incluye el Programa de Fomento de Empleo para el año 2001, incorporando pequeñas reformas en el previsto en el RDL 5/2001, de 2 de marzo.

TABLA II-2

INCENTIVOS VIGENTES DURANTE EL AÑO 2001
(11 JULIO-31 DICIEMBRE 2001)*

(Contratación indefinida incluidos fijos discontinuos tiempo completo o parcial)

Colectivos	**Bonificación (cuota empresarial SS por CC)**
Desempleados inscritos 6 meses en oficina de empleo. Si son mujeres contratadas a tiempo completo.	20% (24 meses) 30% (24 meses)
Se eliminan ayudas a jóvenes menores de 30 años. Mujeres desempleadas 16-45 años.	25% (24 meses)
Mayores de 45 y hasta 55 años. Si son mujeres contratadas a tiempo completo.	50% (1.er año) 45% (resto v) 60% (1.er año) 55% (resto v)
Mayores de 55 y hasta 65 años. Si son mujeres contratadas a tiempo completo.	55% (1.er año) 50% (resto v) 65% (1.er año) 60 %(resto v)
Se mantiene igual: Mujeres en profesiones u ocupaciones con menor índice de empleo femenino (OM 16 sept. 98). Mujeres en profesiones u ocupaciones con menor índice de empleo femenino y además inscritas más de 6 meses como demandantes de empleo y/o > 45 años.	35% (24 meses) 70% (1.er año) 60% (2.º año)
Perceptores prestación/ subsidio desempleo agrario. (Sin limitaciones en cuanto a pertenencia o no colectivos anteriores.)	90% (1.er año) 85% (2.º año)
Perceptores prestaciones/subsidio desempleo a los que les reste un año o más de percepción en el momento de la contratación. Si son mujeres contratadas a tiempo completo.	50% (1.er año) 45% (2.º año) 60% (1.er año) 55% (2.º año)
Perceptores renta activa de inserción. Si son mujeres contratadas a tiempo completo.	65% (24 meses) 75% (24 meses)
Mujeres desempleadas inscritas en la Oficina de empleo 12 meses o más que sean contratadas en los 24 meses a la fecha de alumbramiento.	100% (12 meses)
Las contrataciones que realice un trabajador autónomo (indefinidas a tiempo completo o parcial) de alguno de los colectivos anteriores.	Incremento 5% bonificaciones anteriores
Si se contrata a una mujer.	Incremento 10% bonificaciones anteriores

TABLA II-2 *(Continuación)*

INCENTIVOS VIGENTES DURANTE EL AÑO 2001
(11 JULIO-31 DICIEMBRE 2001)*

(Contratación indefinida incluidos fijos discontinuos tiempo completo o parcial)

Colectivos	Bonificación (cuota empresarial SS por CC)
Transformaciones en indefinidos, incluidas las de fijos discontinuos, que se realicen hasta 31-12-2001 y 31-12-2002 de contratos temporales, o de duración determinada, celebrados, a tiempo completo o a tiempo parcial, con anterioridad a 10-7-2201 en indefinidos, así como los formativos de relevo y sustitución por anticipación de la edad de jubilación, cualquiera que sea la fecha de su celebración. Transformaciones prácticas y relevo celebrados inicialmente a tiempo parcial en indefinidos a tiempo parcial.	25% (24 meses)
Desempleados en situación de exclusión social.	65% (24 meses)

(*) Prorrogados por la disposición adicional cuarta de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social que aprueba el Programa de Fomento de Empleo para 2002.

4.3. CONCERTACIÓN SOCIAL Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA: BALANCE DE LA REFORMA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

La concertación social del año 2001 viene marcada en gran medida por las negociaciones que, a instancias del Gobierno, se han ido sucediendo a lo largo del año para favorecer el desarrollo de la negociación colectiva que podrían significar cambios en la normativa vigente en esta materia. Estas negociaciones coincidían en el tiempo con la renovación del segundo gran acuerdo de 1997, el Acuerdo Interconfederal de Negociación Colectiva (AINC) de 1997, cuya vigencia terminaba a finales de abril del año 2001.

En el mes de febrero, en el marco de las negociaciones para la renovación del AIEE de 1997 que también finalizaba su vigencia en 2001, las organizaciones sindicales y empresariales hicieron públicos documentos que recogían sus posiciones. La CEOE y CEPYME publicó «Propuestas empresariales en el diálogo social», y las

posiciones sindicales se recogieron en documento denominado «Consideraciones y propuestas sobre el actual proceso de negociación».

Durante el mes de julio de 2001 se mantuvieron diversas reuniones en el seno de la «Mesa de diálogo social en materia de negociación colectiva» formada por el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel nacional, abordándose las cuestiones relativas a la estructura, articulación y concurrencia de convenios, las unidades de negociación y legitimación para negociar, y la administración y vigencia de los convenios. El 26 de julio el Gobierno presentó a los agentes sociales un «Documento de Reflexión».

En octubre el Gobierno elaboró un borrador de Anteproyecto de Ley de Reforma del Estatuto de los Trabajadores en materia de negociación colectiva que recogía modificaciones concretas en los artículos 83, apartados 2 y 3, 84, 85, 87, 89 y 91 del Estatuto. La propuesta incidía directamente en las facultades de ordenación por los negociadores del nivel nacional de la estructura de la negociación y la distribución de materias entre los diferentes niveles, particularmente entre la negociación sectorial y de empresa. El Anteproyecto profundizaba además en la problemática de los convenios de grupos de empresa y, en su segundo capítulo, abordaba materias relativas a la clarificación de la noción de sector ámbito nacional de actividad, pretendiendo a su vez una mejor definición de las reglas de legitimación negocial y un desarrollo más preciso del deber de negociar. El tercer capítulo del anteproyecto versaba sobre los problemas que genera la administración de lo pactado así como sobre las cuestiones relativas a la vigencia de los convenios.

Los principales interlocutores sociales y económicos no acogieron de forma favorable el texto del Anteproyecto. A su vez hicieron público un compromiso de negociación que influyó en la retirada del texto propuesto por el Gobierno. En este contexto, y fruto de la negociación directa entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel nacional, se adoptó un Acuerdo para la Negociación Colectiva del año 2002 (ANC), firmado el 20 de diciembre de 2001 en la sede del CES, y suscrito entre las representaciones de la Confederación Española de

Organizaciones Empresariales (CEOE), la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) y la Unión General de Trabajadores (UGT). El texto del Acuerdo ha sido publicado en el BOE del día 17 de enero de 2002.

El ANC responde en buena medida a la pretensión de los interlocutores sociales, transmitir una señal de confianza que contribuya a prolongar el ciclo de crecimiento económico y mantener y mejorar el empleo. En este sentido, el ANC define un compromiso interconfederal consistente en llevar a cabo en el año 2002 una política de moderado crecimiento de salarios, y su garantía mediante cláusulas de revisión, enviando un mensaje positivo a los agentes económicos y sociales cuando han empezado a vislumbrarse elementos de preocupación en relación con el empleo. Junto a los compromisos en materia salarial, se establecen otros relativos a la estabilidad en el empleo y la capacidad de adaptación de las empresas a través de los mecanismos de flexibilidad interna para evitar ajustes traumáticos, sobre mejora de las cualificaciones y la formación, igualdad de oportunidades y de trato y sobre seguridad y salud en el trabajo.

El ANC es un Acuerdo con fuerza jurídica obligacional y no normativa, que vincula a las Confederaciones firmantes en los términos expresados por las partes durante el tiempo de su vigencia, establecida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2002. El ANC se estructura en dos capítulos, el primero de ellos, además de definir su naturaleza jurídica, ámbito funcional y temporal, crea una Comisión de Seguimiento, habitual en este tipo de acuerdos. El capítulo segundo del ANC, que contiene el grueso de lo pactado, realiza una serie de consideraciones sobre la competitividad y el empleo, a modo de diagnóstico compartido sobre la situación económica y del empleo y sus perspectivas para el año 2002, estableciéndose, a estos efectos, los criterios que los firmantes se comprometen a trasladar a la negociación colectiva en materia salarial, de empleo, de seguridad y salud en el trabajo y sobre el procedimiento negociador.

En este sentido, al abordar estas materias, el ANC es un instrumento que transciende el aspecto puramente salarial y que pretende ser estructural y no coyuntural, máxime cuando está prevista su

posible prórroga más allá del periodo pactado para su vigencia inicial de un año.

4.4. Resumen de la negociación colectiva del año: principales datos, estructura y contenidos

Siguiendo las pautas de Memorias CES de años anteriores, en este apartado se presentan, en primer lugar, las principales orientaciones para la negociación colectiva elaboradas por las organizaciones empresariales y sindicales para el año 2001. En segundo lugar se analizan los datos principales de la negociación colectiva del año, relativos, por un lado, al número de convenios registrados y al de trabajadores afectados y, por otro, a la estructura de la negociación colectiva del año 2001. Como viene siendo habitual se abordan los ámbitos principales de los convenios (ámbitos funcional y distribución sectorial, temporal y territorial), así como el panorama general en torno a la articulación y la evolución en las unidades de negociación. Por último, con mayor grado de análisis se profundiza en los contenidos de mayor trascendencia: salario, tiempo de trabajo, contratación laboral y empleo, y clasificación profesional.

4.4.1. **Planteamiento y curso de la negociación colectiva**

Objetivos sindicales para el año 2001

También en el año 2001, las principales organizaciones sindicales, UGT y CCOO, elaboraron un documento conjunto que recoge los objetivos y criterios unitarios para la negociación colectiva del año. Los objetivos principales son los siguientes:

Limitar la temporalidad, reforzar la causalidad de la contratación temporal y regular de manera adecuada los procesos de subcontratación: introducir cláusulas que limiten la utilización de contratos temporales (establecimiento de porcentajes máximos de contratación temporal y/u obligar a la conversión de contratos temporales en indefinidos). En cuanto al control de la subcontratación: establecer límites a la subcontratación de actividades permanentes, definir los niveles de igualdad que deberían ser mantenidos en los casos de segregación de las empresas; evitar que las actividades que se estaban cubriendo con ETT se trasvasen a empresas subcontra-

tistas. En la empresa contratista: incluir cláusulas que impidan realizar contratos cuya extinción esté ligada a la duración de la contrata o concesión y cláusulas que garanticen la subrogación de la plantilla en caso de cambio de contrata.

Mejorar la política salarial y proteger el poder de compra de los asalariados: coordinar las reivindicaciones salariales en la zona de aplicación de la moneda única, evitar el dumping social y salarial y las disparidades salariales. Además, se ha de garantizar no sólo el poder de compra de los asalariados con incrementos iguales a la inflación, sino disputar la distribución de la productividad de manera que una parte de la misma permita un incremento adicional de los salarios, mientras que otra parte pueda ser destinada a la mejora de aspectos cualitativos del trabajo. Incorporación de salarios mínimos garantizados; Inclusión en todos los convenios de cláusulas de revisión salarial con carácter retroactivo, que garanticen salarios frente a desviaciones del Índice de Precios de Consumo (IPC). Previsión social complementaria: iniciar el proceso de exteriorización, apostando por los planes de pensiones sectoriales, de promoción conjunta, para todos los trabajadores.

Reducción efectiva del tiempo de trabajo y el control de su distribución: seguir avanzando hacia el objetivo de reducción de la jornada laboral de 35 horas semanales, eliminación de horas extraordinarias, el trabajo a tiempo parcial como forma de empleo voluntaria y con derechos, los permisos de larga duración, la jubilación parcial y los contratos de relevo. Es preciso pactar sistemas concretos de distribución del tiempo de trabajo que permitan el control sindical de su aplicación.

Ampliar la capacidad de participación e intervención sindical: mejorar y extender los derechos sindicales de información, consulta y negociación, así como los de representación, prestando especial atención a las Pymes.

Desarrollar la igualdad de oportunidades, eliminando discriminaciones directas o indirectas: adaptar las pruebas de selección, garantizar la igualdad de trato en la clasificación y promoción profesional, distribución flexible y negociada de la jornada de forma que permita y favorezca la conciliación laboral y familiar de hombres y mujeres; asegurar el cumplimiento de la reserva de puestos

para trabajadores con discapacidad; establecer garantías adicionales frente al despido.

Impulsar medidas que garanticen la seguridad y salud en el trabajo: constituir Comisiones Paritarias de Seguridad y Salud en cada uno de los convenios sectoriales, con delegado sectorial de prevención y con dotación económica; establecer la codecisión como fórmula para proceder a la elección de la Mutua que cubra las contingencias profesionales; incluir en los mapas de riesgos la relación de puestos de trabajo con riesgos para el embarazo y la lactancia, y la relación de puestos alternativos.

Avanzar en el fortalecimiento de la negociación colectiva: fijar en cada sector objetivos concretos y evaluables de vertebración y articulación pues ello permite dar respuesta a la dispersión y atomización de convenios, a los cambios en los ámbitos funcionales y personales y cobertura a las actividades descentralizadas o desreguladas; trasladar a los convenios lo previsto en el AINC de 1997 sobre el funcionamiento de las comisiones paritarias; establecer mecanismos para el seguimiento y evaluación del cumplimiento de lo pactado en los convenios.

Criterios de actuación para la negociación colectiva del año 2001 de CEOE y CEPYME

Las principales organizaciones empresariales de nuestro país, CEOE y CEPYME, elaboraron también unos criterios de actuación de cara a la negociación colectiva del año 2001, son los siguientes:

Negociaciones salariales: las organizaciones empresariales recomiendan que se fijen subidas salariales entre el 1,3 por 100 y el 2 por 100. El crecimiento de los salarios en convenio debe tener como referencia el promedio de los costes laborales unitarios de los países de la Unión Europea (1,3 por 100) con los que directamente competimos, los «deslizamientos salariales»[80] y el resto de los costes salariales, de tal forma que la cifra resultante permita a las empresas, al menos, mantener el grado de competitividad actual. Se recuerda lo ocurrido con la inflación en el pasado año por lo que se aconseja que si decidieran incluir cláusulas de garantía sa-

[80] Es la diferencia entre el crecimiento efectivo del salario medio y el incremento del salario pactado en convenio debido a factores personales (antigüedad), profesionales (cambio de categoría), por cantidad o calidad del trabajo, o exógenos al propio trabajador.

larial, deberán establecerse las cautelas oportunas y garantizar, como máximo, la diferencia entre el incremento salarial pactado y el IPC acumulado al final del periodo de referencia.

Vigencia de los convenios: los empresarios plantean que no existen inconvenientes en dotar de mayor duración a los mismos (vigencias plurianuales) si se incorporan cambios sustanciales (estructura salarial, cómputo anual de la jornada, reforma de la estructura profesional, etc.) que contribuyen a modernizar las relaciones laborales. Se insiste en limitar la eficacia de los convenios a su periodo de vigencia inicial, restringiendo la denominada *ultraactividad*.

Contratación: se considera que siendo uno de sus objetivos lograr la mayor estabilidad en el empleo, ha de mantenerse un marco flexible de contratación temporal para que las empresas puedan hacer frente a los imprevistos, resultando absurdo, pretender que no exista temporalidad cuando hay razones para ello. No se oponen en principio a las transformaciones de empleo temporal en empleo estable, pero éstas se condicionan a la actividad y /o a las características de las empresas en las que se pretenden.

Jornada de trabajo: se defiende que la negociación colectiva profundice en la distribución flexible (o irregular) de la jornada de trabajo, pues junto al cómputo anual, son los instrumentos idóneos para lograr la necesaria adaptación de la empresa a las demandas del mercado. Se estima que la simple reducción de jornada, sin reducción salarial, conduce a incrementar costes y deteriorar la competitividad.

Clasificación profesional y estructura salarial: es importante alcanzar una mayor vinculación entre la productividad y las retribuciones, para ello se ha de potenciar la parte variable del salario y la diferenciación en atención a la aptitud profesional o rendimiento de cada trabajador. Se aconseja sustituir las viejas categorías por los grupos profesionales.

Prevención de riesgos laborales: se aconseja no añadir nuevas obligaciones empresariales a las ya existentes especialmente aquellas no relacionadas con actuaciones preventivas concretas y sí con manifestaciones del ejercicio de representación en la empresa.

Previsión social complementaria y pensiones: se recomienda cautela a los negociadores en cuanto a los planes de pensiones ya que existen aún múltiples interrogantes y falta de coordinación y adecuación entre la normativa de planes de pensiones y la de la negociación colectiva en aspectos de indudable importancia como la responsabilidad empresarial, la legitimación colectiva o la articulación de cláusulas de descuelgue respecto a las aportaciones empresariales.

4.4.2. **Estructura, ámbito de aplicación de los convenios y composición mesas negociadoras**

Para la elaboración de este apartado se utiliza la información estadística sobre convenios colectivos proporcionada por la Subdirección General de Estadísticas Sociales y Laborales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, confeccionada a partir de las hojas estadísticas —nuevo modelo en Orden de 10 de octubre de 1996— que han de ser cumplimentadas por las comisiones negociadoras, a la firma del convenio, y que se adjuntan como parte de la documentación laboral exigida para la inscripción y posterior registro de los convenios. Salvo precisiones posteriores, en el análisis se utiliza la relación de convenios colectivos con inicio de efectos económicos durante el año 2001 y que han sido registrados hasta el 31 de diciembre. Téngase presente que el registro de la totalidad de convenios firmados durante el año 2001 puede prolongarse varios meses, por ello la información obtenida de los convenios registrados durante el año 2001 es parcial y los resultados obtenidos un tanto provisionales.

Asimismo, conviene recordar que en la información estadística que se presenta sobre empresas y trabajadores afectados por la negociación colectiva puede existir un solapamiento de cifras, por un lado, porque existen multitud de unidades de negociación territoriales e incluso funcionales que se superponen, por otro, por la posibilidad de que una misma empresa pueda estar afectada por más de un convenio, al poder adoptarse éste para una determinada categoría o grupo profesional o para cada centro de trabajo.

Número de convenios y trabajadores/empresas afectadas

El número de convenios colectivos con inicio de efectos económicos en 2001 y registrados hasta el 31 de diciembre de ese año asciende a 4.021, afectando a 895.000 empresas y 7.605.900 trabajadores (cuadro II-21). El número de convenios registrados has-

CUADRO II-21
CONVENIOS COLECTIVOS, 1996-2001

Convenios registrados a 31 de diciembre de cada año con inicio de sus efectos económicos en el mismo año						
Años	Convenios		Empresas		Trabajadores	
	Número	Variación (%)	Miles	Variación (%)	Miles	Variación (%)
1996	3.550	–1,4	760,8	7,3	6.120,7	0,4
1997	3.763	6,0	847,5	11,4	7.226,8	18,1
1998	3.776	0,3	814,2	–3,3	6.972,2	–3,5
1999	3.874	2,6	894,8	9,9	7.782,8	11,6
2000	3.945	1,8	977,3	9,2	7.862,8	1,0
2001	4.021	1,9	895,1	–8,4	7.605,9	–3,3
Total convenios según año de inicio de efectos económicos						
Años	Convenios		Empresas		Trabajadores	
	Número	Variación (%)	Miles	Variación (%)	Miles	Variación (%)
1995	4.827	5,1	975,1	2,6	7.605,1	1,4
1996	5.028	4,2	1.027,5	5,4	8.128,2	6,9
1997	5.040	0,2	1.018,3	–1,0	8.365,1	2,9
1998	5.091	1,0	1.077,6	5,8	8.750,6	4,6
1999	5.110	0,4	1.122,6	4,2	9.008,1	2,9
2000*	5.163	1,0	1.187,6	5,8	9.222,7	2,4
2001**	4.434	–14,1	993,6	–16,3	8.196,3	–11,1

* Datos provisionales por estar todavía abierto el Registro de convenios.
** Convenios registrados hasta el 28 de febrero de 2002.
Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

ta el 31 de diciembre de cada año suele incrementarse en dos puntos porcentuales por año. Por otro lado, se aprecia un descenso tanto en el número de empresas afectadas por la negociación colectiva, 82 empresas menos si comparamos los datos de 31 de diciembre de 2001 con los de 31 de diciembre de 2000, como en el número de trabajadores afectados en los mismos términos comparativos. Estos descensos podrían no ser por sí mismos significativos pues podrían obedecer a un retraso en las negociaciones del año 2001 por su coincidencia temporal con las renovaciones de los Acuerdos Interconfederales de 1997.

Con datos cerrados a 28 de febrero de 2002, el número de convenios colectivos con efectos económicos en 2001 asciende a 4.434 y afecta a 8.196.300 trabajadores. Se aprecia que el ritmo de negociación en el año 2001 fue similar al del año 2000, en el que a 28 de febrero, se habían registrado 4.228 convenios, afectando a 8.285.500 trabajadores. Es conveniente esperar hasta la elaboración

de los datos estadísticos de los meses siguientes para apreciar incrementos o descensos fehacientes en el volumen y cobertura de la negociación colectiva.

Desde el punto de vista de la evolución temporal del número de convenios, empresas y trabajadores en el periodo 1986-2001 (cuadro II-22), se observa como ha venido reiterándose en ediciones anteriores de la Memoria, una clara tendencia hacia el incremento tanto en el número de convenios registrados y empresas y trabajadores afectados por la negociación, con la excepción de los años 1994 y 1995.

Los datos aún provisionales de la negociación colectiva del año 2000 alcanzan ya a más de 5.000 convenios colectivos y a 9.222.700 trabajadores. Si se tiene en cuenta que según los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) el empleo asalariado en el año 2000 (media anual) fue de 11.508.900 trabajadores y, como hemos dicho, los datos sobre el número de trabajadores afectados por la negociación en el año 2000, aún provisionales por estar abier-

CUADRO II-22
NÚMERO DE CONVENIOS, DE EMPRESAS Y DE TRABAJADORES, 1986-2000

Año	Convenios	Empresas	Trabajadores
1986	3.790	891.800	6.275.100
1987	4.112	996.800	6.867.700
1988	4.096	958.331	6.864.738
1989	4.302	982.651	6.993.751
1990	4.595	1.037.906	7.623.867
1991	4.848	1.006.167	7.821.850
1992	5.010	1.055.084	7.921.935
1993	4.749	1.048.193	7.737.138
1994	4.581	950.700	7.502.100
1995	4.827	975.100	7.605.100
1996	5.028	1.027.500	8.128.200
1997	5.040	1.018.300	8.365.100
1998	5.091	1.077.600	8.750.600
1999	5.110	1.122.600	9.008.100
2000*	5.163	1.187.600	9.222.700
2001**	4.434	993.600	8.196.300

* Datos provisionales por estar todavía abierto el Registro de convenios.
** Convenios registrados hasta el 28 de febrero de 2002.
Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

to el registro de convenios, alcanzan a 9.222.700 trabajadores, podría deducirse que existe en nuestro país un alto grado de cobertura de la negociación colectiva, cerca del 80 por 100. Ahora bien, hallar la cobertura real de la negociación colectiva requiere la máxima cautela. Por un lado, los datos de población asalariada de la EPA recogen también los datos del sector público y habría que excluir de éstos a los empleados públicos cuya relación de trabajo no es laboral. Por otro lado, como advertimos al principio, en los datos de la estadística de convenios colectivos se llegan a computar trabajadores más de una vez, debido a la existencia de convenios de distinto ámbito territorial, incluso funcional, que afectan simultáneamente a un mismo colectivo laboral.

Convenios colectivos por sectores de actividad

En cuanto a las características de la negociación colectiva del año 2001 por sectores de actividad económica, los datos de los convenios registrados hasta el 31 de diciembre del año (cuadro II-23) muestran que el sector agrario y la construcción suponen únicamente el 3,7 por 100 del total de convenios registrados hasta dicha fecha, mientras que el sector industrial alcanza el 38,2 por 100 y el sector servicios, el 58,1 por 100.

Aunque no se observan grandes diferencias con respecto a años anteriores, si pueden apreciarse ligeros incrementos en el número de trabajadores afectados por los convenios del sector servicios: en el año 1999, 45,4 por 100 del total de trabajadores que tienen sus condiciones reguladas en convenio estaban afectados por convenios del sector mencionado; en 2000 se alcanzaba al 49,8 por 100 y en 2001, al 51,4 por 100. Han ido aumentado también, aunque en me-

CUADRO II-23

CONVENIOS COLECTIVOS POR SECTORES DE ACTIVIDAD, 2001*

(Número de convenios, empresas, trabajadores y porcentajes sobre el total en cada caso)

Sectores	Convenios		Empresas		Trabajadores	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Agrario	84	2,1	61.614	6,9	472.655	6,2
Industria	1.536	38,2	170.296	19,0	2.297.694	30,2
Construcción	66	1,6	94.072	10,5	928.244	12,2
Servicios	2.335	58,1	569.082	63,6	3.907.261	51,4
Total	**4.021**	**100,0**	**895.064**	**100,0**	**7.605.854**	**100,0**

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

nor medida, el número de convenios registrados y el de empresas afectadas. Y es que la tendencia principal sigue siendo el descenso del peso de la negociación colectiva en el sector industrial y, en sentido inverso, el aumento en el número de convenios en el sector servicios, respondiendo a la distribución de los asalariados en cada uno de los sectores estudiados.

En cuanto al promedio relativo al número de trabajadores por convenio, que puede indicarnos la mayor o menor dimensión de los convenios según los sectores de actividad, se observa claramente una mayor dimensión en los convenios del sector de la construcción (14.064 trabajadores/convenio), cuyo mejor exponente es el Convenio general del sector para 1998-2001. Por el contrario, como viene siendo habitual, la menor dimensión ha de atribuirse a los convenios del sector industrial (1.495 trabajadores/convenio) y del sector servicios (1.673 trabajadores/convenio) por la existencia de numerosos convenios de empresa en estos sectores productivos. Los convenios del sector agrario, por último, tienen una dimensión media (5.626 trabajadores/convenio) que corresponde a los convenios típicos del sector, convenios provinciales y de Comunidad Autónoma.

Representación de los trabajadores en la negociación colectiva

En cuanto al grado de representación de los sindicatos en las mesas negociadoras (cuadro II-24), la información que proporciona el Boletín de Estadística de convenios colectivos se desglosa únicamente para los sindicatos más representativos a nivel estatal, CCOO y UGT. Bajo la denominación «otros sindicatos» se incluye fundamentalmente a los más representativos de Comunidades Autónomas (CIG, ELA-STV), a otros sindicatos del ámbito estatal (USO, CGT) y a sindicatos específicos de sector o de empresa, así como los de cuadros profesionales. Por último en la casilla «grupo de trabajadores» se encuentran los que han participado en la negociación sin representar a ningún sindicato.

En los datos que se presentan existen solapamientos al intervenir, por lo general, varias organizaciones sindicales u otros representantes en la negociación de cada uno de los convenios. Por tanto, el número de representantes de cada organización sindical, y el peso real de ésta en cada convenio, se tiene que interpretar en relación con el total de representantes en cada ámbito funcional considerado.

CUADRO II-24
COMPOSICIÓN DE LAS MESAS NEGOCIADORAS, POR CONVENIOS, TRABAJADORES Y REPRESENTANTES, 2001*

Afiliación representantes	Total convenios				
	Convenios	Trabajadores		Representantes	
		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
CCOO	2.624	7.380.426	97,04	8.618	38,16
UGT	2.655	7.392.746	97,20	8.600	38,08
Otros sindicatos	1.280	2.556.838	33,62	3.611	15,99
Grupo de trabajadores	681	129.197	1,70	1.755	7,77

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

En todo caso, la característica básica de la representación sindical en la negociación colectiva de 2001 es, como viene siendo habitual, la presencia mayoritaria de los dos sindicatos más representativos a nivel nacional, CCOO y UGT. CCOO ha participado en la negociación del 38,16 por 100 del total de convenios colectivos registrados hasta el 31 de diciembre de 2001 y, en términos muy similares, la participación de UGT ha sido de un 38,08 por 100. El grupo de «otros sindicatos» ha representado a sus organizaciones en el 16 por 100 del total de convenios registrados. Y, por último, con gran diferencia respecto de los anteriores, los representantes del «grupo de trabajadores» ha formado parte de las comisiones negociadoras en 7,77 por 100 del total de convenios registrados en el periodo de referencia.

Ámbito de aplicación temporal

En cuanto al ámbito de aplicación temporal de la negociación colectiva del año 2001, un 60 por 100 de los convenios registrados hasta el 31 de diciembre, es decir, 2.412 convenios, que afectan a 4.908.763 trabajadores, son revisiones de convenios firmados en otros años (cuadro II-25). Los convenios firmados durante 2001 con vigencia superior a un año alcanzaron al 26,6 por 100 del total de los convenios registrados y al 27,8 por 100 de los trabajadores. Por último, los convenios firmados con vigencia anual (año 2001) fueron 541, el 13,5 por 100 del total de convenios registrados hasta el 31 de diciembre, afectando únicamente al 7,7 por 100 de los trabajadores.

Desde el punto de vista del ámbito funcional de los convenios, se aprecia que no existen grandes diferencias entre la revisión de

CUADRO II-25

CONVENIOS COLECTIVOS SEGÚN ÁMBITO DE APLICACIÓN TEMPORAL, 2001*

(Número de convenios y de trabajadores y porcentajes sobre el total en cada ámbito funcional)

Ámbito funcional y temporal	Convenios		Trabajadores	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Total convenios	**4.021**		**7.605.854**	
Firmados por un año	541	13,5	582.499	7,7
Firmados con vigencia superior al año	1.068	26,6	2.114.592	27,8
Revisados	2.412	60,0	4.908.763	64,5
Convenios de empresa	**2.930**		**748.587**	
Firmados por un año	382	13,0	40.453	5,4
Firmados con vigencia superior al año	795	27,1	288.403	38,5
Revisados	1.753	59,8	419.731	56,1
Convenios de otro ámbito	**1.091**		**6.857.267**	
Firmados por un año	159	14,6	542.046	7,9
Firmados con vigencia superior al año	273	25,0	1.826.189	26,6
Revisados	659	60,4	4.489.032	65,5

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

convenios de empresa, un 59,8 por 100 del total, y la revisión de convenios de ámbito distinto al de la empresa[81], un 60,4 por 100. Si comparamos estos datos con los del año 2000, se aprecia un ligero aumento en las revisiones de los convenios de empresa: en el año 2000 se revisaron el 54 por 100 de los convenios de empresa registrados hasta el 31 de diciembre de ese año; en el año 2001 el porcentaje de convenios de empresa revisados alcanzó al 59,8 por 100. Sin embargo, el número de trabajadores afectados por dichas revisiones disminuyó significativamente pues en el año 2000 las revisiones de convenios de empresa afectaron a 603.109 trabajadores, y en el año 2001 a 419.731. Con respecto a los convenios de ámbitos funcionales distintos del empresarial, en el año 2001 se revisaron el 60,4 por 100 del total de convenios de estos ámbitos registrados hasta el 31 de diciembre de 2001, afectando a 4.489.032 trabajadores.

[81] La información estadística sobre convenios colectivos que proporciona el MTAS recoge los datos sobre convenios de ámbito funcional distinto al de la empresa, encontrándose entre éstos los datos relativos a los convenios de ámbito sectorial —estatal, de Comunidades Autónomas, provinciales, locales, y comarcales— y los convenios de grupos de empresas.

En consonancia con el ligero aumento en el número de convenios de empresa revisados en el año 2001, respecto de los revisados en el año 2000, se aprecia también que en 2001 se han firmado menos convenios de empresa por un año, un 13 por 100 en 2001 frente a 15,8 por 100 en 2000, y menos convenios de empresa con vigencias superiores al año, un 27,1 por 100 en 2001 frente a un 30,2 por 100 en 2000. Si atendemos al total de convenios, de empresa y de cualquier ámbito distinto a la empresa, registrados hasta el 31 de diciembre con vigencias superiores al año o plurianuales se observa que en 2001 ha descendido tanto el número de convenios como de trabajadores afectados que se sitúan en 26,6 por 100 y 27,8 por 100, respectivamente (cuadro II-26).

En el periodo 1993-2001 se observan variaciones en el número de convenios registrados cada año con vigencias plurianuales, que podría responder, quizás, a factores externos de tipo económico relativos, por ejemplo, a la estabilidad o no de variables macroeconómicas, que pueden influir a los actores sociales a la hora de abordar negociaciones salariales con vigencias superiores al año. En todo caso, en el análisis que se realizará sobre el contenido de los convenios (apartado 4.4.3), en concreto sobre el salario, podrán precisarse estos aspectos con mayor detalle.

Ámbito de aplicación territorial

Si atendemos a la distribución territorial de la negociación colectiva, hay que señalar en primer lugar que la información estadística que proporciona el MTAS no recogen los datos relativos a

CUADRO II-26
CONVENIOS FIRMADOS CON VIGENCIA SUPERIOR A 1 AÑO

Años*	Convenios		Trabajadores	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
1993	703	18,9	800.098	13,5
1994	577	18,1	1.119.753	21,6
1995	937	26,0	1.359.742	22,3
1996	1.006	28,3	2.042.217	33,4
1997	977	26,0	2.327.490	32,2
1998	1.038	27,5	1.356.825	19,5
1999	1.014	25,7	2.570.569	37,2
2000	1.167	29,5	2.472.500	31,4
2001	1.068	26,6	2.114.592	27,8

* Los datos que se facilitan son de los convenios firmados a 31 de diciembre de cada año.
Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

los convenios colectivos de ámbito superior al de la propia Comunidad Autónoma, sino exclusivamente los datos de los convenios que no exceden el ámbito de la misma. A pesar de ello, sí es posible atender al volumen y al grado de dispersión o concentración de la negociación colectiva desde el punto de vista de su distribución territorial, a partir de la ratio número de trabajadores por convenio.

Según los datos de convenios colectivos registrados hasta el 31 de diciembre de 2001 (cuadro II-27), la Comunidad Autónoma con mayor número de convenios es Andalucía (542), seguida de Cataluña (525), Castilla y León (365), País Vasco (313) y Comunidad Valenciana (311). En el año 2000, el primer puesto lo ocupa Cataluña (518), el segundo Andalucía (505), seguida de Castilla y León (351), País Vasco (326) y Comunidad Valenciana

CUADRO II-27
NÚMERO DE CONVENIOS Y TRABAJADORES POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2001*

Comunidad Autónoma	Convenios	Trabajadores	Convenios (%)	Trabajadores (%)	Número medio (trab./conv.)
Andalucía	542	887.314	13,5	11,7	1.637
Aragón	159	154.833	4,0	2,0	974
Asturias	109	105.833	2,7	1,4	971
Baleares	65	173.304	1,6	2,3	2.666
Canarias	147	239.007	3,7	3,1	1.626
Cantabria	100	54.285	2,5	0,7	543
Castilla-La Mancha	181	173.751	4,5	2,3	960
Castilla y León	365	249.151	9,1	3,3	683
Cataluña	525	1.437.725	13,1	18,9	2.739
Ceuta y Melilla	32	18.482	0,8	0,2	578
Comunidad Valenciana	311	576.444	7,7	7,6	1.854
Extremadura	61	79.737	1,5	1,0	1.307
Galicia	297	262.580	7,4	3,5	884
La Rioja	39	25.080	1,0	0,3	643
Madrid	241	470.252	6,0	6,2	1.951
Murcia	74	103.014	1,8	1,4	1.392
Navarra	100	84.947	2,5	1,1	849
País Vasco	313	281.778	7,8	3,7	900
Interautonómicos	360	2.228.337	9,0	29,3	6.190
Total	**4.021**	**7.605.854**	**100,0**	**100,0**	**1.892**

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001.
Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

(306). En cuanto al número de trabajadores afectados por la negociación, no se observan tampoco grandes diferencias con respecto a años anteriores. En 2001, es Andalucía la que ocupa el primer lugar, con 13,5 por 100 del total de los trabajadores afectados por la negociación colectiva del año, seguida muy de cerca por Cataluña (13,1 por 100), Castilla y León (9,1 por 100), País Vasco (7,8 por 100) y Comunidad Valenciana (7,7 por 100).

En cuanto al número medio de trabajadores por convenio, Cataluña ocupa el primer puesto con 2.739 trabajadores por convenio, seguida de Baleares (2.666 trabajadores por convenio), Madrid (1.951 trabajadores por convenio), y Comunidad Valenciana (1.854 trabajadores por convenio). El último puesto lo ocupa Cantabria que, con un total de 100 convenios y 54.285 trabajadores afectados, tiene una ratio de 543 trabajadores por convenio.

CUADRO II-28
NÚMERO Y TIPOS DE CONVENIOS (DE EMPRESA/DE OTROS ÁMBITOS) POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2001*

Comunidad Autónoma	Convenios	Convenios de Empresa	(%)	Convenios otros ámbitos	%
Andalucía	542	400	73,8	142	26,2
Aragón	159	120	75,5	39	24,5
Asturias	109	81	74,3	28	25,7
Baleares	65	50	76,9	15	23,1
Canarias	147	119	81,0	28	19,0
Cantabria	100	75	75,0	25	25,0
Castilla-La Mancha	181	117	64,6	64	35,4
Castilla y León	365	218	59,7	147	40,3
Cataluña	525	408	77,7	117	22,3
Ceuta y Melilla	32	20	62,5	12	37,5
Comunidad Valenciana	311	193	62,1	118	37,9
Extremadura	61	38	62,3	23	37,7
Galicia	297	212	71,4	85	28,6
La Rioja	39	25	64,1	14	35,9
Madrid	241	209	86,7	32	13,3
Murcia	74	41	55,4	33	44,6
Navarra	100	79	79,0	21	21,0
País Vasco	313	245	78,3	68	21,7
Interautonómicos	360	280	77,8	80	22,2
Total	**4.021**	**2.930**	**72,9**	**1.091**	**27,1**

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001.
Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Si atendemos a la distribución territorial de los convenios en función de su ámbito de aplicación funcional (cuadro II-28) se disponen de datos relativos a convenios de empresa, por un lado, y convenios de ámbito distinto al de la empresa[82], por otro. En 2001 sigue siendo Madrid la Comunidad Autónoma con mayor número de convenios de empresa, un 86,7 por 100 del total de los convenios registrados en esta Comunidad a 31 de diciembre de 2001, incrementándose en dos puntos porcentuales con respecto a las cifras del año 2000 (84,5 por 100). En segundo lugar, Canarias (81 por 100), y a continuación, Navarra (79 por 100), País Vasco (78,3 por 100) y Cataluña (77,7 por 100).

Por último, la Comunidad Autónoma con mayor número de convenios de otros ámbitos funcionales distinto del de la empresa es Murcia, con un 44,6 por 100 sobre el total de convenios registrados a 31 de diciembre de 2001 en esta Comunidad Autónoma. En segundo lugar se encuentra Castilla y León (40,3 por 100) y a continuación con ligeras diferencias, la Comunidad Valenciana (37,9 por 100), Extremadura (37,7 por 100) y Ceuta y Melilla (37,5 por 100).

Ámbito de aplicación funcional

En cuanto al ámbito de aplicación funcional de los convenios colectivos registrados hasta el 31 de diciembre de 2001 y con inicio de efectos económicos en ese año, el 74, 3 por 100 son convenios de empresa y de grupos de empresa (cuadro II-29), predominando los primeros (2.930 convenios) frente a los segundos (57 convenios). El número de trabajadores afectados por convenios de empresa o de grupos de empresas alcanza únicamente a 791.160 trabajadores, el 10,4 por 100 del total de trabajadores afectados por la negociación, porcentaje ligeramente inferior al del año 2000, 11,4 por 100.

Los convenios sectoriales por otro lado suponen únicamente el 25,7 por 100 del total de convenios registrados hasta el 31 de diciembre de ese año, pero afectan a cerca del 90 por 100 del total de trabajadores afectados por la negociación colectiva del año. Como viene siendo característico en el sistema de negociación colectiva española destaca de forma significativa el número de convenios sectoriales de ámbito provincial que suponen, a 31 de diciembre de

[82] Véase nota anterior.

CUADRO II-29
CONVENIOS, EMPRESAS Y TRABAJADORES AFECTADOS SEGÚN ÁMBITO FUNCIONAL, 2001*

	Convenios	%	Empresas	%	Trabajadores	%
Ámbito funcional	**4.021**		**895.064**		**7.605.854**	
Total convenios de empresa y convenios de grupo de empresas	**2.987**	**74,3**	**3.125**	**0,3**	**791.160**	**10,4**
Convenios de empresa	2.930		2.930		748.587	
Provincial	2.553		2.553		393.693	
Autonómicos	97		97		41.546	
Interautonómicos	280		280		313.348	
Convenios de grupo de empresas	57		195		42.573	
Provincial	36		106		7.172	
Autonómicos	6		25		6.421	
Interautonómicos	15		64		28.980	
Total convenios sectoriales	**1.034**	**25,7**	**891.939**	**99,7**	**6.814.694**	**89,6**
Sector local-comarcal	14		462		9,433	
Sector provincial	910	88,0	670.666	75,2	4.237.085	62,2
Sector interprovincial	45		89.696		682.167	
Autonómicos	45		89.696		682.167	
Interautonómicos						
Sector nacional	65	6,3	131.115	14,7	1.886.009	27,7

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001.
Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

2001, el 88 por 100 del total de los convenios de ámbito sectorial, afectando a más del 75 por 100 de las empresas y a 4.237.085 trabajadores, el 62,2 por 100 del total de trabajadores afectados por convenios sectoriales y cerca del 56 por 100 del total de trabajadores afectados por convenios de cualquier ámbito funcional.

El número de convenios colectivos de ámbito nacional registrados hasta el 31 de diciembre de 2001 asciende a 65, inferior a los registrados a 31 de diciembre de 2000 (71), y similar a los años anteriores: 1999 (58), 1998 (64) y 1997 (65). Ha disminuido también en el año 2001 el número de trabajadores afectados por la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal pues a 31 de diciembre de 2000 alcanzaba a 2.265.983, mientras que a 31 de diciembre de 2001 la cifra es de 1.886.009.

Se aprecia también una disminución muy significativa en el número de empresas afectadas por la negociación sectorial de ámbito estatal: se ha pasado del 22,4 por 100 del total de empresas

afectadas por convenios registrados hasta el 31 de diciembre en el año 2000, al 14, 6 por 100 del total de empresas en los mismos términos comparativos. Las razones que podrían responder a estas disminuciones son básicamente, de un lado, que efectivamente en el pasado año 2000 se negociaron bastantes convenios de ámbito estatal en nuevas parcelas de la actividad económica[83] y, de otro lado, la coincidencia en el tiempo de la negociación colectiva de 2001 con la renovación de los Acuerdos Interconfederales de 1997 que ha podido condicionar la marcha y/o resultados de aquellas negociaciones.

En todo caso, si atendemos a la evolución temporal en la cobertura de los convenios sectoriales de ámbito nacional frente a los del ámbito provincial en el periodo 1992- 2001 (cuadro II-30), puede apreciarse con claridad un descenso en el número de trabajado-

CUADRO II-30
CONVENIOS SECTORIALES DE ÁMBITO PROVINCIAL Y NACIONAL, 1992-2001
(Porcentajes sobre el total de convenios sectoriales)

Años*	Convenios		Trabajadores	
	Ámbito provincial	Ámbito nacional	Ámbito provincial	Ámbito nacional
1992	24,1	1,4	54,8	25,1
1993	25,2	1,3	55,1	21,6
1994	25,3	1,5	54,7	24,3
1995	24,0	1,6	55,3	27,1
1996	22,8	1,5	51,9	27,4
1997	23,3	1,6	51,9	30,7
1998	24,5	1,7	53,1	31,1
1999	23,9	1,5	51,2	30,8
2000	23,6	1,7	52,3	28,8
2001	22,6	1,6	55,7	24,7

* Los datos son de convenios registrados hasta el 31 de diciembre de cada año.
Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

[83] Entre otros, los siguientes convenios: el Convenio colectivo general de ámbito nacional para el sector de las empresas concesionarias y privadas de aparcamientos de vehículos; el 1.er Convenio colectivo general de ámbito nacional para el sector de regulación del estacionamiento limitado de vehículos en la vía pública, mediante control horario y cumplimiento de las ordenanzas de aparcamientos y el I CC de empresas concesionarias de cable de fibra óptica.

CUADRO II-31
CONVENIOS COLECTIVOS DE GRUPOS DE EMPRESAS, 1993-2001

Años*	Convenios	Empresas afectadas	Trabajadores afectados
1993	40	128	12.002
1994	26	68	10.124
1995	46	145	19.370
1996	44	141	14.291
1997	45	146	23.675
1998	45	162	37.062
1999	52	183	35.986
2000	54	204	42.147
2001	57	195	42.573

* Los datos son de convenios registrados hasta el 31 de diciembre de cada año.
Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

res afectados por convenios estatales: del 28,8 por 100 en 2000 a 24,7 por 100 en 2001. Y, en sentido inverso, un incremento significativo en cuanto al número de trabajadores cubiertos por negociación de ámbito provincial, del 52,3 por 100 en 2000, a 55,7 por 100 en 2001.

Por último, la negociación colectiva en los grupos de empresa sigue su tendencia ascendente de los últimos años (cuadro II-31). Así, según los datos sobre convenios colectivos registrados hasta el 31 de diciembre de 2001 se han firmado 57 convenios de grupo de empresa, 3 más que en 2000. Aunque la negociación colectiva en los grupos de empresa sigue estando poco extendida en nuestro país, pues afecta únicamente a 42.573 trabajadores, ha aumentado significativamente en la última década, especialmente en los últimos 5 años.

4.4.3. Articulación de la negociación colectiva y evolución de las unidades de negociación

El preámbulo del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva (AINC) de 1997 dejaba claro la finalidad perseguida en su negociación, «contribuir a la conformación de un nuevo sistema de negociación colectiva que supere el actual existente (párr. 3)». En este sentido, el AINC de 1997 sentaba las pautas para lograr un sistema de negociación colectiva articulado u organizado, eligien-

do a la unidad sectorial de ámbito estatal como unidad dominante o principal, encargada de soportar la estructura del nuevo sistema contractual.

El sistema de negociación articulado ideado por el AINC se sustenta sobre el principio de reparto o distribución entre los diferentes niveles de negociación: el sectorial estatal, el sectorial de ámbito inferior y el de empresa. Ahora bien, el AINC no pretende establecer un modelo único para todos los sectores o ramas de actividad sino que sienta unas pautas en torno a aquellas materias que han de quedar reservadas al convenio sectorial estatal (materias de directa aplicación), que no son únicamente las previstas en el artículo 84 ET sino también aquellas mencionadas en el propio AINC[84], otras materias que requieren desarrollo posterior en ámbitos inferiores y, por último, otras materias que podrán ser remitidas o no a ámbitos inferiores. Se establece también que es competencia de la negociación colectiva sectorial el establecimiento de reglas y principios para resolver los conflictos de concurrencia entre los convenios de distinto ámbito.

Pocos avances en la mejora del sistema de negociación

Se observan en términos generales pocos avances en cuanto a la mejora del sistema de articulación y racionalización de la negociación colectiva en línea con la asunción de los compromisos adquiridos por los interlocutores sociales en los Acuerdos Interconfederales de 1997. Y es que la tarea de ir sustituyendo el modelo existente de negociación colectiva por el modelo previsto en el AINC no es fácil. Por encima de las resistencias, se observa que en el último año se ha venido realizando un esfuerzo por la renovación y prueba de ello es significativo que en el año 2001 han aparecido nuevas unidades de negociación, esto es, según información del MTAS[85] se han firmado 389 nuevos o primeros convenios colectivos que afectan a 74.754 trabajadores[86].

[84] Junto a las previstas en el artículo 84 ET (periodo de prueba, modalidades de contratación, grupos profesionales, régimen disciplinario, normas mínimas en materia de seguridad y salud y movilidad geográfica) hay que añadir las materias recogidas en el AINC: estructura salarial, jornada, movilidad funcional y derechos sindicales y régimen de información y consulta en las relaciones laborales.

[85] Dirección General de Trabajo, Subdirección General de Relaciones Laborales.

[86] Estas cifras, sobre el total de convenios registrados hasta el 31 de diciembre, representan el 9,67 por 100 y 0,98 por 100 respectivamente. El hecho de que, en cuanto al número de convenios, los que han sido nuevos significan un tanto por

389 nuevos primeros convenios en 2001

Sin embargo, de los nuevos primeros convenios, sólo uno es un convenio sectorial de ámbito estatal. Se han firmado 361 nuevos convenios de empresa que afectan a 46.092 trabajadores, y 28 primeros convenios de ámbito sectorial distinto del estatal que afectan a 28.662 trabajadores. Puede apreciarse que en 2001 las nuevas unidades de negociación se han producido principalmente en el ámbito de la empresa. No obstante más allá de la distribución de la negociación entre los distintos niveles de negociación, se aprecia también la reordenación interna de la negociación, en ocasiones derivada de los procesos de segmentación de la actividad productiva y/o procesos de subcontratación de actividades empresariales. Estos factores junto con el desarrollo de nuevas actividades económicas obliga a la adaptación de la negociación colectiva, bien mediante la agrupación de sectores afines[87] o bien mediante el establecimiento de ámbitos específicos de negociación. En este contexto es significativo también la aparición de nuevos sectores donde antes existía monopolio estatal y la negociación era de ámbito empresarial. Además, la estructura de la negociación ha de adaptarse también a las nuevas relaciones entre empresas (grupos de empresas y/o empresas relacionadas en red) que originan nuevos ámbitos de negociación sobre aspectos comunes.

En cuanto a las actividades económicas en las que se ha centrado la negociación de nuevos o primeros convenios colectivos del año 2001 (cuadro II-32), tanto en el ámbito de sector como de empresa destaca sobre todo el subsector que reúne las actividades sanitarias, sociales, asociativas, recreativas y los servicios personales, concretamente, 118 convenios que afectan a 20.557 trabajadores[88].

La segunda mayor concentración de nuevos convenios firmados en 2001, también en los dos ámbitos de sector y de empresa, se ha

---

ciento muy superior respecto a lo que presenta el número de trabajadores afectados por los mismos, responde a que la negociación de primeros convenios se ha llevado a cabo en el año 2001, sobre todo, en el ámbito de empresa cuyo censo es, obviamente, inferior al de los convenios de sector.

[87] Por ejemplo, el Convenio de Residencias Privadas de la Tercera Edad que recoge ahora la actividad de Ayuda a Domicilio dándole una definición y un ámbito sectorial estatal de aplicación.

[88] Dentro de dichas actividades, el mayor número de convenios nuevos se ha producido en las empresas de saneamiento, seguido de las dedicadas a sanidad y servicios sociales. El convenio que afecta aun mayor número de trabajadores corresponde al sector de empleados de fincas urbanas de Cataluña (5.537 trabajadores).

CUADRO II-32

PRIMEROS CONVENIOS FIRMADOS EN EL AÑO 2001 POR ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Actividades	Sector		Empresa		Total	
	N.º	Trab.	N.º	Trab.	N.º	Trab.
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	–	–	7	278	7	278
Industrias extractivas	–	–	1	115	1	115
Industrias manufactureras	5	5.602	65	10.911	70	16.513
Producción y distribución energía	–	–	20	1.831	20	1.831
Construcción	–	–	3	184	3	184
Comercio	4	2.626	21	5.677	25	8.303
Hostelería	–	–	17	957	17	957
Transportes y comunicaciones	5	4.569	27	5.122	32	9.691
Intermediación financiera	–	–	4	3.285	4	3.285
Actividades inmobiliarias, alquileres, informáticas y servicios a empresas	1	4.000	46	5.326	47	9.326
Administración Pública	–	–	38	2.874	38	2.874
Educación	1	74	6	766	7	840
Actividades sanitarias, sociales, asociativas recreativas y servicios personales	12	11.791	106	8.766	118	20.557
Total	**28**	**28.662**	**361**	**46.092**	**389**	**74.754**

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Trabajo.

producido en las industrias manufactureras, 70 convenios con 16.513 trabajadores respondiendo esta circunstancia a la elevada cifra de actividades que comprende[89]. En este sentido, esta negociación de primeros convenios se ha centrado mayoritariamente en cuatro actividades: industria de productos alimenticios y bebidas, edición y artes gráficas, metalurgia y fabricación de vehículos de motor; no obstante el mayor primer convenio firmado en el año 2001 dentro de las industrias manufactureras, corresponde a derivados del cemento en la Comunidad Valenciana (3.802 trabajadores). Destacan también, por último, las Actividades inmobiliarias, alquileres, informáticas y servicios a empresas (47 convenios con 9.326 trabajadores), Administraciones Públicas (38 convenios y 2.874 trabajadores), Transportes y Comunicaciones (32 convenios con 9.691 trabajadores)[90], y Comercio (25 convenios y 8.303 trabajadores)[91].

[89] Incluye 23 divisiones de la CNAE, desde la 15 a la 37, ambas inclusive.

[90] Con 5 convenios de sector, el más importante el de Auto-taxi para toda la Comunidad de Andalucía (2.500 trabajadores).

[91] Se han negociado varios convenios de sector, cuatro en este caso, correspondientes a Jaén, Lérida, Tarragona y Zaragoza.

CUADRO II-33
PRIMEROS CONVENIOS FIRMADOS EN EL AÑO 2001 POR ÁMBITO TERRITORIAL

Comunidades Autónomas	Sector		Empresa		Total	
	N.º	Trab.	N.º	Trab.	N.º	Trab.
Andalucía	5	5.150	59	5.519	64	10.669
Aragón	3	1.658	17	512	20	2.170
Asturias	1	100	10	876	11	976
Baleares	1	200	3	109	4	309
Canarias	–	–	18	1.989	18	1.989
Cantabria	–	–	12	475	12	475
Castilla-La Mancha	2	5.500	8	354	10	5.854
Castilla y León	4	673	27	1.635	31	2.308
Cataluña	6	8.955	42	5.030	48	13.985
Comunidad Valenciana	3	5.402	28	2.925	31	8.327
Extremadura	–	–	7	452	7	452
Galicia	–	–	26	1.412	26	1.412
Madrid	–	–	20	1.324	20	1.324
Murcia	–	–	3	567	3	567
Navarra	1	450	14	1.627	15	2.077
País Vasco	1	74	18	1.037	19	1.111
La Rioja	–	–	4	372	4	372
Ceuta	–	–	3	36	3	36
Melilla	–	–	–	–	–	–
Nacional	1	500	42	19.841	43	20.341
Total	**28**	**28.662**	**361**	**46.092**	**389**	**74.754**

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Trabajo.

En cuanto al ámbito territorial de los nuevos convenios (cuadro II-33), la presencia de nuevos convenios de sector es significativa en Andalucía (5) y en Cataluña (6). En la primera cabe destacar el convenio del transporte en Auto-taxi, el del comercio de Jaén (1.300 trabajadores) y el de Ayuda a domicilio de Sevilla (500 trabajadores). En Cataluña el más importante en cuanto a trabajadores afectados es el de empleados de fincas urbanas con aplicación para toda la Comunidad Autónoma.

Una última reflexión dedicada a la vigencia de los primeros convenios, en los que se advierte, sin duda, que es significativo el número de convenios con vigencias superiores al año. Así, en los 28 convenios de sector, sólo cuatro tienen una vigencia anual, siete de dos años, trece de tres años y los cuatro restantes superior a tres años. También se aprecia este dato en los convenios de empresa[92].

[92] Respecto de los nuevos convenios de empresa, el 22,7 por 100 tiene vigencia anual, el 24,4 por 100 por dos años, el 34,6 por 100 por tres años y con vigencia superior el 18,3 por 100 restante.

Siguen predominando los convenios sectoriales de ámbito provincial

A la vista de la información obtenida sobre el panorama general de la estructura de la negociación colectiva del año 2001, incluyendo convenios revisados y firmados junto a los nuevos primeros convenios del año, puede apreciarse que la negociación colectiva en España sigue siendo mayoritariamente de ámbito sectorial, y dentro de esta predominan los convenios de ámbito provincial, que afectan a cerca del 56 por 100 de total de trabajadores cubiertos por convenios de cualquier ámbito. Atendiendo a las distintas actividades, la negociación sectorial provincial resulta significativa, entre otras, en agricultura, pequeño comercio, hostelería y transporte por carretera. El mayor peso de los convenios sectoriales de ámbito estatal existe en sectores como la banca, textil, artes gráficas, alimentación, grandes almacenes o educación.

Pequeños pero constantes incrementos de la negociación autonómica

Se aprecian no obstante pequeños pero constantes incrementos de la negociación de ámbito autonómico, principalmente en Cataluña[93]. Además, el número de trabajadores cubiertos por convenios autonómicos ha pasado del 2 por 100 en 1996, al 5,7 por 100 en 1998 y al 9,6 por 100 en 2001[94]. Junto a la negociación autonómica se observa también un incremento notable de la negociación de ámbito empresarial y de grupo de empresas, fundamentalmente en los sectores de la industria y servicios, que no parece haberse traducido en un mayor número de trabajadores afectados por estas unidades de negociación, si descontamos los 46.092 trabajadores de los nuevos primeros convenios.

La situación en general sigue siendo dispar pues junto a sectores que cuentan con un convenio y no disponen de regulación en ámbitos inferiores, existen otros sectores con multitud de convenios colectivos que afectan a ámbitos territoriales que se solapan (provincias de una misma Comunidad Autónoma que regulan la misma materia a través de dos convenios uno provincial y otro autonómico).

Mayor presencia de cláusulas de descuelgue salarial

Si se aprecia, como luego veremos al analizar los contenidos de la negociación, mayor presencia de cláusulas en materia salarial, tanto aquellas relativas a la posibilidad de descuelgue o inaplica-

[93] En los últimos años se han alcanzado convenios colectivos en: Ports Comercials dependents de ports de la Generalitat, Sector de Aparcaments, Comercio de Optica al detall, Laboratorios Fotográficos, Productos dietéticos y preparados, Profesionales del doblaje en Cataluña (rama artística), Ayuda a domicilio concertada, Empresas de trabajo temporal, etc.

[94] Datos de la Encuesta de CEOE sobre negociación colectiva.

ción del régimen salarial reenviando estas cuestiones a ámbitos inferiores, como aquellas relativas a las revisiones salariales. En menos medida se aprecia también la existencia de cláusulas de articulación o reenvío a niveles inferiores en torno a materias relativas a la clasificación profesional y algunos aspectos de la contratación laboral.

Se incrementan ligeramente los periodos de vigencia de los convenios

En cuanto a la vigencia y ultractividad de los convenios, que es uno de los aspectos más importantes en relación con la estructura de la negociación colectiva, se observa que se han incrementado muy ligeramente los periodos de vigencia, cuya media asciende ahora a cerca de 3 años[95]. El incremento en el número de convenios con vigencia plurianual se aprecia sin embargo respecto de los primeros nuevos convenios del año 2001 y no aquellos que se revisan o firman en 2001 respecto de los que se aprecia una ligera disminución respecto de los datos de la negociación del año 2000 (cuadro II-26). En términos generales siguen predominando los convenios con vigencias que coinciden con el año natural pero que pactaron vigencias distintas según materias, como aconseja el AINC. Las materias que suelen tener vigencias diferenciadas siguen siendo las relativas a: retribuciones y revisiones salariales, formación continua ligada a la vigencia de los Acuerdos nacionales, regulación de alguna modalidad contractual por un periodo de vigencia superior al de vigencia del convenio colectivo, jornada si se ha acordado una reducción escalonada en el tiempo, etc.

Mayor presencia de cláusulas sobre articulación

En todo caso, se aprecia que con mayor frecuencia se incorporan en los convenios sectoriales de ámbito estatal cláusulas que pretenden ordenar y articular de alguna manera la negociación en el sector correspondiente. En este sentido, los negociadores han ido siguiendo las recomendaciones establecidas en el AINC de 1997 relativas a que corresponde a este nivel de negociación el establecimiento de reglas sobre la articulación negocial y la concurrencia de convenios. Ya dijimos que el AINC no formulaba reglas cerradas de reparto de materias entre los diferentes niveles negociales, sino

[95] Según datos de convenios de una muestra analizada por UGT, en *Balance de la Negociación Colectiva 2001,* documento de 6 de marzo de 2002. La máxima vigencia con 5 años la comparten varios convenios: Mercadona, Grandes Almacenes, Conservas, Semiconservas y Salazones de Pescado, Comercio y Metal de Madrid.

que partiendo del máximo respeto a la autonomía colectiva, el AINC sentaba pautas para que se procediera a ordenar el poder normativo de las diversas unidades negociales (sectorial estatal, sectorial de ámbito inferior y la empresa). Además, bajo el máximo respeto a la libertad de contratación, el AINC permitía la definición del tipo de articulación entre estos niveles, partiendo siempre de que el modelo protagonista del AINC es el sectorial estatal, así como las reglas de solución de conflictos de concurrencia entre convenios.

Insuficiente cumplimiento de la articulación pactada

La realidad muestra que a pesar de haberse incorporado en los convenios estatales sectoriales cláusulas relativas a la articulación y estructura de la negociación, el cumplimiento de lo pactado es relativamente insuficiente, pues en muchas ocasiones los convenios de ámbito inferior no respetan los compromisos que se adquirieron en niveles superiores. Algunas cláusulas de estos convenios de ámbito inferior tienen finalidades inversas a las previstas en el AINC, es decir, posibilitan la aplicación preferente de lo dispuesto en ámbitos inferiores respecto de lo previsto en el ámbito sectorial estatal. Por otro lado, la interpretación judicial del artículo 84 ET relativo a la concurrencia de convenios[96] no ayuda mucho a la clarificación de cuando existe o no la coexistencia de unidades de negociación prohibidas por la legislación[97].

[96] Artículo 84 ET: 1.-«Un convenio colectivo, durante su vigencia, no podrá ser afectado por lo dispuesto en convenios de ámbito distinto, salvo pacto en contrario, conforme a lo dispuesto en el artículo 83.2 (acuerdos sobre materias concretas/acuerdos interprofesionales) y salvo lo dispuesto en el apartado siguiente». 2.-Los sindicatos y asociaciones profesionales que reúnan los requisitos de legitimación 87 y 88 ET (legitimación inicial y plena negociación estatutaria) podrán, en un ámbito determinado superior al de la empresa, negociar acuerdos o convenios que afecten a lo dispuesto en los de ámbito superior siempre que dicha decisión obtenga el respaldo de las mayorías exigidas para constituir la comisión negociadora en la correspondiente unidad de negociación». En este supuesto se consideran materias no negociables en ámbitos inferiores: el periodo de prueba, modalidades contractuales (excepto aspectos de adaptación al ámbito de la empresa), los grupos profesionales, el régimen disciplinario, normas mínimas seguridad e higiene y movilidad geográfica».

[97] En este sentido, es significativa la STS, de 22 de septiembre de 1998, relativa a la aplicación de un convenio colectivo provincial en materia cuya negociación proscribía el convenio colectivo estatal de la Madera en punto a la estructura de la negociación colectiva, que resta importancia a las reglas establecidas en el AINC sobre la preferencia por la negociación estatal sectorial, al permitir la concurrencia del estatal con el provincial al ser éste de ámbito superior a la empresa, cumplir los requisitos de legitimación que establece el ET (arts. 87 y 88) por in-

4.4.4. **Contenidos de la negociación colectiva**

El análisis de los contenidos de la negociación colectiva que se presenta en esta edición aborda las siguientes materias: salario, jornada, empleo, contratación laboral y clasificación profesional. Para la elaboración de este apartado se utiliza, junto con los datos estadísticos que proporcionan el MTAS y el INE, información obtenida mediante el estudio directo de determinadas cláusulas convencionales a partir de una selección de convenios o muestra. La elaboración de la muestra de convenios, que se introdujo como novedad en la Memoria del CES del año 2000, tiene por objeto completar el estudio estadístico y su finalidad responde principalmente a que en dicho estudio no se tiene acceso al contenido exacto —alcance— de la cláusula convencional ni a su significado en relación con el resto del articulado del convenio. Además, sólo mediante la lectura detenida de los convenios pueden aislarse determinadas tendencias y analizarse concretas instituciones laborales que no quedan recogidas en las estadísticas elaboradas por el MTAS y enriquecer quizás el comentario relativo a las mismas.

Ha de advertirse sin embargo que en el contenido de la negociación colectiva del año 2001 no se encuentran modificaciones apreciables ni cambios de tendencia significativos respecto del año pasado. Por un lado, no ha transcurrido el tiempo suficiente para que los cambios normativos introducidos en 2001[98] puedan ser objeto de recepción por los convenios colectivos. Por otro lado, la propia dinámica de la negociación colectiva, con largos periodos de negociación e incluso de vigencia de lo pactado, dificultan que puedan afianzarse, de un año a otro, nuevas tendencias que afecten sustancialmente y en términos generales, los contenidos de la negociación. En todo caso, del estudio conjunto de las fuentes anteriormente citadas, datos estadísticos del año y estudio de la muestra de convenios actualizada, se ha obtenido la información necesaria para la elaboración de los apartados que siguen.

---

dicación del artículo 84 segundo párrafo, y por no tratar las materias «no negociables» previstas en el artículo 84 *in fine*.

[98] Ley 12/2001, de 9 de julio de 2001. Véase el apartado 4.2 de esta Memoria.

A. Salario

El salario pactado creció un 3,48 por 100

El incremento salarial medio pactado en los convenios colectivos registrados hasta el 31 de diciembre de 2001 fue 3,48 por 100, porcentaje superior al de los convenios registrados en el año anterior en la misma fecha (2,97 por 100). Al incorporar las denominadas cláusulas de revisión salarial, el incremento salarial medio en los convenios registrados hasta el 28 de febrero de 2002, y con efectos en 2001, ha alcanzado el 3,6 por 100, porcentaje muy similar al alcanzado el año anterior para el mismo periodo de referencia (cuadro II-34).

El incremento salarial pactado resultante (3,6 por 100) es superior a la previsión inicial de inflación para 2000: el 2,8 por 100 según la previsión del deflactor de consumo privado del Ministerio

CUADRO II-34
AUMENTOS SALARIALES PACTADOS EN CONVENIO, 1985-2001

Años	Aumento salarial (1) (con cláusula de salvaguarda)	IPC real media anual (2)	IPC previsto diciembre	Ganancia poder adquisitivo (1-2)
1985	7,9	8,8	7,0	–0,9
1986	8,2	8,8	8,0	–0,6
1987	6,5	5,2	5,0	1,3
1988	6,4	4,8	3,0	1,6
1989	7,8	6,8	3,0	1,0
1990	8,3	6,7	5,7	1,6
1991	8,0	5,9	5,0	2,1
1992	7,3	5,9	5,0	1,4
1993	5,5	4,6	4,5	0,9
1994	3,6	4,7	3,5	–1,1
1995	3,9	4,7	3,5	–0,8
1996	3,8	3,6	3,5	0,2
1997	2,9	2,0	2,2	0,9
1998	2,6	1,8	2,1	0,8
1999	2,7	2,3	1,8	0,4
2000*	3,7	3,4	2,0	0,3
2001**	3,6	3,6	2,8	0,0

* Datos provisionales.
** Convenios registrados hasta el 28 de febrero de 2002.
Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

de Economía[99], y el 2 por 100 según el IPC previsto por el Gobierno. Dicho incremento pactado coincide sin embargo con el IPC real del año 2001 (media anual), 3,6 por 100. Con datos provisionales al cerrar esta Memoria, la ganancia del poder adquisitivo de los salarios en el año 2001 es cero.

El incremento salarial fue mayor en los convenios provinciales

En cuanto al ámbito funcional de los convenios y los aumentos salariales pactados, puede apreciarse que los mayores incrementos salariales entre los convenios colectivos registrados hasta el 31 de diciembre de 2001 (cuadro II-35), se pactaron en los convenios sec-

CUADRO II-35

CONVENIOS, TRABAJADORES AFECTADOS Y AUMENTO SALARIAL PACTADO POR ÁMBITO FUNCIONAL Y DE REGISTRO, 2001*

Ámbito funcional y de registro	Convenios	Trabajadores	Aumento salarial (%)
Total	**4.021**	**7.605.854**	**3,48**
Total convenios de empresa y convenios de grupo de empresas	**2.987**	**791.160**	
Convenios de empresa	2.930	748.587	2,82
Provincial	2.553	393.693	2,97
Autonómicos	97	41.546	2,33
Interautonómicos	280	313.348	2,71
Convenios de grupo de empresas	57	42.573	2,99
Provincial	36	7.172	3,12
Autonómicos	6	6.421	2,38
Interautonómicos	15	28.980	3,1
Total convenios sectoriales	**1.034**	**6.814.694**	
Sector local-comarcal	14	9.433	2,78
Sector provincial	910	4.237.085	3,81
Sector interprovincial	45	682.167	3,61
Autonómicos	45	682.167	3,61
Interautonómicos	–	–	–
Sector nacional	65	1.886.009	2,99
Ámbito de registro			
Direcciones Provinciales	53	68.881	3,62
Comunidades Autónomas	3.608	5.308.636	3,71
Dirección General de Trabajo	360	2.228.337	2,95

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001.
Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

[99] Previsto en la actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España (2000-2004) de diciembre de 2000.

toriales de ámbito provincial, 3,81 por 100 e interprovincial, 3,61 por 100. Los menores incrementos pactados, por otro lado, corresponden a los convenios de empresa, 2,82 por 100. Estos datos han de analizarse con cautela pues en ocasiones las diversas unidades territoriales de negociación e incluso las funcionales se superponen y puede haber un solapamiento de cifras[100]. En todo caso, en los convenios colectivos de sector de ámbito estatal, que afectan a más de 1.800.000 trabajadores se pactaron incrementos inferiores al 3 por 100, en términos similares a los incrementos pactados en los convenios de grupos de empresa, el 2,99 por 100.

Si atendemos a los sectores de actividad (cuadro II-36), se observa que los mayores aumentos salariales se pactaron en el sector de la construcción en el que, según los datos de convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001, se pactó un incremento medio de 4,12 por 100[101], bastante superior al incremento pactado a 31 de diciembre de 2000, 3,42 por 100. En el sector agrario se pactó también un incremento bastante alto, el 4,04 por 100. En años anteriores los mayores incrementos salariales se pactaban en

CUADRO II-36

CONVENIOS, EMPRESAS Y TRABAJADORES AFECTADOS Y AUMENTO SALARIAL PACTADO POR SECTORES DE ACTIVIDAD, 2001*

Sectores de actividad	Convenios	Empresas	Trabajadores	Aumento salarial (%)
Total	**4.021**	**895.064**	**7.605.854**	**3,48**
Agrario	84	61.614	472.655	4,04
No agrario	3.937	833.450	7.133.199	3,45
Industria	1.536	170.296	2.297.694	3,40
Construcción	66	94.072	928.244	4,12
Servicios	2.335	569.082	3.907.261	3,31

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001.
Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

[100] Además, la información estadística que proporciona el MTAS incluye entre los datos relativos a los convenios sectoriales, los datos sobre convenios de grupos de empresas por lo que no es posible aislar los incrementos pactados en los convenios colectivos sectoriales sin que se computen los de aquellos.

[101] Este dato ha de analizarse con cautela pues téngase presente que en dicho porcentaje se incluyen las revisiones salariales del año anterior, fruto de la aplicación de las claúsulas de salvaguarda, que al no operar con carácter retroactivo se incorporan a la tabla salarial correspondiente al año 2001.

CUADRO II-37

CONVENIOS, TRABAJADORES AFECTADOS, JORNADA, DISMINUCIÓN MEDIA Y AUMENTO SALARIAL POR TRAMOS DE NÚMERO DE TRABAJADORES, 2001*

Conceptos	Total	Tramos de número de trabajadores						
		Menos de 6	De 6 a 25	De 26 a 50	De 51 a 100	De 101 a 250	De 251 a 500	Más de 500
Convenios de empresas	2.930	21	620	569	581	638	273	228
Trabajadores	748.587	83	9.704	21.507	43.303	103.842	94.285	475.863
Jornada media (horas/año)	1.710,35	1.690,42	1.744,76	1.742,73	1.727,88	1.724,78	1.722,33	1.701,08
Disminución media horas/año	8,29	24,08	11,91	12,4	12,74	9,47	8,26	7,38
Aumento salarial en %	2,82	3,43	3,36	3,24	3,24	3,05	3,09	2,65

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001.
Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

el sector agrario dado que era tradicionalmente un sector con bajas remuneraciones. Los incrementos salariales de menor cuantía se pactaron, al igual que en el año 2000, en el sector servicios, el 3,31 por 100 y en la industria, el 3,40 por 100.

En cuanto a los incrementos salariales pactados en los convenios de empresa en atención al tamaño de las mismas (cuadro II-37), sigue afianzándose la tendencia de que los mayores incrementos salariales se pactan en las empresas con menor número de trabajadores (menos de 6), con un incremento salarial medio pactado de 3,43 por 100. Por el contrario, en las empresas de mayor tamaño (más de 500 trabajadores) se pactaron, según datos de convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001, los menores incrementos salariales, el 2,65 por 100. Como viene siendo habitual, al objeto de ir reduciendo las disparidades entre grandes y pequeñas empresas, se suelen pactar mayores incrementos salariales en estas últimas.

Si atendemos a los incrementos salariales pactados desde el punto de vista del ámbito de vigencia de los convenios (cuadro II-38), se aprecia que no existen, a diferencia de años anteriores, grandes disparidades entre los incrementos previstos en los convenios que se revisan en el año 2001 y en los que se firman en dicho año (tanto con los firmados por un año como con aquellos con vigencia plurianual, iniciándose ésta en 2001). En este sentido, el incremento salarial fue del 3,35 por 100 en los convenios revisados (el 60 por

CUADRO II-38
CONVENIOS, TRABAJADORES, AUMENTO SALARIAL Y VIGENCIA DEL CONVENIO, 2001*

Ámbito temporal	Aumento salarial (%)	Convenios		Trabajadores	
		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Total convenios	**3,48**	**4.021**		**7.605.854**	
Revisados	3,35	2.412	60,0	4.908.763	64,5
Firmados	3,73	1.609	40,0	2.697.091	35,5
Firmados por un año	3,77	541	13,5	582.499	7,7
Firmados con vigencia superior al año	3,72	1.068	26,6	2.114.592	27,8

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

100 del total de convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2000) y 3,73 por 100 en los firmados durante el año 2001 y con efectos económicos en ese año (el 60 por 100 del total de convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2000).

En cuanto a las negociaciones salariales, siguen siendo mayoritarios los convenios que toman como referencia las previsiones de IPC a la hora de pactar los incrementos salariales[102]. En la negociación del año 2001, y en las de los años anteriores, adquiere especial importancia la presencia de cláusulas de garantía o revisión salarial que aseguran el mantenimiento de los incrementos acordados y su actualización en función de posibles desviaciones entre el IPC inicialmente previsto y el IPC real del año en curso.

Cláusulas de revisión salarial en más de la mitad de los convenios

En la negociación colectiva del año 2001 se ha registrado el mayor número de trabajadores con derecho a revisión salarial de los últimos años: un 73,4 por 100 del total de los trabajadores afectados por convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001, frente al 71,8 por 100 (año 2000) y el 64 por 100 (año 1999). En el año 2001 la existencia de cláusula de revisión afecta a más de

[102] Las organizaciones firmantes del Acuerdo Interconfederal de Negociación Colectiva (ANC) para 2002, firmado el 20 de diciembre de 2001, declararon su intención de llevar a cabo una política de moderado crecimiento de los salarios. En este sentido, consideran que la negociación salarial debe tomar como primera referencia la inflación prevista, fijada por el Gobierno. En segundo lugar, puede haber incrementos superiores a la inflación prevista dentro de los límites derivados

CUADRO II-39
CONVENIOS CON CLÁUSULA DE SALVAGUARDA O DE REVISIÓN SALARIAL, 2001*

Convenios	N.º de convenios	% (1)	N.º de trabajadores	% (1)
Total convenios con cláusula	**2.069**	**51,5**	**5.582.179**	**73,4**
Convenios de empresa	1.386	47,3	453.681	60,6
Convenios de otros ámbitos	683	62,6	5.128.498	74,8
Total convenios registrados	**4.021**		**7.605.854**	

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001.
(1) Se recoge el porcentaje de convenios y de trabajadores afectados por esos convenios respecto del total en cada ámbito funcional señalado.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios colectivos.*

cinco millones y medio de trabajadores y está presente en más de la mitad de los convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001 con efectos económicos en ese año (cuadro II-39). Como viene siendo habitual, son los convenios sectoriales los que establecen mayoritariamente este tipo de cláusulas.

Las fórmulas que se recogen en los convenios para asegurar la actualización de los salarios son diversas. En algunos no aparece una cláusula de revisión propiamente dicha[103] pero sí se regula el incremento salarial[104.] En otros convenios aparece la regulación conjunta del incremento salarial y la revisión[105.] Son pocos los convenios que especifican el momento del abono de la revisión, que puede ser en una sola paga durante el primer trimestre o durante

del incremento de la productividad. La negociación colectiva debe tener en cuenta los criterios propuestos para apoyar el mantenimiento o, en su caso, el crecimiento del empleo en las empresas a través de su mejora de la competitividad, favoreciendo las inversiones productivas de las empresas, y para sostener la mejora del poder adquisitivo de los salarios sobre el que, en buena medida, se soporta el crecimiento económico y del empleo a través del aumento del consumo.

[103] Por ejemplo, en los siguientes: Convenio colectivo Banca Privada, Convenio para el sector del Telemarketing, Convenio Empresas de ingeniería y oficinas de estudios técnicos, Convenio de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, Convenio Grupo AXA y Convenio de la empresa Bimbo.

[104] Por ejemplo en el Convenio de la empresa Radio Popular SA (COPE), Convenio de la empresa Leroy Merlín.

[105] En Convenio del sector de las industrias extractivas del vidrio, cerámica y para las del comercio exclusivista de los mismos materiales, Convenio de las empresas minoristas de droguería, herboristería, ortopedias y perfumerías, Acuerdo Marco para el personal de Tabacalera SA y Logista SL, Convenio colectivo de la empresa Sociedad Anónima El Águila, Convenio colectivo de la ONCE.

los dos meses siguientes a la publicación oficial del IPC[106]. En algunos Convenios se especifican los conceptos salariales a los que afectará la revisión salarial[107].

En todo caso, la incidencia de las cláusulas de revisión salarial o de salvaguarda puede apreciarse mejor si se profundiza en la evaluación de los salarios a partir de los datos que proporciona el Índice de Costes Laborales (ICL), nueva herramienta estadística del INE que sustituye, a partir del primer trimestre de 2001, a la tradicional Encuesta de Salarios en la Industria y servicios[108]. En el ICL se han enlazado algunas de las series de la antigua Encuesta de Salarios, coexistiendo ambas metodologías durante un periodo de tiempo común, que permite obtener información comparativa con años anteriores relativa a las ganancias medias (ahora denominadas coste salarial) por trabajador y mes, por sectores de actividad y por Comunidades Autónomas.

Así, según los datos del ICL la ganancia o coste salarial medio (pagos ordinarios) por trabajador y mes en 2001 (cuadro II-40), fue de 1.199,97 euros y supone un incremento del 3,4 por 100 respecto del año 2000. Por sectores de actividad, como viene siendo habitual, es el sector de la industria el que registra la mayor ganancia por trabajador y mes, 1.331,80 euros. El sector de la construcción, tradicionalmente con menores ganancias, registra sin embargo en 2001 los mayores aumentos respecto del año anterior, un 4,6 por 100; aumento similar al experimentado en años anteriores (3, 8 por 100 en 1999 y 2000).

---

[106] Por ejemplo en el Convenio colectivo de tejas, ladrillos y piezas especiales de arcilla cocida, y en el Convenio interprovincial FASA-RENAULT. El Convenio Colectivo de la Compañía española del Gas especifica que el abono se realizará en la nómina del mes de enero siguiente al año de vigencia a que corresponde la revisión salarial.

[107] Por ejemplo en el Convenio colectivo de ámbito estatal para el sector de las entidades de seguros, reaseguros y mutuas de accidente de trabajo, con los siguientes conceptos: sueldo base por nivel retributivo, complemento por experiencia, complemento de adaptación individualizado, plus de residencia... En términos similares, el Convenio de la compañía española del Gas y el Convenio colectivo de la empresa Compañía Española de Petróleos (CEPSA).

[108] La sustitución por el nuevo ICL supone importantes modificaciones metodológicas y de cobertura respecto a los resultados obtenidos hasta el momento, por ejemplo, se amplían a 54 las ramas de actividad contempladas, introduciendo las secciones de Educación, Sanidad y otras actividades sociales y servicios personales. Además se mejora la medida del tiempo efectivo y se aumenta las medidas de coste salarial no ordinario respecto a las recogidas en la antigua Encuesta de Salarios.

CUADRO II-40
COSTE SALARIAL (PAGOS ORDINARIOS) POR TRABAJADOR Y MES, POR SECTORES DE ACTIVIDAD, MEDIA ANUAL, 2001

Resultados nacionales	Euros	Tasa (1)
Total	**1.199,97**	**3,4**
Industria	1.331,80	3,7
Construcción	1.116,61	4,6
Servicios	1.168,88	3,3

(1) Porcentaje de variación respecto del año anterior.
Fuente: INE, *Índice de Costes Laborales*.

Mayor equiparación entre el crecimiento salarial real y el pactado

Si comparamos el incremento salarial (con cláusula de salvaguarda) de los convenios registrados hasta el 28 de febrero de 2002 y con efectos económicos en 2001, que dijimos fue de 3,6 por 100 y la ganancia media (pagos ordinarios) en 2001, 3,4 por 100, se observa un deslizamiento salarial negativo de dos décimas de punto. El deslizamiento salarial es la diferencia entre el crecimiento efectivo del salario medio y el incremento del salario pactado en convenio, debido a factores personales (antigüedad) o profesionales (cambio de categoría) y/o pagos atrasados. A diferencia de años anteriores, por ejemplo en el año 2000 se produjo un deslizamiento salarial negativo de un punto y cuatro décimas (–1,4), los datos del año 2001 muestran una mayor equiparación entre el crecimiento salarial real y el pactado. Ello no obstante se ha de reiterar que los datos estadísticos han de analizarse con cautela, tanto los relativos a la negociación colectiva por el posible solapamiento de cifras entre las distintas unidades de negociación funcionales y territoriales, como los relativos al crecimiento real de los salarios y la propia representatividad de la muestra que no se corresponde con la totalidad de la población asalariada.

Por último, resulta interesante analizar la relación entre las ganancias salariales (pagos ordinarios) por trabajador/mes en las Comunidades Autónomas y los incrementos salariales pactados en las Comunidades Autónomas (cuadro II-41). Madrid es la Comunidad Autónoma con salarios medios más altos, 1.408,40 euros, seguida del País Vasco (1.396,28 euros), Navarra (1.308,13 euros) y Cataluña (1.271,49 euros). En el País Vasco, por ejemplo, llama la atención que a pesar de contar con un salario medio alto, que se incrementó

CUADRO II-41

COSTE SALARIAL ORDINARIO POR TRABAJADOR Y MES, POR CCAA, MEDIA ANUAL 2001 Y AUMENTO SALARIAL PACTADO EN CONVENIO

Comunidades Autónomas	Euros	Tasa (1)	Aumento salarial sector no agrario
Andalucía	1.105,63	3,42	3,62
Aragón	1.160,37	3,72	4,07
Asturias	1.173,47	3,62	3,29
Baleares	1.104,16	3,38	3,55
Canarias	1.031,21	0,98	3,49
Cantabria	1.113,86	3,12	3,27
Castilla-La Mancha	1.020,83	1,93	3,55
Castilla y León	1.098,20	2,32	3,32
Cataluña	1.271,49	3,81	3,81
Comunidad Valenciana	1.091,90	5,16	3,36
Extremadura	971,26	4,19	3,72
Galicia	1.060,28	4,34	3,78
Madrid	1.408,40	3,17	3,57
Murcia	975,69	1,99	4,17
Navarra	1.308,13	3,03	3,44
País Vasco	1.396,28	2,85	4,35
La Rioja	1.093,86	2,59	3,46
Total	**1.199,97**	**3,43**	**3,45**

(1) Porcentaje de variación respecto del año anterior.

Fuente: INE, *Índice de Costes Laborales*.

respecto del año anterior en un 2,85 por 100, se ha pactado en convenio un incremento medio de 4,35 por 100, muy superior al aumento medio pactado en todo el territorio, el 3,45 por 100. Las Comunidades Autónomas con menores ganancias medias han sido Extremadura (971,26 euros), Murcia (975,69), donde se ha pactado en convenio un alto incremento salarial, 4,17 por 100, y Castilla-La Mancha (1.020,83 euros). En Extremadura y Castilla-La Mancha, por el contrario, los aumentos salariales pactados en los convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001 y con efectos en ese año fueron el 3,72 por 100, y el 3,55 por 100, respectivamente.

Por último, la mayor variación en el año 2001 en relación con el año 2000 en cuanto a la ganancia salarial por trabajador y mes

se ha producido en la Comunidad Valenciana, un 5,16 por 100 respecto del año anterior, con incrementos superiores al 5,4 por 100 en el primer y tercer trimestre del año 2001. En Extremadura la ganancia media sigue siendo pequeña en comparación con las demás Comunidades Autónomas (971,26 euros frente a una media nacional de 1.199,97 euros) a pesar de que se ha producido un aumento del 4,19 por 100 en las ganancias de 2001 frente a las registradas en el año anterior.

Salario mínimo de convenio

Por otro lado, el establecimiento a través de la negociación colectiva de un salario mínimo de convenio para los trabajadores incluidos en su ámbito de aplicación constituye una práctica que se va integrando progresivamente en los convenios. En el año 2001 cerca del 18 por 100 de los convenios registrados hasta el 31 de diciembre contiene cláusulas relativas al salario mínimo de convenio, afectando al 28 por 100 de los trabajadores, 2.132.918 trabajadores. A diferencia del año anterior son los convenios de empresa los que han experimentado un mayor aumento en cuanto a la inclusión de este tipo de cláusulas, 6 puntos porcentuales más en cuanto al porcentaje de trabajadores que tienen regulado en su convenio un salario mínimo. En cuanto a la distribución sectorial, sigue siendo el sector de la industria el que refleja una mayor implantación[109].

La estructura del salario

En cuanto a la evolución de la estructura del salario en línea con los dictados del AINC que aconsejaba la adaptación y racionalización de vigentes estructuras salariales, y mayor claridad de los conceptos salariales, se reitera que no se aprecian diferencias significativas en este punto en las negociaciones del año 2001. La estructura del salario sigue estando predominantemente vinculada a los sistemas de clasificación profesional, con tablas salariales que relacionan los salarios con los grupos o categorías profesionales. Y sólo muy tímidamente se ha procedido a renovar algunas formas

[109] Es interesante el acuerdo alcanzado en el grupo Endesa que establece que un trabajador de nuevo ingreso que adquiera un nivel de experiencia adecuado en el plazo de 4 años tendrá derecho a un incremento en su retribución. A tal objeto en el convenio se recogen unos porcentajes que partiendo del 80 por 100 se incrementan en un 5 por 100 cada año. Por otro lado, el Convenio del Metal de Vizcaya prevé que aquellos salarios que, una vez aplicado el incremento para el año en curso, tengan una retribución salarial bruta inferior a 2 millones de ptas. se incrementará hasta dicha cantidad. Las categorías que pueden acogerse son los pinches de 16 y 17 años y los contratados para la formación. En UGT, *Balance de la Negociación Colectiva 2001,* 6 de marzo de 2002.

de cálculo de los salarios para vincularlos en mayor medida a la productividad o al rendimiento.

Según los datos que proporciona el MTAS respecto del contenido de las cláusulas convencionales en materia salarial (cuadro II-42), se aprecia que de forma mayoritaria los convenios regulan la estructura del salario, aunque siguen siendo los de ámbito empresarial los que lo hacen con mayor intensidad. Así, más de 75 por 100 de los convenios de empresa, que afectan al 87 por 100 del total de trabajadores incluidos en convenios de empresa, cuentan con una estructura salarial frente al 59 por 100 de los convenios de otro ámbito, que afectan al 68 por 100 del total de trabajadores bajo el ámbito de aplicación de los mismos.

No se aprecian cambios significativos en cuanto la configuración y características de los complementos salariales que forman

CUADRO II-42
CLÁUSULAS SALARIALES POR ÁMBITO FUNCIONAL, 2001*

Total convenios	**N.º de convenios**	**% (1)**	**N.º de trabajadores**	**% (1)**
Con estructura salarial	2.863	71,2	5.339.362	70,2
Complementos y criterios de cálculo	2.517	62,6	4.493.971	59,1
Consolidación complementos salariales	1.436	35,7	2.627.782	34,6
Incentivos ligados a productividad	1.094	27,2	1.683.445	22,1
Incentivos ligados a asistencia	1.028	25,6	1.491.033	19,6
Convenios de empresa	**N.º de convenios**	**% (1)**	**N.º de trabajadores**	**% (1)**
Con estructura salarial	2.217	75,7	649.484	86,8
Complementos y criterios de cálculo	1.970	67,2	614.878	82,1
Consolidación complementos salariales	1.096	37,4	406.704	54,3
Incentivos ligados a productividad	932	31,8	410.079	54,8
Incentivos ligados a asistencia	800	27,3	230.514	30,8
Convenios de otro ámbito	**N.º de convenios**	**% (1)**	**N.º de trabajadores**	**% (1)**
Con estructura salarial	646	59,2	4.689.878	68,4
Complementos y criterios de cálculo	547	50,1	3.879.093	56,6
Consolidación complementos salariales	340	31,2	2.221.078	32,4
Incentivos ligados a productividad	162	14,9	1.273.366	18,6
Incentivos ligados a asistencia	228	20,9	1.260.519	18,4
Total convenios registrados	**4.021**		**7.605.854**	

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001.
(1) Se recoge el porcentaje de convenios y de trabajadores afectados por esos convenios respecto del total en cada ámbito funcional señalado.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

parte de dichas estructuras. Los complementos salariales con mayor presencia en los convenios siguen siendo los que están vinculados al puesto de trabajo, que traten de regular aspectos como la peligrosidad, toxicidad o penosidad, trabajo nocturno, a turnos y la polivalencia funcional. Los complementos personales, como la antigüedad, van perdiendo importancia relativa en beneficio de otros sistemas de promoción como el ascenso por mérito o experiencia y el establecimiento de niveles profesionales que van acompañados de complementos específicos.

No se observan tampoco grandes cambios en cuanto la evolución de la existencia en la negociación colectiva de cláusulas relativas a los incentivos ligados a la productividad (cuadro II-43). Según los datos del MTAS respecto de los convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001, en 1.094 convenios, que afectan al 22 por 100 de los trabajadores, se prevén complementos salariales vinculados a la productividad o incentivos de cualquier tipo, individuales, de grupo o área funcional o por empresa. En todo caso, la existencia de dichos complementos salariales sigue predominando en los convenios de empresa, afectando al 54 por 100 de trabajadores bajo el ámbito de aplicación de los mismos, y únicamente al 18 por 100 del total de trabajadores afectados por convenios distintos del empresarial.

CUADRO II-43

CLÁUSULAS RELATIVAS A INCENTIVOS LIGADOS A PRODUCTIVIDAD, 1995-2001*

Años	Total convenios	Total trabajadores	% (1)	Convenios de empresa	Trabajadores	% (1)	Convenios de otro ámbito	Trabajadores	% (1)
1995	965	2.006.505	34,4	845	427.666	54,2	120	1.578.839	31,3
1996	975	1.752.468	29,9	850	422.160	57,4	125	1.330.308	25,9
1997	994	2.256.811	31,9	849	378.480	52,8	145	1.878.331	29,5
1998	1.054	1.794.460	25,7	900	373.097	55,0	154	1.421.363	22,6
1999	1.076	2.157.736	27,7	921	380.158	48,1	155	1.777.578	25,4
2000	1.112	2.016.505	25,7	958	463.521	53,9	154	1.552.984	22,2
2001	1.094	1.683.445	22,1	932	410.079	54,8	162	1.273.366	18,4

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de cada año.
(1) Se recoge el porcentaje sobre el total de trabajadores.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

CUADRO II-44

CONVENIOS DE ÁMBITO DISTINTO DEL EMPRESARIAL CON CLÁUSULAS RELATIVAS A INAPLICACIÓN DEL RÉGIMEN SALARIAL, 2001*

Total convenios	N.º de convenios	% (1)	N.º de trabajadores	% (1)
Con cláusula de inaplicación	537	49,2	4.787.961	69,8
Condiciones para acogerse	491	45,0	4.220.181	61,5
Procedimiento a seguir y/o documentación a aportar	490	44,9	4.548.845	66,3
Participación Comisión paritaria	293	26,9	3.118.563	45,5
Total convenios de ámbito distinto al empresarial	**1.091**		**6.857.267**	

(1) Se recoge el porcentaje sobre el total de convenios y trabajadores.
* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Cláusulas de inaplicación del régimen salarial

Por último, en cuanto a las denominadas cláusulas de descuelgue que posibilitan la inaplicación del régimen salarial fijado en convenio a aquellas empresas cuya estabilidad económica pudiera verse dañada como consecuencia de su aplicación (art. 82.3 ET), los convenios acogen una variada tipología de fórmulas. En ocasiones se prevén las condiciones económicas que facultan el descuelgue (pérdidas de la empresa en años precedentes o del año en curso), en otras se fijan plazos para la comunicación por la empresa de la inaplicación del régimen salarial y/o se establecen límites temporales a la efectividad del descuelgue. Algunos convenios introducen como complemento a lo dispuesto en la legislación la obligación de mantener, como mínimo, los niveles de empleo existentes en la fecha de solicitud del descuelgue.

En todo caso, no se aprecian cambios significativos en el año 2001 en la regulación de este tipo de cláusulas. El ET exige que en los convenios de ámbito superior a la empresa se fijen condiciones y procedimientos específicos para la inaplicación del régimen salarial, y en este sentido se prevén en cerca del 50 por 100 de los mismos, que afectan al 70 por 100 de los trabajadores afectados por el ámbito de aplicación de los mismos (cuadro II-44).

B. Tiempo de trabajo

La mayoría de los convenios fijan la jornada en cómputo anual

La regulación del tiempo de trabajo es uno de los contenidos básicos de la negociación colectiva pues la legislación (art. 34 ET) remite a los convenios, en su defecto a los contratos, la determina-

ción de la jornada de trabajo. La mayoría de los convenios fijan la jornada pactada en cómputo anual: muchos en cómputo exclusivamente anual y otros en un doble cómputo anual y semanal[110].

Se va consolidando una progresiva reducción de la jornada media anual

La jornada media anual pactada en 2001, según los datos de convenios registrados hasta el 28 de febrero de 2002 con efectos económicos en 2001, ha sido de 1.759,3 horas al año, equivalente a 38,5 horas a la semana[111]. Como viene siendo habitual, la jornada media pactada en cómputo anual es inferior en los convenios de empresa (1.709,5 horas/año) respecto de los convenios de otro ámbito (1765,0 horas/año)[112]. En términos comparativos (cuadro II-45), puede verse que la jornada media pactada ha ido disminuyendo en los últimos cuatro años en un promedio de dos horas al año. En la última década, con la excepción del periodo 1995-1997, se va consolidando una progresiva disminución de la jornada media anual.

CUADRO II-45
JORNADA PACTADA EN CONVENIO COLECTIVO, 1989-2001

Años	Jornada anual	Variación n.º horas
1989	1.772,2	–6,6
1990	1.769,7	–2,5
1991	1.768,0	–1,7
1992	1.766,6	–1,4
1993	1.763,5	–3,1
1994	1.763,4	–0,1
1995	1.765,9	2,5
1996	1.767,5	1,6
1997	1.767,8	0,3
1998	1.766,6	–1,2
1999	1.765,0	–1,6
2000**	1.761,7	–3,3
2001**	1.759,3	–2,4

* Datos provisionales.
** Convenios registrados hasta el 28 de febrero de 2002.
Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

[110] Tradicionalmente en el sector agropecuario la jornada se fija en cómputo diario y/ o semanal. Puede verse el Convenio agropecuario de Huelva.

[111] El procedimiento utilizado para convertir la jornada anual en jornada semanal es el previsto en el Acuerdo Interconfederal de 1983: jornada semanal= jornada anual x 6/días de trabajo al año (365-30 días de vacaciones- (13 días festivos) - (48 domingos).

[112] Datos provisionales, relativos a los convenios colectivos registrados hasta el 28 de febrero de 2002 y con efectos económicos en 2001.

CUADRO II-46

CONVENIOS, EMPRESAS, TRABAJADORES AFECTADOS Y JORNADA SEGÚN TRAMOS DE JORNADA PACTADA, 2001*

Conceptos	Tramos de jornada pactada (horas/año)					
	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 y más
Convenios	4.021	903	756	1.328	352	682
Empresas	895.064	29.523	98.800	509.159	133.190	124.392
Trabajadores	7.605.854	875.276	1.333.691	4.161.459	648.983	586.445
Jornada media (horas/año)	1.759,01	1.589,29	1.747,15	1.780,79	1.812,10	1.826,00
Aumento salarial en %	3,48	2,57	3,74	3,49	3,99	3,62

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Por tramos de jornada (cuadro II-46), más del 70 por 100 de los trabajadores tiene su jornada media pactada por encima de la media, 1.759 horas/año según los datos de convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001. En el año 2000 por el contrario más del 80 por 100 de los trabajadores tenían su jornada pactada por encima de 1.759 horas/año. De un año a otro se aprecia un ligero incremento en el número de trabajadores con tramo de jornada pactada entre 1.712 y 1.758 horas/año, que en el año 2000 se situaban preferentemente en el tramo superior (de 1.759 a 1.803 horas/año).

Estos datos han de analizarse con cautela, en primer lugar porque lógicamente no nos encontramos ante el mismo número de convenios ni de trabajadores que en años anteriores y, en segundo lugar, porque los datos son provisionales, dado que aún permanece abierto el registro de convenios tanto respecto de los convenios con efectos económicos en 2000 como en 2001. Ahora bien, en términos generales sí puede afirmarse que en las mesas negociadoras se ha procedido a disminuir la jornada y en muchas ocasiones estas disminuciones han venido acompañadas de una progresiva incorporación de sistemas de distribución más flexible de la misma, siguiéndose en este punto las modificaciones legislativas introducidas en el año 1994. La disminución de la jornada media es apreciable tanto en los convenios en los que se ha pactado expresamente la disminución de la misma como en los que no lo hacen[113]. En

[113] El descenso de la jornada media en los convenios sin pacto para la disminución de la jornada puede deberse entre otros motivos a la entrada de convenios con jornadas anuales muy bajas.

cuanto a los convenios en los que se ha pactado una reducción significativa de jornada destacan principalmente los firmados en Enseñanza, en las Administraciones Públicas Autonómicas[114] y en Administraciones Locales (Ayuntamientos y Diputaciones), entre otros[115].

En cuanto al ámbito de vigencia de los convenios y las jornadas pactadas (cuadro II-47), se observa que en los convenios firmados en 2001, y dentro de éstos aquellos con vigencias anuales, se han pactado jornadas medias inferiores (1.722,21 horas/año) a las pactadas en los convenios revisados en el año 2001 (1.760,81 horas/año). Los convenios que han pactado jornadas medias superiores son los de ámbito distinto al empresarial con vigencia superior al año (1.774,02 horas/año) que afectan al 26 por 100 del total de trabajadores afectados por los convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001. La menor jornada media pactada, 1.690,37 horas/año, afecta solamente al 5 por 100 de los trabajadores y se alcanzó en los convenios de empresa firmados por un año.

Si comparamos estos datos con los del año 2000 puede apreciarse que los convenios revisados con una jornada media de 1.760,81 horas/año han reducido, con respecto al año anterior, dos horas su jornada. Los firmados por un año registran una jornada media de 1.722,21 horas/año que supone una reducción de cuarenta y dos horas respecto del año anterior, y los firmados por más de un año alcanzan una jornada media de 1.764,98 horas/año, dos horas menos que los firmados a 31 de diciembre de 2000.

[114] Según datos del Ministerio de Administraciones Públicas, julio 2001, analizados por UGT en documento de 15 de abril de 2002 «El avance de las 35 horas en nuestro país», en las Administraciones autonómicas los funcionarios afectados por los Acuerdos de reducción del tiempo de trabajo a 35 horas han sido 691.335 (incluidos los correspondientes a Sanidad tras las últimas transferencias), el 67 por 100 del total de trabajadores de las administraciones autonómicas. Las Comunidades Autónomas que ya aplican las 35 horas son: Andalucía, Navarra, Madrid, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Baleares, Asturias, País Vasco, La Rioja y Ceuta.

[115] Según datos de las Federaciones de CCOO, la jornada de 35 horas semanales afecta en 2001 a 415 convenios y 343.852 trabajadores con la siguiente distribución: Enseñanza (35 convenios y 164.200 trabajadores), Servicios y Administraciones Públicas (178 convenios y 57.778 trabajadores), Comunicación y transporte (50 convenios y 56.646 trabajadores), Actividades diversas (78 convenios y 22.326 trabajadores), Minerometalúrgica (32 convenios y 23.729 trabajadores), Comfia (19 convenios y 11.603 trabajadores), etc.

CUADRO II-47
ÁMBITO TEMPORAL Y JORNADAS PACTADAS, 2001*

Ámbito temporal	Jornada media pactada (horas/año)	Convenios		Trabajadores	
		Número	Porcentaje (1)	Número	Porcentaje (1)
Total convenios	**1.759,01**	**4.021**		**7.605.854**	
Revisados	**1.760,81**	**2.412**	**60,0**	**4.908.763**	**64,5**
Firmados	**1.755,74**	**1.609**	**40,0**	**2.697.091**	**35,5**
Firmados por un año	1.722,21	541	13,5	65.379	7,7
Firmados con vigencia superior al año	1.764,98	1.068	26,6	2.114.592	27,8
Convenios de empresa	**1.710,35**	**2.930**		**748.587**	
Firmados por un año	1.690,37	382	13,0	40.453	5,4
Firmados con vigencia superior al año	1.707,76	795	27,1	288.403	38,5
Revisados	1.714,06	1.753	59,8	419.731	56,1
Convenios de otro ámbito	**1.764,32**	**1.091**		**6.857.267**	
Firmados por un año	1.724,58	159	14,6	542.046	7,9
Firmados con vigencia superior al año	1.774,02	273	25,0	1.826.189	26,6
Revisados	1.765,18	659	60,4	4.489.032	65,5

(1) Porcentaje de convenios y trabajadores sobre el total.
* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Todos los sectores salvo el agrario reducen la jornada

En 2001 todos los sectores, excepto el agrario, reducen la jornada media pactada respecto del año anterior. Según los datos de convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001 y con efectos económicos en ese año, la jornada media pactada por trabajador en el sector agrario es de 1.783,01 horas/año (20 minutos más que año 2000, pero 14 horas más que año 1999). En el sector industrial la jornada media pactada, 1.762,81 horas/año se ha reducido en 6,79 horas respecto de 2000; en el sector de la construcción (1.757,51 horas/año) se reduce en 3,39 horas, y en el sector servicios (1.754,23 horas/año) se reduce en 6 horas. En 2001, ha disminuido significativamente la dispersión entre sectores que, excluyendo al sector agrario, se sitúa ahora en casi 9 horas frente a las 12 horas y 20 minutos del año 2000 y las 12 horas y 10 minutos del año 1999. Con la inclusión de la jornada media pactada en el sector agrario dicha dispersión aumenta en 2001 hasta 29 horas y 18 minutos, mientras que en 2000 dicha dispersión se situaba en 25 horas y 40 minutos.

CUADRO II-48
JORNADA MEDIA EFECTIVA ANUAL POR SECTOR DE ACTIVIDAD Y TAMAÑO DE CENTRO, 2001
(Horas/año)

Tamaño del centro	Total	Industria	Construcción	Servicios
Total	**1.669,5**	**1.722,9**	**1.783,4**	**1.627,9**
De 1 a 10 trabajadores	1.661,9	1.697,8	1.781,4	1.631,9
De 11 a 50 trabajadores	1.697,5	1,743,2	1.765,2	1.644,9
De 51 a 250 trabajadores	1.675,5	1.738,7	1.792,1	1.617,7
Más de 250 trabajadores	1.639,1	1.696,4	1.779,6	1.614,7

Fuente: MTAS, *Encuesta de Coyuntura Laboral*.

En todo caso es interesante contrastar estos datos con los que registra la Encuesta de Coyuntura Laboral (ECL)[116], por la que tenemos acceso a las jornadas medias efectivas realizadas en el año 2001. La jornada media efectiva por trabajador a jornada completa en cómputo anual[117] (2001) ha sido de 1.669,5 horas (cuadro II-48), 5,7 horas inferior a la jornada media efectiva realizada en 2000, y 89 horas y 51 minutos inferior a la jornada media pactada en los convenios colectivos registrados hasta el 31 de diciembre de 2001 y con efectos económicos en ese año.

Por sectores económicos puede apreciarse que, como viene siendo habitual, las jornadas medias más elevadas se realizaron en el sector de la construcción (1.783,4 horas/año), especialmente en empresas de 51 y hasta 250 trabajadores. En términos generales y con la excepción este año y del sector de la construcción, las jornadas medias más altas se realizan en empresas que cuentan con 11-50 trabajadores y las más bajas en las empresas grandes, con más de 250 trabajadores.

[116] Esta encuesta se elabora trimestralmente por el MTAS desde 1990. En 1997 se modificó el ámbito y se incluyen también a los de trabajo con menos de 5 trabajadores. El ámbito sectorial comprende la Industria, la Construcción y los Servicios, excluyéndose de este último ámbito la Administración Pública, Defensa, Seguridad Social obligatoria, Organismos extraterritoriales y las Organizaciones religiosas.

[117] Para el cálculo de la jornada media efectiva se tienen en cuenta las horas anuales pactadas (por convenio colectivo o acuerdo empresa-trabajador) o jornada que teóricamente está previsto trabajar y horas extraordinarias realizadas, restándose las no-trabajadas por diferentes motivos, excepto las no realizadas por motivos técnicos.

CUADRO II-49
JORNADA MEDIA EFECTIVA ANUAL POR TRABAJADOR SEGÚN COMUNIDAD AUTÓNOMA, 2001

Comunidades Autónomas	Horas/año	Tasa (1)
Andalucía	1.674,9	0,5
Aragón	1.655,7	–0,3
Asturias	1.629,6	0,6
Baleares	1.712,4	–0,2
Canarias	1.703,5	–1,4
Cantabria	1.677,0	0,7
Castilla-La Mancha	1.681,3	–0,5
Castilla y León	1.648,5	–0,7
Cataluña	1.664,1	–0,3
Comunidad Valenciana	1.678,0	–0,2
Extremadura	1.672,4	–0,8
Galicia	1.697,9	0,6
Madrid	1.678,7	–0,9
Murcia	1.657,6	0,0
Navarra	1.649,1	0,0
País Vasco	1.598,6	–1,6
La Rioja	1.668,2	–0,8
Total	**1.669,5**	**–0,3**

(1) Tasa de variación respecto al año anterior.
Fuente: MTAS, *Encuesta de Coyuntura Laboral*.

Aumenta el número de horas trabajadas a tiempo parcial

Por Comunidades Autónomas (cuadro II-49), se observa que las jornadas medias más bajas se realizaron en el País Vasco (1.598,6 horas), seguido de Asturias (1.629,6 horas) y Navarra (1.649,1 horas). Las más altas por el contrario corresponden a: Baleares (1.712,4 horas) y Canarias (1.703,5 horas). La dispersión territorial es de casi 114 horas. Únicamente en cuatro Comunidades Autónomas se produjo un ligero aumento en el número de horas efectivamente realizadas en 2001 respecto de las realizadas en el año 2000: Andalucía, Asturias, Cantabria y Galicia. En términos globales la reducción de jornada media efectiva entre 2000 y 2001 es del 0,3 por 100.

En cuanto a la jornada media efectiva según el tipo de jornada, a tiempo completo /a tiempo parcial (cuadro II-50), en 2001 se ha incrementado el número de horas trabajadas por los contratados a tiempo parcial, 30 horas más que en 2000, siguiendo la tendencia al aumento

CUADRO II-50
JORNADA MEDIA EFECTIVA POR TRABAJADOR SEGÚN TIPO DE JORNADA, 1996-2001
(Horas/año)

Años	Total	Tiempo completo	Tiempo parcial
1996	1.680,8	1.761,6	927,9
1997	1.675,2	1.767,8	942,0
1998	1.671,7	1.770,1	987,4
1999	1.674,3	1.772,5	997,0
2000	1.675,2	1.775,3	978,0
2001	1.669,6	1.768,5	1.008,4

Fuente: MTAS, *Encuesta de Coyuntura Laboral*.

de las mismas desde 1996, con la excepción del año 2000. Este crecimiento del número de horas trabajadas por los contratos a tiempo parcial puede ser consecuencia de la supresión del límite de horas establecido en 1998 (RD 15/1998)[118]. Aun es pronto para evaluar las consecuencias de la reforma operada en este contrato en el año 2001. En el año 2001 el número de horas trabajadas por trabajador a tiempo completo es de 1.768,5 horas/año, 6,8 horas menos que en el año 2000.

Horas extraordinarias

En cuanto a las horas extraordinarias, se observa que más de 70 por 100 de los convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001 (cuadro II-51) contiene alguna cláusula acerca de las mismas. El 38 por 100 de los convenios, que afectan al 42 por 100 de los trabajadores (3.236.529 trabajadores) prevé que la realización de horas extraordinarias se compensen con descanso, en lugar de abono dinerario. Si comparamos estos datos con el año anterior sí se puede apreciar que ha aumentando ligeramente el número de convenios y de trabajadores con cláusulas relativas a las horas extraordinarias y, en los mismos términos, también ha aumentando tanto la previsión de la compensación por descanso, preferencia del AINC de 1997, como las previsiones relativas al abono dinerario de las horas extraordinarias realizadas[119].

[118] Se definía y delimitaba el contrato a tiempo parcial respecto del contrato a tiempo completo en «hasta el 77 por 100 de la jornada del convenio colectivo de aplicación o, en su defecto, de la jornada ordinaria máxima legal».

[119] Dada las modificaciones operadas en la Encuesta de Salarios en la Industria y Servicios, sustituida ahora por el ICL, no es posible encontrar valores comparativos sobre el coste las horas extraordinarias. Según el balance de Negociación

CUADRO II-51

CLÁUSULAS DE HORAS EXTRAORDINARIAS PACTADAS EN CONVENIO, 2001*

Conceptos	Convenios		Trabajadores	
	Número	Porcentaje (1)	Número	Porcentaje (1)
Total	4.021	100,0	7.605.854	100,0
Total con cláusula horas extraordinarias	2.881	71,7	5.653.913	74,3
Eliminación de horas extraordinarias	443	11,0	1.102.373	14,5
– respecto al año anterior	97	2,4	105.038	1,4
– respecto al tope máximo legal	151	3,8	313.872	4,1
– otras no contenidas en apartados anteriores	848	21,1	2.269.599	29,8
Compensación de horas extraordinarias con abono dinerario	2.242	55,8	4.189.275	55,1
– con valor superior a la hora ordinaria	1.909	47,5	3.354.389	44,1
Compensación de horas extraordinarias con descanso	1.531	38,1	3.236.529	42,6
– con acumulación y disfrute en periodos superiores a los legales	586	14,6	1.119.232	14,7
Obligatoriedad realización horas extraordinarias	395	9,8	593.603	7,8

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001.

(1) Porcentaje de convenios y trabajadores afectados por los convenios que incluyen cláusulas señaladas respecto del total de convenios.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

En cuanto a las cláusulas relativas a la eliminación de las horas extraordinarias, siguiendo lo dispuesto en el AINC de 1997[120], se aprecian también ligeros incrementos de cláusulas de esta naturaleza con respecto a los datos de años anteriores. En 2001 la obligatoriedad de eliminar horas extraordinarias está presente en 443 convenios y afecta al 14, 5 por 100 de los trabajadores (en 2000 al 12 por 100) y la reducción de algún tipo de las horas extraordinarias afecta, en 2001, a casi el 50 por 100 de los trabajadores.

Según los datos de la Encuesta de Coyuntura Laboral, el número de horas extraordinarias realizadas en 2001 (media anual) ha sido de 55.278,4 horas lo que supone una reducción de 3.539,6 horas respecto de horas extraordinarias realizadas en el año 2000. Ha dis-

Colectiva 2001 de CCOO, de 16 de abril de 2002, de cada 10 trabajadores que tienen compensación económica, 8 perciben una cuantía superior a la del valor de la hora ordinaria.

[120] En este sentido el AINC de 1997 indicaba que «la realización de horas extraordinarias que no sean estrictamente necesarias perjudica claramente la creación de empleo en una situación de paro como la actual».

CUADRO II-52
HORAS EXTRAORDINARIAS REALIZADAS, 1992-2001

Años	Total horas (miles)	Horas por trabajador que las ha realizado	Horas por trabajador a tiempo completo
1992	64.399,4	98,4	10,5
1993	49.966,9	95,1	8,8
1994	53.606,1	95,9	9,7
1995	57.770,2	100,6	10,3
1996	64.550,2	107,7	11,5
1997	71.740,2	124,7	9,7
1998	67.105,4	108,5	8,5
1999	57.212,0	101,9	6,8
2000	58.818,5	100,1	6,7
2001	55.278,4	90,7	5,9

Fuente: MTAS, *Encuesta de Coyuntura Laboral.*

minuido en los mismos términos el número de horas extraordinarias al año por trabajador que las haya realizado, 90,7 horas, pero permanece invariable el promedio de horas extraordinarias/trabajadores, cerca de 6 horas/año por trabajador (cuadro II-52).

Distribución irregular de la jornada

La reducción de la jornada media que se viene produciendo, tanto la jornada efectiva realizada según los datos de la ECL como la jornada pactada según los datos de estadística de convenios registrado, viene acompañada en numerosas ocasiones con una distribución irregular y/o más flexible de la jornada prevista en cómputo anual. La reforma laboral de 1994, la redacción dada al art. 34.2 ET[121], y el propio AINC de 1997 incidían en la necesidad de que la propia negociación colectiva ajuste el uso y distribución del tiempo de trabajo, dentro de los límites legales.

Puede apreciarse que a lo largo del tiempo se va consolidando, aunque muy lentamente, la tendencia hacia la incorporación en los convenios de fórmulas diversas que permiten distribuir el tiempo de trabajo de forma no homogénea. Según datos de los convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001 y con efectos económicos y ese año (cuadro II-53), el 45,5 por 100 de los trabajadores (3.457.337 trabajadores) tienen prevista en convenio la posibilidad

[121] Artículo 34.2 del ET: «Mediante acuerdo colectivo o, en su defecto, por acuerdo entre la empresa y los representantes de los trabajadores se podrá establecer la distribución irregular de la jornada a lo largo del año».

CUADRO II-53
CLÁUSULAS PACTADAS RELATIVAS A JORNADA, 2001*

	Convenios		Trabajadores	
	Número	Porcentaje (1)	Número	Porcentaje (1)
Total	**4.021**	**100,0**	**7.605.854**	**100,0**
Total con cláusulas relativas a jornada	3.266	81,2	6.256.664	82,3
Distribución irregular de la jornada a lo largo del año	1.000	24,9	3.457.337	45,5
Jornada ordinaria superior a 9 horas diarias	274	6,8	1.440.897	18,9
En jornada continuada de + 6 horas, el descanso legal se considera tiempo de trabajo	1.911	47,5	2.411.598	31,7
Acumulación del descanso diario en periodos de 14 días	546	13,6	1.342.981	17,7
Régimen de trabajo a turnos	354	8,8	558.691	7,4

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001.
(1) Porcentaje de convenios y trabajadores afectados por los convenios que incluyen cláusulas señaladas respecto del total de convenios.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

de distribución irregular de la jornada. En términos comparativos los datos son muy similares a los datos de la negociación colectiva del año 2000 y sin embargo si puede apreciarse un ligero aumento en cuanto al porcentaje de trabajadores a los que se les puede acumular el descanso diario en periodos de 14 días (el 17,7 por 100 en 2001 frente al 15, 9 en 2000).

En todo caso, la existencia de cláusulas relativas a la distribución irregular de la jornada es cada vez más significativa en los convenios sectoriales de ámbito nacional que era no obstante el ámbito de negociación elegido por el AINC de 1997 para determinar los criterios de distribución en el sector correspondiente, reenviando a ámbitos inferiores compromisos o estipulaciones sobre dicha distribución, los periodos de descanso, las vacaciones etc. El sector que mayoritariamente ha procedido a introducir cláusulas relativas a la distribución irregular ha sido el sector industrial, seguido del sector servicios. En este último, el denominado «intermediación financiera» es el que registra la mayor presencia de este tipo de cláusulas.

La distribución irregular de la jornada puede afectar bien a toda la plantilla o de forma diversa por secciones o departa-

mentos o bien por periodos estacionales del año, contemplando una jornada más breve en ciertos meses, normalmente en verano, o regulando el trabajo en sábados o domingos[122]. Entre las razones apuntadas con mayor frecuencia para flexibilizar la jornada, encontramos las circunstancias organizativas del trabajo, como el aumento de pedidos, la variación de las fechas de entrega y adaptación a las necesidades de los diferentes procesos[123]. En algunos convenios se enumeran expresamente los supuestos en los que se podrá establecer la distribución irregular de la jornada[124], citándose a veces las necesidades o asuntos personales de los trabajadores[125].

En todo caso, las fórmulas que adoptan los convenios para configurar la distribución irregular de la jornada son muy variadas. En algunos la distribución irregular se concibe como facultad empresarial[126], en ocasiones se establece la obligatoriedad de concurrencia de determinadas circunstancias y se modulan dentro de los límites legales, unos topes mínimos y máximos en cómputo diario y semanal. En algunos convenios se prevé el establecimiento de la distribución irregular del tiempo de trabajo bajo el control de los representantes de los trabajadores[127], en ocasiones limitado a un mero derecho de información o consulta, no vinculante, o bien al cumplimiento de un plazo de preaviso[128].

---

[122] Por ejemplo, el Convenio de Residencias privadas regula el trabajo en domingo y el de Jardinería establece una compensación específica para las horas extraordinarias realizadas en domingo. El Convenio de Grandes Almacenes es el que entra más a fondo en la regulación de domingos y festivos.

[123] En este sentido, el convenio colectivo de la industria Química, y el de Industria Metalgráfica y de Envases Metálicos.

[124] Por ejemplo, el Convenio de Cajas de Ahorros.

[125] Convenio colectivo de la empresa Fertiberia SA.

[126] Convenio Nacional de las Artes Gráficas, manipulados de papel, manipulados de cartón, editoriales e industrias auxiliares.

[127] Por ejemplo en los siguientes convenios: Convenio colectivo de Agencias de viaje, Convenio de las Empresas Consultoras de planificación, organización de empresas y contable. Entre los convenios que prevén también el acuerdo individual puede citarse el Convenio estatal de empresas y trabajadores de perfumerías y afines que dice que «se establece la posibilidad de flexibilizar la jornada en función de la producción. su firma se llevará a cabo por los representantes de los trabajadores o con los propios trabajadores».

[128] Sobre el establecimiento de plazos de preaviso puede verse el Convenio colectivo interprovincial de FASA-RENAULT.

C. Empleo

En los últimos años las cuestiones relativas al mantenimiento y a la creación de empleo son materias fundamentales en las mesas de negociación. En este sentido el propio AINC de 1997 recogía el compromiso de sus firmantes relativo a la mejora de la regulación legal en materia de empleo y contratación concediendo un papel protagonista a la negociación colectiva para adaptar y concretar dicha regulación. Como línea general se promueve el objetivo principal de fomentar la contratación indefinida, procurar un adecuado uso de las distintas modalidades de contratación temporal.

La reforma legislativa de 1994 impuso abundantes remisiones de la legislación a la negociación colectiva, dispositivizando directamente determinados preceptos y también llamando a la negociación para la concreción o integración de los mandatos legales. Más recientemente, la reforma legislativa del año 2001 tiene por objetivo seguir en la consecución del incremento del empleo y mejora de su calidad, incidiendo para ello, entre otros aspectos, en la regulación de los contratos para la formación, el contrato a tiempo parcial, la duración del contrato eventual; se introduce además el nuevo contrato de inserción y una nueva causa del despido objetivo y, principalmente, se establece un nuevo programa de fomento del empleo para el año 2001[129]. De nuevo la legislación reclama a la negociación colectiva la recepción y concreción de las previsiones normativas de dicha reforma, otorgando un papel fundamental a los convenios tanto en la creación y mantenimiento del empleo[130] como en materia de contratación laboral.

---

[129] Las reformas de la legislación laboral del año 2001, que se aprobó mediante el RDL 5/2001, de 2 de marzo, que posteriormente dio lugar a 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, pueden verse en el apartado 4.2 de esta edición de la Memoria.

[130] Asimismo, en el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2002 (firmado el 20 de diciembre de 2001) se recoge el compromiso interconfederal hacia la creación de empleo: «las organizaciones empresariales y sindicales, para superar las expectativas negativas del actual momento, consideramos conveniente que los convenios colectivos, a la hora de abordar el tratamiento salarial para 2002, conjuguen el empleo con el poder adquisitivo de los salarios en la medida en que lo permitan las ganancias de productividad, de forma tal que se consiga el mejor resultado en términos de creación de empleo» (págs. 15-16).

CUADRO II-54
CLÁUSULAS PACTADAS RELATIVAS A EMPLEO, 2001*

	Convenios		Trabajadores	
	Número	Porcentaje (1)	Número	Porcentaje (1)
Total	**4.021**	**100,0**	**7.605.854**	**100,0**
Cláusulas relativas a empleo	1.703	42,4	4.174.907	54,9
Creación neta de empleo	154	3,8	449.212	5,9
Creación de empleo por jubilación parcial (contrato de relevo)	458	11,4	1.638.763	21,6
Mantenimiento de empleo	304	7,6	465.328	6,1
Conversión empleo temporal en fijo	545	13,6	1.713.640	22,5
Otras cláusulas relativas a empleo	345	8,6	859.182	11,3
Número máximo de contratos temporales	130	3,2	687.980	9,1
Utilización de los servicios de empresas de trabajo temporal	404	10,1	1.633.482	21,5

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001.
(1) Porcentaje de convenios y trabajadores afectados por los convenios que incluyen cláusulas señaladas respecto del total de convenios.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

En cuanto al empleo, según datos del MTAS respecto de los convenios firmados hasta el 31 de diciembre de 2001, casi el 55 por 100 de los trabajadores están afectados por convenios que recogen algún tipo de cláusula relativa al empleo (cuadro II-54). Esta cifra contrasta con los datos de la negociación del año 2000 en el que más del 60 por 100 de los trabajadores estaban cubiertos por convenios con cláusulas sobre empleo. Ello no obstante las cuestiones relativas al empleo podrían haber sido objeto de pactos o acuerdos de empresa por lo que los datos serían mayores si pudiéramos comprobar el contenido de los mismos. La presencia de este tipo de cláusulas es similar, en cuanto al número de convenios que las establecen, en los convenios de sector (43 por 100 de los convenios) y en los de empresa (41 por 100 de los convenios), y afectan al 67 por 100 de los trabajadores cubiertos por negociación empresarial (504.179 trabajadores) y al 53 por 100 de los trabajadores afectados por convenios de ámbito sectorial (3.670.728 trabajadores).

Más frecuencia: conversión de contratos temporales en indefinidos

Puede apreciarse que las cláusulas más frecuentes son aquellas que afectan a la creación de empleo estable vía conversión empleo temporal en fijo. Algunas de estas cláusulas establecen procedimientos y compromisos a tal efecto o imponen determinadas condiciones, por ejemplo, poseer una mayor antigüedad total en la

empresa o tener un contrato de mayor duración. Otras cláusulas optan por establecer porcentajes de contrataciones a convertir según el tamaño de la platilla y algunos fijan directamente la cantidad de contratos indefinidos.

Respecto de los convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001 este tipo de cláusulas sobre conversión de empleo temporal en indefinido afectan a más de 1.700.000 trabajadores, el 22,5 por 100 del total de los trabajadores[131]. Este porcentaje es inferior al registrado respecto de los convenios en 2000 (el 24,4 por 100 o más de 1.900.000 trabajadores) y sin embargo en términos reales ya vimos (apartado 2.3 de esta Memoria) que en 2001 se dobló respecto de 2000 el número de contratos temporales que se acogieron a la conversión bonificada, que asciende en 2001 a 473.000 conversiones, fruto las promociones efectuadas en este sentido en los recientes programas de fomento al empleo[132]. Posiblemente esta disminución obedece a que a partir del Real Decreto-Ley 5/2001 para acceder a las bonificaciones no es necesario que las conversiones de contratos estén previstas en la negociación, como estableció en su momento la Ley 63/1997. Además, es posible que con independencia de los compromisos adquiridos en la negociación, el número de conversiones está íntimamente relacionado con la existencia o no de bonificaciones a las mismas.

Si comparamos los datos de la negociación colectiva de 2001 con los datos de 2000, siempre relativos a los convenios registrados hasta el 31 de diciembre de cada año, se observa que no han aumentado sino que han disminuido ligeramente los porcentajes de trabajadores afectados por cláusulas de empleo, con una excepción muy significativa: el porcentaje de trabajadores cubiertos con convenios que limitan el número máximo de contratos temporales, que ha pasado del 6 por 100 en 2000 a más de 9 por 100 en 2001.

[131] Según los datos obtenidos en los convenios de una muestra elaborada por UGT, en su *Balance de la negociación colectiva de 2001,* de 6 de marzo de 2002, el 64 por 100 de los trabajadores incluidos en los convenios examinados amplían el plazo para la conversión de acuerdo con la regulación que nació tras el AIEE de 1997, la Ley 63/1997.

[132] Recuérdese que la Ley 14/2000, de 29 de diciembre (disposición adicional trigésimo primera) había prorrogado hasta el 17 de mayo de 2001 el Programa de Fomento al Empleo de 2000. La disposición adicional primera de la Ley 12/2001 regula el Programa de Fomento al Empleo sin establecer un límite de vigencia temporal.

Evidentemente a la vista está que los porcentajes siguen siendo escasos. Ello no obstante ya se dijo que, por un lado, cabe la posibilidad de que las cuestiones relativas al empleo sean objeto de pactos o acuerdos de empresa. De otro lado, el contenido de las recientes reformas legislativas han ido concienciando a los negociadores sobre la importancia de prevenir los abusos en la utilización sucesiva de la contratación temporal. De mayor importancia sería comprobar si las posibles limitaciones en la contratación temporal se traducen o no en una mayor creación de empleo estable.

Otra de las cláusulas relativas al empleo con presencia en la negociación colectiva, principalmente en el sector industrial, es la que promociona o incentiva la creación de empleo mediante la jubilación parcial (contrato de relevo), presente en el 11,4 por 100 de los convenios registrados que afectan a más de 1.600.000 trabajadores. En línea con las modificaciones introducidas dirigidas a incentivar la utilización de esta modalidad contractual[133], las cláusulas convencionales que se refieren a las mismas suelen mencionar las ventajas tanto para el trabajador relevista como para el relevado. En ocasiones se reproduce lo dispuesto en el artículo 12.6 del ET (relativo al contrato de relevo) en su versión anterior a la introducida por la Ley 12/2001.

Cuestión distinta es la relativa a las jubilaciones anticipadas o prejubilaciones (premios a la jubilación) que siguen presentes en numerosos convenios, sobre todo en los convenios sectoriales de ámbito autonómico y provincial. Es significativa la presencia de cláusulas dado que en cierto sentido puede decirse que los incentivos por adelantar la edad de jubilación operan en dirección opuesta a las recomendaciones efectuadas por la Unión Europea, y desde el Gobierno, de fomentar la permanencia de los trabajadores en sus puestos de trabajo y a lo dispuesto en el Acuerdo de pensiones de 2001.

Cláusulas relativas a ETT

En cuanto a las cláusulas relativas a las empresas de trabajo temporal, que están presentes en el 10 por 100 de los convenios, afectando a más de 1.600.000 trabajadores, los convenios suelen limitar

[133] Sobre las modificaciones operadas en este contrato, relativas básicamente a una mayor flexibilidad de la jornada y de su duración temporal en el sentido de que ni el tiempo de trabajo ni el puesto han de guardar una identidad con el que deja vacante el jubilado parcialmente, puede verse el apartado 4.2 de esta Memoria.

el acceso a las contrataciones vía ETT[134], bien fijando límites máximos de horas a contratar[135], bien limitando los supuestos que permiten acceder a este tipo de contrataciones (por ejemplo, sólo en supuestos de incapacidad temporal, maternidad, vacaciones o excedencias). Es todavía muy pronto para que puedan haberse acogido en los convenios las modificaciones introducidas en 2001[136].

Mayor presencia de cláusulas sobre no discriminación

Por otro lado, se aprecia que con mayor frecuencia se introducen contenidos relativos a la calidad del empleo y al reconocimiento de la igualdad de trato y principio de no discriminación tanto respecto del genero[137] como de la no discriminación entre trabajadores fijos y temporales. Se observa sin embargo que respecto de éstos últimos, algunos convenios recogen meras declaraciones de intenciones con carácter general que suelen añadir que la equiparación de derechos entre trabajadores fijos y temporales se producirá «salvo las limitaciones que se deriven de la naturaleza y duración de su contrato». De nuevo, es todavía pronto para analizar las posibles repercusiones en la negociación colectiva de las modificaciones legislativas introducidas en 2001 dirigidas al reconocimiento de la igualdad y no discriminación según las garantías establecidas en la Directiva 1999/70/CE sobre el trabajo de duración determinada[138].

---

[134] Por ejemplo, el convenio colectivo de la empresa Bimbo Martínez Comercial establece que se procurará que la contratación temporal sea de mayor utilización frente a la realizada con las ETT.

[135] Destaca de forma significativa el Convenio colectivo para la Industria del curtido, correas y cueros industriales pues establece que la duración de los contratos de puesta a disposición será de un mes.

[136] Relativas principalmente a la prohibición de cobertura de puestos mediante contratos de puesta a disposición que hayan estado cubiertos con anterioridad de esta manera si ha tenido una duración superior, continua o discontinua, a la nueva máxima del contrato eventual (12 meses en periodo de referencia de 18). La otra modificación es la relativa a posibilitar que las ETT puedan celebrar contratos de trabajo para la cobertura de varios contratos de puesta a disposición sucesivos con empresas usuarias diferentes, siempre que tales contratos de puesta a disposición estén plenamente determinados en el momento de la firma del contrato de trabajo y respondan en todos los casos a un supuesto de contratación eventual.

[137] Por ejemplo, el convenio del Metal de Madrid y el Convenio estatal de Seguros ponen mayor énfasis en la incorporación de la mujer a sus respectivas actividades, estableciendo que la comisión paritaria estudiará los problemas específicos para su acceso al empleo.

[138] Véanse los nuevos apartados 6 y ss. del artículo 15 del ET y el apartado 4.2 de esta Memoria.

D. Contratación laboral

En cuanto a la contratación laboral y las modalidades contractuales, se observa también una mayor presencia en la negociación colectiva de cláusulas relativas a estas materias. No en vano las últimas reformas legislativas, principalmente la gran reforma del mercado de trabajo de 1994 y la de 1998 relativa al contrato a tiempo parcial, remitían a la regulación convencional aspectos fundamentales del régimen jurídico de la contratación laboral. En este sentido dichas reformas establecieron la dispositivización de numerosas materias, desde la duración legal del periodo de prueba, duración máxima contratos eventuales, aspectos sustantivos de los contratos formativos (duración, retribución, tiempos de formación), hasta el posible objeto delimitador de los contratos por obra o servicios determinado. Más recientemente se ha comentado (apartado 4.2 de esta Memoria) que también la reforma legal de 2001 ha modificado algunos aspectos básicos de la contratación laboral haciendo llamamientos constantes a la negociación colectiva para la concreción o delimitación de importantes materias.

En todo caso, son mayoritariamente los convenios sectoriales de ámbito estatal o de ámbito inferior, como prevé la regulación, los que hacen uso de las facultades atribuidas a los convenios en materia de contratación. En este sentido, casi un 60 por 100 de los convenios sectoriales y de grupos de empresa contienen cláusulas relativas a la contratación, frente a un 29 por 100 de los convenios de empresa. Respecto de los convenios de cualquier ámbito, más de un 76 por 100 del total de trabajadores afectados por la negociación colectiva, 5.797.605 trabajadores, tienen este tipo de cláusulas (cuadro II-55), 1 punto porcentual más que en 2000 y 16 puntos más que en 1999.

El porcentaje de convenios de cualquier ámbito que fijan la duración máxima del periodo de prueba, disponible para la negociación según lo dispuesto en el artículo 14 del ET, se mantiene constante en los últimos años en torno al 14 por 100, afectando al 40 por 100 de los trabajadores (cuadro II-55). La presencia de este tipo de cláusulas es más frecuente en los convenios de sector y de grupo de empresa (afectando a más de 2.800.000 trabajadores) que en los convenios de empresa (afectando a 168.000 trabajadores).

CUADRO II-55
CLÁUSULAS RELATIVAS A CONTRATACIÓN, 2001*

	Convenios		Trabajadores	
	Número	Porcentaje (1)	Número	Porcentaje (1)
Total	**4.021**	**100,0**	**7.605.854**	**100,0**
Total con cláusulas relativas a contratación	1.513	37,6	5.797.605	76,2
Duración máxima del periodo de prueba	558	13,9	3.043.198	40,0
Puestos de trabajo que pueden cubrirse con contratos obra o servicio	401	10,0	2.054.206	27,0
Duración máxima contratos eventuales	402	10,0	3.859.655	50,8
Cláusulas relativas al contrato de trabajo en prácticas	434	10,8	2.102.734	27,7
Cláusulas relativas al c. para la formación	490	12,2	3.642.028	47,9
Cláusulas relativas al contrato de trabajo a tiempo parcial	257	6,4	1.714.502	22,5
– Número de horas mínimo de prestación de servicios	73	1,8	532.532	7,0

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001.

(1) Porcentaje de convenios y trabajadores afectados por los convenios que incluyen cláusulas señaladas respecto del total de convenios.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Contrato de fomento de la contratación indefinida

En cuanto al contrato para el fomento de la contratación indefinida, la Ley 12/2001, ha procedido a modificar ligeramente, entre otros aspectos[139], su anterior ámbito subjetivo[140]. Siguiendo la pauta de años anteriores es el sector de la industria el que se sitúa a la cabeza en la contratación indefinida, seguido por el sector servicios y, a distancia, por el de la construcción y el sector agrícola. Ello no obstante en 2001 se celebraron un 44 por 100 menos contratos de este tipo que en el año 2000[141].

[139] Se ha reducido de doce meses a seis el periodo anterior a la celebración del contrato durante el cual la empresa no debe haber efectuado despidos objetivos declarados improcedentes por sentencia judicial ni despidos colectivos.

[140] Ahora se ciñe a los siguientes grupos o colectivos de trabajadores desempleados, que deben estar inscritos en la oficina de empleo: jóvenes de 16 a 30 años (antes entre 18 y 29); mujeres en profesiones u ocupaciones con menor índice de empleo femenino, mayores de 45 años, parados inscritos al menos durante seis meses como demandantes de empleo (antes mínimo un año) y minusválidos. Además pueden ser contratados bajo la modalidad todos los trabajadores que vean convertido en indefinido su contrato temporal, celebrado antes del 31 de diciembre de 2003.

[141] Como se dijo en el apartado 2.3 de esta Memoria relativo a los flujos de entrada y salida, el número de contrato de fomento de la contratación indefinida en 2001 fue de 236.000 nuevos contratos.

Las referencias en los convenios a esta modalidad contractual son escasas, limitándose a reconocer la existencia de la misma y a reproducir el contenido de la regulación legal del mismo que tampoco deja demasiado margen a la negociación colectiva.

Contratos temporales estructurales

En cuanto a la contratación temporal denominada estructural (contratos por obra o servicio determinado, eventual y de interinidad), la mayoría de los convenios se limita a reproducir el contenido de la regulación jurídica de cada uno de ellos, siendo escasa todavía la presencia de cláusulas convencionales que hacen uso de las facultades que la legislación atribuye a la negociación colectiva. Sí se aprecia una mayor frecuencia de la presencia de cláusulas que reconocen derechos de indemnización por finalización del contrato; obligación ésta recogida en el ET a partir de las modificaciones legislativas introducidas en 2001, pues la nueva redacción del artículo 49.1.c) del ET reconoce a los trabajadores el derecho a recibir una indemnización económica a la finalización de los contratos por obra o servicio determinado, eventual, de relevo y de fomento de empleo de trabajadores minusválidos, cuya cuantía corresponde fijar a la negociación colectiva o «a la normativa específica que les sea de aplicación». En defecto de dicha regulación, la cuantía de la indemnización «será la equivalente a la parte proporcional que resultaría de abonar ocho días de salario por cada año de servicio». Se entiende que la indemnización que pueda pactarse en convenio tendría que ser superior a ocho días de salario por año de servicio.

Son principalmente los convenios de sector de ámbito nacional, los que prevén algún tipo de compensación económica por finalización del contrato[142]. La cuantía de la indemnización prevista, que afecta principalmente a los contratos por obra y servicio y a los eventuales, es con carácter mayoritario de doce días de salario por año de servicio. En algunos convenios se prevé sin embargo que la cuantía ascienda a dos días de salario por mes trabajado, o al 10 por 100 del total del salario percibido durante la prestación de servicios de carácter temporal. De otro lado, algunos convenios establecen que si el trabajador con contrato temporal se incorporara con carácter definitivo en la empresa, se computará el tiempo de

[142] Por ejemplo, el Convenio colectivo para el sector de fabricantes de yesos, escayolas, cales y sus prefabricados y el convenio colectivo del ciclo del comercio de papel y artes gráficas.

prestación de servicios a efectos de su antigüedad en la misma. Por último, en otros convenios se reproduce el artículo 15.3 del ET relativo a la conversión en indefinidos de los contratos temporales celebrados en fraude de ley.

Contrato por obra o servicio determinado

El contrato por obra o servicio determinado es una de las modalidades de contrato temporal estructural de mayor utilización en nuestro país y sin embargo en el año 2001 se firmaron 58.000 contratos menos que en 2000. La legislación llama a la negociación colectiva para identificar, dentro de su ámbito, los trabajos o tareas con sustantividad propia dentro de la actividad normal de la empresa que pueden ser objeto de contratos de esta naturaleza (artículo 15.1 ET). Son los convenios sectoriales de ámbito nacional[143] los que más frecuentemente entran en la determinación de aquellas tareas y puestos que pueden ser cubiertos por contratos por obra o servicios, cuya principal característica es su duración, limitada en el tiempo, pero incierta.

Según los datos del MTAS respecto de los convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001 (cuadro II-55), el 27 por 100 del total de los trabajadores (algo más de 2.000.000 de trabajadores) están afectados por convenios que contienen indicaciones sobre los puestos de trabajo que pueden cubrirse por contratos de obra o servicio determinado, 2 puntos porcentuales más que en 2000. En algunos convenios se fija una duración máxima de los contratos o bien se especifican causas concretas, en ocasiones para evitar el acceso a la contratación vía ETT y/o a la subcontratación o externalización de la actividad empresarial. Otras veces se opta por limitar el porcentaje de trabajadores que pueden estar contratados bajo esta modalidad o se regula la posibilidad o no de encadenar el contrato por obra con el contrato eventual.

Contrato eventual

En cuanto al contrato eventual, la legislación faculta a la negociación colectiva para regular aspectos tales como la modificación de la duración máxima y del periodo de referencia, la determinación de las actividades en las que se puede contratar a trabajadores

[143] En este sentido, el convenio general del sector de derivados del cemento, convenio colectivo para el sector de fabricantes de yesos, escayolas, cales y sus prefabricados, colectivo colectivo básico de las industrias cárnicas, convenio colectivo para la fabricación de los helados y convenio colectivo de la industria del calzado.

eventuales y los criterios relativos a la relación entre el número de trabajadores contratados eventualmente y la plantilla total de la empresa[144]. Sin embargo, en la práctica, la negociación colectiva parece limitarse básicamente a regular la duración y el periodo de referencia[145], sin entrar a identificar aspectos como las tareas que pueden ser cubiertas mediante contratos eventuales, que tampoco es esencial para la configuración legal de este contrato a diferencia del contrato por obra o servicio, o el número de trabajadores contratados bajo esta modalidad en función de la plantilla total de la empresa.

Los datos sobre los convenios colectivos de la estadística que proporciona el MTAS (cuadro II-55) arrojan resultados similares a los de años anteriores, el 50 por 100 de los trabajadores están afectados por convenios que contienen alguna cláusula relativa a la duración máxima del contrato eventual. La mayoría de ellos para ampliar dicha duración y/o el periodo de referencia dentro de los límites legales. Aún es pronto para valorar si los convenios han incorporado o no las modificaciones legislativas de 2001 en punto a la duración temporal de esta modalidad contractual.

Contrato formativo

La presencia en la negociación colectiva de cláusulas relativas a los contratos formativos (contrato para la formación y contrato de trabajo en prácticas) es relativamente frecuente. En este sentido, estas cláusulas afectan a cerca del 50 por 100 de los trabajadores respecto del contrato para la formación y cerca del 30 por 100 de los trabajadores respecto del contrato de trabajo en prácticas (cuadro II-55). Datos similares a los de 2000. Parece no obstante que las amplias facultades que otorga la regulación legal a la negociación colectiva para adecuar la utilización de estas modalidades a las realidades del sector o de la empresa, que no han sufrido mo-

[144] Recuérdese que también el contrato eventual ha sido objeto de una leve modificación por la Ley 12/2001: se ha reducido de 13,5 meses (tres cuartas partes del periodo de referencia de 18) a 12 meses, la duración máxima del contrato en los supuestos en que el convenio colectivo sectorial estatal o, en su defecto, el convenio colectivo sectorial inferior hayan determinado ampliar el máximo legal de 6 meses de duración (con un periodo de referencia de 12). Aunque se mantiene en 18 meses el periodo de referencia cuando la negociación lo habilite y también el máximo de las tres cuartas partes, se añade un distinto límite de 12 meses máximo.

[145] Por ejemplo en el Convenio de la industria cárnica y en el convenio nacional de empresas de ingeniería y oficinas de estudios técnicos.

dificaciones sustanciales en 2001, con alguna excepción[146], están todavía infrautilizadas. La mayoría de las referencias establecidas en la negociación respecto de los contratos formativos están presentes en los convenios sectoriales estatales o de ámbito inferior pues salvo las retribuciones de ambos contratos, el número máximo de contratos y la fijación del tiempo dedicado a formación en los contratos para la formación, las remisiones de la legislación se hacen hacia la negociación de ámbito sectorial.

Contrato para la formación

En cuanto a los contratos para la formación, a pesar de ser abundantes las remisiones de la normativa legal a la negociación colectiva, lo cierto es que bastantes convenios se limitan a reiterar las disposiciones normativas[147]. En relación con la edad para ser contratado para la formación (16-21 años)[148], normalmente se mantienen estos límites y los convenios se limitan por ejemplo a determinar la prohibición de realización de determinadas actividades en consonancia con la edad de los contratados para la formación[149]. Algunos convenios incrementan la duración del contrato hasta la máxima superior de 3 años que permite la ley, en función de las características del oficio o puesto de trabajo a desempeñar y a los requisitos formativos del mismo[150]. En cuanto a la facultad de la negociación para establecer el tiempo dedicado a formación teórica, los convenios con cláusulas en esta materia suelen fijar su duración mínima y la distribución, admitiendo, como permite la ley, cierta flexibilidad en su con-

---

[146] El contrato de formación (art. 11.2 ET) es objeto de una modificación de su ámbito subjetivo en virtud de la cual se podrá celebrar con desempleados de más de 21 años en quienes concurran determinados caracteres y/o circunstancias. En concreto: 1.- Trabajadores extranjeros durante los dos primeros años de vigencia de su permiso de trabajo, salvo que acrediten la formación y experiencia necesarias para el desempeño del puesto de trabajo; 2.- Quienes lleven más de tres años sin actividad laboral; 3.- Quienes se encuentren en situación de «exclusión social»; 4.- Los que se incorporen como alumnos-trabajadores a los programas de escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo.

[147] Por ejemplo, el convenio colectivo para las industrias del curtido, correas y cuero industriales y curtidos de pieles para la peletería.

[148] Salvo las ampliaciones en el ámbito subjetivo del contrato introducidas en 2001 como hemos visto.

[149] En el convenio general de derivados del cemento se recoge expresamente la prohibición de que «en ningún caso se podrá realizar este tipo de contratos en aquellas actividades en las que concurran circunstancias de tipo tóxicas, penosas, peligrosas o nocturnas, quedando también prohibida la realización de horas extraordinarias.

[150] Por ejemplo, el convenio del ciclo del comercio de papel y artes gráficas.

creción y acumulación de periodos[151]. Por último, las referencias en los convenios sobre la determinación del número de contratos para la formación a realizar en función de la plantilla son relativamente escasas por lo que con carácter subsidiario rige la escala establecida en el reglamento correspondiente (RD 488/1998).

Contrato de trabajo en prácticas

En cuanto al contrato de trabajo en prácticas, cuya utilización en 2001 ha descendido en un 17,9 por 100 respecto de 2000, hay dos aspectos que reciben un mayor tratamiento en la negociación colectiva, por un lado, la retribución de los contratados, superando los porcentajes previstos en el ET relativos a 60 o 75 por 100 durante el primer o segundo año de contrato respectivamente del salario fijado en convenio para un trabajador que desempeñe el mismo o equivalente puesto de trabajo[152]. La segunda materia más frecuentemente prevista en la negociación es la relativa a la determinación de los puestos de trabajo, grupos, niveles o categorías que pueden ser objeto de contratación en prácticas, aunque son fundamentalmente los convenios sectoriales de ámbito nacional los que han hecho uso de esta facultad[153]. En un pequeño número de convenios se especifican también determinadas actividades excluidas de la modalidad de contratación en prácticas y, también con poca incidencia, en algunos convenios se establece el número máximo de contrataciones a realizar en función del total de la plantilla.

Contrato a tiempo parcial

El contrato a tiempo parcial, que ha experimentado un importante ascenso en cuanto a su utilización en 2001 (153.000 contratos más que en 2000), ha sido reformado de nuevo en 2001[154]. Entre los aspectos que la normativa del contrato a tiempo parcial remite para su determinación a la negociación colectiva destacan aquellas relativas a la posibilidad de que por convenio sectorial o inferior pueden mantenerse los pactos sobre la realización de horas complementarias previstos en la negociación con anterioridad a la reforma (que ahora

[151] Puede verse el convenio colectivo de básicos de las industrias cárnicas.

[152] En los siguientes convenios se prevén regulaciones específicas; convenio colectivo para la fabricación de helados, convenio colectivo de las empresas minoristas de droguerías, herboristerías, ortopedias y perfumerías y convenio colectivo del ciclo de comercio de papel y artes gráficas.

[153] Por ejemplo en el convenio general de la industria química, convenio estatal de empresas y trabajadores de perfumerías y afines, convenio general de la industria textil y de la confección y convenio básico de industrias cárnicas.

[154] Sobre el alcance de esta reforma me remito al apartado 4.2 de esta Memoria.

establece un régimen jurídico preciso sobre dichos pactos, art. 12.5 ET)[155]. En todo caso, las remisiones a la negociación colectiva, principalmente sectorial o inferior son abundantes: posibilidad de que se establezca más de una interrupción en la jornada diaria, equiparación de derechos de los trabajadores a tiempo parcial y completo («de manera proporcional en función del tiempo trabajado»), requisitos y procedimientos para sobre conversiones de un trabajo a tiempo completo en parcial y viceversa y, salvo error u omisión, también el establecimiento de medidas para favorecer el acceso a la formación profesional continua.

Llama la atención que, aun siendo bastante marginal, se ha producido un incremento importante tanto en el número de convenios como en el de trabajadores afectados por cláusulas relativas a la contratación a tiempo parcial. Según datos del MTAS respecto de los convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001, cerca del 30 por 100 de los trabajadores están afectados por cláusulas de este tipo, frente al 24 por 100 en el año 2000. Hay que señalar no obstante que muchas de estas cláusulas, como es previsible, hacen referencia a la regulación previa a la introducida en 2001. El contenido de las cláusulas, presentes en el 14 por 100 de los convenios sectoriales[156], es efectivamente muy variado, desde convenios que regulan de modo muy exhaustivo la contratación a tiempo parcial, por su mayor utilización de esta figura[157], hasta aquellos otros convenios en los que las referencias son muy generales o simplemente se remiten a la regulación legal anterior. En materia de distribución horaria, algunos convenios establecen pautas concretas sobre la realización, número y distribución de las horas complementarias[158]. Con carácter marginal algún convenio establece el lí-

[155] Es decir, sigue vigente la exigencia de un pacto especifico entre empresario y trabajador para que éste quede obligado a realizar horas complementarias a las que sean objeto del contrato a tiempo parcial. El pacto puede ser formalizado al tiempo de suscribir el contrato a tiempo parcial o con posterioridad, habiéndose extendido al mismo (al pacto de horas complementarias) a falta de previsión en el convenio colectivo aplicable la facultad de determinar la distribución y forma de realización de las horas complementarias que en la versión de 1998 se atribuía a los convenios colectivos sectoriales o, en su caso, de ámbito inferior.

[156] Según datos del MTAS respecto de los convenios sectoriales y de grupo de empresas registrados hasta el 31 de diciembre de 2001.

[157] Por ejemplo en convenio colectivo de grandes almacenes.

[158] Convenio colectivo para las industrias del curtido, correas y cueros industriales y curtido de pieles para peletería y el convenio estatal de empresas y trabajadores de perfumerías afines.

mite sobre la jornada ordinaria para considerar un contrato como celebrado a tiempo parcial. Por último, con mayor frecuencia algunos convenios prevén la igualdad de derechos y de trato entre los trabajadores a tiempo parcial y los demás trabajadores en plantilla, por ejemplo en materia de pagas extraordinarias o en el reconocimiento del derecho a la obtención de determinados pluses[159].

El trabajo fijo discontinuo

En cuanto al contrato indefinido de trabajadores fijos-discontinuos, que también ha sido objeto de modificación legislativa, en 2001, la negociación colectiva sectorial podrá acordar, cuando las peculiaridades del sector así lo justifiquen, la utilización en los contratos de fijos-discontinuos de la modalidad de tiempo parcial. También se ha delegado desde la ley al convenio de sector la capacidad de establecer requisitos y especialidades para la conversión de contratos temporales en contratos de fijos-discontinuos.

Es en la negociación de ámbito sectorial, autonómica y/o provincial, donde podemos encontrar una mayor presencia de cláusulas convencionales relativas a esta figura contractual, concretamente en sectores específicos como la agricultura e industrias derivadas como conservas, en hostelería y en alimentación. Así, junto al régimen, requisitos y criterios para llamamiento en sucesivas campañas (normalmente por antigüedad dentro de cada categoría), se recogen en algunos casos el derecho a los gastos de desplazamiento, por ejemplo en contratos de baja duración, derecho al preaviso antes de finalización de campaña así como el acceso preferente de los contratados con carácter eventual a una contratación fija discontinua o directamente estableciendo garantías de no contratar trabajadores eventuales mientras no hayan sido llamados todos los fijos-discontinuos[160].

E. Clasificación profesional

Cierta renovación en los sistemas de clasificación profesional

Por último, en cuanto a la evolución en la negociación colectiva hacia la sustitución de antiguos sistemas de clasificación basados en categorías profesionales por otros que se apoyan en la definición de grupos profesionales, se observa, en términos gene-

[159] Convenio colectivo del sector del comercio al por mayor e importadores de productos químicos, industriales y de droguería, perfumería y anexos.

[160] Sobre la protección del empleo, pueden verse los convenios de Conservas, Semiconservas y Salazones de Pescado y Curtidos.

rales, que se mantiene una cierta actitud de renovación, especialmente en los convenios sectoriales de ámbito estatal. Según los datos del MTAS respecto de los convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001 (cuadro II-56) los datos son muy similares a los obtenidos respecto de la negociación colectiva del año 2000. En este sentido, el sistema de clasificación definido en función de grupos profesionales, siguiendo el modelo del AICV de 1997, afecta en el año 2001 al 18 por 100 de los trabajadores, aproximadamente un 30 por 100 tiene un sistema mixto grupos y categorías profesionales y, por último, un 9 por 100 de los trabajadores tiene su sistema de clasificación profesional definido en función de niveles retributivos.

Se sigue apreciando la persistencia de tres grandes tendencias en la clasificación profesional: la que se estructura en torno al criterio de categorías profesionales que mantienen la continuidad de sistemas similares a los existentes durante la vigencia de las Ordenanzas y Reglamentaciones de trabajo. Otra tendencia, que en la actualidad es la que alcanza la mayor implantación, basada en una definición de grupos y de categorías profesionales incluidas en los grupos, es decir, un sistema mixto durante un periodo transitorio. La tercera tendencia es la que articula un cambio de modelo hacia grupos pro-

CUADRO II-56
CLÁUSULAS SOBRE CLASIFICACIÓN PROFESIONAL, 2001*

	Convenios		Trabajadores	
	Número	Porcentaje (1)	Número	Porcentaje (1)
Total	**3.945**	**100,0**	**7.862.814**	**100,0**
Total con cláusulas relativas a clasificación profesional	2.711	67,4	5.233.852	68,5
Se definen grupos, categorías y niveles	2.268	56,4	4.633.916	60,9
– categorías profesionales	1.540	38,3	2.426.309	31,9
– grupos profesionales	819	20,4	1.425.626	18,7
– niveles retributivos	553	13,8	636.782	8,4
Polivalencia funcional	864	21,5	2.286.145	30,1
Criterios o requisitos para promoción interna	1.527	38,0	2.521.647	33,2

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 2001.
(1) Porcentaje de convenios y trabajadores afectados por los convenios que incluyen cláusulas señaladas respecto del total de convenios.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

fesionales puros, voluntad que se manifiesta en la negociación de forma diversa: bien con un sistema de clasificación profesional basado en la valoración de factores de encuadramiento, también con sistemas donde los grupos se constituyen en auténticos elementos clasificatorios que van a englobar funciones, tareas y aptitudes del trabajador y, en algunas ocasiones mediante sistemas donde se prevé la constitución de comisiones paritarias para la implantación de la nueva clasificación profesional. En definitiva y a pesar de que la nueva clasificación profesional basada en grupos profesionales sigue sin ser mayoritaria, lo cierto es que no se puede negar un esfuerzo hacia el cambio en este terreno.

ANEXO II-2
MUESTRA CONVENIOS COLECTIVOS

CONVENIOS COLECTIVOS SECTORIALES DE ÁMBITO ESTATAL	
1.	Laudo arbitral sustitución Ordenanza del campo (BOE 29.11.00) (vigencia indefinida).
2.	XII CC General de la industria Química (BOE 11.6.99) (1.1.99/31.12.00).
3.	CC Estatal empresas y trabajadores de perfumerías y afines (BOE 2.6.00) (1.1.00/31.12.01).
4.	Convenio General del sector de la Construcción (BOE 4.6.98). Acuerdo Sectorial Nacional de la Construcción para los años 1999, 2000 y 2001.
5.	CC General del sector derivados del cemento (BOE 1.10.01) (1.1.01/31.12.05). Acuerdo estatal cobertura de vacíos para sector del cemento (BOE 22.12.98) (1.1.99/31.12.03).
6.	CC para el sector de Fabricantes de yesos, escayolas, cales y sus prefabricados (BOE 20.10.99) (1.8.99/31.12.02). (Véase BOE 12.8.99.)
7.	CC de Tejas, ladrillos y piezas especiales de arcilla cocida (BOE 29.9.00) (1.1.99/31.12.02).
8.	CC del sector de las industrias Extractivas del Vidrio, cerámica y para las del comercio exclusivista de los mismos materiales (BOE 31.7.99) (1.1.99/31.12.01).
9.	CC de la Industria Metalgráfica y de Envases Metálicos (BOE 24.11.00) (1.1.00/31.12.02).
10.	CC Nacional de Artes Gráficas, manipulados de papel, manipulados de cartón, editoriales e industrias auxiliares (BOE 19.1.00) (1.1.99/31.12.00).
11.	CC del ciclo de Comercio de papel y artes gráficas (BOE 25.10.00) 830.4.03).
12.	CC para el sector de conservas, semiconservas y salazones de pescados y mariscos (BOE 8.11.01) (1.1.01/31.12.05).
13.	CC de la Industria del calzado (BOE 4.8.00) (1.3.00/28.2.02).
14.	CC General de trabajo para la industria textil y de la confección (BOE 21.8.00) (13.4.00/31.12.02).
15.	CC para las industrias del curtido, correas y cuero industriales y curtido de pieles para peletería (BOE 1.1.00/31.12.00).
16.	Texto Refundido CC básico de Industrias cárnicas (BOE 25.8.99) (1.1.99/indefinida).
17.	Acuerdo Marco para las industrias de bebidas (BOE 11.11.99/indefinida).

ANEXO II-2 *(Continuación)*

MUESTRA CONVENIOS COLECTIVOS

CONVENIOS COLECTIVOS SECTORIALES DE ÁMBITO ESTATAL *(cont.)*	
18.	CC para la Fabricación de helados (BOE 22.3.00) (1.1.99/31.12.01).
19.	C de Mataderos de Aves y Conejos (BOE 17.11.00) (1.1.00/31.12.02).
20.	CC de las empresas Minoristas de Droguerías, herboristerías, ortopedias y perfumerías (BOE 28.11.00) (1.1.00/31.12.03).
21.	CC del sector del comercio al por mayor e importadores de productos químicos, industriales y de droguería, perfumería y anexos (BOE 22.6.99) (1.1.99/31.12.01).
22.	Acuerdo Laboral para el sector de hostelería (BOE 2.8.96) (24.6.96/31.12.00).
23.	CC Grandes Almacenes (BOE 10.8.01) (1.1.01/31.12.05).
24.	CC para Farmacias (BOE 27.7.00/31.12.02).
25.	III CC de ETTs (BOE 10.11.00) (1.1.00/31.12.02).
26.	CC Estatal de Estaciones de servicio (BOE 13.2.02) (1.1.01/31.12.01).
27.	CC Agencias de viaje (BOE 14.8.00) (1.1.99/31.12.01).
28.	IV CC de empresas de enseñanza privada, sostenidas total o parcialmente con fondos públicos (BOE 17.10.00) (1.1.00/31.12.03).
29.	CC de ámbito estatal para el sector de Entidades de Seguros, reaseguros y mutuas de accidentes de trabajo (BOE 11.12.98).
30.	CC de las Cajas de Ahorro (BOE 1.9.01) (2.9.01/31.12.02).
31.	CC Marco para establecimientos financieros de crédito (BOE 28.1.02) (1.1.01/31.12.01).
32.	CC Banca Privada. (BOE 26.11.99) (1.1.99/31.12.02).
33.	XI CC empresas de Ingeniería y oficinas de estudios Técnicos (BOE 11.2.02) (1.1.01/31.12.01).
34.	CC para el sector del telemarketing (BOE 31.3.99) (31.3.99/31.12.00).
CONVENIOS COLECTIVOS SECTORIALES DE ÁMBITO CCAA	
1.	CC recolección de cítricos. CCAA Valenciana (DOGV 21.1.98) (1.9.97/31.8.00).
2.	CC manipulado y envasado de agrios. Región de Murcia (BORM 6.9.00) (2.12.99/31.12.02).
3.	CC empresas cosecheras y productoras de tomate, lechuga y otros productos agrícolas y sus trabajadores. Región de Murcia (BORM 29.8.00) (1.1.00/31.12.02).
4.	CC Industrias siderometalúrgicas. Madrid (código convenio: 2803715). BOE 15.12.99, acuerdo adhesión Alcatel).
5.	CC Madera y corcho. Madrid (BOCM 28.7.00) (1.1.00/31.12.00).
6.	CC sector de la Pizarra. (Interprovincial Orense y Lugo) Galicia. (DOG 1.7.99) (1.1.99/31.12.00).
7.	CC Químicas (industrias). Cantabria (BOC 17.1.98) (1.1.98/31.12.00).
8.	CC Artes gráficas, manipulados de papel, cartón, editoriales. Navarra. (BON 31.5.00) (1.1.00/31.12.02).
9.	CC Industrias de panadería y pastelería. Islas Baleares (BOCAIB 18.7.00) (1.1.00/31.12.01).
10.	CC Comercio. Cataluña (DOGV 21.6.99) (1.1.99/31.12.00).
11.	CC Comercio del metal. Madrid (BOCM 11.8.99) (1.4.98/31.12.01).

ANEXO II-2 *(Continuación)*

MUESTRA CONVENIOS COLECTIVOS

CONVENIOS COLECTIVOS SECTORIALES DE ÁMBITO CCAA *(cont.)*
12. CC Comercio textil, Madrid (BOCM 1.12.97) (1.1.97/31.12.00).
13. CC Hostelería. Islas Baleares (BOCAIB 3.8.99) (1.4.99/31.3.02).
14. CC Hostelería y turismo. Cataluña (1.5.00/30.4.01).
15. CC Estaciones de servicio. CCAA valenciana (DOGV 6.9.00) (1.1.00/31.12.01).
16. CC Talleres de tintorerías, despachos a comisión, lavanderías y planchado de ropa (procedimiento de extensión). Castilla y León (BOC y L 28.7.00) (1.1.99/31.12.01).
CONVENIOS COLECTIVOS SECTORIALES DE ÁMBITO PROVINCIAL
1. CC Agropecuario. Sevilla (BOP 26.0.98) (1.1.98/31.12.00).
2. CC industrias derivados de los agrios. Valencia (BOP 26.7.00) (1.1.00/31.12.02).
3. CC Construcción y Obras públicas. Valencia. (BOP 18.6.99) (1.1.99/31.12.01).
4. CC Construcción. Tarragona (Código convenio 4300145).
5. CC Azulejos, pavimentos y baldosas cerámicas. Castellón (BOP 8.6.99) (1.1.99/31.12.01).
6. CC Madera y corcho. Alicante (BOP 2.8.99) (1.1.99/31.12.00).
7. CC Plásticos (industrias transformadoras). Valencia (BOP 13.6.00) (1.1.00/31.12.01).
8. CC Industria Siderometalúrgica. Zaragoza. (BOP 4.9.00) (1.1.00/31.12.02).
9. CC Industria Siderometalúrgica. Valladolid (BOP 22.7.98) (1.1.98/31.12.00).
10. CC Industria Siderometalúrgica. Valencia (BOP 22.8.96) (1.1.96/31.12.99).
11. CC Artes gráficas e industrias auxiliares, manipulados de papel y cartón y editoriales. Vizcaya (BOP 1.8.00) (1.1.00/31.12.01).
12. CC Bebidas refrescantes. Guipúzcoa (BOP 9.7.99) (1.1.99/31.12.00).
13. CC Panaderías (industrias y comercio). Málaga (13.12.99) (1.1.99/31.12.00).
14. CC Comercio textil. Barcelona (DOGC 30.8.99) (1.2.99/31.1.02).
15. CC Estaciones de servicio. Vizcaya (BP 14.2.00) (1.1.99/31.12.00).
16. CC Transportes de mercancias por carretera y agencias de transporte. Vizcaya (BOP 31.3.00) (1.1.00/31.12.02).
17. CC Hostelería. Alicante (BOP 8.8.00) (1.4.00/31.3.02).
18. CC Hostelería Málaga (BOP 20.8.99) (1.4.99/31.3.02).
19. CC Limpieza edificios y locales. Sevilla (BOP 24.9.99) (1.1.99/31.12.00).
20. CC oficinas y despachos. Cádiz (BOP 1.2.00) (1.1.99/31.12.01).
21. CC empleados fincas urbanas. Barcelona (DOGC 30.6.98) (1.1.98/31.12.00).
CONVENIOS COLECTIVOS DE EMPRESA/ GRUPO DE EMPRESAS
1. CC interprovincial de FASA-RENAULT (BOE 27.6.00) (1.1.00/31.12.03).
2. XII CC de la empresa FORD España SA (BOE 3.3.99) (1.1.98/31.12.00).
3. XXI CC de la empresa FIAT auto España SA (BOE .20.11.01) (1.1.01/31.12.01).
4. III CC de Renault España Comercial SA (RECSA) (BOE 10.6.99) (1.1.99/31.12.00).
5. XVIII CC de la Empresa Bridgestone, Firestone Hispania SA (BOE 29.1.02) (1.7.01/30.6.04) (véase BOE 7.9.99).
6. CC de la empresa Neumáticos Michelin SA (BOE 14.10.99) (1.1.99/31.12.00).

ANEXO II-2 *(Continuación)*

MUESTRA CONVENIOS COLECTIVOS

CONVENIOS COLECTIVOS DE EMPRESA/ GRUPO DE EMPRESAS *(cont.)*
7. CC de la empresa Pirelli Neumáticos SA (BOE 20.10.99) (1.1.99/31.12.02).
8. XIV CC de la empresa Transformaciones agrarias SA (TRAGSA) (BOE 16.3.00) (1.1.99/ 31.12.01).
9. CC de la empresa Fertiberia SA (BOE 31.1.02) (1.1.01/31.12.03).
10. XVI CC de Construcciones Aeronáuticas, Sociedad Anónima (CASA) (BOE 29.2.00). (1.1.99/31.12. 01).
12. CC de la empresa Red Eléctrica de España (BOE 19.10.99) (1.1.98/31.12.00).
13. I CC de la empresa ENDESA (BOE 13.12.00) (25.10.00/31.12.01).
14. CC de la empresa Zardoya Otis SA y Ascensores Aranguren SA AESA (BOE 28.6.99) (1.1.99/ 31.12.00).
15. CC de la empresa Thyssen Boetticher SA (BOE 15.12.00) (1.1.00/31.12.02).
16. CC de la sociedad Fábricas Lucía Antonio Betere (FLABESA) (BOE 11.8.99) (1.1.99/ 31.12.00).
17. CC de la empresa Praxair España SL (BOE 27.7.00) (1.1.00/31.12.01).
18. CC de la empresa Alcatel España SA (BOE 28.12.99) (99-01). Véase VII CC de la empresa Alcatel Cable Ibérica Sl (BOE 28.10.00) (1.1.00/31.12.02).
19. CC empresa 3M (BOE 11.11.99) (1.1.99/31.12.00)
20. XX CC de Philips Ibérica SA (BOE 3.8.01) (1.1.01/31.12.02).
21. CC de las empresas Air Liquide España (BOE 30.6.00) (1.1.00/31.12.01).
22. XIX CC de la empresa Repsol Butano (BOE 29.9.99) (1.1.99/31.12.01).
23. CC de la empresa Repsol Química (BOE 10.11.99) (1.1.99/31.12.01).
24. CC de la empresa Repsol Petróleo (BOE 22.11.99) (1.1.99/31.12.01).
25. CC de la empresa Petróleos del Norte, PETRONOR (BOE 23.3.00) (1.1.99/31.12.01).
26. CC de la empresa Cía española de petróleos (CEPSA) (BOE 13.12.99) (1.1.99/31.12.02).
27. CC compañía española de Gas (BOE 11.11.99/31.12.00).
28. XIV CC para el personal del Canal de Isabel II (BOE 20.7.00) (5.5.00/31.12.02).
29. CC de la empresa Telefónica de España AU (BOE 10.12.99) (1.1.99/31.12.00).
30. CC de la empresa Telefónica data (BOE 9.8.01) (1.1.01/31.12.02).
31. CC de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre. Real Casa de la Moneda (BOE 2.6.00) (1.1.99/31.12.01).
32. Acuerdo Marco para el personal de Tabacalera SA y Logista SL (BOE 19.10.99) (1.10.99/31.12.00).
33. CC para el personal laboral Agencia tributaria (BOE 21.3.99) (1.1.99/31.12.00).
34. VI CC entre Iberia Líneas Aéreas de España SA y sus tripulantes pilotos (BOE 20.8.99) (1.1.96/31.12.00). BOE 31.3.00- acuerdo prórroga convenio Iberia-personal tierra. Laudo arbitral de 19 de julio de 2001.
35. XIII CC de RENFE (BOE 18.7.00) (1.1.99/31.12.01).
36. XVI Convenio colectivo Ferrocarriles de vía estrecha (FEVE) (BOE 27.6.00) (1.1.00/ 31.12.01) (sólo revisión salarial, reclasificación categorías y jornada; en anexos jornada/pluses). normativa FEVE resolución DGT y migraciones de 26 junio de 1996.

ANEXO II-2 *(Continuación)*
MUESTRA CONVENIOS COLECTIVOS

CONVENIOS COLECTIVOS DE EMPRESA/ GRUPO DE EMPRESAS *(cont.)*
37. CC Cía Transmediterránea SA y su personal de tierra (BOE 16.2.99) (1.1.98/31.12.01).
38. CC de la empresa Aldeasa Almacenaje y distribución SA (BOE 8.6.99) (1.1.99/31.12.00). Véase II CC Aldeasa (BOE 22.9.00) (1.1.00/31.12.02).
39. CC de la empresa Leroy Merlín SA (BOE 12.5.99) (1.1.99/31.12.02).
40. CC de la empresa Sociedad Anónima El Aguila (BOE 19.9.00) (1.4.00/31.12.00).
41. CC de la empresa Cruzcampo SA (BOE 23.9.00) (1.1.00/31.12.00). Véase XIX CC de Cruzcampo fábrica de Sevilla y demás centros relacionados en el artículo 1 (BOE 25.10.00) (1.1.00/31.12.00).
42. IV CC de la empresa Schweppes SA (BOE 21.7.99) (1.1.99/31.12.00).
43. CC de la empresa DANONE (BOE 21.7.00) (1.1.99/31.12.01).
44. XX CC de la empresa BIMBO (BOE 15.8.01) (1.1.01/31.12.02).
45. CC de la empresa Banco Vitalicio de España, Compañía Anónima de seguros (BOE 17.4.98/31.12.01).
46. IV CC Cajas de Ahorro y Monte de Piedad de Guipúzcoa y San Sebastián (BOE 18.7.00) (1.1.00/31.12.02).
47.-. CC grupo AXA (BOE 23.1.02) (1.1.01/31.12.04).
48. CC de la empresa Allianz, Seguros y Reaseguros SA (BOE 18.9.00) (1.1.00/31.12.01).
49. CC AGF Unión Fénix seguros y reaseguros SA (BOE 4.10.97) (1.1.96/31.12.00).
50. CC de la empresa servicios Securitas SA y su personal (BOE 11.9.98) (1.1.98/31.12.01).
51. CC Servimax servicios auxiliares SA (BOE 20.6.97) (1.1.97/31.12.00).
52. CC de la empresa Radio Popular SA (COPE) (BOE 4.6.99) (1.1.99/31.12.01).
53. CC de la empresa Diario El País SA (BOE 29.6.99) (1.1.99/31.12.01).
54. CC de la ONCE (BOE 20.8.01) (10.7.01/31.12.02).
55. V CC de Antena 3 (BOE 28.7.99/31.12.01).
56. III CC de la empresa ManpowerTeam ETT (BOE 5.2.00) (1.1.00/indefinido).

5. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

5.1. HACIA UNA ESTRATEGIA COMUNITARIA PARA LA SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO

Durante el año 2001 en el marco de la Unión Europea se han producido iniciativas tendentes a preparar lo que será la estrategia comunitaria en materia de seguridad y salud en el trabajo. La decisión sobre la definición y necesidad de implantación de una estrategia común de estas características surgió en el Consejo Europeo

de Niza en diciembre de 2000. La agenda social europea aprobada en Niza para los próximos años contempló la cuestión de la salud y la seguridad en el trabajo dentro del epígrafe «Anticiparse a los cambios del entorno laboral y sacar partido de los mismos desarrollando un nuevo equilibrio entre flexibilidad y seguridad». La agenda social estableció que la Comisión Europea debería desarrollar la futura estrategia comunitaria en materia de salud y seguridad en el trabajo sobre la base de una Comunicación. Además, bajo el título «Por un mayor número y una mejor calidad de los puestos de trabajo», el Consejo señalaba que en su política de empleo quiere tener más en cuenta los objetivos relacionados con la calidad del empleo y con su importancia para el crecimiento como elemento importante de atracción e incitación al trabajo. En este contexto y a partir de estos planteamientos, la Comisión deberá prestar atención a la contribución que la política de empleo aporta a la calidad del trabajo (en especial por lo que se refiere, entre otros aspectos, a la salud y la seguridad). Durante el año 2001 se han ido afianzando las bases para la definición de esa estrategia comunitaria, a partir de las consultas realizadas y opiniones formuladas.

En esta dirección, el Parlamento Europeo, en su Resolución sobre la agenda de política social, solicitó a la Comisión que pusiera en marcha «una verdadera estrategia comunitaria relativa a la salud y la seguridad en el trabajo, que se base en la fijación de objetivos comunes comparables y en la que se incluya un plan de acción para el refuerzo de la aplicación, el control y la evaluación de las directivas existentes e iniciativas relativas a los riesgos aún no cubiertos o insuficientemente cubiertos, como las lesiones cutáneas causadas por la exposición a los rayos solares, los nuevos riesgos tales como el estrés, las dolencias musculares y óseas, así como las nuevas situaciones de trabajo, y que fomente el recurso al análisis de los riesgos como elemento de un enfoque preventivo». Asimismo, el Comité Económico y Social, a petición de la Comisión, elaboró un Dictamen exploratorio sobre la nueva estrategia para la seguridad y la salud en el trabajo[161], mientras el Comité consultivo para la seguridad, la higiene y la protección de la salud en el tra-

[161] SOC/065 «Hacia una Estrategia comunitaria en materia de Salud y Seguridad» Dictamen del Comité Económico y Social a raíz de la Solicitud de dictamen exploratorio de la Comisión Europea en previsión de la «Comunicación de la Comisión - Hacia una estrategia comunitaria en materia de salud y seguridad en el trabajo». Bruselas, 11 de julio de 2001.

bajo (CCSHS), que incluye a los interlocutores sociales, adoptó su Dictamen en diciembre de 2001.

El Dictamen del CES europeo expresó una serie de consideraciones sobre la función que puede desempeñar la legislación junto con otras medidas como el diálogo social, el derecho indicativo, guías y comunicaciones interpretativas, en especial sobre los nuevos riesgos para la salud, campañas de información, etc. En lo que se refiere a las medidas legislativas, el Comité insistió en que la Comisión Europea debe llevar a cabo una política equilibrada que combine medidas legislativas —considerando la necesidad de completar la legislación existente en algunos aspectos— y no legislativas. El Dictamen del Comité contiene una serie de recomendaciones sobre cómo mejorar la eficacia y la aplicación de la legislación perfeccionando los sistemas de evaluación y seguimiento de la aplicación de las legislaciones en los países miembros, estableciendo métodos y medios de control e inspección, así como informando y sensibilizando a los empresarios y los trabajadores con la ayuda de los interlocutores sociales. Por otro lado, el Comité considera favorable la intención de la Comisión de codificar y simplificar, cuando sea necesario, las directivas europeas sobre seguridad y salud teniendo en cuenta que esa labor no debería hacerse exclusivamente a nivel europeo, sino que debería realizarse también en cada Estado miembro para alcanzar el mismo objetivo.

Unido a lo anterior, el Comité destaca la importancia de contar no sólo con un marco legislativo europeo consolidado (el nivel de trasposición de directivas a los ordenamientos nacionales es ya prácticamente del 95 por 100) sino también con medidas no legislativas destinadas a ayudar a empresarios y trabajadores a instaurar en la práctica condiciones de salud y seguridad en el lugar de trabajo. En este contexto, debería prestarse especial atención a la pequeña y mediana empresa (Pyme) considerando, no obstante, que no se debería englobar a todas las Pymes en una categoría homogénea sino que para obtener el máximo resultado de las medidas concebidas para las Pymes (entre ellas el programa especial gestionado por la Agencia europea con una dotación inicial de 5 millones de euros) sería necesaria una mayor diferenciación según el tamaño y el sector.

Respecto a las medidas no legislativas o complementarias de las legislaciones, el Comité destacó una vez más la importancia de la

educación y la formación a todos niveles, desde la escuela primaria en adelante, para generar una mayor sensibilidad a la cuestión del riesgo y promover una mentalidad más orientada a la prevención. Además, en opinión del Comité la estrategia comunitaria no debe limitarse a asegurar el cumplimiento de las normas mínimas de salud y seguridad que estipulan las Directivas, sino que deberían establecerse medidas para ir más allá del mero cumplimiento de las normas y concretar en la práctica medidas para mejorar la calidad de los puestos de trabajo y lograr un entorno laboral más sano, dedicando una atención especial a los nuevos riesgos que entrañan las formas de trabajo atípicas y a la contratación pública.

Esta misma orientación está presente en otra iniciativa de la Comisión que ha visto la luz en el año 2001, la aprobación del Libro Verde sobre responsabilidad social de las empresas[162]. El planteamiento del Libro Verde respecto a la salud y seguridad en el lugar de trabajo considera la complementariedad entre la normativa, las actividades de control público y nuevos instrumentos para mejorar la seguridad y salud en el trabajo a partir de buenas prácticas en el nivel de empresa, como la inclusión de etiquetado que informe de la calidad de la prevención de riesgos laborales en el material promocional de la empresa o la adopción de regímenes generales de contratación basados en requisitos uniformes que deben ser respetados por los programas de formación y de gestión de la salud y seguridad de los contratistas.

Cabe recordar que, en sintonía con esta filosofía, en España, el Informe del Consejo Económico y Social sobre la Estrategia española de desarrollo sostenible, en el apartado de objetivos en el campo de la producción industrial, se pronunciaba a favor de la inclusión entre los objetivos de dicha estrategia de la reducción de los riesgos asociados a la salud laboral. Y en coherencia con esa petición, se solicitaba incorporar entre las medidas para la consecución de dicho objetivo la promoción de la utilización de procesos, técnicas y prácticas que optimicen la prevención de riesgos laborales.

Finalmente, en el primer trimestre del año 2002 la Comisión Europea ha presentado las líneas directrices de la estrategia comu-

[162] Comisión de las Comunidades Europeas, Libro Verde «Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas», Bruselas 18-07-2001, COM (2001) 366 final.

nitaria en salud y seguridad en el trabajo 2002-2006[163] que, asumiendo la necesidad de adaptación a los cambios en el mundo del trabajo (una sociedad con un componente femenino cada vez más fuerte, una población activa en proceso de envejecimiento, cambios en las formas de trabajo y en la naturaleza de los riesgos) define los elementos de la nueva estrategia dentro de cada uno de los ejes de la misma: la promoción de un enfoque global del bienestar en el trabajo, el refuerzo de la cultura de la prevención, la combinación de instrumentos y la constitución de asociaciones de cooperación, la preparación de la ampliación y la intensificación de la cooperación internacional.

En el marco de esta nueva estrategia, se verá impulsado el papel de la Agencia Europea para la salud y la seguridad en el trabajo y otras instituciones de referencia en el terreno de la observación y el intercambio de prácticas en entre los Estados miembros. La información sobre lo que está ocurriendo en cada país es un elemento clave para adoptar soluciones a nivel comunitario, al mismo tiempo que un punto crítico del sistema estadístico europeo. En efecto, considerando un apartado muy específico y dotado de identidad propia dentro de la salud y seguridad en el trabajo, como es el de la siniestralidad, y pese a los trabajos en curso en Eurostat para avanzar en la homogeneización de las estadísticas nacionales las diferencias a la hora de definir las distintas variables siguen siendo muy importantes y deben ser tenidas en cuenta a la hora de establecer comparaciones. Según los últimos datos, en el año 1998 España habría arrojado una incidencia de accidentes de trabajo no mortales[164] muy superior a la media (cuadro II-57) y, atendiendo a la evolución en los cuatro años anteriores, la tendencia creciente

[163] COM (2002) 118 final. Comunicación de la Comisión «Como adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: una nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad (2002-2006)». Bruselas, 11.03.2002.

[164] En el caso de los accidentes mortales la incidencia en los distintos países, medida para las 9 ramas comunes, excluye los accidentes mortales causados durante la jornada de trabajo por accidentes de tráfico y transporte por carretera. Este dato sería para España en 1998 de 5,5 por 100.000 trabajadores en las 9 ramas comunes frente a 3,4/100.000 de media de la UE-15. Sin embargo, el descenso de incidencia en España entre 1994 y 1998 habría sido mucho más acusado (2,5 puntos) que para la media (0,5 puntos). Según las estimaciones de Eurostat, los accidentes mortales en la UE-15 en 1998 se cifrarían en 3.506 sin contar los accidentes de tráfico y transporte en jornada de trabajo y 5.094 contando éstos últimos. Los accidentes *in itinere,* que se computan aparte, se elevarían a 3.100.

CUADRO II-57

ACCIDENTES DE TRABAJO NO MORTALES EN LA UNIÓN EUROPEA, 1998*

Países	Ocupados (en miles)	Accidentes no mortales					
		Con más de 3 días de ausencia					
		Casos declarados		Accidentes			
		Número	Tasa media de declaración (1)	Número estimado	Tasa de incidencia estandarizada (2)		% sobre el total de accidentes no mortales
					1994	1998	
Total Ramas							
UE-15	136.150	4.130.802	88	4.678.586	–	–	63
UE 12	102.973	3.905.428	93	4.193.392	–	–	73
9 ramas comunes (3)							
UE-15	96.543	3.497.213	89	3.947.552	4.539	4.089	64
UE 12	102.973	3.342.297	93	3.595.143	–	4.801	73
Países cuyos datos proceden del sistema de aseguramiento de los accidentes de trabajo							
Bélgica	1.887	91.339	100	91.339	4.415	5.112	–
Alemania	23.784	1.208.938	100	1.208.938	5.583	4.958	85
Grecia	1.313	15.419	39	39.537	3.702	2.936	–
España	8.450	583.677	100	583.677	6.166	7.073	71
Francia	12.390	571.078	100	571.078	5.515	4.920	–
Italia	14.484	561.534	–	624.259	4.641	4.105	62
Luxemburgo	200	8.613	100	8.613	4.508	4.719	59
Austria	2.653	75.957	–	95.445	–	3.321	–
Portugal	–	147.115	–	158.604	7.361	5.505	74
Finlandia	1.463	48.914	100	48.914	3.914	3.435	44
Países cuyos datos proceden de otra autoridad competente							
Dinamarca	1.724	24.976	46	54.084	2.653	3.203	43
Irlanda	852	4.210	38	11.126	1.494	1.433	51
Holanda	4.108	25.503	–	153.613	4.287	3.909	–
Suecia	2.478	16.778	52	32.497	1.123	1.329	23
Reino Unido	18.350	113.162	43	265.828	1.915	1.512	33
Noruega	1.224	21.828	–	–	–	–	–

* No incluye accidentes *in itinere,* cuyo número estimado para UE-15 se cifra en 580.000 teniendo en cuenta que sólo 9 países proporcionan datos.

(1) La tasa de declaración es muy variable en función de las ramas o actividades contempladas en los registros nacionales. Así, en Italia sería del 100 por 100 excluyendo a los empleados autónomos del transporte; en Austria sería del 100 por 100 sin tener en cuenta la agricultura y el sector público; en Portugal sería casi del 100 por 100; en Holanda oscilaría entre el 30 y el 70 por 100 dependiendo de la rama; en Noruega entre el 25 y el 100 por 100 incluyendo accidentes con menos de tres días de baja.

(2) Número estimado de accidentes por cada 100.000 personas.

(3) Ramas comunes: A: Agricultura, caza y silvicultura; D: Manufacturas; E: Electricidad, gas y agua; F: Construcción; G: Comercio al por mayor y menor, reparación de vehículos y servicios a las personas y hogares; H: Hoteles y restaurantes; I: Transporte, almacenamientos y comunicación; J+K: Intermediación financiera, inmobiliarias, alquiler y otras actividades económicas.

Fuente: Eurostat, *Statistics in focus, Population and Social Conditions, Theme 3 16/2001,* «Accidents at work in the EU 1998-1999».

arrojada por nuestro país constituiría, junto con Bélgica, una excepción dentro del comportamiento decreciente mostrado por el conjunto de los países de la Unión Europea entre 1994 y 1998.

El mayor riesgo de accidente en la Unión Europea aparece en el sector pesquero (que arroja una incidencia 2,4 veces mayor que la media de los sectores), la agricultura, la construcción así como la sanidad y servicios sociales. Atendiendo al tamaño del centro de trabajo serían las empresas de entre 10 y 49 trabajadores en la industria, la construcción y el transporte. Por tipo de trabajador, los grupos que superan entre un 20 y un 50 por 100 el riesgo potencial de la media de sufrir un accidente son los jóvenes entre 18 y 24 años y los ocupados con menos de dos años de antigüedad, así como los trabajadores nocturnos o a turnos, así como las personas que trabajan menos de 20 horas a la semana.

El número de jornadas de trabajo perdidas en la Unión Europea entre 1998 y 1999 por razón de accidente de trabajo se situó alrededor de los 148 millones de días de trabajo. El coste total de los accidentes, según estimaciones de la Agencia Europea de Seguridad y Salud puede oscilar entre el 2,6 hasta el 3,8 por 100 del PNB (es decir, entre 185 y 270.000 millones de euros). Por último, cabe señalar que si las comparaciones son difíciles y requieren armonización en el ámbito de los accidentes de trabajo, mayores esfuerzos requiere aún el conocimiento de los efectos del trabajo en la salud de los trabajadores. En este sentido, el Gobierno español se comprometió a impulsar la aprobación de un nuevo listado europeo de enfermedades profesionales durante la Presidencia española de la Unión Europea en el primer semestre de 2002.

5.2. Evolución de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales

Los resultados publicados en el Avance de la Estadística de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (MTAS) (cuadro II-58), correspondientes al año 2001 confirman una contención del crecimiento de accidentes de trabajo en valores absolutos, cuyo significado habrá que analizar posteriormente en términos de incidencia. En efecto, los accidentes en jornada de trabajo con baja han aumentado un 2,5 por 100, incremento que coincide con el experi-

mentado dentro de este grupo por los accidentes de carácter leve, que representan el 98,6 por 100 del total de accidentes en jornada de trabajo con baja. Los accidentes graves, que en el año anterior habían experimentado un ligero descenso, han vuelto a crecer en el año 2001 (un 5,6 por 100 con respecto al año 2000). Los accidentes mortales han disminuido casi un 10 por 100, registrándose la cifra más baja de fallecimientos de los últimos cinco años, cifra que, no obstante, sigue situándose por encima del millar de muertes.

Los accidentes *in itinere* han crecido en conjunto un 7 por 100, siendo destacable el práctico estancamiento del crecimiento de los de carácter mortal.

Por otro lado, el llamativo aumento de enfermedades profesionales (17,5 por 100) continuando la misma pauta de años anteriores, sigue obedeciendo al lento afloramiento que vienen mostrando las enfermedades profesionales de carácter leve. Las cifras que ofrece la Estadística en estos momentos no permiten una aproximación rigurosa a la realidad. Tal análisis se hará más factible en

CUADRO II-58

ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES CON BAJA, 1997-2001

(Volumen anual de accidentes y enfermedades profesionales)

Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales con baja	Número					Increm. %
	1997	1998	1999	2000	2001	2001/00
Accidentes con baja	720.303	804.843	930.151	1.004.454	1.032.278	2,8
En jornada de trabajo	676.644	752.882	867.772	935.274	958.493	2,5
— Leves	665.181	741.162	854.923	922.785	945.480	2,5
— Graves	10.393	10.649	11.739	11.359	11.992	5,6
— Mortales	1.070	1.071	1.110	1.130	1.021	–9,6
In itinere	43.659	51.961	62.379	69.180	73.785	6,7
— Leves	41.139	49.055	59.339	66.059	70.713	7,0
— Graves	2.136	2.486	2.578	2.676	2.625	–1,9
— Mortales	384	420	462	445	447	0,4
Enfermedades profesionales con baja	8.440	10.428	14.119	17.261	20.281	17,5
— Leves	8.275	10.241	13.928	17.090	20.103	17,6
— Graves	164	185	190	169	177	4,7
— Mortales	1	2	1	2	1	–50,0

Fuente: MTAS, *Estadística de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*. Año 2001 (Avance).

un futuro próximo, una vez se implanten los cambios aprobados en la CNSST en el año 2000 y se revise el actual sistema de registro de enfermedades profesionales.

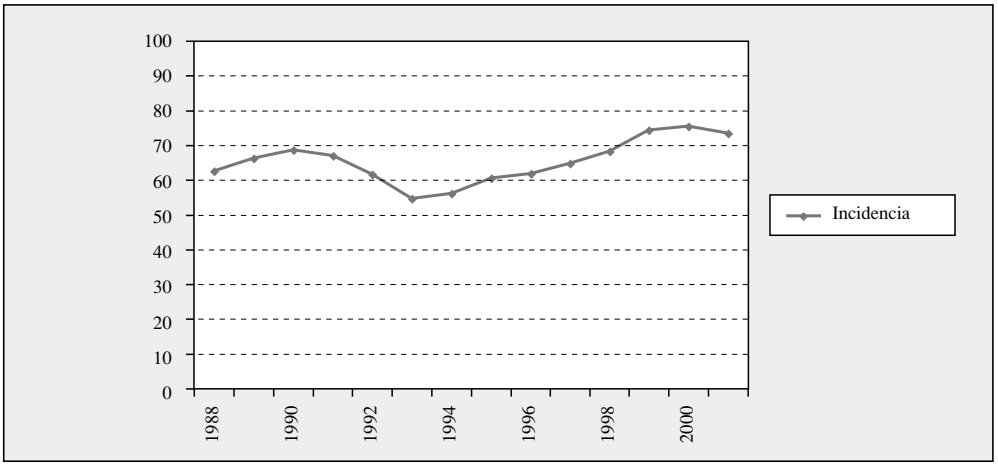
Conviene analizar estos resultados poniéndolos en relación con el volumen de la población expuesta al riesgo de accidente de trabajo, es decir, atendiendo a la incidencia de accidentes en jornada de trabajo con baja (gráfico II-17). La visión de los accidentes de trabajo desde esta perspectiva permite ajustar más el diagnóstico sobre las tendencias de la accidentalidad de un año a otro, al considerar los cambios acaecidos en el mercado de trabajo y en el nivel de ocupación. Desde esta perspectiva, se confirma también la ruptura de la línea creciente que venía mostrando la siniestralidad en España desde 1993. Como corresponde con el elevado porcentaje que representan respecto al total, son los accidentes leves los que marcan la evolución de la incidencia media.

Las tasas de incidencia de accidentes graves y mortales muestran en el año 2001 comportamientos dispares pues mientras en el primer caso se aprecia una ligera mayor incidencia que el pasado año (gráfico II-18), la incidencia de accidentes mortales por 100.000

GRÁFICO II-17

EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE ACCIDENTES EN JORNADA DE TRABAJO CON BAJA, 1988-2001

(Número de accidentes por cada 1.000 trabajadores)

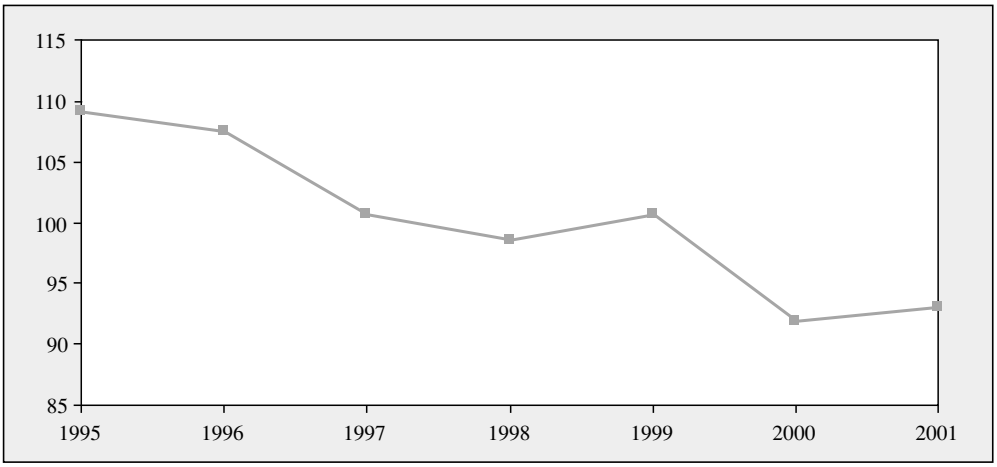


Fuente: Elaboración propia a partir de MTAS, *Estadística de accidentes de trabajo*. Año 2000; MTAS. *Estadística de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*. Año 2001 (Avance), y MTAS, *BEL,* abril de 2001.

GRÁFICO II-18

EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE ACCIDENTES EN JORNADA DE TRABAJO CON BAJA, ACCIDENTES GRAVES, 1995-2001

(Número de accidentes por cada 100.000 trabajadores, totales anuales)

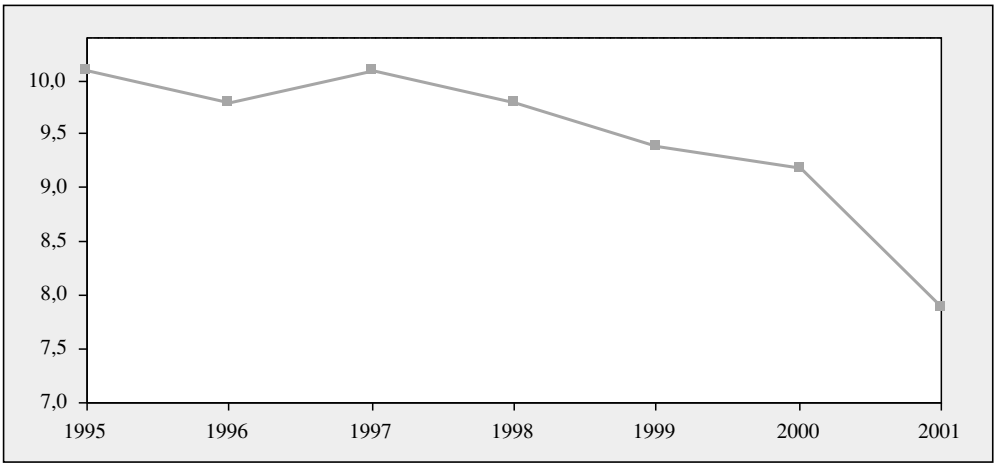


Fuente: Elaboración propia a partir de MTAS, *Estadística de accidentes de trabajo*. Año 2000; MTAS, *Estadística de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*. Año 2001 (Avance), y MTAS, *BEL,* abril de 2001.

GRÁFICO II-19

EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE ACCIDENTES EN JORNADA DE TRABAJO CON BAJA, ACCIDENTES MORTALES, 1995-2001

(Número de accidentes por cada 100.000 trabajadores, totales anuales)



Fuente: Elaboración propia a partir de MTAS, *Estadística de accidentes de trabajo*. Año 2000; MTAS, *Estadística de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*. Año 2001 (Avance), y MTAS, *BEL,* abril de 2001.

trabajadores muestra el descenso más abrupto de los últimos años (gráfico II-19).

Diferencias sectoriales de la siniestralidad

La siniestralidad en el trabajo se relaciona estrechamente con las características y la organización del trabajo de los distintos sectores, por lo que conviene observar la evolución de los accidentes de trabajo desde esta perspectiva. En cifras absolutas, se ha producido en el año 2001 un notorio incremento de la siniestralidad en el sector servicios (7,3 por 100), un ligero aumento en la construcción (1,9 por 100) y sendos descensos en agricultura e industria, más elevado en caso del primero (–5,3 por 100) que del segundo (–1,9 por 100). Como se puede observar, el comportamiento de la siniestralidad en los distintos sectores guarda evidentes paralelismos con la situación descrita en el capítulo 2.2 en relación a la evolución del empleo en el año, al menos en dos sectores concretos. De este modo, los sectores que han mostrado una mayor pérdida de empleo son los mismos que han experimentado disminución en términos absolutos de su nivel de siniestralidad. Así, mientras que la tradicional pérdida de ocupados de la agricultura viene desde hace varios años reflejando una cierta contención del crecimiento de accidentes de trabajo, en el año 2001, como en los dos anteriores, ha arrojado una sensible disminución. Igualmente uno de los principales exponentes de la peor coyuntura económica del año, el estancamiento del empleo industrial, parece corresponderse con una sensible disminución de los accidentes registrados en este sector (cuadro II-59).

Mejora la construcción y empeoran los servicios

En cambio, el crecimiento de la siniestralidad en el caso de la construcción y los servicios parece haber discurrido al margen de la evolución del empleo en los mismos. El primero de estos sectores porque, a pesar de haber mantenido un ritmo importante de crecimiento de actividad y empleo, ha mostrado un crecimiento interanual muy bajo en sus niveles de siniestralidad, notablemente inferior al que venía registrando en los últimos años. Por el contrario, el incremento de la siniestralidad en el sector servicios (7,6 por 100) ha sido muy superior a la modesta creación de empleo registrada en el mismo (1,9 por 100).

El análisis de incidencia por sectores debería permitir aislar, al menos en parte, el efecto de las fluctuaciones del empleo en las cifras de la siniestralidad. Así, corroborando la tendencia general, en

CUADRO II-59

ACCIDENTES EN JORNADA DE TRABAJO CON BAJA, SEGÚN GRAVEDAD, POR SECTORES, 2000-2001

Sectores	Año 2000				Año 2001				Incremento % 2001/2000			
	Total	Leves	Graves	Mortales	Total	Leves	Graves	Mortales	Total	Leves	Graves	Mortales
Agrario	43.370	42.112	1.139	119	41.084	39.878	1.096	110	–5,3	–5,3	–3,8	–7,6
No Agrario	889.562	878.044	10.501	1.017	917.409	905.602	10.896	911	3,1	3,1	3,8	–10,4
Industria	272.786	269.624	2.926	236	268.537	265.413	2.905	219	–1,6	–1,6	–0,7	–7,2
Construcción	239.244	235.853	3.099	292	243.841	240.292	3.286	263	1,9	1,9	6,0	–9,9
Servicios	377.532	372.567	4.476	489	405.031	399.897	4.705	429	7,3	7,3	5,1	–12,3

Fuente: Elaboración propia a partir de MTAS, *Estadística de accidentes de trabajo*. Año 2000 y MTAS, *Estadística de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.* Año 2001.

construcción e industria la evolución de la siniestralidad parece haberse estabilizado prácticamente en los mismos niveles que en el año anterior, lo que no deja de ser un indicio positivo, habida cuenta de que se trata de dos sectores que tradicionalmente han acusado de forma especialmente aguda el problema de los accidentes laborales.

En sentido contrario, llama la atención el incremento de la incidencia de accidentes de trabajo en el sector servicios, prosiguiendo la misma pauta creciente y constante que vienen mostrando desde el año 1993. Es posible que en la siniestralidad en este último sector estén interveniendo otro tipo de factores de tipo organizativo que el análisis de incidencia no permite aislar (incremento de los ritmos y carga de trabajo, distribución horaria atípica, trabajo a turnos, etc.) de cuya evolución en los últimos años dan cuenta las sucesivas Encuestas Nacionales de Condiciones de Trabajo[165].

Por otra parte, resulta llamativa la caracterización de la siniestralidad en el sector agrario que arroja la Estadística por cuanto, tratándose de uno de los sectores definidos como de mayor peligrosidad en la Estadística Europea, presenta en España la mitad de incidencia que el sector servicios, lo que puede estar relacionado con las características del sistema de información. Hay que señalar, no obstante, que dentro de este sector, la rama de pes-

[165] MTAS. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, *III Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo*, 1999.

ca y acuicultura presenta la cuarta tasa de incidencia más alta, por detrás de las de industrias extractivas, construcción e industria manufacturera.

Mortalidad en el trabajo: desciende en todos los sectores

Por último, merece la pena destacar el notable descenso de la mortalidad en el trabajo registrado en el año 2001, descenso que se ha podido apreciar en todos los sectores, siendo especialmente marcado en el caso de la construcción.

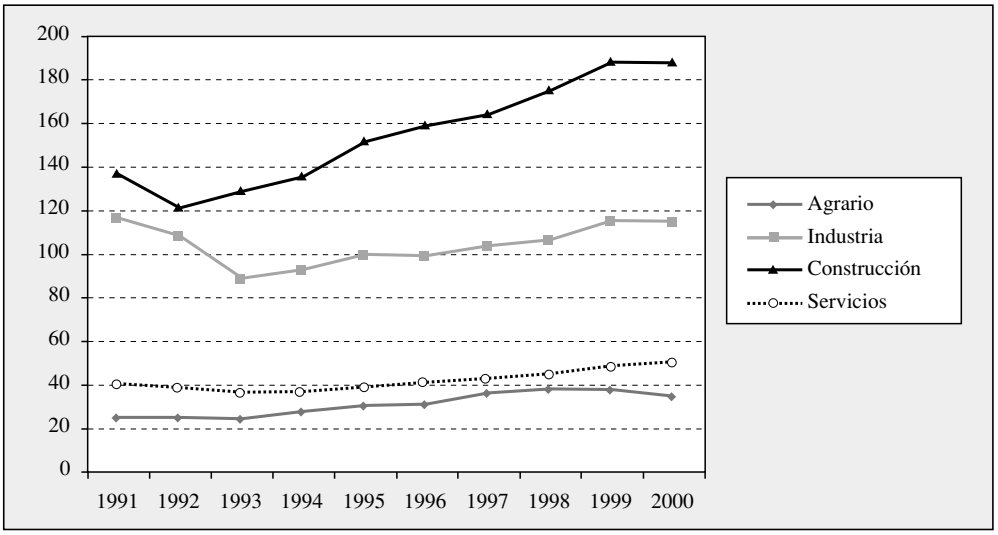
El porqué de la siniestralidad

¿En qué medida guarda relación la evolución descrita, en especial esa contención mostrada por el crecimiento de accidentes de trabajo, al desarrollo del nuevo sistema de prevención en las empresas que introdujo la Ley 30/1995, de Prevención de Riesgos Laborales? (gráficos II-20 y II-21). La siniestralidad en el trabajo es un fenómeno complejo que obedece a causas multifactoriales y no sólo a la aplicación de un sistema preventivo adecuado. En todo caso, las cifras de siniestralidad, por sí solas, no arrojan luz sobre la situación preventiva de un país, máxime conocidas las limita-

GRÁFICO II-20

EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE ACCIDENTES DE TRABAJO POR SECTORES, 1991-2000

(Accidentes en jornada de trabajo con baja por 1.000 trabajadores)

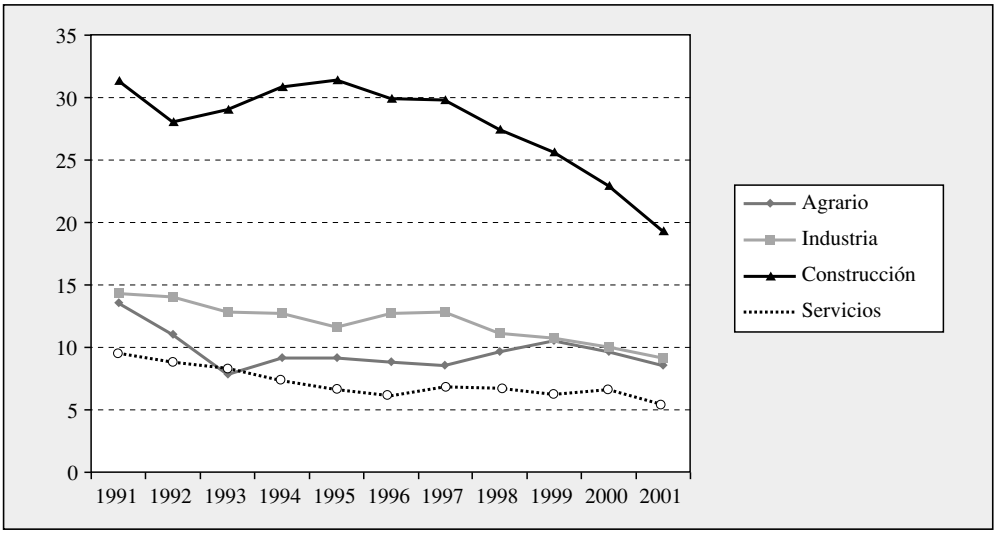


Fuente: Elaboración propia a partir de MTAS, *Estadística de accidentes de trabajo*. Año 2000; MTAS, *Estadística de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*. Año 2001 (Avance), y MTAS, *BEL*, abril de 2001.

GRÁFICO II-21

ÍNDICE DE INCIDENCIA DE ACCIDENTES MORTALES POR SECTORES, 1991-2001

(Accidentes mortales en jornada de trabajo por cada 100.000 trabajadores)



Fuente: Elaboración propia a partir de MTAS, *Estadística de accidentes de trabajo*. Año 2000; MTAS, *Estadística de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*. Año 2001 (Avance), y MTAS, *BEL*, abril de 2001.

ciones de que adolece el sistema de información estadístico sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Para una aproximación completa a dicha situación sería preciso profundizar en otros aspectos de naturaleza más estructural —y, por tanto, lejos del alcance de una Memoria como ésta de carácter anual— enfocados hacia el estudio de las características del mercado y las condiciones de trabajo, el marco normativo y la organización de la prevención en las empresas. El Informe sobre riesgos laborales y su prevención, cuya realización encomendó en el año 2000 el Presidente del Gobierno al Presidente del CES respondía a un enfoque de estas características, culminando con una serie de propuestas de acción en diversos campos que han centrado el debate sobre la prevención de riesgos laborales en el año 2001[166].

[166] F. Durán López, *Informe sobre riesgos laborales y su prevención. La seguridad y la salud en el trabajo en España*. Presidencia del Gobierno, Madrid, 2001.

5.3. Avances normativos e iniciativas contra la siniestralidad laboral y a favor de la salud en el trabajo

Culminado el grueso del proceso de trasposición de la normativa comunitaria llevado a cabo sobre todo durante 1997 y 1998, a la que no fue ajena la intensa labor desarrollada en el seno de la CNSST, se puede afirmar que el campo de la salud y la seguridad en el trabajo en España cuenta ya con un marco regulador bastante completo. No obstante, durante el año 2001 se han producido algunas incorporaciones de interés. Entre ellas, cabe mencionar la aprobación del Real Decreto 374/2001, de 6 de abril, sobre la protección de la salud y seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo, el Real Decreto 614/2001, de 8 de junio, sobre disposiciones mínimas para la protección de la salud y seguridad de los trabajadores frente al riesgo eléctrico así como el Real Decreto 383/2001, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección sanitaria contra radiaciones ionizantes.

En el campo de la regulación de la utilización de sustancias peligrosas para la salud, durante el año 2001 la obligada trasposición de la normativa comunitaria ha dado lugar a un importante avance en este ámbito[167]: la ampliación del listado de fibras de amianto incluidas en la prohibición de utilización, producción y comercialización mediante la incorporación del crisotilo (vulgarmente denominado amianto blanco). Se trata de la última variedad que quedaba por incluir en la prohibición de este tipo de material en nuestro país.

Además, como se ha expuesto en el Apartado 4.2 de este mismo capítulo, en este año se ha aprobado el desarrollo reglamentario que regula las condiciones de acceso y tramitación de la nueva situación de riesgo por embarazo que introdujo la Ley 39/1999, de Concilia-

[167] La Directiva 1999/77/CE, de 26 de julio, por la que se adapta al progreso técnico por sexta vez el anexo I de la Directiva 76/769/CEE, de 27 de julio, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos, se ha llevado a cabo mediante Orden de 7 de diciembre de 2001 por la que se modifica el Anexo I del Real Decreto 1406/1989, de 10 de noviembre, por el que se imponen limitaciones a la comercialización y al uso de ciertas sustancias y preparados peligrosos.

ción de la vida familiar y laboral en cumplimiento de la trasposición de la correspondiente Directiva de protección de las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia. Asimismo, el Real-Decreto Ley 5/2001, de 12 de marzo, de Medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo dentro de la ampliación de derechos de información de los representantes de los trabajadores que contempla en los supuestos de subcontratación de obras y servicios incorpora la obligación de proporcionar a los respectivos representantes (de la empresa principal y de las empresas contratistas y subcontratistas) información sobre las medidas previstas desde el punto de vista de la prevención de riesgos laborales.

Lento desarrollo del Plan de Acción contra la siniestralidad

La lentitud que está caracterizando a la puesta en marcha de las medidas contempladas en el Plan de Acción contra la siniestralidad (aprobado en octubre de 1998 y cuya vigencia estaba prevista hasta el año 2000) hizo necesario que la CNSST aprobara su prórroga durante el año 2001. La falta de dotación presupuestaria de algunos programas contemplados en el mismo, como es el caso del Plan de Formación, es una de las causas de esa lentitud. Por otro lado, el protagonismo adquirido por las Comunidades Autónomas a raíz de la aprobación en el año 2000 del Plan de choque con la puesta en marcha de los correspondientes planes autonómicos ha derivado en un desplazamiento del eje de la política de prevención de riesgos laborales hacia el ámbito autonómico y las iniciativas de carácter «selectivo», centradas en las empresas o sectores donde el problema de la siniestralidad está más presente. Sin embargo, no hay que olvidar la necesidad de dar cumplimiento a los objetivos del Plan de Acción contra la siniestralidad, una de las iniciativas más ambiciosas en este campo desde la aprobación de la LPRL, consensuada con los agentes sociales y unánimemente identificada como la estrategia más adecuada a medio/largo plazo para mejorar la situación de la prevención de riesgos laborales en nuestro país. Pese a la prórroga de que ha sido objeto durante el año 2001, no se han ultimado todas las acciones previstas en el mismo.

Diálogo social 2001 y seguridad y salud en el trabajo

En el marco del Grupo de Trabajo de Salud Laboral de la Mesa de Diálogo Social se adoptaron a lo largo de 2001 varios acuerdos relativos a distintos aspectos. En relación a las enfermedades profesionales, además del compromiso ya mencionado de impulsar la revisión de la lista europea de enfermedades profesionales, se acordó la actualización del Cuadro de enfermedades profesionales español,

teniendo en cuenta los trabajos que se desarrollen para la revisión en el marco comunitario. Asimismo, se acordó realizar las modificaciones legales necesarias para modernizar el sistema vigente de declaración y registro de enfermedades profesionales, en concreto, lo relativo a los procedimientos de notificación, calificación, universalización de la población sobre la que se declara y del concepto de daños derivados del trabajo y de garantía de protección de los derechos de los trabajadores en el marco de la Ley de Prevención de riesgos laborales, lo que se llevará a cabo en coordinación con las autoridades competentes en cada caso y los agentes sociales, oídas las sociedades científicas, y teniendo en cuenta las propuestas aprobadas por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

En el marco de las reformas en curso relativas a las profesiones sanitarias, el gobierno se comprometió a aumentar la oferta de médicos del trabajo para hacer frente a la demanda no cubierta en la actualidad, especialmente preocupante en alguna Comunidad Autónoma, a finalizar el proceso de regularización de médicos especialistas sin título oficial (MESTOS) y a impulsar la formación de médicos especialistas residentes (MIR) en medicina del trabajo, así como a impulsar la titulación de Enfermería del Trabajo. Se acordó asimismo la implantación de un protocolo de vigilancia de la salud en función de los riesgos específicos, a fin de dotar de mayor efectividad a los habituales reconocimientos, hasta ahora en su mayoría de carácter generalista. Igualmente, se acordaron una serie de medidas específicas para coordinar la interacción y el flujo de información entre el Sistema Nacional de Salud y los Servicios de Prevención como la ordenación de las actividades de vigilancia de la salud, mediante la elaboración de una guía orientativa al respecto así como la evaluación de la aplicación y utilidad de los protocolos de vigilancia ya editados.

Por otro lado, es obligado mencionar apartados o medidas específicas relacionados con la seguridad y la salud en el trabajo que contemplan dos de los principales exponentes del diálogo social mantenido en el año 2001: el Acuerdo Interconfederal para la negociación colectiva 2002 (ANC-2002) firmado por UGT; CCOO; CEOE Y CEPYME y el Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social firmado el 9 de abril de 2001 por el Gobierno, CCOO, CEOE y CEPYME que, no consiguió recabar el apoyo de UGT.

En el ANC-2002 firmado en diciembre de 2001 las organizaciones sindicales y empresariales se manifestaron a favor de fomentar la cultura preventiva y el cumplimiento de las normas como elementos centrales de una estrategia a corto, medio y largo plazo, para una constante mejora de la seguridad y la salud en el trabajo. Abogaron así por su aplicación concreta, especialmente, en las pequeñas y medianas empresas así como por la colaboración entre sujetos colectivos públicos y privados en la transmisión de las actitudes preventivas, incluso más allá del centro de trabajo en donde son exigibles, es decir, en el conjunto de la sociedad.

El Acuerdo señala que será el aspecto específico del tratamiento de la seguridad y salud que deba ser abordado el que determinará la idoneidad de un ámbito de negociación más amplio, o más concreto para, a continuación, enumerar una serie de posibles contenidos cuya regulación se considera más adecuado que tenga lugar en el ámbito sectorial. Así, podrían ser tratados en este ámbito: el deber empresarial de garantizar la vigilancia de la salud, en función de los riesgos evaluados y no eliminados; el crédito horario de los Delegados de Prevención y la constitución en los convenios colectivos de Comisiones Paritarias que tengan como fin primordial el análisis, estudio y propuesta de soluciones en materia de prevención de riesgos laborales en el marco sectorial; la identificación en este ámbito de los déficit y necesidades en materia de prevención de riesgos laborales, a partir de un diagnóstico de la situación, de la definición de objetivos generales y específicos y, eventualmente, de programas de actuación y seguimiento; la formación que debe ser impartida a los trabajadores y trabajadoras; las formas de designación de los Delegados de Prevención y los criterios de cooperación en la aplicación y fomento de las medidas de prevención y de protección adoptadas en las empresas así como determinadas orientaciones relativas a la forma de abordar las evaluaciones de riesgos (procedimientos de consulta para llevarlos a cabo, así como los supuestos objetivos de reelaboración y actualización de la evaluación de riesgos en función de circunstancias como la siniestralidad, la introducción de nuevas tecnologías o procesos productivos, los riesgos durante el embarazo, etc.).

También el reciente Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social, suscrito en abril de este año entre el Gobierno, CEOE, CEPYME y CCOO ha contemplado una modifi-

cación importante que afecta a la seguridad y la salud en el trabajo, desde su vertiente aseguradora. En efecto, en el marco del objetivo de convergencia de los regímenes especiales y de mejora de la acción protectora del Régimen de Autónomos el Acuerdo ha previsto la futura inclusión en la acción protectora dispensada en el Régimen de Autónomos de la cobertura de los riesgos profesionales, estableciéndose, asimismo, las correspondientes cotizaciones. Se trata de un cambio, por una parte, coherente con las nuevas realidades del mundo del trabajo donde la figura del autónomo da cobertura en la práctica a supuestos de dependencia difusa y riesgos evidentes para la salud y la seguridad (la habitual presencia de autónomos en sectores particularmente peligrosos como el transporte por carretera y la construcción, los riesgos asociados al teletrabajo, etc.). Por otro lado, el desarrollo de esta previsión debería confluir con la puesta en marcha de una de las medidas del Plan de Acción contra la siniestralidad pendiente de realización, como es la mejora del sistema de información respecto a determinados colectivos, entre ellos, el de los autónomos. Como se sabe, por el peso de la naturaleza asegurativa del concepto de accidente de trabajo en la Estadística oficial de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, ésta no recoge fielmente la accidentalidad entre los autónomos[168].

Por otro lado, en el año 2001 el Ministerio de Trabajo adoptó el Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social, en aplicación del cual durante ese año estaba previsto destinar 37.125 millones de pesetas a medidas de prevención en las pequeñas y me-

[168] Así, en el caso de los autónomos el parte de accidente de trabajo debe ser cumplimentado por el propio trabajador por cuenta propia. Dado que la consideración como profesional del accidente no opera en el caso de los autónomos a efectos de diferencias en la prestación, y de que la contingencia de incapacidad temporal es de cobertura opcional a elección del trabajador, el grado de cumplimentación de los partes de accidentes en estos casos es presumiblemente bajo. En otros aspectos de la Estadística, como en el cálculo de la incidencia por 1.000 trabajadores, los índices de frecuencia y los índices de gravedad quedan totalmente excluidos los autónomos, puesto que para el cálculo de la población expuesta al riesgo sólo se consideran los afiliados a la Seguridad Social en aquellos regímenes que tienen cubierta de forma específica la contingencia de accidente de trabajo. Ni siquiera se sabe a ciencia cierta cuántos de los accidentes registrados estadísticamente corresponden a autónomos, por cuanto en la clasificación de éstos por tipo de contrato del trabajador, los autónomos se codifican dentro de la categoría de «no clasificables» junto a aquellos en los que el código de tipo de contrato no figura o es erróneo.

dianas empresas. El Plan se apoya en el convenio de colaboración firmado con la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo. Asimismo, el Plan fue considerado en la Mesa de Diálogo social sobre prevención de riesgos laborales y el Ministerio suscribió un convenio de ejecución con responsables de las asociaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal, por el que éstos colaborarán en su cumplimiento.

6. CONFLICTIVIDAD LABORAL

6.1. Conflictos colectivos, huelgas y cierres patronales

La conflictividad laboral desarrollada en el año 2001 se elevó a 682 conflictos[169], manifestados vía huelga (674) o vía cierre patronal (8), en los que participaron un millón de trabajadores y se dejaron de trabajar 1,6 millones de jornadas. De estos conflictos pueden señalarse los siguientes aspectos generales:

— En torno a un 90 por 100 no superó el ámbito territorial de la provincia.

— Un 67 por 100 tuvo como ámbito material todos los centros de trabajo de las empresas afectadas, mientras que un 25 por 100 de los conflictos se refirieron sólo a uno o varios centros de la empresa.

— Un 80 por 100 se produjo en el sector privado, un 18,8 por 100 en el público, y un 1,2 por 100 de forma conjunta en ambos sectores. Respecto al sector público, las tres cuartas partes de los casos se originaron en empresas públicas, seguido, a mayor distancia, de un 10 por 100, que afectó a la Administración Central o a sus Organismos Autónomos.

Descenso de las huelgas en el año 2001

El número de huelgas registradas en este año experimentó un descenso de un 7,9 por 100 respecto a las ocurridas en el año 2000. Este dato tuvo fiel reflejo en las cifras de participación y de jorna-

[169] Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales,* marzo de 2002. Debe tenerse en cuenta que se trata de datos provisionales, pendientes del cierre estadístico definitivo.

das no trabajadas, que en 2001 disminuyeron en torno a un 50 por 100 en comparación al año anterior (cuadro II-60).

Asimismo, cabe destacar la menor implicación de centros de trabajo y plantillas en las huelgas convocadas[170]. De esta forma, mientras que en el año 2000 se superaban porcentajes superiores al 80 por 100, en el año 2001 la relación de centros de trabajo implicados, respecto a los convocados, se situó en un 29 por 100, lo que no superaba el 43 por 100 de los trabajadores llamados al paro laboral.

Mayor incidencia en los sectores de la industria y la construcción

La incidencia sectorial de las 674 huelgas desarrolladas en el año 2001 se distribuyó de la siguiente manera: 4 paros en el sector agrario, 354 en la industria, 287 en servicios, 25 en construcción y 4 huelgas generales[171]. Respecto al peso específico de estos paros, la mayor conflictividad se registró en industria y construcción, representando el primero un 53,7 por 100 de las jornadas no trabajadas y un 34 por 100 de los trabajadores participantes, y el segundo

CUADRO II-60
PRINCIPALES INDICADORES DE HUELGA, 1992-2001

Años	Número de huelgas	Participantes		Jornadas no trabajadas		
		Total (miles)	Media por huelga	Total (miles)	Media por huelga	Media participante
1992	1.296	5.170	3.989	6.247	4.820	1,2
1993	1.131	997	882	2.013	1.780	2,0
1994	890	5.428	6.099	6.255	7.028	1,2
1995	866	570	658	1.443	1.666	2,5
1996	807	1.078	1.336	1.553	1.924	1,4
1997	709	631	890	1.790	2.525	2,8
1998	618	672	1.087	1.264	2.044	1,8
1999	739	1.125	1.522	1.477	1.999	1,3
2000	727	2.061	2.835	3.577	4.921	1,7
2001	674	1.041	1.545	1.678	2.490	1,6

Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

[170] Cabe distinguir entre centros y plantillas convocados, esto es, aquéllos pertenecientes al ámbito de convocatoria de huelga, y los implicados, aquéllos que han secundado la huelga y su número de trabajadores.

[171] A efectos estadísticos, se entiende por huelga general aquella de cualquier ámbito territorial (municipal, comarcal, provincial, autonómico o nacional) cuya incidencia afecta a varias agrupaciones de actividades económicas.

un 31 por 100 de las jornadas y un 50 por 100 de los participantes. Por el lado contrario, debe señalarse el importante descenso habido en el sector servicios, en el que, tanto en términos de jornadas como en términos de participación, se produjo una disminución de la conflictividad en torno a un 80 por 100.

Desde un punto de vista más específico, en atención a las ramas de actividad, las que registraron mayores cifras de jornadas no trabajadas fueron construcción (513.900) y metalurgia (310.800). Destacan, asimismo, máxime por el importantísimo incremento con relación al año 2000, las ramas de fabricación de maquinaria de oficina, equipo informático y material electrónico, en la que se perdieron 258.500 jornadas de trabajo, y de industria del papel, artes gráficas y edición, en la que se dieron 114.800 jornadas no trabajadas. De igual modo, los trabajadores de las ramas de construcción y metalurgia fueron aquellos que tuvieron una mayor participación en estos conflictos, registrándose 516.100 trabajadores participantes en las huelgas habidas en la primera, y 191.300, en la segunda, representativa la suma de ambos de casi un 70 por 100 de los huelguistas del año 2001.

País Vasco, Cataluña y Madrid, las Comunidades con mayor conflictividad

Su distribución territorial, por Comunidades Autónomas, sitúa a País Vasco, Cataluña y Madrid, con un 28,8, un 20 y un 14,2 por 100, respectivamente, en relación con el total del país, como aquellas en las que se registraron las cifras de huelgas más elevadas. Asimismo, fueron estas Comunidades en las que hubo un mayor número de trabajadores participantes en los paros convocados, si bien, el orden se invierte, siendo Madrid, con un 27 por 100, en la que hubo una mayor participación, seguida de Cataluña y País Vasco, en las que se dio un 23 y un 10 por 100 de participación, manteniéndose este orden en la consideración de las Comunidades en las que se produjeron más jornadas no trabajadas.

Motivos laborales tras un 96 por 100 de las hulegas desarrolladas

En el terreno de las motivaciones, como no podía por menos, un 96 por 100 de las huelgas del año 2001 se debieron a motivos laborales, ocasionándose el 4 por 100 restante por causas no estrictamente laborales. Respecto a las primeras, manteniendo la tendencia que se viene observando desde 1996, el mayor porcentaje (61 por 100) se originó por causas ajenas a la negociación colectiva, entre las que destacaron las discrepancias en la organización del sistema de trabajo o el incumplimiento de acuerdos o normas. En

cuanto a las huelgas que se derivaron de la negociación colectiva (un 35 por 100), las dos terceras partes tuvieron su génesis en la presión durante la negociación de convenios u otros pactos colectivos. Por lo que se refiere a los paros no estrictamente laborales, si bien su peso en el total de los conflictos es reducido, en torno a la mitad se debió a controversias frente a diversas medidas de política económico-social.

La mitad de las huelgas concluyeron en el tiempo fijado sin acuerdo entre las partes

Según la forma de terminación, un 56 por 100 de las huelgas finalizaron por la conclusión del tiempo fijado en la convocatoria. Del resto, en torno a un 25 por 100 lo hicieron por decisión de los trabajadores, produciéndose, en la mayoría de los casos, su desconvocatoria total. Asimismo, hay que reseñar la terminación de la huelga en un 10 por 100 de los conflictos por la negociación directa entre las partes.

En orden a los resultados del conflicto, en un 56,7 por 100 no se obtuvo acuerdo alguno. Cabe destacar, no obstante, el porcentaje significativo de un 42, 2 por 100 de las huelgas, en las que se concluyó con acuerdos, particular este sobre el que hay que resaltar dos circunstancias: la primera, que en un número importante de estos casos (166) no predominó la posición de ninguna de las partes, y, la segunda, que en un 4 por 100 de los paros el acuerdo se obtuvo en virtud de la mediación de terceros, fundamentalmente de carácter institucional.

Notable disminución en la conflictividad desarrollada a través de cierres patronales

Durante el año 2001 se registró un descenso de un 50 por 100 en el número de cierres patronales con relación al año 2000. De igual forma, disminuyeron tanto el número de trabajadores afectados como el de jornadas no trabajadas como consecuencia del cierre patronal, siendo especialmente significativa la reducción del número de éstas últimas en un 82 por 100 (cuadro II-61).

El mayor número de cierres, cinco, se produjo en el sector servicios. No obstante, la incidencia más importante se registró en el sector agrario, en el que el único cierre patronal contabilizado afectó a 1.343 trabajadores y supuso 5.372 jornadas no trabajadas, representativas ambas cifras de un 62 y un 79 por 100, respectivamente, del total de trabajadores participantes y de jornadas laborales perdidas.

CUADRO II-61
CIERRES PATRONALES, 1992-2001

Año	Número de cierres	Trabajadores	Jornadas no trabajadas
1992	64	22.492	86.029
1993	78	79.554	128.694
1994	18	9.734	21.991
1995	17	3.554	14.155
1996	23	9.765	26.786
1997	35	19.644	46.674
1998	14	8.631	17.342
1999	10	7.599	27.085
2000	16	5.511	38.897
2001	8	2.176	6.771

Fuente: MTAS. Subdirección General de Estadísticas.

Progresiva disminución de las conciliaciones ante los órganos administrativos de MAC

La conflictividad laboral desarrollada ante los organismos administrativos de Mediación, Arbitraje y Conciliación (MAC) viene mostrando una clara y rotunda disminución en los últimos años. Así, frente a las 1.596 conciliaciones colectivas tramitadas en 1998, en el año 2001 esta cifra se situó en 839 conciliaciones[172]. Desde un punto de vista porcentual, esta disminución se aprecia especialmente en este último año, de forma que mientras que en ejercicios anteriores la variación interanual fue de un 18 por 100, el descenso producido en el año 2001 respecto a 2000 se situó en un 21,6 por 100 (cuadro II-62).

La incidencia de estas conciliaciones se manifestó en cerca de 1,3 millones de trabajadores y 10.500 empresas afectados por los conflictos colectivos origen de esta intervención de la Administración.

Más de una tercera parte de los asuntos afectaron a la actividad de la industria manufacturera

En atención a la actividad económica en la que se manifestaron estos conflictos, destacó la industria manufacturera, con un 40 por 100 de los asuntos, especialmente las ramas de industria de productos alimenticios y bebidas y la de industria química, en las que se produjeron 65 y 62 conciliaciones colectivas, respectivamente. De igual forma, aunque con porcentajes menores, sobresalen las actividades económicas de transporte, almacenamiento y comunicaciones, 94 asuntos, la de actividades inmobiliarias, alquiler y

[172] Datos provisionales, pendientes del cierre estadístico definitivo.

CUADRO II-62
CONCILIACIONES COLECTIVAS TERMINADAS POR TIPO DE SOLUCIÓN, 1998-2001

Tipo de solución	1998	1999	2000	2001
Total Conciliaciones	1.596	1.306	1.070	839
Con avenencia	155	149	122	75
Sin avenencia	1.042	859	669	554
Sin efecto	245	193	172	132
Otras (1)	154	105	107	78

(1) Otras: tenidas por no presentadas, desistidas y otros motivos.
Fuente: MTAS. Subdirección General de Estadísticas.

servicios empresariales, 84 asuntos, y la de intermediación financiera, con 75 asuntos terminados.

La distribución de estos conflictos por Comunidades Autónomas sitúa a Cataluña, con 259 conciliaciones colectivas (211 de las cuales se produjeron tan sólo en Barcelona), como el territorio en que se produjo una mayor actividad de estos organismos administrativos, siguiéndole, en orden a la importancia del número de asuntos, Madrid, con 161 conciliaciones terminadas. Por lo que se refiere a las conciliaciones interautonómicas, resueltas por los servicios centrales de la Administración, supusieron 141 asuntos, lo que representa una disminución de un 14 por 100 con relación al año 2000.

Escasos acuerdos de las conciliaciones colectivas en MAC

En atención a los resultados obtenidos a través de estas conciliaciones colectivas, se confirma su carácter puramente procesal, como requisito previo de acceso a la jurisdicción laboral. Ello se constata con el reducido porcentaje de acuerdo obtenido, en relación con los asuntos que tuvieron una tramitación completa y efectiva, que en el año 2001 apenas se elevó a un 11 por 100 de los conflictos.

Incremento de los asuntos judiciales sociales

En sede judicial, se resolvieron 246.960 asuntos en el año 2001, ello significa un incremento de un 6 por 100 en relación con el año anterior. Del total referido, en torno a una tercera parte fueron conflictos individuales, siendo estos los que absorbieron el incremento señalado, dado que tanto los debidos a controversias de seguridad social (30,8 por 100) como los originados por conflictos colectivos (1.287 asuntos) experimentaron ligeros descensos respecto a los contabilizados en el año 2000.

En cuanto a la resolución de estos asuntos, en el mayor número de los casos, un 61,2 por 100, se concluyó por sentencia, un 60 por 100 de las cuales fue estimatoria, total o parcialmente, de la demanda, frente a un 40 por 100 desfavorable al trabajador. Como otras formas de conclusión del procedimiento cabría destacar, asimismo, el desistimiento en un 18,6 por 100 de las acciones emprendidas, y la conciliación obtenida en un 11,1 por 100 de los asuntos vistos por la jurisdicción social.

Desde un punto de vista territorial, en el año 2001 las Comunidades Autónomas de Andalucía y Cataluña, cercanas ambas a 41.000 asuntos respectivamente, fueron las Comunidades en las que se registró el número más elevado de asuntos sociales resueltos en sede judicial. A mayor distancia, se situarían Madrid, con algo más de 33.910 asuntos, y Comunidad Valenciana, con 23.870 conflictos resueltos ante los Juzgados o Tribunales laborales.

6.2. Procedimientos extrajudiciales de solución de conflictos laborales: principales resultados

Fomento de la mediación laboral en la Unión Europea

En el marco de la concreción del modelo social europeo, el Consejo Europeo de Laeken, celebrado en el mes de diciembre de 2001, hizo suyas las conclusiones del Consejo de Empleo y Política Social[173], relativas a los mecanismos de mediación social. A este efecto, el Consejo recuerda el objetivo comunitario de fomentar el diálogo entre empresarios y trabajadores y potenciar las nuevas tendencias de las relaciones laborales en la Unión Europea.

En este sentido, se entiende que debe estimularse el desarrollo de instrumentos laborales que contribuyan a una mejor gestión del cambio y a la prevención y resolución de los conflictos laborales. Desde este punto de vista, aparecen los sistemas extrajudiciales de solución de conflictos laborales, tales como los procedimientos de conciliación y mediación, existentes en la mayor parte de los Estados miembros, dirigidos a una resolución rápida y económica del conflicto.

[173] Sesión n.º 2392 del Consejo, celebrada en Bruselas el día 3 de diciembre de 2001.

Para ello, se ha encomendado a la Comisión estudiar detalladamente la organización y funcionamiento de estos sistemas, la difusión de los resultados del estudio, y, lo que adquiere un mayor significado, la reflexión, junto a los interlocutores sociales, sobre la oportunidad de establecer un sistema de solución de conflictos en el ámbito europeo[174].

En España, la evolución de la actividad desarrollada por los distintos organismos de solución extrajudicial de conflictos laborales, nacidos por voluntad de la autonomía colectiva de los interlocutores sociales, plasmada en un Acuerdo estatal y diversos autonómicos, viene mostrando una paulatina consolidación tanto en su actividad como en sus positivos resultados, así como su mayor presencia en el desenvolvimiento de las relaciones laborales en este país. En este sentido, baste señalar que de una mera comparación entre la actividad de los órganos autónomos de solución de conflictos frente a la de los órganos administrativos de MAC, cabría concluir que mientras que los primeros están viendo aumentados año tras año el número de conflictos a ellos sometidos, los segundos, por el contrario, están experimentando una continua disminución de las conciliaciones colectivas tramitadas.

6.2.1. **Balance del Acuerdo Interconfederal de Solución Extrajudicial de Conflictos**

Desde 1998, este Acuerdo ha ofrecido un marco estatal y autónomo de solución de los conflictos colectivos laborales surgidos entre empresarios y trabajadores o sus respectivas organizaciones, cuyos resultados han venido siendo objeto de estudio en anteriores ediciones de esta Memoria.

El II Acuerdo de Solución Extrajudicial de Conflictos

El 31 de enero de 2001 las organizaciones sindicales y empresariales más representativas firmaron el II Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales (ASEC II) y su Reglamento

[174] En este marco se inserta el Coloquio Internacional sobre «Análisis comparativo y propuesta sobre un posible sistema voluntario de conciliación, mediación, y arbitraje a nivel europeo», organizado por el Instituto Complutense de Estudios Internacionales el día 12 de abril de 2002 en la sede del CES.

de aplicación[175]. Si bien el contenido del nuevo Acuerdo ya fue objeto de comentario en la Memoria del año 2000, conviene recordar que, con el ASEC II, los agentes sociales no han diseñado un sistema de solución de conflictos diferente al pactado en 1996, sino que, a raíz de la experiencia acumulada, su objetivo ha sido perfeccionar diversas cuestiones técnicas. A este respecto, pueden reseñarse tres aspectos fundamentales del nuevo Acuerdo:

— Inclusión de las controversias colectivas surgidas en el seno de las Comisiones Paritarias, entre los conflictos afectados por el sistema.

— Modificación de las condiciones de intervención del Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA) en los bloqueos de la negociación colectiva.

— Potenciación de la figura del mediador o mediadores, dotándole de una posición más activa hacia la solución del conflicto.

Incremento de 3,3 puntos en el total de conflictos tramitados

En el año 2001, el total de conflictos colectivos tramitados ante el SIMA se elevó a 125, lo que significa un aumento de un 3,3 por 100 con relación a la conflictividad del año anterior (cuadro II-63). Una valoración adecuada de esta cifra exige tener en consideración que todos estos conflictos implicaron bien a sectores o subsectores de actividad que excedían del ámbito de una Comunidad Autónoma, bien a empresas con centros de trabajo en diferentes Comunidades.

Predominan los conflictos de empresa frente a los de sector

En atención al ámbito del conflicto, desde 1998 han sido predominantes los conflictos de empresa frente a los de sector. Esta tendencia se mantuvo en el año 2001, en el que un 89 por 100 de los conflictos se referían al ámbito de una empresa, mientras que un 11 por 100 de ellos afectó a un sector o subsector determinado.

Una distribución sectorial de los procedimientos tramitados permite apreciar la mayor conflictividad de las empresas del sector químico-petroquímico (24 conflictos), seguida de empresas del me-

[175] El ASEC II entró en vigor el día 26 de febrero de 2001, y se ha previsto su vigencia hasta el 31 de diciembre del año 2004, conforme al ámbito temporal señalado en el artículo 2 del Acuerdo.

CUADRO II-63
EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD DESARROLLADA POR EL SIMA, 1998-2001

	1998		1999		2000		2001	
Total conflictos	49		97		121		125	
	N.º	**%**	**N.º**	**%**	**N.º**	**%**	**N.º**	**%**
Ámbito								
Empresa	41	84	91	94	106	88	111	89
Sector	8	16	6	6	15	12	14	11
Tipo conflicto								
Interpretación/Aplicación	39	80	77	79	85	70	94	75
Bloqueo Negociación	2	4	2	2	3	2	0	0
Huelga	8	16	18	19	33	27	30	24
Consultas	0	0	0	0	0	0	1	1
Controversia Comisiones Paritarias	0	0	0	0	0	0	0	0
Tipo procedimiento								
Mediación	47	96	94	97	115	95	125	100
Arbitraje	2	4	3	3	6	5	0	0
Resultado								
Acuerdo	12	26	34	36	30	26	31	25
Sin Acuerdo	25	53	43	46	68	59	81	65
Otros (1)	10	21	17	18	17	15	13	10

(1) Intentado sin efecto, Archivo de expediente y Pendientes.
Fuente: Fundación SIMA.

tal (17), de empresas eléctricas y de grandes almacenes (13, respectivamente) y de empresas aseguradoras (12). En los procedimientos de sector destacó el de telemarketing, al que pertenecían un 35,7 por 100 de los conflictos de este ámbito.

Dos tipos de conflictos fuente del 99 por 100 de los procedimientos tramitados

Con relación al tipo de conflicto, pese a las cinco causas previstas en el ASEC II, tan sólo dos de ellas han motivado el 99 por 100 de los procedimientos planteados ante el SIMA en el año 2001, a saber: los conflictos colectivos de interpretación y aplicación, que representaron un 75 por 100, y aquellos originados en materia de huelga un 24 por 100. De forma residual, se aprecia 1 conflicto registrado por discrepancias surgidas en el periodo de consultas, lo cual, no obstante, no deja de ser una novedad, en tanto que en los cuatro años anteriores nunca se había presentado un procedimiento de este tipo. Asimismo, es significativa la ausencia de conflictos por bloqueo durante la negociación colectiva en el año 2001, presente en años anteriores, o por controversias colectivas surgidas en el seno de las comisiones paritarias, máxime cuando ambos supuestos forman parte de las novedades del nuevo Acuerdo.

En la distribución de los conflictos por materias se observa como la mayor parte de los conflictos de interpretación y aplicación se debieron a motivos salariales (35) y a tiempo de trabajo (21). Respecto a los conflictos que dan lugar a una huelga, hubo una proporción similar entre aquellos derivados del proceso de negociación colectiva (14) y los que no derivaron de esta negociación (16), destacando, respecto a los primeros, los debidos a presión durante la negociación del convenio (11), y, respecto a los segundos, los motivados por una regulación de empleo (12).

Ausencia de arbitrajes en el año 2001

De los conflictos planteados en 2001, en la totalidad de ellos se optó por acudir a procedimientos de mediación, frente al arbitraje, que no se produjo en ninguno de estos conflictos. Con relación a esta última circunstancia, debe destacarse que, si bien el porcentaje de arbitrajes nunca superó un 5 por 100, su regulación no ha sido objeto de modificación alguna en el ASEC II, ante lo que cabría afirmar que el fomento de este tipo de procedimientos continúa siendo una materia pendiente para los interlocutores sociales.

Las mediaciones desarrolladas en el año 2001 contaron, en un 63 por 100 de los procedimientos, con la intervención de 2 mediadores, seguidos de un 18 por 100, en los que sólo intervino 1 mediador. En este apartado, debe destacarse el aumento de las mediaciones con 4 mediadores, que, con 14 procedimientos, implicaron un incremento en torno al 50 por 100 respecto a las habidas en el año 2000, lo que marcaría una tendencia que se viene observando progresivamente desde 1999.

Atendiendo a la designación de los mediadores, en el año 2001 se observan porcentajes similares a los de años anteriores, habiendo sido la mayoría de ellos designados por las partes (82 por 100), frente a una minoría (18 por 100) que fueron designados por el SIMA. A este particular, llama la atención el incremento de la ratio de actuaciones por mediador, situada en una media de 1,1 actuaciones en los años 1998 a 2000, frente a una media de 3,7 actuaciones en el año 2001.

Acuerdo en una cuarta parte de las mediaciones tramitadas

Desde el punto de vista del resultado de las mediaciones llevadas a cabo en 2001, se aprecia el mantenimiento de cifras de acuerdo similares a las de años anteriores, representativas de un 25 por 100 de los procedimientos finalizados. Destaca, sin embargo, la re-

ducción de los expedientes intentados sin efecto, archivados o pendientes (10 por 100), disminución que redundó en el año 2001 en un aumento de los procedimientos concluidos sin acuerdo, que supusieron un 65 por 100, frente al 59 por 100 del año 200 o el 46 por 100 del año 1999. La puesta en relación de estas cifras con el tipo de procedimiento permite observar una mayor eficacia de las mediaciones en los conflictos de interpretación o aplicación frente a los de huelga.; así, en los primeros (94 procedimientos), el acuerdo se obtuvo en un 27,6 de los casos, mientras que en los segundos (30 procedimientos) el acuerdo tan sólo se alcanzó en un 16,6 por 100 de los conflictos.

No obstante, dichos resultados han de ser interpretados de una manera relativa, en tanto que, más allá del porcentaje de acuerdo o desacuerdo, el tratamiento de los conflictos ante el SIMA supone horas de negociación, tratamiento de los temas con detenimiento, y, en resumen, una posibilidad de acercamiento de las partes, hechos estos que difícilmente se observan en las mediaciones producidas ante los órganos administrativos.

Adhesión de nuevos sectores y empresas

La aplicabilidad del ASEC II en el transcurso de las relaciones laborales se hace depender de su ratificación o adhesión por los agentes sociales, si bien ha de tenerse en cuenta que, de conformidad con el régimen transitorio establecido, el sistema se entiende aplicable a las empresas y sectores adheridos al ASEC-I, salvo manifestación en contrario.

El año 2001 el proceso de adhesiones al Acuerdo se ha materializado en la incorporación de diversas empresas y sectores (cuadro II-64), lo que entraña la posibilidad de una mayor participación del SIMA en la resolución extrajudicial de los conflictos colectivos laborales. Además, este proceso ha supuesto el aumento, en 21.965 trabajadores, del total de asalariados que se encontraban incluidos en el sistema, comportando esta cifra, a finales del mencionado año, algo más de 5,6 millones de trabajadores, esto es, un 64 por 100 del total del sector privado[176].

[176] El porcentaje señalado se refiere al total de trabajadores incluidos en este sistema de solución de conflictos laborales desde su origen, en el ejercicio 1996-1997, hasta finales del año 2001.

CUADRO II-64
SECTORES Y EMPRESAS ADHERIDOS AL ASEC II, 2001

Ámbito	Denominación	Fecha adhesión/ ratificación
Sectores	Jardinería	BOE 26.05.2001
	Mantenimiento y Conservación instalaciones acuáticas	BOE 19.06.2001
	Prensa diaria	BOE 20.09.2001
Empresas	Aceralia Transformados, S.A.	BOE 11.01.2001
	Alstom T&D	BOE 19.12.2001
	Asoc. Hogares Nuevo Futuro	BOE 22.03.2001
	Cía. Roca Radiadores, S.A.	BOE 25.10.2001
	CWT Viajes de Empresa, S.A.	BOE 18.01.2001
	Diario AS, S.L.	BOE 20.07.2001
	Dorna Sport, S.L.	BOE 19.11.2001
	Endesa, Cogenerac. Y R., S.A.	BOE 22.11.2001
	Grupo Viesgo	BOE 14.12.2001
	Iberdrola Grupo	BOE 25.05.2001
	Macosa Elevación, S.A.	BOE 24.01.2001
	Mercadona, S.A.	BOE 25.01.2001
	Neumáticos Michelin, S.A.	BOE 03.07.2001
	Saint-Gobain Cristalería, S.A.	BOE 27.02.2001
	Saint-Gobain La Granja, S.L.	BOE 20.07.2001
	Supermercados Champion, S.A.	BOE 08.10.2001
	Supermercados Sabeco, S.A.	BOE 20.04.2001
	Telefónica Publicidad e Inf., S.A.	BOE 08.06.2001
	Trox Española, S.A.	BOE 02.10.2001
	Uniprex, S.A.	BOE 06.07.2001
	Uralita Comercial, S.A.	BOE 19.06.2001
	Uralita Grupo	BOE 29.01.2002
	Wagon-Lit Viajes, S.A.	BOE 02.05.2001

Fuente: Fundación SIMA.

6.2.2. **Balance de los Acuerdos Autonómicos**

El objeto de este apartado es analizar la actividad y resultados de las mediaciones colectivas, desarrolladas ante los órganos autónomos de solución de conflictos colectivos de las Comunidades Autónomas. En el año 2001 han sido 15 las Comunidades que han contado con este tipo de sistemas para la resolución de las controversias surgidas en el desarrollo de las relaciones laborales colectivas[177]. Además, durante este año, en la Región de Murcia se han

[177] No obstante, la actividad de estos organismos, en diversos casos, va más allá de la conflictividad laboral colectiva, abarcando en su campo objetivo a los

dado los pasos oportunos para que en el primer trimestre de 2002 comenzara su actividad la Oficina de Resolución de Conflictos Laborales.

Como primer aspecto general, debe observarse como en el 2001 se ha mantenido la progresiva consolidación que se viene observando en ejercicios anteriores. Así, frente a los 2.939 asuntos tramitados en el año 2000, en el ejercicio 2001 esta cifra se situó en 3.019 (cuadro II-65), lo que representa un notable aumento de un 22,9 por 100 en su actividad. Detrás de esta circunstancia se encontraría, entre factores, la apuesta por la asunción de algunos de estos organismos de la conflictividad colectiva anteriormente encomendada a la Administración[178].

Pese a la indisponibilidad del total de los datos, cabe afirmar, asimismo, la importancia de la trascendencia de estos conflictos, muy superior a los tramitados vía MAC por la Administración, que en el año 2001 afectó a más de 1,8 millones de trabajadores y 160.000 empresas.

En cuanto al tipo de procedimiento utilizado, priman las conciliaciones-mediaciones sobre los arbitrajes, habiendo ascendido las primeras, en el año 2001, a 2.939 procedimientos frente a tan sólo 63 de los segundos. En este sentido cabe subrayar que, al igual que sucediera con los asuntos tramitados ante el SIMA, el arbitraje no ha sido utilizado en ninguno de los conflictos tramitados por seis de los sistemas autonómicos establecidos, debiéndose destacar, entre los restantes, los casos de Cataluña, País Vasco y Galicia, en las que en 23, 19 y 6 casos, respectivamente, las partes decidieron recurrir al laudo arbitral para la resolución de la controversia colectiva.

Por lo que se refiere a los resultados obtenidos (cuadro II-66), su efectividad se mantiene en porcentajes similares a la del año 2000, de forma que, de media, se obtuvo el acuerdo entre las par-

conflictos individuales. Este es el caso, en el año 2001, de: Aragón (5.178 expedientes individuales), Navarra (2.765), Baleares (961), Cantabria (735), La Rioja (198), o Cataluña (42).

[178] Baste señalar, a modo de ejemplo, la situación del País Vasco, donde, en virtud del artículo 10 del PRECO-III, las conciliaciones o mediaciones desarrolladas o intentadas ante el Consejo de Relaciones Laborales sustituyen al intento de conciliación ante los servicios administrativos.

CUADRO II-65

ACTIVIDAD DESARROLLADA POR LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS COLECTIVOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2001

Comunidad Autónoma	Número conflictos	Conciliación mediación	Arbitraje	Trabajadores afectados	Empresas afectadas
Andalucía (SERCLA)	576	571	5	682.851	75.122
Aragón (SAMA)	53	52	1	n.d.	n.d.
Baleares (TAMIB)	52	52	-	n.d.	n.d.
Canarias (TLC)	214	214	-	71.869	n.d.
Cantabria (ORECLA)	133	133	-	43.509	n.d.
Castilla y León (SERLA)	152	152	-	89.456	12.489
C.-La Mancha (J.ARBITRAL)	143	141	2	20.357	989
Cataluña (TLC)	536	513	23	125.832	7.386
Extremadura (SERMAE)	40	40	-	9.265	623
Galicia (CRL-AGA)	25	19	6	n.d.	n.d.
Madrid (Instituto Laboral)	355	353	2	394.764	57.865
Navarra (TLN)	38	38	-	n.d.	n.d.
P. Vasco (CRL-PRECO)	323	287	19	100.435	n.d.
La Rioja (TLR)	35	34	1	1.613	38
C. Valenciana (TAL)	344	340	4	309.801	10.427
Total	**3.019**	**2.939**	**63**	**1.849.752**	**164.939**

n.d.: No disponible.

Fuente: Elaboración propia, a partir de las estadísticas de los distintos órganos gestores.

tes en un 50 por 100 de las conciliaciones-mediaciones que tuvieron una tramitación completa y efectiva.

A este respecto, cabe reseñar la efectividad en la resolución del conflicto de las conciliaciones-mediaciones tramitadas en las Comunidades de Galicia (100 por 100), País Vasco (81,6 por 100) y Extremadura (73,3 por 100). Por el lado contrario, el desacuerdo estuvo especialmente presente en La Rioja, Navarra y Comunidad Valenciana, territorios en los que el porcentaje de acuerdo fue notablemente inferior a la media señalada.

CUADRO II-66

RESULTADOS DE LAS CONCILIACIONES-MEDIACIONES COLECTIVAS ANTE LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS DE SOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE CONFLICTOS, 2001

Comunidad Autónoma	Con acuerdo		Sin acuerdo	Otras (1)
	Número	Porcentaje (2)		
Andalucía (SERCLA)	244	54,5	204	123
Aragón (SAMA)	25	50,0	25	2
Baleares (TAMIB)	23	49,0	24	5
Canarias (TLC)	58	41,4	82	74
Cantabria (ORECLA)	51	44,7	63	19
Castilla y León (SERLA)	58	46,4	67	27
C.-La Mancha (J. ARBITRAL)	72	57,6	53	16
Cataluña (TLC)	222	51,3	211	80
Extremadura (SERMAE)	22	73,3	8	10
Galicia (CRL-AGA)	15	100,0	0	4
Madrid (Instituto Laboral)	152	51,7	142	59
Navarra (TLN)	8	24,2	25	5
P. Vasco (CRL-PRECO)	97	81,6	26	164
La Rioja (TLR)	4	15,0	27	3
C. Valenciana (TAL)	92	33,3	184	64
Total	**1.143**	**50,0**	**1.141**	**655**

(1) Se incluyen: pendientes, desistidas, archivadas y sin efecto.
(2) Porcentaje obtenido sobre los expedientes que han tenido tramitación completa y efectiva.
Fuente: Elaboración propia, a partir de las estadísticas de los distintos órganos gestores.

Capítulo III

CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

1. INTRODUCCIÓN

En el curso 2000/2001 se ha estado fraguando una profunda reforma del sistema educativo español, tanto en su nivel no universitario —con el Proyecto de Ley Orgánica de la Formación profesional y las cualificaciones, y la preparación de una futura Ley de Calidad de la educación—, como en su nivel universitario, con la aprobación de la Ley Orgánica de Universidades.

Los principales datos sobre el sistema educativo muestran nuevamente una disminución del alumnado, aunque algo menor que en años anteriores. Con todo, las tasas de escolaridad volvieron a aumentar por la incipiente atención a la primera infancia, la creciente escolarización infantil —donde persisten preocupantes diferencias regionales—, y por el efecto de la extensión de la escolaridad obligatoria hasta los 16 años establecida en la LOGSE, que se hizo efectiva el curso anterior. Por otro lado, continúa el intenso debate sobre el modelo educativo en la etapa secundaria, que sigue acusando un alto nivel de abandono y fracaso escolar. En el terreno de la formación profesional (FP) reglada, mientras prosigue la generalización de la FP de grado medio, fruto de la implantación de la LOGSE, el año 2001 ha asistido a los prolegómenos del nuevo sistema de FP, cuyas líneas maestras se contemplan en el proyecto de Ley Orgánica de las Cualificaciones y la formación profesional. Objetivo prioritario del nuevo diseño de la FP es ajustar su conexión con las demandas del mundo laboral y fomentar su aceptación entre el

alumnado, cuya disminución viene siendo constante en los últimos años.

Durante este primer año de implantación del Distrito Abierto, los indicadores más relevantes sobre el sistema universitario arrojan una nueva disminución del alumnado, un acceso a la universidad muy variable según las universidades, y la persistencia de bajo rendimiento académico junto con altas tasas de abandono. La situación actual del sistema universitario, junto a los nuevos retos de una sociedad basada en el conocimiento parece que fundamentan la necesidad de una nueva ordenación de la actividad universitaria. Ésta se llevó adelante este año con la aprobación de la Ley Orgánica de Universidades, alrededor de la cual se suscitó un intenso debate social. La Ley se plantea como objetivos la vertebración y mejora de la calidad del sistema universitario, el fomento de la movilidad y la promoción de la integración de las universidades en el Espacio Europeo de Enseñanza Superior.

Finalmente, los cambios en la composición de la oferta de trabajo, fruto de la disminución del contingente juvenil y de su mayor nivel educativo respecto a la población adulta, así como el aumento de la demanda de trabajadores de alta cualificación, están produciendo en España frecuentes desajustes en todos los niveles educativos. Este fenómeno se refleja especialmente en los jóvenes, que retrasan su incorporación al mercado de trabajo por un alargamiento de su periodo formativo, al que contribuyen sus dificultades de acceso a un trabajo para el que finalmente se encuentran en muchos casos sobrecualificados, con el consiguiente efecto de desplazamiento de los trabajadores menos cualificados que tenían en estos puestos de trabajo sus tradicionales puertos de entrada en el mercado laboral y sus posibilidades de promoción.

También 2001 ha sido un año decisivo para el Sistema Nacional de Salud. La plena descentralización de la sanidad pública se alcanzó a finales de año tras largas negociaciones con las Comunidades Autónomas que habían de recibir las transferencias. A la complejidad de las mismas se ha añadido la coincidencia temporal de este proceso con la expiración del Acuerdo de Financiación de la sanidad vigente, la renovación del sistema LOFCA de financiación de las Comunidades Autónomas y la integración de la sanidad en el nuevo sistema general de financiación. Una vez llevadas a cabo las trans-

ferencias, es preciso llamar la atención sobre los problemas generados o no resueltos con ocasión de las mismas. Entre los primeros, valga mencionar la ausencia de un mecanismo de articulación que permita desde la esfera de la Seguridad Social el seguimiento de la asistencia sanitaria como prestación del sistema. Por su parte, un problema ya existente con anterioridad, la falta de un sistema de información sanitaria homogeneizado para todo el Sistema Nacional de Salud, se agudiza en las nuevas condiciones.

La inminencia del nuevo escenario competencial del Sistema Nacional de Salud constituye una buena ocasión para analizar la situación de las principales variables del sistema, sus fortalezas y debilidades, que deberán ser abordadas en el nuevo contexto. Cabe mencionar por su relevancia, la necesidad de completar la reforma de la atención primaria, la mejora de la eficiencia en la gestión de la atención especializada en especial respecto al problema de las demoras excesivas, la respuesta a retos emergentes de naturaleza sociosanitaria como el envejecimiento o la discapacidad, las cada vez más frecuentes crisis de salud pública, los conflictos en las profesiones sanitarias o la situación de la investigación sanitaria en España.

Por último, en el año 2001 se han adoptado iniciativas de interés en el terreno de la política de uso racional del medicamento, un amplio campo de intervención en el que cabe apreciar ciertos progresos. En este contexto, la cuestión de la racionalización del gasto farmacéutico ha sido abordada mediante el Plan integral de medidas de control del gasto farmacéutico y uso racional del medicamento, que ha dado lugar al desarrollo de Acuerdos con los distintos colectivos implicados que, en algunos casos, incorporan novedades de interés, como la vinculación de los Pactos con los sectores industriales y de la distribución al desarrollo de la investigación sanitaria en España. La contención registrada este año por el crecimiento del gasto farmacéutico, coincidiendo con el despegue del sistema de precios de referencia, constituye un buen punto de partida para la aplicación de estos Acuerdos.

El mercado de la vivienda en España se caracteriza por un elevado número de viviendas secundarias y vacías, una alta proporción de viviendas en propiedad, y un parque de alquiler insuficiente, estrecho y con dificultades de acceso.

Las dificultades de acceso a la vivienda en propiedad vuelven a crecer este año, a pesar del descenso de los tipos de interés, debido a los altos precios de la misma, que alcanzan tanto a las viviendas usadas como a las de nueva construcción, y que se centra sobre todo en las grandes ciudades y sus áreas de influencia, y en los municipios con una población comprendida entre 100.000 y 500.000 habitantes. Como consecuencia, este año desciende el número de hipotecas y el empeoramiento en la accesibilidad a la vivienda alcanza en algunas Comunidades Autónomas a algo más de la mitad del salario bruto.

La repercusión del precio del suelo en el precio de la vivienda, que se estima en valores superiores al 50 por 100 en el conjunto nacional, no es ajena a este empeoramiento, como tampoco al descenso en el ritmo de edificación o a que la vivienda de protección oficial tenga el alcance más reducido de su historia.

Desde el punto de vista político, durante el año 2001 ha tenido lugar el debate del Plan de Vivienda 2002-2005, finalmente aprobado en virtud del RD 1/2002, de 11 de enero, a cuyos principales aspectos se dedica atención en esta Memoria. Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha resuelto los recursos pendientes sobre la actual Ley del Suelo, declarando la inconstitucionalidad de diversos artículos.

En materia de medio ambiente se hace una mención a la actividad normativa en la Unión Europea, en el ámbito nacional y en el de las Comunidades Autónomas, que han regulado aspectos diversos relativos a la ordenación del territorio, suelos, aguas, conservación de la naturaleza y gestión de recursos especiales.

Se hace una especial referencia a la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible y a la aprobación de la Ley del Plan Hidrológico Nacional. La primera se presentó en junio y está concebida como el marco de referencia que servirá para realizar medidas dirigidas a la sostenibilidad con la finalidad de equilibrar los tres pilares de desarrollo: el económico, el social y el ambiental.

En lo que respecta al Plan Hidrológico Nacional, se hace una especial mención a su aspecto más polémico que es el relativo al sistema de trasvases o transferencias de recursos entre cuencas hidrográficas.

En materia de residuos, se enumeran los cuatro planes aprobados en el año 2001 y se aportan algunos datos sobre su recogida y tratamiento. Se hace una llamada de atención al hecho de que la tasa de recogida selectiva de residuos urbanos está bastante por debajo de la establecida como objetivo en el Plan Nacional de Residuos Urbanos.

Se dedica, además, un apartado especial al cambio climático en el que se da cuenta de los avances del Protocolo de Kyoto. Tras las dos reuniones celebradas en el año 2001 en Bonn y en Marrakech, el Protocolo se encuentra ya en su última fase de ratificación por parte de los Estados. La aplicación de las políticas y medidas se realizará principalmente en el ámbito nacional mediante estrategias nacionales. Como es conocido, el Protocolo contiene los compromisos de reducción de gases de efecto invernadero por países. La mayor parte de los países comunitarios superan los límites fijados en el Protocolo, por lo que tras las ratificaciones pendientes, se prevén esfuerzos políticos considerables para reajustar las circunstancias a los citados compromisos.

Finalmente, hay una invitación a reflexionar sobre la necesidad de dar soluciones eficaces a los problemas del cambio climático; problemas que han quedado claramente patentes en los datos contenidos en el tercer informe de evaluación del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC), cuyo resumen se aporta en este apartado de la Memoria.

La preocupación por la seguridad en el consumo viene siendo una constante en los últimos años en los países occidentales. La sociedad española no ha sido ajena a la extensión de la sensación de riesgo que, por el contrario, fue especialmente viva durante los primeros meses del año 2001, como consecuencia de la crisis de las «vacas locas» y la posterior aparición de un nuevo foco de inquietud originado por la detección de proporciones de benzopireno superiores a las permitidas en algunos aceites de orujo de oliva. Este episodio motivó una rápida intervención pública que suscitó la polémica tanto en el sector de los consumidores como en el empresarial.

Con el fin de reducir el alcance de la percepción de inseguridad, especialmente en el sector de la alimentación, han ido impo-

niéndose algunos procedimientos de garantía que, dadas las condiciones del mercado, trascienden las fronteras nacionales. Así, en el contexto de la Unión Europea, tiende a generalizarse la *trazabilidad* o seguimiento de la historia de cada producto dedicado a la alimentación. Esta estrategia ha encontrado respaldo institucional con la creación de la Autoridad Alimentaria Europea en 2002, contemplada en el Libro Blanco de la Seguridad Alimentaria (1999). En España, siguiendo la misma línea y tras algunos años de espera, se creó en julio de 2001 la Agencia de Seguridad Alimentaria, si bien todavía no se ha puesto en funcionamiento. Por otra parte, se aprobó el nuevo Plan Estratégico de Protección al Consumidor previsto para el periodo 2002-2005.

Además de las novedades de carácter normativo, el epígrafe dedicado al consumo incluye el estudio de la estructura del consumo de acuerdo con la división de la población española en segmentos económicos, revelando la pervivencia de pautas tradicionales, esto es, con un mayor peso de los bienes de necesidad primaria, en las familias con bajo poder adquisitivo. Sin embargo, ha podido comprobarse que a lo largo de las últimas décadas se ha producido una cierta convergencia en los hábitos y capacidades de consumo de los españoles, lo que significa que la gran distancia existente entre las distribuciones del gasto, visible sobre todo en la partida de alimentos y bebidas, se ha acortado.

La información ofrecida por el Instituto Nacional de Estadística (INE) acerca de la moderación del ritmo de crecimiento del consumo de los hogares en 2001 ha servido de punto de partida para el desarrollo de los contenidos anteriores, incluido lo referente a la evolución de las reclamaciones de los consumidores, cuya distribución mantuvo rasgos muy similares a los detectados en el anterior ejercicio.

Por último, se aborda el fenómeno del endeudamiento de los hogares, poniéndose de relieve que las actuales circunstancias pueden inducir a procesos de sobreendeudamiento.

El desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ha contribuido al proceso de creación de conocimiento, definido como la capacidad para generar, procesar y aplicar información, y cuya creación, difusión y uso se constituyen en in-

gredientes fundamentales para el cambio y el crecimiento económico. Los sistemas nacionales de innovación se han convertido en conductores de las políticas de investigación y desarrollo, en lo que se conoce como economía basada en el conocimiento, donde el capital humano adquiere un gran protagonismo como portador de conocimiento tácito, es decir, aquél que no está codificado y por tanto no es fácilmente transmisible.

Los últimos datos disponibles para España reflejan un tímido avance en términos generales: por ejemplo, el número de PCs por cada 100 habitantes registraba en 2000 una cifra para España inferior a la mitad del valor medio europeo; el número de hogares con PC también es inferior a la media en Europa; además, el número de conexiones a Internet y la implantación de líneas RDSI registraban en 2000 un evidente retraso con respecto a la media europea. Por otra parte, tampoco destaca el desarrollo en comercio electrónico, ya que sólo el 24 por 100 de las empresas españolas tienen presencia en red, y de ellas únicamente el 13,6 por 100 lo utiliza como canal de venta.

Mediante el Plan Info XXI, se pretende establecer diversas acciones destinadas a paliar las mencionadas deficiencias, aunque de las 21 acciones emblemáticas recogidas en el documento sólo unas pocas se han puesto en marcha.

Por su parte, el Plan de Acción e-Europe 2002 aporta un aumento y mejora en la actualización de indicadores, de inestimable ayuda a la hora de evaluar las variables que mejor caracterizan este sector, como precios, seguridad, accesibilidad, inversión en recursos humanos, estímulo a su difusión, etc. Al mismo tiempo, se detectan otros ámbitos que precisan de un mejor tratamiento, como el marco regulador, la dotación de infraestructuras, la generación de empleo, el fomento de comercio electrónico o de comunicaciones móviles, la lucha contra la info-exclusión, o la seguridad en red.

En lo que respecta a las novedades normativas de 2001 en España, destacan las relativas a la mejora de los servicios TIC, la regulación de los prestadores de servicios de Internet, o la protección sanitaria en relación a la exposición del público a campos electromagnéticos procedentes de emisiones radioeléctricas.

Se analiza también la situación comparativa de las Comunidades Autónomas en este ámbito, y cómo distintas estrategias y dotaciones económicas han llevado a las autonomías a situaciones claramente divergentes.

Los contenidos electrónicos, tanto en cuanto a su producción industrial como a su utilización y los mecanismos actualmente disponibles para garantizar su seguridad en red son otro de los aspectos considerados en esta Memoria, tratando de dar una perspectiva nacional e internacional en este contexto. Otro aspecto que ha merecido análisis por su interés, ha sido la denominada brecha digital, para la que se ha tratado de aportar una breve perspectiva internacional poniendo de manifiesto la necesidad y urgencia de detener y reducir este proceso.

Al analizar el significado, coyuntura y marco institucional relacionados con la sociedad del conocimiento, no puede dejar de considerarse uno de los motores impulsores de su creación y difusión: la I+D tecnológica. Por ello y para finalizar el epígrafe, se ofrece un apartado dedicado a este ámbito, contemplando aspectos como el gasto destinado a las distintas partidas o componentes que lo integran, la influencia de su evolución sobre la creación de empleo, la importancia del factor humano como transmisor de conocimiento y estímulo para la innovación, y los distintos sistemas de medida del conocimiento, ofreciendo algunos resultados comparativos.

Después de estudiar los diferentes ámbitos escogidos como los más significativos exponentes de la calidad de vida, el capítulo III pasa al examen de los más notables del año en lo que a protección social se refiere. Se repasan así las cifras disponibles para la comparación con los otros países de la Unión Europea (donde, como siempre, es de lamentar su retraso en casi tres años con el que centra la atención de la presente Memoria), que fundamenta —aunque lógicamente con numerosos matices y salvedades— la evaluación sobre el gran objetivo de convergencia real con los países más avanzados, y se examinan los resultados y novedades del Sistema de Seguridad Social en lo más relevante para evaluar los avances en su modernización y sustentabilidad. En esta ocasión, además, se dedica un último apartado a la descripción de varias iniciativas recientes que tienen especial interés en el ámbito de la protección social, aunque en ocasiones lo excedan.

Por lo que hace a los resultados provisionales para 1999 de la comparación entre España y la Unión Europea en protección social, el texto destaca varios aspectos de su evolución y estructura, para concluir que, aunque es indudable el avance español en los años noventa, gastamos menos, tanto en términos de esfuerzo como en intensidad de la protección, y que la distancia se ha ampliado entre 1998 y 1999. Pero también recuerda que precisamente en los últimos años el principal objetivo para el sistema español de protección social era garantizar su viabilidad, y que el proceso de separación de fuentes que esa garantía requería ha comportado un notable aumento en las aportaciones públicas en funciones básicas, como la sanidad: ello ha impedido avances sustantivos (en el marco de otros compromisos económicos, fundamentalmente los derivados del ingreso en la moneda única) en otras funciones que, como la familia y la exclusión social, son las más bajas de Europa.

Parece excesivo pasar a relatar, siquiera de modo resumido, las numerosas cifras que lógicamente sustentan el repaso a las cuentas de la Seguridad Social en 2001. Baste pues señalar el importante volumen de resultado no financiero superavitario que finalmente han alcanzado: más de 5.800 millones de euros, un 0,9 por 100 del PIB. En el origen del mismo hay que destacar el aumento, mayor que lo previsto, en los ingresos por cotizaciones sociales, gracias al comportamiento de la afiliación, pero también por las mayores bases medias; éstas, a su vez, son resultado no sólo del incremento salarial, sino también de la progresiva elevación y equiparación de las máximas en los grupos que componen el régimen mayoritario de afiliación (que es el General). Cabe subrayar, finalmente, una ligera mejora en la relación cotizantes/pensiones, básica para la garantía de futuro del Sistema; no obstante, como se detalla en el texto del epígrafe correspondiente, hay factores demográficos que han contribuido también a esa mejora, pero no tendrán continuidad: ahora están ingresando menos pensionistas, pero porque precisamente ahora comienza a reflejarse, en el menor número de personas que cumplen 65 años, el bache demográfico que comportó la guerra civil; en pocos años más la tendencia será la contraria.

Un nuevo Acuerdo, suscrito el 9 de abril de 2001, bajo el enunciado de Acuerdo para la mejora y desarrollo del sistema de protección social, en el que han sido parte el Gobierno, la CEOE y el sindicato CCOO —esta vez ha faltado el apoyo del sindicato

UGT— pretende dar continuidad a las reformas en materia de protección social que se iniciaron con las Recomendaciones del Pacto de Toledo. Una vez más hay que hacer referencia a los objetivos que se persiguen con esta serie de reformas, a los que este nuevo Acuerdo ha dado su apoyo y que se resumen en las ideas de consolidación y racionalización del Sistema de la Seguridad Social, es decir, la búsqueda de la viabilidad presente y futura del sistema público de pensiones, mediante la racionalización del gasto.

El Acuerdo, firmado con una vigencia de tres años, trata de incidir positivamente en lo que son los dos pilares esenciales de dicho sistema: el crecimiento económico y la creación de empleo. En él se alude además, al diálogo social como instrumento sustancial en la definición y puesta en marcha de las adaptaciones necesarias.

El Acuerdo para la mejora y desarrollo del sistema de protección social de abril de 2001 ha dado un nuevo impulso a compromisos que estaban pendientes tras el desarrollo y aplicación del Acuerdo suscrito en 1996, como aquellas cuestiones directamente relacionadas con la financiación: separación de fuentes, complementos a mínimos de pensiones, dotación del fondo de reserva, mejora de prestaciones y posible reducción de cotizaciones sociales. También se han abordado otros temas con el fin de hacer frente a nuevos retos motivados por los cambios sociales, como el envejecimiento de la población y los problemas que acarrea en el conjunto del sistema. Así en el caso de la jubilación, las reformas que se ponen en marcha son de calado. Se intensifica el criterio de contributividad de las prestaciones de vejez y, en conexión con el sistema de empleo, se flexibiliza el acceso a la jubilación laboral y su configuración legal, con el objetivo de prolongar la vida activa y atender a las nuevas necesidades surgidas de una distinta estructura del mercado de trabajo con efectos sobre la protección social. Otras materias a las que se refiere el Acuerdo son la continuación del proceso de convergencia de los Regímenes Especiales, nuevas medidas de lucha contra el fraude o el perfeccionamiento de las responsabilidades en relación con la Seguridad Social. También se ocupa de la previsión social complementaria con el compromiso de avanzar en el tratamiento de los diversos aspectos de la misma. La creación de la Agencia de la Seguridad Social, ya contemplada en la Recomendación 7.ª del Pacto de Toledo, cierra el elenco de materias del Acuerdo.

A lo largo del epígrafe 3.3 se desgranan los desarrollos que en el año han tenido los anteriores compromisos. Destacan las dotaciones especiales al Fondo de Reserva que han permitido alcanzar el objetivo propuesto antes del plazo establecido. También las reformas legales en relación con la jubilación, así como con otras prestaciones como las de viudedad o los cambios en la incapacidad. Estas últimas reformas han sido puestas en marcha a finales de año, con el fin de ser aplicadas a partir del 1 de enero de 2002, para lo que se aprobaron dos importantes disposiciones: el Real Decreto-Ley 16/2001, de 27 de diciembre, de Medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, así como el Real Decreto 1465/2001, de 27 de diciembre, de Modificación parcial del régimen jurídico de las prestaciones de muerte y supervivencia.

En materia de previsión social complementaria, se señalan las modificaciones más relevantes contenidas en la Ley 24/2001, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social en lo que atañe a la materia fiscal y a las reformas introducidas en la Ley de Planes y Fondos de pensiones. Se aportan también datos sobre la evolución del patrimonio de éstos, que ha aumentado un 15,8 por 100 en el último año, así como la del número de partícipes y de planes, que también han crecido. En cuanto a sus rentabilidades, el diferente comportamiento de los mercados de renta fija y variable ha determinado que las diferencias entre las distintas familias de Planes hayan sido muy significativas.

Por último, entre las iniciativas de protección e integración social de carácter específico hay que destacar en el año 2001 la aprobación de sendos planes de acción de ambicioso alcance, aunque carentes de dotación presupuestaria. El Plan de Acción para la Inclusión Social, cuya elaboración fue instada por el Consejo Europeo tras la aprobación de la Agenda Social en diciembre de 2000, pretende dar respuesta a la necesidad de abordar de forma unificada y transversal el problema de la exclusión social. Por su parte, el Plan Integral de Apoyo a la Familia, previsto para el periodo 2001-2004, nace con la voluntad expresa de dar continuidad a otras iniciativas normativas, completando su espectro de acción para alcanzar un mayor grado de atención al bienestar de las familias. No obstante, la falta de previsión de un presupuesto específico en ambos casos supone una limitación importante para el

desarrollo efectivo de propuestas de tan amplio alcance como las que se contemplan en los mencionados Planes de acción.

2. CALIDAD DE VIDA

2.1. EDUCACIÓN

2.1.1. **Panorama**

En el curso 2000/2001 se planteó una profunda reforma del sistema educativo español, en su nivel no universitario, con el Proyecto de Ley Orgánica de la Formación profesional y las cualificaciones, y la prevista Ley de Calidad de la enseñanza, y en su nivel universitario, con la aprobada Ley Orgánica de Universidades. Los objetivos estratégicos de los sistemas de educación y formación[1] marcados por la Unión Europea para los próximos diez años, de mejorar la calidad y eficacia de los sistemas de educación y formación, facilitar el acceso de todos a dichos sistemas y abrirlos a un mundo más amplio, son claves para la competitividad y requerirán, entre otras medidas, el desarrollo de los sistemas de homologación y reconocimiento de las cualificaciones y los títulos, dada la diversidad actual de los sistemas educativos de los países miembros de la Unión Europea.

En este curso, el número de alumnos matriculados en enseñanza no universitaria siguió disminuyendo (cuadro III-1), aunque algo menos que años precedentes. En los últimos cinco cursos el descenso de alumnos ha sido aproximadamente de 600.000. Sin embargo, las tasas de escolaridad volvieron a aumentar por la creciente escolarización infantil y de la educación secundaria no obligatoria, y el efecto de la extensión de la escolaridad obligatoria hasta los 16 años establecida en la LOGSE y que se hizo efectiva el curso anterior. Paralelamente, el profesorado se incrementó en un 2 por 100, tanto por la progresiva adecuación al límite máximo de alumnos por aula, como por el importante aumento del mismo respecto al año anterior (13,2 por 100) en educación secundaria y formación profesional (FP).

[1] *Informe del Consejo de Educación al Consejo Europeo sobre futuros objetivos precisos de los sistemas de educación y formación,* Bruselas, 14 de febrero de 2001.

El total de alumnos matriculados se elevó a 6.856.655[2], de los que un 67,8 por 100 asistieron a centros públicos y un 32,2 por 100 a centros privados. La evolución del alumnado en los últimos diez años por tipo de centro[3], muestra que hasta el curso 98-99 hubo un crecimiento progresivo y constante del porcentaje de alumnos matriculados en centros públicos en todos los niveles educativos; a partir de esa fecha, el incremento, a excepción de la formación profesional, se produce en los centros privados.

En este año lectivo, el mayor peso de la enseñanza pública, por encima de la media nacional, tanto en educación infantil (66,4 por 100), como en primaria (66,6 por 100) y enseñanza secundaria obligatoria (ESO) (65,8 por 100), corresponde a Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Murcia, Ceuta y Melilla; y el menor en Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja. La distribución del alumnado en los bachilleratos[4] y formación profesional[5] muestra a nivel nacional una clara preponderancia de la enseñanza pública, siendo aproximadamente tres de cada cuatro alumnos los que asisten a un centro de titularidad pública. La distribución territorial en estos niveles educativos muestra semejanzas a las descritas para los anteriores niveles, aunque hay que destacar que, sobre todo en los bachilleratos, son menos las Comunidades Autónomas donde el peso de la iniciativa privada está por encima de la media nacional.

Una incipiente educación a la primera infancia

El número de alumnos en educación infantil registró un importante aumento (2,7 por 100) en el curso 2000/01, sobre todo en comparación con los bajos crecimientos de años anteriores. El ligero aumento de los nacimientos a partir de 1999[6], la incipiente escolarización durante el primer ciclo de este nivel y el aumento de la tasa de escolaridad en niños de tres a cinco años podrían explicar el incremento del alumnado matriculado en este nivel.

[2] MECD, *Estadísticas de la Educación en España 2000-2001. Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Estadística del Gasto Público en educación. Datos Avance.*

[3] MECD, *Estadísticas de las Enseñanzas no universitarias. Series e indicadores 1991-92 a 2000-01. Enseñanzas de Régimen General.*

[4] Incluye el alumnado de BUP y COU y bachillerato LOGSE. No incluye la modalidad de educación a distancia.

[5] Incluye el alumnado de FP II, Ciclos formativos de FP y Programas de Garantía Social. No incluye la modalidad de educación a distancia.

[6] INE, *Movimiento natural de la Población.*

Las tasas de escolaridad en el tramo de edad de 0 a 3 años, son aún muy pequeñas[7], 1,3 por 100 a los 0 años, 5,7 por 100 al año y de 13,7 por 100 a los dos años. Además, las diferencias territoriales a este respecto son enormes, destacando la temprana escolarización sobre todo en Cataluña, con algo más de una cuarta parte de los niños escolarizados con un año, y prácticamente la mitad a los dos años.

La educación en este tramo de edad no es gratuita ni está concertada, y aquí puede iniciarse una cierta exclusión social, ya que la distribución porcentual del alumnado de estas edades según la titularidad del centro al que asisten muestra un mayor peso de la privada, llegando a ser la única oferta en Aragón, Asturias, Cantabria, La Rioja, Ceuta y Melilla. En este primer ciclo la oferta es claramente insuficiente para cubrir la demanda y además se realiza principalmente en grandes ciudades. La relevancia que tiene la escolarización en esta etapa educativa como elemento compensador de las capas sociales más desfavorecidas, y conciliador de las responsabilidades familiares y laborales, exige un mayor esfuerzo para garantizar la existencia de plazas en centros sostenidos con fondos públicos para todos los niños cuyas familias así lo demanden.

Aumento en educación infantil

La escolarización de los niños de 3 a 6 años está prácticamente cubierta, con una tasa de un 92,4 por 100, casi un punto y medio superior a la del curso anterior, sin embargo, la integración generalizada de esta etapa educativa en centros de primaria, olvidándose de sus características propias, puede plantear problemas. En este ciclo, el 72 por 100 de los centros que impartieron educación infantil eran de titularidad pública, y en ellos estaba matriculado el 66 por 100 del alumnado. Apenas se redujo el número medio de alumnos por unidad en el total nacional, siendo las mayores ratios las de Andalucía y Canarias. Finalmente, en este curso se alcanza la escolarización total en más comunidades que el año anterior, ampliándose además de Navarra, el País Vasco y La Rioja, a Cataluña y Baleares. Sin embargo, en otras comunidades fue notablemente más baja, sobre todo en Andalucía (81,4 por 100) y

[7] MECD, *Las cifras de la Educación Española. Estadísticas e indicadores. Edición 2001* (Datos referidos al curso 1998-99).

Melilla (79,3 por 100). Es preocupante, además, que nuevamente en cinco Comunidades Autónomas (Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, y Galicia) dicha tasa fuera más baja que en el año anterior.

Por último, hay que reiterar nuevamente, lo que tanto en el Informe 2/2001 del CES[8], como en los sucesivos informes del Consejo Escolar del Estado se ha dicho sobre la importancia que la escolarización temprana tiene como factor de integración social.

CUADRO III-1

ALUMNADO POR NIVELES DE ENSEÑANZA Y TITULARIDAD DEL CENTRO, 1996-2001

(Número de alumnos y proporción de alumnado en centros públicos)

Nivel de enseñanza	1996-97		1997-98		1998-99		1999-00(1)		2000-01(2)	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Preescolar/infantil	1.115.244	67,6	1.122.740	67,6	1.128.861	67,7	1.132.976	67,1	1.164.156	66,4
EGB/primaria	3.137.278	66,0	2.615.467	66,3	2.562.785	66,6	2.522.855	66,8	2.494.067	66,6
EEMM/educación secundaria (general)	2.443.343	74,1	2.838.238	72,5	2.817.946	70,7	2.764.859	69,2	2.686.688	68,5
BUP y COU	1.080.784	69,5	880.268	66,7	531.032	65,2	283.259	64,4	138.791	64,6
Bachillerato experimental	27.257	56,6	12.344	55,5	693	100,0	0		0	
Educación secundaria obligatoria	1.181.466	76,2	1.686.652	73,0	1.890.004	69,4	1.997.895	66,5	1.943.329	65,8
Bachillerato LOGSE	153.836	94,1	258.974	89,7	396.217	84,7	483.705	83,4	604,568	78,3
EEMM/educación secundaria (profesional)	704.556	70,5	635.116	70,4	524.695	71,5	454.171	73,6	448.268	73,3
FP I	232.113	56,4	169.340	53,6	69.540	50,6	0		0	
FP II	369.369	74,5	310.110	73,4	225.083	72,9	149.191	73,5	70.790	72,1
Módulos profesionales II	48.609	91,4	75.766	84,6	119,556	75,6	157.566	71,4	191.550	72,3
Módulos profesionales III	54.465	84,3	79.900	81,2	110.516	77,3	147.414	76,0	185.928	74,7
Educación especial	28.536	48,0	28.437	48,8	27.711	48,9	25.876	48,9	27.124	48,9
Programas de garantía social	17.229	84,0	24.273	70,6	29.019	72,0	33.551	64,8	36.352	68,9
Total	**7.446.186**	**69,3**	**7.264.271**	**69,2**	**7.091.017**	**68,7**	**6.934.288**	**68,2**	**6.856.655**	**67,7**

(1) Datos provisionales.
(2) Datos avance.

Fuente: MECD, *Estadística de la Enseñanza en España, 2000-2001*. (Datos de avance.)

[8] La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del Plan Nacional para la Inclusión Social.

Nuevo retroceso en el número de alumnos en educación primaria

La educación primaria, por su parte, agrupó a algo menos de dos millones y medio de alumnos en el curso 2000/01, registrando un nuevo descenso, en esta ocasión de un 1,2 por 100 respecto del curso anterior. Al igual que en educación infantil, tres cuartas partes de los centros que impartían este nivel de enseñanza eran de titularidad pública, aunque esa proporción era, atendiendo al número de niños, un 66,6 por 100. La reducción del alumnado volvió a explicar, en primer término, el descenso en el número de estudiantes por unidad escolar (cuadro III-2), pero hay que subrayar que otro año más, los centros públicos de Ceuta y Melilla, y los privados de Ceuta, Melilla, Baleares, Canarias, Andalucía, Castilla-La Mancha, Madrid, Murcia y Extremadura superaron la ratio de 25 alumnos por unidad, máximo establecido para este nivel en la LOGSE.

El alumnado repetidor en el último curso de cada ciclo[9], aumenta conforme se avanza de curso; pasando del 2,1 en el segundo curso al 5,1 en el sexto curso, y en todos ellos la proporción de niñas repetidoras es siempre inferior a la de sus coetáneos masculinos. El porcentaje de alumnado que ha completado este nivel a la edad correspondiente (12 años) ha aumentado significativamente (9 puntos porcentuales) desde 1993/94, situándose en 1998/99 en el 88,4 por 100.

CUADRO III-2

NÚMERO MEDIO DE ALUMNOS POR UNIDAD EN EDUCACIÓN INFANTIL/PREESCOLAR Y EDUCACIÓN PRIMARIA/EGB, 1996/97-2000/01

Nivel educativo	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001
Infantil/preescolar					
Todos los centros	21	20,6	20,1	19,9	19,7
Centros públicos	20,5	20,1	19,6	19,4	19,1
Centros privados	22,1	21,6	21,3	21	20,9
Primaria/EGB					
Todos los centros	22,6	21,6	21,3	21,2	20,9
Centros públicos	20,9	20	19,9	19,8	19,5
Centros privados	26,7	25,4	24,9	24,6	24,4
Secundaria obligatoria					
Todos los centros	27,5	27	26,1	26,2	25,7
Centros públicos	26,8	26,2	25,6	25	24,6
Centros privados	30	29,5	28,8	28,4	28,1

Fuente: MECD, *Estadística de la Enseñanza en España, 2000-2001.* (Datos de avance.)

[9] MECD, *Las cifras de la Educación Española. Estadísticas e indicadores. Edición 2001*. (Datos referidos al curso 1998-99.)

Replanteamiento de la educación secundaria obligatoria

Una vez concluida el curso anterior la extensión de la escolarización obligatoria hasta los 16 años, los casi dos millones de alumnos en los dos ciclos de la ESO fue en el curso 2000/2001, algo menos de un 3 por 100 inferior al anterior.

Este año, continúa el intenso debate social sobre el modelo educativo en esta etapa que ya se inició el año anterior con la reforma de las enseñanzas mínimas en ESO[10] y en bachillerato[11], y que este año prosigue con el replanteamiento de la comprensividad en el segundo ciclo de la ESO, que propone la futura Ley de Calidad de la educación[12].

Pero el problema no está exclusivamente en la comprensividad. Al abandono y fracaso escolar[13] en esta etapa no son tampoco ajenos: la escolarización de numerosos alumnos de primer ciclo de la ESO en centros de primaria, las desigualdades territoriales derivadas de los distintos ritmos de desarrollo en la implantación de la ESO de las respectivas redes de centros, la financiación y atribución de recursos económicos, la insuficiencia de programas de diversificación curricular, y la falta de una política efectiva de atención a la diversidad y a la compensación de desigualdades (véase anexo III-I), que tiene por efecto una distribución no homogénea, ni proporcional de los alumnos de otras etnias, inmigrantes, y alumnado con necesidades especiales o de compensación, al número de alumnos en la enseñanza privada y pública. A este respecto, un reciente estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Proyecto PISA (véase anexo II), indica que algunos estados miembros de la Unión Europea (Alemania, Grecia, Italia y Portugal), entre los que se encuentra España, están por debajo de la media de la OCDE por lo que respecta a los resultados en lectura, cultura matemática y cultura científica.

---

[10] RD 3473/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifica el RD 1007/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la ESO.

[11] RD 3473/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifica el RD 1700/1991, de 29 de noviembre, por el que se establece la estructura del bachillerato, y el RD 1178/1992, de 2 de octubre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del bachillerato.

[12] Documento de Bases para una Ley de Calidad de la educación, 11 de marzo de 2002 MECD.

[13] El porcentaje de alumnado que promocionó curso en 1997-98, según los datos del MECD, *Las cifras de la Educación en España, 2001* en el 2.º, 3.er y 4.º curso de la ESO, fue 84,3; 71,4 y 71 por 100 respectivamente.

A esta situación se añade un profesorado que, según recientes estudios[14], se encuentra en buena parte insatisfecho por el cuestionamiento continuo de su profesión y la necesidad de adaptación a las reformas educativas, por la falta de consideración social, vulnerabilidad y sensación de soledad, sobre todo en situaciones conflictivas, con problemas disciplinares en el aula, y con una excesiva acumulación de roles, a los que se unen escasas posibilidades de promoción, e inestabilidad en determinados aspectos relacionados con el puesto de trabajo como la alta movilidad geográfica y funcional.

Implantación de 1º de bachillerato y futuras reformas

De conformidad con el calendario de aplicación de la LOGSE, en el curso 2000/2001 dejó de impartirse 3.º de BUP y fueron implantadas las enseñanzas del primer curso de bachillerato, lo que en términos numéricos tuvo el efecto de reducir a casi la mitad el volumen de alumnos en los cursos de BUP y COU que contaron con 138.791 alumnos, y un aumento del 20 por 100 del alumnado que cursa el denominado bachillerato LOGSE, que agrupó algo más de 600.000 alumnos.

La coexistencia de distintos planes de estudio, además de la distribución desigual del alumnado en ambos, marcó claras diferencias en el número medio de alumnos por grupo en uno y otro plan, siendo mayor la ratio en el antiguo plan respecto al nuevo, y además incrementándose respecto al año anterior, excepto en Cataluña, Melilla, Navarra y Cantabria. Sin embargo, en el nuevo plan, el número medio de alumnos permanece prácticamente igual que el año anterior.

FP: entre la implantación de la LOGSE y una nueva Ley

La formación profesional reglada se encuentra actualmente en España en una fase de transición entre la anterior ordenación de 1970 (LGE) y la instaurada por la LOGSE y, además, en el inicio del establecimiento de un nuevo sistema de FP, a raíz de la aprobación del Proyecto de Ley Orgánica de las Cualificaciones y la formación profesional, cuyo Anteproyecto tuvo el CES la ocasión de dictaminar[15], y que se trató en el epígrafe sobre el papel de la formación ocupacional y continua del capítulo II.

[14] CCOO, Federación de Enseñanza: *Metodología para el análisis de los riesgos laborales en la enseñanza privada, y la salud laboral docente en la enseñanza pública*.

[15] Dictamen 2/2001, de 27 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley de la Formación profesional y de las cualificaciones.

El efecto numérico de la generalización de la formación profesional específica de grado medio en este curso, se refleja en la reducción respecto al año anterior de más de la mitad de los alumnos en FP II, y un aumento del 18 y 21 por 100 del alumnado que cursa los módulos de grado medio y superior, respectivamente.

El nuevo descenso del alumnado, que este año se cifra en un 1,3 por 100, no es ajeno ni a la prolongación de la enseñanza obligatoria hasta los 16 años, que impide computar como alumnos de FP a quienes hacían FP de primer grado; ni a la desaparición de la FP de segundo grado; ni a la escasa oferta de ciclos de grado medio y superior en la gran mayoría de los institutos españoles. Esta disminución continuada en el alumnado de formación profesional no se corresponde con las necesidades y la receptividad del mundo laboral. A los déficit de prestigio social, y una mejorable adecuación de la oferta educativa a la demanda, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, se refiere el mencionado informe del Consejo Escolar del Estado, cuando propone para su mejora, entre otras medidas, las siguientes: la disposición de los recursos y procedimientos que permitan una mayor adecuación de la oferta a la demanda en la formación profesional; la revisión de las enseñanzas mínimas y currículos de los distintos títulos profesionales para que incorporen contenidos básicos de formación profesional, de manera que la duración ordinaria de los ciclos formativos se acomode a dos mil horas, para adaptarse a los ritmos y duración tipo del curso escolar, la ampliación de la oferta de la formación profesional específica y, finalmente, la extensión del sistema de conciertos a la nueva formación profesional, permitiendo el acceso o el incremento de conciertos a los centros que lo deseen y satisfagan demanda de estas enseñanzas.

Por último, hay que destacar que la tasa media de escolarización en los niveles de bachillerato y FP alcanza para el total de España el 85 por 100, y es del 94 por 100 en Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Galicia, el País Vasco y La Rioja.

El gasto público en educación no universitaria

El gasto en educación no universitaria en España, en relación a los cuatro países europeos[16] situados en el nivel inmediatamente superior de España en términos demográficos y económicos, se

[16] OCDE, *Education at a Glance. OECD Indicators, 2001*.

acomoda al de estos países. En términos de porcentaje sobre el PIB, el gasto español en 1998 era del 3,7 por 100, mientras que Italia gastaba el 3,5, Francia el 4,4, y Alemania el 3,7 por 100. El gasto medio por estudiante en 1999, era aproximadamente de 415.000 pesetas, pero si tenemos en cuenta la evolución por nivel educativo, el porcentaje sobre el gasto público en educación no universitaria de la educación infantil y primaria ha disminuido 6 puntos porcentuales entre 1992 y 1999, y la relativa a educación secundaria y formación profesional ha aumentado 9 puntos, lo que se traduce, dado que la disminución de la población escolarizada en estos dos niveles es similar, en un aumento del gasto por alumno casi del doble en el primer nivel y de prácticamente el triple, en el segundo.

Respecto a la financiación, España presenta una financiación privada (0,40 sobre el PIB en 1998)[17], por encima de la media de los países de la OCDE.

2.1.2. **Universidad**

Panorama general

Los datos de la Estadística Universitaria en España del curso 2000/2001, del Consejo de Universidades, muestran una disminución de 34.084 alumnos matriculados con respecto al curso anterior. Del total de alumnos, un 62,2 por 100 cursa estudios de ciclo largo, y el resto está matriculado en titulaciones de ciclo corto. No obstante, destaca la progresiva reducción de alumnos matriculados en ciclo largo desde el curso 1997/98. En el curso 2000/01, un 92 por 100 de los estudiantes estudiaban en universidades públicas, si bien el alumnado de las privadas sigue experimentando este año un continuado aumento.

La tasa de escolarización universitaria siguió su ritmo ascendente, aunque cada vez más ralentizado. En el curso 2000/01, el 27 por 100 de los jóvenes de 18 a 24 años seguía estudios universitarios. La mayor proporción de mujeres en el alumnado se está convirtiendo en estructural, situándose en ese curso en el 53 por 100.

[17] V. Pérez-Díaz y J. C. Rodríguez, *Educación Superior y futuro de España*. Fundación Santillana, 2001. Cuadro 17, elaborado a partir de la tabla B21b, *Education at a Glance. OECD Indicators, 2001*.

Respecto al tipo de enseñanzas, casi la mitad (47,8 por 100) de los estudiantes estaba matriculado en ciencias sociales y jurídicas, aunque esta proporción no ha dejado de disminuir en los últimos cursos, cada vez más alumnos estudian carreras técnicas, y este año empieza a disminuir el alumnado que estudia humanidades.

El acceso a la universidad varía según universidades

Las estadísticas de Pruebas de Acceso a la Universidad del INE, muestran que aunque la evolución del alumnado que aprueba la selectividad se mantiene prácticamente constante desde 1995, el acceso a la universidad en el año 2001 varía según la Universidad. Así, mientras que en la Universidad de Almería sólo aprobó un 51 por 100 del alumnado matriculado, en la Universidad del País Vasco fueron más del 91 por 100. Por otro lado, los alumnos de la LOGSE han obtenido mejores resultados en selectividad que los de COU, así como aquéllos que optaron por las humanidades y artes.

En estos momentos, se está planteando un cambio en el sistema de acceso a la universidad, hay que destacar que el sistema español es básicamente similar al de los demás países de la Unión Europea en cuanto al planteamiento global. Dicho sistema es competencia del Estado y se intenta garantizar la homogeneidad en las condiciones de acceso. Sin embargo, en todos los países, salvo en el nuestro, existe una prueba de certificación de secundaria, que abre la posibilidad de acceso a la universidad y que es

CUADRO III-3

ALUMNOS UNIVERSITARIOS POR ÁREA DE ENSEÑANZA Y CICLO, 1995-2001

(Número y porcentaje sobre el total)

Área de enseñanza	1995-96		1996-97		1997-98		1998-99		1999-00		2000-01	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Humanidades	143.930	9,6	155.735	10,1	163.964	10,6	173.642	11,1	179.588	11,4	168.287	10,9
CC jurídicas y sociales	790.470	52,8	800.381	51,8	785.839	50,6	776.417	49,4	766.266	48,5	740.659	47,9
Ciencias experimentales	126.088	8,4	129.122	8,4	131.565	8,5	134.557	8,6	140.758	8,9	127.244	8,2
Ciencias de la salud	108.361	7,2	110.447	7,2	112.908	7,3	112.823	7,2	116.457	7,4	118.627	7,7
Técnicas	329.019	22,0	348.477	22,6	358.096	23,1	373.129	23,8	378.346	23,9	392.514	25,4
Total	**1.497.868**	**100**	**1.544.162**	**100**	**1.552.372**	**100**	**1.570.568**	**100**	**1.581.415**	**100**	**1.547.331**	**100**
Ciclo corto	501.270	33,5	524.418	34,0	542.424	34,9	558.070	35,5	592.374	37,5	584,360	37,8
Ciclo largo	996.598	66,5	1.019.744	66,0	1.009.948	65,1	1.012.498	64,5	989.041	62,5	962.971	62,2
Tercer ciclo	56.728		56.760		61.097		62.625		61.483		59.835	
Titulaciones propias	7.744		7.807		11.804		8.224					

Fuente: Consejo de Universidades, *Estadística Universitaria del curso 2000-2001*.

tenida en cuenta para la ordenación de los alumnos con este fin. Por otro lado, aunque el expediente del alumno es considerado en la mayoría de los países como un factor de cálculo para la calificación final de las pruebas del final de secundaria, en España se le otorga más peso. Finalmente, para el ingreso en la universidad, además de la superación de la prueba de acceso, sólo excepcionalmente en algunos países se utilizan medios adicionales de selección.

La calidad de las universidades

En estos momentos, se está cerrando el primer Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades (PNECU) y poniendo en marcha el II Plan de la Calidad de las Universidades (PCU)[18]. Pese a la falta del informe del año 2002 que aporte información del conjunto del periodo de vigencia del PNECU, se puede concluir que el principal objetivo de éste, promover la evaluación institucional de la calidad, se ha visto cumplido al implicarse aproximadamente el 90 por 100 de las universidades existentes, cinco Comunidades Autónomas con la creación de agencias propias[19] y haberse evaluado el 63 por 100 de las titulaciones. El Informe de Resultados de la Tercera Convocatoria[20] del PNECU, ha contribuido en 2001 al proceso de análisis sobre la situación de la enseñanza superior correspondiente al año 1999. En esta convocatoria ha participado el 90 por 100 de las universidades españolas, y se han evaluado 283 titulaciones.

Bajo rendimiento académico y alto abandono

Según se refleja en ese informe, la tasa de abandono media se sitúa en un 24 por 100 para las titulaciones de ciclo corto, y en un 30 por 100 para las de ciclo largo. Los resultados varían sensiblemente en función de las titulaciones: 11 por 100 en las titulaciones de ciclo corto de ciencias de la salud, 39 por 100 en las de ciclo corto de enseñanzas técnicas y 43 por 100 en las titulaciones de ciclo largo de ciencias experimentales.

Las tasas de éxito (porcentaje de alumnos que concluyen en los años previstos) más altas y la menor duración promedio de los es-

[18] Real Decreto 408/2001, de 20 de abril de 2001, que establece el II Plan de la Calidad de las Universidades.

[19] Andalucía, Cataluña, Castilla y León, Galicia y Baleares.

[20] Consejo de Universidades, *Informe sobre los resultados de la tercera convocatoria del Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades.*

tudios se da en las titulaciones de ciclo corto de ciencias de la salud (78 por 100 y 3,3 años respectivamente), seguida por la de ciencias sociales y jurídicas (55 por 100 y 3,6 años respectivamente). En el otro extremo, las tasas más bajas de éxito, así como los promedios más altos de duración de los estudios, aparecen en las enseñanzas técnicas (12 por 100 en las de ciclo corto y 15 por 100 en las de ciclo largo).

Esta situación mueve a proponer estudios específicos que busquen las causas del fracaso. Las actuaciones que ya se llevan a cabo para mejorar resultados son el establecimiento de grupos específicos para alumnos provenientes de FP, la corrección del número de alumnos por asignatura y aula, así como la existencia de cursos de iniciación, también llamados «asignaturas cero».

Para finalizar, en las conclusiones del informe se destaca que las relaciones entre centros y departamentos y el reparto de responsabilidades entre ellos, siguen siendo un punto de fricción y de ineficiencia en buena parte de las universidades. Por otro lado, la ausencia de metas, objetivos, y de perfiles profesionales en muchas de las titulaciones, además de ser un problema grave en sí mismo, dificulta extraordinariamente la implantación de programas de calidad. Unido a lo anterior, buena parte de los planes de estudios siguen mostrando zonas de disonancia y de incoherencia, hay problemas de coordinación horizontal y vertical, al tiempo que se requiere la revisión de cargas de trabajo y niveles de exigencia de los mismos.

II Plan de la Calidad de las Universidades

Como se ha dicho anteriormente, este año ha sido establecido el II Plan de la Calidad de las Universidades (PCU)[21], con una vigencia de seis años (2001-2006). Este Plan sigue la línea iniciada por el primer Plan (PNECU) y, en sus objetivos, marca su voluntad de continuar con la evaluación institucional y fomentar la implantación en las universidades de sistemas de calidad; crear una Red de Agencias de la Calidad Universitaria coordinada por el Consejo de Universidades; desarrollar metodologías homogéneas con las existentes en la Unión Europea, que permitan establecer estándares contrastados para valorar la calidad alcanzada; implantar

[21] Más información sobre el II PCU 2001-2006 puede consultarse en la página web de la Secretaría General del Consejo de Universidades.

un sistema de información a las universidades, apoyado en un catálogo de indicadores, con el objeto de mejorar la información y establecer criterios para emulación entre instituciones; y, finalmente, establecer un sistema de acreditación de programas formativos, grados académicos e instituciones que permita garantizar la calidad en conformidad con estándares internacionales.

Implantación del Distrito Abierto

Durante el primer curso de implantación (2001-2002) del Distrito Abierto[22], las 47 universidades públicas tenían que abrir al menos el 20 por 100 de las plazas ofertadas en todas y cada una de las enseñanzas que se impartan en las distintas universidades.

Según los datos de la oferta pública de plazas universitarias para el curso 2001-2002, ofrecidos por el Consejo de Universidades, más de un 66 por 100 de las universidades no han llegado a ofertar esta proporción de plazas para el conjunto de titulaciones que imparten. Sin embargo, las universidades de León, Santiago, Salamanca, Politécnica de Cartagena, Zaragoza y Vigo, ofrecen más del 80 por 100 de sus plazas. Por otro lado, sólo un 18 por 100 de las 146 titulaciones ofrecidas por el conjunto de las universidades públicas de nuestro país, no llegan a ofrecer esta proporción.

Durante el curso 2000-2001, el abanico de becas para la movilidad, se inició con el adelantamiento de las convocatorias de becas y ayudas al estudio[23], y se ha completado con la convocatoria de becas de movilidad para el curso 2001/02[24]. Las actuales becas no garantizan totalmente la igualdad de oportunidades, tanto por su cuantía (que varía entre 525.000 y 820.000 pesetas para todo el curso académico, incluyendo las tasas de matrícula) como por el número de estudiantes que acceden a las mismas (según datos del MECD, para ese curso, 56.000 de las 70.000 personas que solicitaron este tipo de becas la han conseguido, lo que representa el 3,6 por 100 del millón y medio de

[22] Real Decreto 69/2000, de 21 de enero, por el que se regulan los Procedimientos de selección para el ingreso en los centros universitarios de los estudiantes que reúnan los requisitos legales necesarios para el acceso a la universidad.

[23] Orden de 16 de febrero de 2001, por la que se convocan becas para los alumnos que vayan a iniciar estudios universitarios en el curso 2001/2002.

[24] Orden de 18 de junio de 2001, por la que se convocan becas de movilidad, para el curso 2001/2002, para los alumnos universitarios que cursan estudios fuera de su Comunidad Autónoma.

estudiantes universitarios que hay en todo el país), así como por el hecho de que no existe ningún mecanismo que garantice que las calificaciones de selectividad sean equiparables en todas las Comunidades Autónomas.

Espacio europeo de enseñanza superior

La Declaración de Bolonia sobre la Educación Superior de 1999, inició el proceso de creación de un Espacio Europeo de la Enseñanza Superior, que ha continuado en 2001 con la Conferencia de Praga[25], en la que se acordaron diez medidas concretas que dan un nuevo soporte al Proceso de Bolonia. Estas medidas son: la adopción de un sistema que facilite la comparación, transparencia y comprensión de las cualificaciones universitarias, el establecimiento de un sistema de créditos, la promoción de la movilidad y la calidad, la promoción de la dimensión europea de la enseñanza superior, la promoción del atractivo del Espacio Europeo de la Enseñanza Superior, y el seguimiento en el cumplimiento de estos objetivos.

Gasto público en educación universitaria

El gasto en educación superior en España, en relación a los cuatro países europeos[26], situados en el nivel inmediatamente superior de España en términos demográficos y económicos, se acomoda al de estos países. El gasto español en 1998 era, en términos de porcentaje sobre el PIB, del 1,1 por 100, mientras que Italia gastaba el 0,8, Francia el 1,1, Alemania el 1,0 y el Reino Unido 1,1 por 100. En cambio, si se toma como referencia el promedio de los países de la OCDE, España gasta menos de la media. Pero atendiendo al gasto medio por estudiante en España, en 1998 éste era el más bajo de los países mencionados (5.038 dólares americanos). Además, dada la estrecha correlación entre el gasto en educación superior y la renta per cápita, el lugar que ocupa España en este último indicador, hace pensar en que es posible un mayor esfuerzo. Por otro lado, aunque el gasto medio por alumno era aproximadamente de 542.000 pesetas en 1999, este coste oculta disparidades importantes entre unas universidades y otras. Si se consideran los dos extremos, en 1998, el gasto corriente por alumno en la Universidad Rey Juan Carlos era de 208.000 pesetas, mientras que en la

[25] Comunicación del encuentro de Ministros Europeos para la Educación Superior en Praga, Hacia un Espacio Europeo de Enseñanza Superior, 19 de mayo 2001.

[26] OCDE, *Education at a Glance. OECD Indicators, 2001.*

Universidad Pompeu Fabra, esta cifra casi se multiplica por tres (562.000 ptas./alumno)[27].

Respecto a la financiación, España presenta una financiación privada de cierto nivel (28 por 100 en 1998)[28]. Esta situación tiene que ver con que en España es algo mayor la aportación de los estudiantes, a lo que se suma la presencia de la universidad privada.

2.1.3. **Reforma de la enseñanza superior: el debate de la universidad**

El año 2001 ha estado marcado por la reforma de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma universitaria. La profunda transformación del sistema universitario español y los nuevos retos de una sociedad basada en el conocimiento en un marco de creciente internacionalización de la ciencia y la enseñanza, y en un entorno tecnológico radicalmente nuevo, parece que fundamentan la necesidad de una nueva ordenación de la actividad universitaria. Por ello, la nueva Ley Orgánica de universidades se plantea la vertebración y mejora de la calidad del sistema universitario, fomentar la movilidad y promover la integración de las universidades en el Espacio Europeo de Enseñanza Superior, mediante la financiación de programas orientados a dar cumplimiento a dichos objetivos.

Las universidades son un activo estratégico y decisivo para la capacidad competitiva y un indudable factor de calidad de vida. Por ello, constituyen un centro de proyección: para las instituciones públicas, que buscan mecanismos para conectar mejor su esfuerzo inversor con las necesidades del país y tratan de encaminar a las universidades hacia una cultura de resultados, eficiencia y calidad; como para la sociedad, cuyas demandas son crecientes y complejas; y para las empresas, que buscan influir en la investigación y la docencia con nuevos recursos económicos.

---

[27] V. Pérez-Díaz y J. C. Rodríguez. *Educación Superior y futuro de España*. Fundación Santillana, 2001.

[28] V. Pérez-Díaz y J. C. Rodríguez. *Educación Superior y futuro de España*. Fundación Santillana, 2001. Cuadro 17, elaborado a partir de la tabla B21b, OCDE, *Education at a Glance. OECD Indicators, 2001*.

La situación del sistema universitario lleva años siendo objeto de un profundo análisis y debate social, intensificado tras la publicación del Informe Universidad 2000[29]. La vertiginosa transformación que ha sufrido la universidad en las dos últimas décadas ha estado definida por el extraordinario crecimiento de estudiantes, titulaciones, fuentes de financiación y contactos, por su creciente significación en proyectos de desarrollo territorial, la aparición de nuevas tecnologías, la demanda de formación continua, el creciente papel de la innovación en el sector productivo, la ruptura de las fronteras educativas internacionales y el acercamiento de los estudios superiores a la preparación profesional. Ante esta diagnosis, el Informe Bricall proponía una serie de transformaciones. Algunas de estas propuestas, como se expondrá en la descripción de la nueva Ley Orgánica de Universidades, han sido tenidas en cuenta; otras, sin embargo, no.

Dada la relevancia de la universidad para el desarrollo económico y la cohesión social de un país, y la diversidad de culturas, modelos organizativos, prioridades, formas de gobierno, relación con el entorno, fuentes de financiación, etc., que existen en las universidades de nuestro país, no es de extrañar la extensión y profundidad que ha cobrado el debate ante la nueva regulación del sistema universitario, tanto en la comunidad universitaria como en el resto de la sociedad.

Después de definir las funciones de la universidad y las dimensiones de la autonomía universitaria, la nueva Ley Orgánica de Universidades establece las condiciones y requisitos para la creación, reconocimiento, funcionamiento y régimen jurídico de las universidades, con algunas precisiones según sean éstas de naturaleza pública o privada. Por lo que se refiere a las universidades privadas, éstas se regirán por esta Ley, por las normas que dicten el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias, por la Ley de su reconocimiento y por sus propias normas de organización y funcionamiento.

Con respecto al gobierno y representación de las universidades, la nueva Ley de Universidades establece una nítida distinción en-

[29] J. M. Bricall, *Universidad 2000*.

tre las funciones de gobierno, representación, control y asesoramiento, correspondiendo cada una de éstas a un órgano distinto en la estructura de la universidad. Se crea el Consejo de Gobierno, presidido por el Rector e integrado mayoritariamente por miembros de la comunidad universitaria y tres miembros del Consejo Social, como máximo órgano de gobierno universitario. El Consejo establecerá las líneas estratégicas y programáticas en los ámbitos de organización de las enseñanzas, investigación, recursos humanos y económicos.

En este diseño, el Rector se erige en la máxima autoridad académica de la universidad y ostenta la representación de ésta. Ejerce la dirección, gobierno y gestión de la universidad. En la nueva Ley, el Rector será elegido, mediante elección directa y sufragio universal libre y secreto, aunque dicho voto será ponderado por sectores de la comunidad universitaria, en el que los docentes tendrán el valor de, al menos, el 51 por 100 del total del voto, mientras que en el sistema anterior era elegido por el Claustro. Además, se establece que en el plazo de seis meses tras la aprobación de la Ley, cada universidad procederá a través de elecciones a implantar el Claustro universitario que elaborará los estatutos, tras cuya ratificación el Rector deberá dimitir.

Otras novedades del marco normativo son la creación del Consejo de Dirección, que asistirá al Rector en su actividad al frente de la universidad, y de la Junta Consultiva, órgano de asesoramiento del Rector y del Consejo de Gobierno, formada por un máximo de 40 miembros designados por el Consejo de Gobierno entre profesores e investigadores.

El Consejo Social se configura como el órgano de relación de la universidad con la sociedad. A este órgano le corresponde la supervisión de la actividad económica de la universidad y el rendimiento de los servicios, así como la aprobación de los presupuestos. Su regulación corresponde a la Ley de las Comunidades Autónomas y estará constituido por personalidades de la vida cultural, profesional, económica y social que no podrán ser de la propia comunidad académica, a excepción del Rector, Secretario General y Gerente, aunque con anterioridad la comunidad académica sí estaba representada en este órgano.

Otras recomendaciones, efectuadas a este respecto por el Informe Bricall, y que no han tenido cabida en esta nueva Ley son la creación de un nuevo organismo superior integrado por la comunidad universitaria, el claustro y representantes de los consejos sociales; que cada universidad tenga su plan estratégico, y una mayor autonomía de las universidades en los aspectos relativos a la gestión de la enseñanza y de los distintos servicios, a través de fundaciones o consorcios.

Por otro lado, se crea el Consejo de Coordinación Universitaria, que sustituye al actual Consejo de Universidades, como máximo órgano consultivo y de coordinación del sistema universitario. En él tendrán voz y voto los centros privados, excepto en aquellos asuntos que afecten al sistema universitario público.

Una de las principales innovaciones de la Ley, que se reclamaba en el susodicho Informe, es la creación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación que evaluará tanto las enseñanzas como la actividad investigadora, docente y de gestión, así como los servicios y programas de las universidades, proporcionando una información adecuada para la toma de decisiones. Las funciones de evaluación, así como las conducentes a la certificación, corresponden a dicha Agencia y a los órganos de evaluación que la Ley de las Comunidades Autónomas determine, en el ámbito de sus respectivas competencias. Sin embargo, la Ley no contempla la creación de un Consejo Asesor de Calidad en cada universidad para la elaboración del informe anual, que recomendaba el Informe Bricall.

Por otro lado, aunque la LOU contempla una serie de medidas para posibilitar las modificaciones que hayan de realizarse en las estructuras de los estudios en función de las líneas generales que emanen del Espacio Europeo de Enseñanza Superior, no se produce ninguna modificación al respecto, manteniendo la misma estructura de las enseñanzas. Tampoco se establecen condiciones de permanencia de los estudiantes en la universidad, ni se proponen medidas como hacía el mencionado Informe[30] para reducir el bajo rendimiento académico de la universidad.

[30] Atribuir a cada alumno, al empezar la carrera, un número limitado de créditos, como si se tratara de una tarjeta que iría consumiendo al realizar la matrícula

Respecto a cuestiones que afectan a los estudiantes, se introduce el establecimiento de los procesos de admisión de los estudiantes en cada universidad, que ya recomendaba el Informe Bricall.

Por otro lado, la Ley otorga, mediante un título propio, carta de naturaleza a la actividad investigadora en la universidad. Se establecen los ámbitos de investigación, la importancia de la formación de investigadores y su movilidad, y se contemplan distintos tipos de estructuras para vincular la investigación universitaria y el sistema productivo, como la creación de empresas de base tecnológica, para difundir y explotar sus resultados en la sociedad. Sin embargo, a este respecto no se consideran las medidas propuestas en el Informe para favorecer la relación entre las universidades y el ámbito empresarial, para la actualización en las tecnologías de la información y la comunicación, ni para avanzar hacia el gasto europeo en investigación.

Sobre el profesorado, la Ley posibilita hasta un 49 por 100 del total de profesores para contratados, cuya regulación y régimen jurídico serán competencia de las Comunidades Autónomas. Las universidades públicas, por tanto, podrán contratar, mediante concursos públicos, personal docente e investigador entre las figuras que se señalan en el cuadro III-4.

Con el objeto de reducir la denominada endogamia del profesorado en nuestro país, la nueva Ley introduce un procedimiento de acceso a cuerpos de funcionarios docentes universitarios, el sistema de habilitación nacional previa, que nada tiene que ver con la batería de iniciativas propuestas por el Informe Bricall. Esta habilitación faculta para concurrir a concursos de acceso a cuerpos de funcionarios docentes universitarios, que las universidades públicas, en el modo que establezcan sus estatutos y en atención a las necesidades docentes e investigadoras acuerden. Sin embargo, el acceso a la función docente en las universidades privadas, está tan sólo determinado en que al menos el 25 por 100 del per-

---

de cada curso y, una vez agotada dicha tarjeta, terminaría su derecho a proseguir dichos estudios, o redefinir los créditos académicos, según el modelo europeo ECTS que mide las cargas de aprendizaje más que las horas de clase, que no equivalgan a un número de horas de clase sino que midan la intensidad del aprendizaje.

CUADRO III-4

EL PROFESORADO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN LA LEY ORGÁNICA DE UNIVERSIDADES

Contratados (máx. 49%)			
Ayudante	**Tareas**	**Permanencia**	**Requisito**
	Investigación. Docencia (limitada).	Máx. 4 años.	
Profesores colaboradores	Docencia.	Indeterminada.	Evaluación positiva de la ANCA*
Profesor asociado	Docencia a tiempo parcial.	Indeterminada.	Especialistas de reconocida competencia.
Profesores eméritos	—	Indeterminada.	Funcionarios jubilados de los cuerpos docentes universitarios.
Profesores visitantes	—	Indeterminada.	Profesores o investigadores de reconocido prestigio.
Nuevas Figuras			
Profesor ayudante doctor	Investigación y docencia.	Máx. 4 años.	Necesidad de 2 años sin vinculación con la universidad contratante, y una evaluación positiva de la ANCA o del órgano de evaluación externa que la CCAA determine.
Profesor contratado doctor	Docencia, pero prioritariamente investigación.	Indeterminada.	Doctor, tres años de actividad docente e investigadora postdoctoral y una evaluación positiva de la ANCA.

Funcionarios (mín. 51%)		
Profesor titular	**Tareas**	**Acceso**
	Investigación y docencia.	A través de una prueba de habilitación nacional: el tribunal estará compuesto por siete profesores del área de conocimiento público, y uno de ellos podrá ser funcionario investigador del CSIC**.
Catedrático	Investigación y docencia.	A través de una prueba de habilitación nacional: el tribunal estará compuesto por siete profesores correspondientes, elegidos por sorteo público, y uno de ellos podrá ser funcionario investigador del CSIC.

* Agencia Nacional de Calidad y Acreditación.
** Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica.

sonal docente e investigador esté en posesión del título de Doctor y haya obtenido una evaluación positiva por parte de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación o del órgano de evaluación externa que la Ley de la Comunidad Autónoma determine.

Finalmente, la Ley reconoce expresamente la autonomía económica y financiera de las universidades, aspecto fundamental de

la autonomía universitaria. Se introducen mecanismos de flexibilidad facilitando que, de acuerdo con la aprobación del Consejo Social, puedan crearse fundaciones o entidades jurídicas (art. 84) que permitan perseguir los objetivos propios de la universidad con mayor agilidad. Las universidades podrán elaborar también programaciones plurianuales que puedan conducir a la aprobación, por las Comunidades Autónomas, de convenios y contratos-programa que incluirán sus objetivos, financiación y la evaluación del cumplimiento de los mismos. Sin embargo, no se explicita ningún modelo de financiación que garantice la suficiencia financiera de las universidades, ni ningún plan para elevar el gasto público al nivel medio de los países de la OCDE, ni para reducir la financiación privada, tal como se propugnaba en el Informe Bricall.

2.1.4. **Educación y acceso al empleo**

La relación entre formación académica e integración en el mercado laboral ha sido suficientemente contrastada a lo largo de los últimos años, tanto en España como en el resto de los países desarrollados, tratando de dilucidarse el grado de determinación entre los recursos educativos y los modos de entrada al mercado de trabajo, los tiempos de espera para dicha entrada y las trayectorias laborales de quienes han alcanzado uno u otro nivel de formación.

Uno de los principales cambios en la composición de la oferta de trabajo del futuro viene dado por la combinación de la disminución del tamaño relativo de la población juvenil (algo más numerosa en nuestro país) y el aumento de su nivel educativo en relación con los adultos. En España, la distribución de población con educación superior es inferior a la de los países de nuestro entorno, con la excepción de grupo de los más jóvenes. Sin embargo, la tendencia es hacia la reducción de las diferencias en la medida en que los países con un nivel educativo más bajo tienen una población juvenil con niveles educativos mucho más elevados, en términos relativos, que los países con niveles educativos medios más altos[31].

[31] OCDE, *Education at a Glance 2001*. (Datos referidos a 1999.)

Por otro lado, a pesar de los cambios experimentados en los últimos años en la formación profesional reglada, que se podrían resumir en una mejora de su oferta con 139 Títulos Profesionales, el aumento de la demanda de los ciclos formativos[32] (véase epígrafe 2.1.1) y el incremento de las cuotas de empleo de las recientes promociones[33]; nuestro sistema de formación profesional no ha alcanzado el grado de penetración en el alumnado de los otros sistemas europeos, pues mientras que en la Unión Europea[34] el 58 por 100 de los estudiantes de enseñanza secundaria no obligatoria sigue estudios de formación profesional, en España sólo lo hace un 41 por 100.

Sea cual fuere el indicador y fuente utilizada, el nivel de formación es uno de los factores más influyentes en materia de empleo. Las tasas de ocupación por nivel de estudios terminados (cuadro III-5) indican una mayor inserción laboral conforme aumenta el nivel educativo de la población mientras que el tiempo medio para encontrar trabajo desciende gradualmente a medida que crece el nivel de preparación[35].

La situación a este respecto es algo diferente para las mujeres, pues a pesar de su mayor participación en los niveles educativos superiores, las diferencias de ocupación entre géneros son mayores en estos niveles educativos que en los anteriores, aunque son las mujeres con estudios inferiores al universitario, de 25 a 54 años las que más han contribuido al aumento de la tasa de empleo femenino en la última década[36]. Además, hay que destacar que la reducción de la

[32] Aunque el equilibrio entre géneros no es el mismo en todas las familias profesionales (véase CES, Memoria 2000).

[33] Según datos de la pagina web del MECD, un 67 por 100 de titulaciones obtiene un empleo a los seis meses de terminar los estudios.

[34] Datos provisionales, en proceso de revisión por los países. Fuente: Eurostat.

[35] Según el Módulo de transición de la educación al mercado laboral de la Encuesta de Población Activa (EPA) del año 2000, de los jóvenes que encontraron trabajo al dejar la educación, el 47,4 por 100 tenía estudios superiores, el 26,5 por 100, había alcanzado la primera etapa de secundaria; el 21,8 por 100 había llegado hasta la segunda etapa de secundaria; y sólo el 4,3 por 100 de las personas analfabetas o con estudios primarios consiguió un empleo.

[36] Si se analiza este grupo distinguiendo por circunstancias familiares, la contribución de las mujeres de 35 a 54 años con hijos mayores de 6 años es la más importante, y sin embargo, se observa un progresivo abandono del mercado laboral de las mujeres entre 25 y 34 años con hijos pequeños.

CUADRO III-5

TASAS DE EMPLEO Y PARO POR NIVEL DE FORMACIÓN ALCANZADO Y SECTOR DE ESTUDIOS, 2001

(Porcentaje de ocupados sobre total población mayor de 16 años y porcentajes de parados sobre total población activa en cada nivel de formación/sector de estudios, cuatro trimestre)

Nivel de formación alcanzado y sector de estudios	Tasa de empleo	Tasa de paro
Total	**45,1**	**13,0**
Analfabetos	6,2	28,1
Educación primaria	27,4	13,3
Formación e inserción laboral que no precisa título de primera etapa de secundaria	53,8	16,4
Primera etapa de educación secundaria	55,5	14,5
Formación e inserción laboral que precisa título de primera etapa de secundaria	68,2	14,9
Segunda etapa de educación secundaria	53,2	12,8
Formación e inserción laboral que precisa título de segunda etapa de secundaria	71,6	14,8
Enseñanzas técnico-profesionales de grado superior	74,4	11,8
Títulos propios (no homologados) de universidades y formación e inserción laboral de formación profesional superior	65,1	19,3
Enseñanza universitaria de primer y segundo ciclo	70,8	10,4
• Enseñanzas universitarias primer ciclo y equivalentes o 3 cursos completos de licenciatura o créditos equivalentes	65,5	10,9
Programas de formación básica y desarrollo personal	85,7	14,3
Educación	67,3	10,4
Artes y humanidades	45,4	11,9
Ciencias sociales, enseñanza comercial y derecho	60,9	14,4
Ciencias	52,3	13,4
Mecánica electrónica y otra formación técnica	73,8	3,9
Agricultura	66,6	10,9
Salud y servicios sociales	69,2	11,1
Servicios	66,7	15,5
Sectores desconocidos, no especificados o no aplicable	67,7	18,5
• Enseñanzas universitarias de primer y segundo ciclo, de sólo segundo ciclo y equivalentes	75,9	10,0
Programas de formación básica y desarrollo personal	81,8	0,0
Educación	75,1	12,1
Artes y humanidades	71,6	12,2
Ciencias sociales, enseñanza comercial y derecho	75,7	11,7
Ciencias	78,0	10,2
Mecánica electrónica y otra formación técnica	82,5	4,6
Agricultura	82,3	5,9
Salud y servicios sociales	79,1	5,8
Servicios	59,0	5,8
Sectores desconocidos, no especificados o no aplicable	72,7	11,1
Estudios oficiales de especialización profesional	79,2	11,2
Enseñanza universitaria de tercer ciclo (doctorado)	82,7	3,9

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

probabilidad de trabajar cuando se tiene un hijo pequeño es mucho mayor en España (estimándose dicha reducción entre el 30 y 40 por 100 cuando el hijo tiene menos de dos años) que en el resto de la Unión Europea[37] (donde el descenso es del 15 por 100).

Por el lado de la demanda, parece evidente que el progreso tecnológico presenta un sesgo a favor de determinadas ocupaciones, que se traduce en un aumento de la demanda de trabajadores con alta cualificación, al tiempo que disminuye la demanda de trabajadores menos cualificados, que además se ve reforzada gracias al comercio internacional y los flujos de capital entre países. Al mismo tiempo, los cambios en las tasas de creación y destrucción de empleos y los requerimientos de un mismo puesto de trabajo son mucho más frecuentes por la incorporación cada vez mas rápida de nuevas tecnologías, y ello implica una mayor necesidad de flexibilidad y polivalencia de la población activa. Por tanto, la inversión en el capital humano como principal fuente de adaptación, es cada vez más importante en términos de empleo. Además, en un momento de introducción de nuevas cualificaciones[38], y en las denominadas sociedades tercializadas, el crecimiento del empleo en los sectores de alto nivel de educación (por ejemplo, fabricación de equipos de oficina, informática y actividades relacionadas, educación, salud y acción social o actividades asociativas) es más intensivo[39]. Esta disminución de la demanda de trabajadores poco cualificados se ha traducido en un aumento elevado de las tasas de paro de los individuos con bajo nivel de cualificación, tanto en España como en los países de nuestro entorno.

La celeridad de las innovaciones es tal que los desajustes entre oferta y demanda son frecuentes en todos los niveles educativos. Ejemplo de ello son los importantes déficit en los sectores y ocupaciones relacionados con las TIC que se están produciendo[40], o los desajustes en-

[37] Eurostat, Panel (PHOGUE) de Hogares de la Unión Europea, 1996.

[38] Según el modelo de ciclo de vida de las cualificaciones. L. Fina y L. Toharia, *El empleo en España: situación y perspectivas*. Informes y Estudios: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001.

[39] Según datos de Eurostat, entre 1995 y 2000, del 3 por 100 anual, frente al 1 por 100 registrado en otros sectores.

[40] Según un estudio realizado en 2001 por International Data Corporation/ Observatorio europeo de las tecnologías de la información (OETI), las oportunidades de empleo relacionadas con el desarrollo o la utilización de Internet se cifraban en

tre la demanda de trabajadores en la formación profesional para algunos sectores como «edificación y obra civil», «mantenimiento y servicios a la producción», «hostelería y turismo» (particularmente comercialización turística) y «restauración», y la concentración de los alumnos en familias como «administración», o el surgimiento en España de algunas actividades previamente a la creación de la titulación profesional correspondiente (como geriatría, tratamiento de la piedra ornamental, o el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación).

El mercado exige cada vez más habilidades a quienes pretenden empezar a trabajar, al tiempo que las prolongadas esperas derivadas de las dificultades de acceso al trabajo para los jóvenes se resuelven frecuentemente con el alargamiento de la formación académica. Además, las expectativas sobre el rendimiento en términos de salarios y la mayor movilidad ascendente entre los que parten de posiciones educativas iniciales superiores, también influyen. Es decir, la percepción de la educación por los jóvenes y sus familias como impulsora del estatus socioeconómico, condiciona, sin duda, esta permanencia en el sistema educativo.

Muestra de ello es el bajo nivel de actividad de los jóvenes menores de 25 años y su mayor tasa de paro relativo. Aunque los jóvenes cuentan con un mayor nivel educativo que los adultos en el mercado de trabajo, registran mayores tasas de paro. El retraso de los jóvenes en la entrada al mercado de trabajo es considerablemente mayor que en otros países de nuestro entorno económico, como muestran las mayores tasas de escolarización de los jóvenes españoles mayores de 19 años y la menor ocupación de los menores de 30 años respecto a otros países de la OCDE. Pero, además, en nuestro país la transición del sistema educativo al mercado de trabajo, aunque es exitosa para tres de cada cuatro jóvenes entre 16 y 35 años que salieron del sistema educativo por primera vez entre 1990 y 2000 y que declaran haber buscado empleo, no es inmediata, pues tardan aproximadamente 28 meses en encontrar su primer empleo[41], lo que alarga aún más su entrada al mercado laboral.

2000 en más de 14,5 millones de empleos equivalentes. En conjunto, el déficit de capacidades en las profesiones relacionadas con las TIC y el *e-bussiness* se cifraba en 2000 en cerca del 13 por 100.

[41] INE, «Módulo de transición de la educación al mercado laboral», en la *Encuesta de Población Activa,* 2.º trimestre de 2000.

Con todo, lo más preocupante es que la relación entre la tasa de paro de los jóvenes y los adultos, por niveles educativos, muestra que las tasas de paro juveniles son entre dos y cuatro veces superiores a las de los adultos[42] y, por otro lado, que cuanto mayor es el nivel educativo, mayor es la distancia entre la tasa de paro de los jóvenes y de los adultos. La relación entre la tasa de paro de cada cohorte y la tasa de paro media no alcanza un nivel 1:1 hasta superada con creces la barrera de los 30 años. Es decir, a pesar de dicho esfuerzo educativo español, las tasas de empleo de la población con educación superior permanecen entre 15 y 20 puntos porcentuales por debajo de las tasas europeas.

Esta situación es debida, según muchos autores, a que a pesar del incremento de la demanda de trabajo cualificado, el aumento de la oferta ha sido todavía mayor, y dada la mayor necesidad de polivalencia y flexibilidad del factor trabajo, la cual es superior conforme aumenta el nivel educativo, una estrategia de ahorro de costes de selección y formación en el puesto es exigir para el acceso a las nuevas vacantes una mayor cualificación inicial. El resultado es que una proporción creciente de jóvenes con estudios universitarios han terminado encontrando empleos en ocupaciones de baja o media cualificación (especialmente en puestos de administrativos y ventas), desplazando de las mismas a los trabajadores menos cualificados que tenían en aquéllas sus tradicionales puertos de entrada en el mercado laboral y posibilidades de promoción. Por ello, cuanto mayor es la oferta de trabajo joven cualificado, menores son las posibilidades de inserción de los que abandonan el sistema educativo en una etapa inicial o intermedia. La dirección de este desajuste educativo (mayor infracualificación entre los trabajadores indefinidos y a tiempo completo, mayor sobrecualificación entre los trabajadores afectados por la flexibilidad) puede estar reflejando una asignación ineficiente de la fuerza de trabajo y, por tanto un despilfarro de recursos y una inadecuada distribución de la renta[43].

---

[42] J. J. Dolado, F. Fergueroso y J. F. Jimeno, *Youth labour markets in Spain: education, training and crowding-out,* Documento de trabajo de la Universidad Carlos III de Madrid, n.º 99-80, 1999.

[43] L. Toharia Cortés, M.ª A. Davia Rodríguez y V. Hernanz Martín. *Estudio sobre flexibilidad, juventud y trayectorias laborales en el mercado de trabajo español*. Serie opiniones y Actitudes, n.º 40. Una explotación del estudio 2321. Centro de Investigaciones Sociológicas, 2002.

Los jóvenes y las mujeres son los más afectados por la sobrecualificación, aunque en el caso de los jóvenes ésta no es un fenómeno preocupante, mientras sea parte del proceso de ajuste a las expectativas laborales iniciales[44].

Parte de este cambio en los canales de acceso al mercado de trabajo se debe a la evolución del sistema productivo, pero otra parte tiene una fuerte relación con el proceso de expulsión de los jóvenes menos cualificados por los más cualificados, así como el bloqueo que los adultos están realizando en los puestos de mayor prestigio o requerimientos formativos. Así, por ejemplo, la cohorte con mayor proporción de universitarios no es la cohorte con mayor proporción de profesionales.

ANEXO III-1
INDICADORES DE EDUCACIÓN

Tasas de escolaridad por grupos de edad (1)		
Grupos de edad	**2001-2002**	
3 años	93,9	
4-5 años	100	
6-13 años	100	
14-15 años	100	
16-17 años	85,4	
18-20 años	60,9	
21-24 años	32,9	
25-29 años	7,5	
Analfabetos jóvenes «16-39 años» (2)	**N.º personas**	**Porcentaje**
	80.600	0,6
Analfabetos adultos «40-64 años» (2)	**N.º personas**	**Porcentaje**
	310.500	2,6
Becas y ayudas al estudio (1)		
Importe de las becas y ayudas al estudio (millones de ptas.) y por niveles educativos		
Niveles educativos	**N.º total de becarios**	**Importe**
Total	101.362	1.068.707
Educación infantil	3.852	29.924
Enseñanzas medias	18.651	196.642
Educación especial	2.027	22.443
Niveles obligatorios	37.707	64.122
Enseñanza universitaria	39.126	755.576

Fuente: (1) MECD Datos y cifras curso escolar 2001-2002. (2) INE, *Encuesta de Población Activa,* 4.º trim. 2001.

[44] N. Sicherman y O. Galor, «Teoría de la movilidad ocupacional», *Journal of Political Economy,* 98 (1), 1991, págs. 160-192.

ANEXO III-1 *(Continuación)*

INDICADORES DE EDUCACIÓN

Educación especial, 2000-2001 (1)			
	Total	C. privados	C. públicos
Alumnado escolarizado	27.124	13.864	12.654
Unidades de educación especial	4.342	2.056	2.286
Centros de educación especial	916	387	529
Profesorado	5.540	2.549	2.991
Ratio	4,9	5,4	4,2

Alumnado matriculado en programas de garantía social (1)		
	1999-2000	2000-2001
Alumnado matriculado	35.551	36.352

Educación de adultos (1)		
	1999-2000	2000-2001
Centros	1.047	1.584*
Alumnado	270.986	420.216
Ratio alumno/profesor**	31,1	265,3

Educación compensatoria, 1999-2000 (2)							
	Alumnado minorías étnicas o culturales			Otro alumnado con necesidades de compensación			Total
	Total	C. públicos	C. privados	Total	C. públicos	C. privados	
Educación infantil	5.462	4.622	840	1.526	1.204	322	6.988
Educación primaria	22.893	19.215	3.678	11.792	9.416	2.376	34.685
Enseñanza secundaria obligatoria	6.984	5.712	1.272	6.361	4.879	1.482	13.345

* No incluye datos de Cataluña. ** No incluye datos ni de Canarias, ni de Cataluña.

Fuente: (1) MECD, *Estadísticas de la Educación en España 2000-2001*. (2) *Informe Consejo Escolar de Estado*. Curso 1999-2000.

ANEXO III-2

REPRESENTACIÓN DE ESTUDIANTES SOBRE ESCALAS DE FORMACIÓN DE LECTURA COMBINADA, CIENTÍFICA Y MATEMÁTICA, E INGRESO NACIONAL

Países	Sobre escala de formación lectura combinada		Sobre escala de formación científica		Sobre escala de formación matemática		PIB per cápita, 99 ($ USA)[1]	Gasto acumulado en instituciones educativas por estudiante, 98 ($ USA)[1]
	Media	S.E.	Media	S.E.	Media	S.E.		
Austria	507	(2,4)	519	(2,6)	515	(2,5)	24.600	71.387
Bélgica	507	(3,6)	496	(4,3)	520	(3,9)	24.300	46.338
Dinamarca	497	(2,4)	481	(2,8)	514	(2,4)	26.300	65.794
Finlandia	546	(2,6)	538	(2,5)	536	(2,2)	22.800	45.363
Francia	505	(2,7)	500	(3,2)	517	(2,7)	21.900	50.481
Alemania	484	(2,5)	487	(2,4)	490	(2,5)	23.600	41.978
Grecia	474	(5,0)	461	(4,9)	447	(5,6)	14.800	27.356

ANEXO III-2 *(Continuación)*

Países	Sobre escala de formación lectura combinada		Sobre escala de formación científica		Sobre escala de formación matemática		PIB per cápita, 99 ($ USA)[1]	Gasto acumulado en instituciones educativas por estudiante, 98 ($ USA)[1]
	Media	S.E.	Media	S.E.	Media	S.E.		
Irlanda	527	(3,2)	513	(3,2)	503	(2,7)	25.200	31.015
Italia	487	(2,9)	478	(3,1)	457	(2,9)	21.800	60.824
Noruega	505	(2,8)	500	(2,8)	499	(2,8)	27.600	61.677
Portugal	470	(4,5)	459	(4,0)	454	(4,1)	16.500	36.521
España	493	(2,7)	491	(3,0)	476	(3,1)	18.100	36.699
Suecia	516	(2,2)	512	(2,5)	510	(2,5)	23.000	53.386
Suiza	494	(4,3)	496	(4,4)	529	(4,4)	27.500	64.266
Reino Unido	523	(2,6)	532	(2,7)	529	(2,5)	22.300	42.793
Total	**499**	**(2,0)**	**502**	**(2,0)**	**498**	**(2,1)**	**–**	**–**
Media	**500**	**(0,6)**	**500**	**(0,7)**	**500**	**(0,7)**	**–**	**–**

[1] $ USA convertidos en PPPs.

Fuente: OCDE, *Knowledge and skills for life. First results form PISA 2000.*

2.2. SANIDAD

El año 2001 ha sido el último de convivencia entre servicios sanitarios de gestión transferida y no transferida en el ámbito del Sistema Nacional de Salud: los servicios sanitarios de las siete Comunidades Autónomas con competencias de gestión transferidas y el Insalud gestionando la sanidad de las diez Comunidades Autónomas restantes. La plena descentralización de la sanidad pública se alcanzó a finales de año tras largas negociaciones con las Comunidades Autónomas que habían de recibir las transferencias. A la complejidad de las mismas se ha añadido la coincidencia temporal de este proceso con la expiración del Acuerdo de Financiación de la sanidad vigente, la renovación del sistema LOFCA de financiación de las Comunidades Autónomas y la integración de la sanidad en el nuevo sistema general de financiación. Una vez llevadas a cabo las transferencias, es preciso llamar la atención sobre los problemas generados o no resueltos con ocasión de las mismas.

La inminencia del nuevo escenario competencial del Sistema Nacional de Salud (SNS) constituye una buena ocasión para analizar la situación de las principales variables del sistema, sus fortalezas y

debilidades, que deberán ser abordadas en el nuevo contexto: completar la reforma de la atención primaria, la eficiencia en la gestión de la atención especializada en especial respecto al problema de las demoras excesivas, las respuestas a retos emergentes como el envejecimiento o la discapacidad, las cada vez más frecuentes crisis de salud pública, los conflictos en las profesiones sanitarias o la situación de la investigación sanitaria en España. Valga señalar, un año más, la dificultad que reviste cualquier intento de análisis de estas cuestiones en un contexto carente todavía de un sistema de información sanitaria unificado y transparente, que obliga a acudir a fuentes diversas y que, cuando están dotadas de cierta homogeneidad, registran un acusado retraso.

Por último, en el año 2001 se han adoptado iniciativas de interés en terreno de la política de uso racional del medicamento, un amplio campo de intervención en el que cabe apreciar ciertos progresos. En este contexto, la cuestión de la racionalización del gasto farmacéutico ha sido abordada con la adopción de diversas medidas y acuerdos en desarrollo del Plan integral de medidas de control del gasto farmacéutico y uso racional del medicamento, al que se han sumado distintos colectivos implicados.

2.2.1. **La culminación de las transferencias sanitarias**

Desde que a comienzos de año se constituyeron las ponencias técnicas para estudiar el proceso de traspaso a cada una de las diez Comunidades Autónomas que restaban por recibirlo (Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia) se ha desarrollado un intenso proceso negociador hasta que a finales de 2001 se alcanzó un acuerdo con todas ellas, materializándose su contenido en los diez Reales Decretos de traspaso a las respectivas Comunidades Autónomas de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud.

La circunstancia de que la negociación se haya llevado a cabo por separado con cada una de las Comunidades Autónomas ha llevado a un predominio del enfoque económico en las transferencias. La financiación de los traspasos ha sido el elemento clave, que tuvo un momento determinante con la adopción del nuevo modelo de financiación autonómica suscrito en el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 27 de julio de 2001 sobre «Sistema de financiación de las Comunidades

Autónomas de Régimen Común», por el que se prevé la incorporación al mismo de las transferencias de la gestión de la asistencia sanitaria, en coherencia con la definitiva financiación de la misma exclusivamente a partir de transferencias del Estado. Dicha incorporación se produce en un momento en que se ha renovado el marco normativo de actuación de las Comunidades Autónomas en España en un intento de conciliar la descentralización fiscal y la consolidación presupuestaria[45]. La financiación de la sanidad, al igual que los servicios sociales, se integra en el nuevo sistema general de financiación, si bien conservando ciertas peculiaridades. Característica singular de este nuevo sistema es la vinculación de la aceptación del sistema, junto con la asunción de las competencias en materia de sanidad, a la cesión de determinados tributos. La incorporación de la sanidad al nuevo modelo se ha acompañado también de la modificación[46] del artículo 82 de la Ley 14/1986, General de sanidad y del artículo 86 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social para adaptar su antigua redacción al cambio de sistema.

Las necesidades de gasto se han determinado a partir de la liquidación para las Comunidades Autónomas con competencia sanitaria y de la liquidación para el Insalud-gestión directa en el año tomado como base (1999). Para la financiación del bloque de competencias de gestión de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social se establece un fondo general, dos fondos específicos (el Fondo «Programa de ahorro en incapacidad temporal» y el Fondo de cohesión sanitaria) y la garantía de mínimos (cuadro III-6).

Entre los criterios considerados para la distribución a las Comunidades Autónomas del denominado Fondo general la variable población protegida sigue siendo determinante (75 por 100), si bien destaca el peso adquirido por el factor envejecimiento de la población (24,5 por 100) y la introducción del criterio de insularidad (0,5 por 100).

El Fondo específico de ahorro en incapacidad temporal —programa ya existente en el modelo anterior— financia la adopción de

[45] Así, al citado Acuerdo del Consejo de Política Fiscal se sumaron la Ley 18/2001, de Estabilidad presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001 complementaria de la anterior.

[46] Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las Medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía.

CUADRO III-6

VALORACIÓN DE LOS TRASPASOS SANITARIOS (1)

(Financiación correspondiente al Sistema de Financiación de las CCAA de régimen común aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en sus sesiones de 27 de julio, 16 y 22 de noviembre de 2001, reflejado en los decretos de traspaso)

Comunidades Autónomas	Valoración de cargas financieras (en ptas. 1999)		Importe del Fondo «Programa de ahorro en incapacidad temporal»	
	Miles de euros	Millones ptas.	Miles de euros	Millones ptas.
Cantabria	399.677,9	66.500,8	3.187,2	530,3
La Rioja	202.829,6	33.748	1.586,7	264
Aragón	809.793,0	134.738,2	7.062,5	1.175,1
Castilla-La Mancha	1.094.097,5	182.042,5	10.297,7	1.713,4
Baleares	516.810,3	85.990	4.941,5	822,2
Madrid	2.989.397,6	497.393,9	30.233,9	5.030,5
Castilla y León	1.609.409,5	267.783,2	14.634,6	2.435
Murcia	674.072,3	112.156,2	6.664,0	1.108,8
Extremadura	692.023,4	115.143	6.323,9	1.052,2
Asturias	744.004,9	123.792	6.598,5	1.097,9

(1) El cuadro no refleja la valoración total de las necesidades de gasto, sino sólo los conceptos que han sido específicamente cuantificados en los RD de traspaso, a los que habrá que añadir el importe del Fondo de suficiencia, a determinar por el Ministerio de Hacienda, y de la garantía de mínimos para las Comunidades Autónomas que se vean perjudicadas con la aplicación de los nuevos criterios.

Fuente: Reales Decretos sobre traspasos a las Comunidades Autónomas de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud.

programas y medidas dirigidas al control del gasto relativo a esta prestación y a la mejora de la gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad Social para esta contingencia, correspondiendo su gestión financiera a la Tesorería General de la Seguridad Social. Su importe se ha fijado en 240,4 millones de euros, cuya distribución se efectuará mediante la variable «población protegida». Las reglas de aplicación de estas actuaciones, que se formalizarán mediante la suscripción de convenios bilaterales, serán, debidamente adaptadas, las recogidas en el Acuerdo Segundo («Reglas para las Actuaciones de Control del Gasto en las Prestaciones de Incapacidad Temporal») de la sesión del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de noviembre de 1997. En el momento de practicarse la liquidación definitiva del Sistema de financiación se tendrá en cuenta el cumplimiento por las Comunidades Autónomas de los objetivos anuales establecidos en este Programa

El Fondo de cohesión sanitaria se crea con el fin de garantizar la igualdad de acceso a los servicios de asistencia sanitaria públicos en

todo el territorio español, y la atención a ciudadanos desplazados procedentes de países de la Unión Europea o con los que España tenga suscritos Convenios de Asistencia Sanitaria recíproca. Su gestión corre a cargo del Ministerio de Sanidad y Consumo, que establecerá el procedimiento para compensar con cargo al mismo a las Comunidades Autónomas por la asistencia prestada a desplazados.

La garantía de mínimos se establece para garantizar que la financiación asignada a cada Comunidad Autónoma por el Fondo General, conforme al peso de los criterios fijados para su asignación (población protegida, envejecimiento e insularidad), sea igual al menos a la que tienen asignada conforme a la liquidación del año 1999.

Dentro del apartado de recursos financieros, en el nuevo sistema pierden peso las transferencias estatales al ampliarse su base tributaria y los porcentajes de descentralización del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y los impuestos especiales. Respecto a estos últimos, ha destacado como novedad dentro del nuevo sistema de financiación la creación, a través del artículo 9 de la Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2002, de un nuevo Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados hidrocarburos cuyos rendimientos quedarán afectados en su totalidad a la financiación de gastos de naturaleza sanitaria orientados por criterios objetivos fijados en el ámbito nacional[47].

En cuanto a las normas de evolución futura, el nuevo sistema impone a las Comunidades Autónomas la obligación de destinar a la gestión de la asistencia sanitaria de la SS, como mínimo, la financiación fijada inicialmente, actualizada con la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE). Esta tasa mínima de crecimiento igual para todas las Comunidades Autónomas supone otro elemento diferencial importante de la financiación sanitaria respecto al resto de los servicios. Durante los tres primeros años de vigencia del acuerdo, el Estado garantizará, en aquellas Comunidades Autónomas que hayan asumido las competencias de sanidad, que la evolución de los recursos asignados a este concepto crecerán de acuerdo con el PIB nominal. Igualmente y de cara al futuro, cuan-

[47] No obstante, la parte de los recursos derivados de los tipos de gravamen autonómicos podrá dedicarse a financiar actuaciones medioambientales que también deberán orientarse por idéntico tipo de criterios.

do se produzca una desviación de más de 3 puntos respecto de la media nacional en la variable población protegida de la Comunidad Autónoma respecto del total nacional, podrán entrar en funcionamiento las llamadas asignaciones de nivelación, cuyo objetivo es garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales (educación y sanidad) en todo el territorio, previa apertura de una negociación entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma.

Respecto a los recursos, personales y materiales, vinculados a las transferencias hay que tener en cuenta que éstas afectan a 139.564 puestos de trabajo, 82 hospitales públicos de la Seguridad Social y 35.734 camas hospitalarias.

Durante un periodo transitorio de tres meses ampliable a seis el Insalud prestará apoyo técnico a las Comunidades Autónomas en la puesta en marcha de sus Servicios de Salud, periodo tras el cual se procederá a la liquidación definitiva de este organismo. Conforme a la Constitución española y la Ley General de sanidad, el Ministerio de Sanidad y Consumo deberá seguir ejerciendo las actuaciones establecidas en el artículo 40 de la Ley General de sanidad[48], el ejercicio de la Alta Inspección, la coordinación general sanitaria, las relaciones y acuerdos sanitarios internacionales, así como la constitución y gestión del fondo de cohesión sanitaria contemplado por el nuevo sistema de financiación.

Problemas no resueltos: la articulación con la esfera de la Seguridad Social

En el año 2001 la negociación de los traspasos ha protagonizado la esfera sanitaria, al tiempo que se evidenciaba la necesidad de solucionar algunos problemas, tanto los que surgirán del nuevo escenario como otros que el sistema viene arrastrando, con carácter previo o, al menos, con cierta simultaneidad a la culminación del

[48] Determinación de requisitos técnico-sanitarios, en materia de medio ambiente, seguridad alimentaria, seguridad de los medicamentos, homologación y Registro de instalaciones centros, servicios y actividades sanitarias, homologación de programas de formación postgraduada y de especialización, homologación general de los puestos de trabajo de los servicios sanitarios, vigilancia epidemiológica, establecimiento de sistemas de información sanitaria y la realización de estadísticas de interés general supracomunitario, lucha contra el fraude en las prestaciones o servicios, elaboración de informes generales sobre salud pública y establecimiento de medios y sistemas de relación que garanticen la información y comunicación recíprocas entre la Administración sanitaria del Estado y las Comunidades Autónomas.

modelo de Sistema Nacional de Salud (SNS) previsto en la Ley General de sanidad.

Uno de los principales problemas que plantea el modo en que se han llevado a cabo los traspasos es la falta de previsión de un mecanismo de coordinación o cooperación entre los Servicios de Salud, y el sistema de Seguridad Social. No parece haberse tenido en cuenta en el proceso la naturaleza de la asistencia sanitaria como prestación del sistema de Seguridad Social, a la que permanece vinculada una parte importante de su patrimonio y que, por tanto, requiere un control y seguimiento por parte de los organismos competentes de la Seguridad Social. Por el contrario, las transferencias de la gestión de la asistencia sanitaria a las diez Comunidades Autónomas del Insalud se han llevado a cabo sin afrontar la articulación de un sistema de información que permita, desde la esfera de la Seguridad Social, el seguimiento de la gestión y el patrimonio de una de sus prestaciones, lo que constituye una de las carencias más graves del nuevo sistema.

Cuestiones pendientes: ley de coordinación

Por otro lado, la transferencia de los servicios sanitarios a las Comunidades Autónomas que integraban el territorio Insalud no significará autosuficiencia de cada uno de los nuevos Servicios de Salud, al menos a medio plazo. La convivencia que se daba en el ámbito del Insalud entre Comunidades con necesidades y recursos sanitarios muy dispares tendrá que suplirse con un reforzamiento de la cooperación entre los nuevos servicios de salud.

Sin embargo, las transferencias se han llevado a término sin una delimitación previa del contenido concreto del ámbito de la coordinación y la cooperación —competencias que conserva el Ministerio de Sanidad y Consumo—, a la espera de la aprobación de la llamada «ley de coordinación», que deberá garantizar la equidad en la asistencia sanitaria a todos los ciudadanos y regular la función de tutela del sistema. En este contexto se ha planteado reiteradamente la necesidad de redefinición del papel del Consejo Interterritorial de Salud (CISNS), órgano al que la Ley General de sanidad de 1986 encomendó la coordinación del Sistema Nacional de Salud.

En los cuatro Plenos celebrados en el año 2001 se han alcanzado acuerdos sobre salud laboral, propuestas para solucionar la inestabilidad en el empleo médico y sobre el Plan de medidas de

gestión sobre listas de espera. Se ha aprobado igualmente la metodología de trabajo para la elaboración del Plan Nacional para la Prevención y Control del Tabaquismo. El Pleno del CISNS acordó que las Comunidades Autónomas comenzaran a negociar con los Ministerios de Interior y Administraciones Públicas la incorporación de la sanidad penitenciaria, que asiste a unos 40.000 presos, al SNS. En cambio, no se ha conseguido consensuar durante el año 2001 la definición del modelo de atención sociosanitaria del SNS ni la definición del sistema de acreditación de actividades de formación continuada, mientras que otras cuestiones, como el diseño del Plan de calidad del SNS, se encuentran en proceso de elaboración

Plan de calidad y acreditación del Sistema Nacional de Salud

Respecto a este último aspecto, cabe recordar que en mayo de 2001 el pleno del Congreso de los Diputados instaba al Gobierno a que pusiera en marcha un «Plan de Calidad Total» para el Sistema Nacional de Salud, que incluyera «programas de acreditación» de los centros sanitarios para aquellas comunidades que no dispongan de programas de acreditación propios. Dicho plan, debería conceder especial relevancia a la mejora de los sistemas de información así como a la implicación de los profesionales. En el plazo de un año, el Ejecutivo tendría que remitir a la Comisión de Sanidad y Consumo de la Cámara Baja, para su conocimiento y debate, un informe sobre las actuaciones realizadas al respecto, así como las conclusiones y acuerdos alcanzados, si los hubiere. Los trabajos para la elaboración del Documento de bases para el desarrollo de dicho plan de calidad para el Sistema Nacional de Salud se están desarrollando en el seno de la Comisión para la Mejora de la Seguridad y de la Calidad del CISNS, órgano que deberá aprobar el Plan previamente a su remisión al Congreso

Durante el año 2001 no cabe hablar de grandes progresos en la implantación de un sistema de información homogéneo y transparente sobre la asistencia sanitaria en España, que contemple indicadores de acceso, recursos, funcionamiento y gasto del Sistema Nacional de Salud en su conjunto. Se trata de una necesidad acarreada desde que se produjo la primera transferencia hace más de veinte años y que en estos momentos, ultimada la articulación definitiva del SNS en diecisiete servicios de salud, resulta inaplazable. Es importante, por ello, que se materialice cuanto antes la elaboración de un sistema de información sanitaria para todo el

SNS, iniciativa aprobada por el Pleno del CISNS en el mes de julio.

Marco de las profesiones sanitarias

En el contexto de las profesiones sanitarias, durante 2001 se ha intentado buscar una nueva respuesta a la elevada temporalidad del empleo del personal al servicio del Sistema Nacional de Salud en diversos ámbitos. El 2 de agosto de 2001 se firmó el Acuerdo de la Mesa Sectorial sobre consolidación de empleo temporal en el Insalud. Posteriormente, y teniendo en cuenta el precedente de dicho Acuerdo, y los desiguales resultados de las diversas ofertas públicas de empleo aprobadas con anterioridad en distintos ámbitos[49], se aprobó la Ley 16/2001, de 21 de noviembre, por la que se establece un proceso extraordinario de consolidación y provisión de plazas de personal estatutario en las Instituciones sanitarias de la Seguridad Social de los Servicios de Salud del Sistema Nacional de Salud. Al objetivo de poner fin a la alta temporalidad que padece este colectivo, se sumaba la inminencia de la plena descentralización y la necesidad de evitar trasladar los problemas actuales a los nuevos servicios. Se pretendía asimismo con esta ley dar respuesta a la necesidad de compatibilizar la consolidación del empleo temporal con el derecho a la movilidad del personal estatutario que ya era fijo, todo ello sin menoscabo de la continuidad y la calidad asistencial. De hecho, por la proximidad de los traspasos arreciaron las pretensiones del personal temporal de hacerse fijo y del personal fijo de tener opción a un concurso de traslados antes de ser traspasados a la correspondiente Comunidad Autónoma. Por medio de la Ley 16/2001 se habilitó un procedimiento excepcional y extraordinario de consolidación de empleo, con el objetivo de transformar el actual empleo temporal en nombramientos estatutarios fijos. Una vez superada la fase de selección, basada en el sistema de concurso-oposición de carácter centralizado, los que la superen pasarán a la situación de expectativa de destino, que habilita para pasar a la fase de provisión, fase que también actúa como concurso de traslados para el personal estatutario fijo que desee participar

[49] Como se recordará, la última oferta pública de empleo del Insalud fue anulada por los tribunales por vulneración del derecho a la movilidad profesional. Al haberse celebrado ya la fase de traslados, los titulares exigieron realizar los cambios de destino, con la consiguiente protesta de los interinos ocupantes de las plazas, para los que el Insalud convocó un concurso de méritos, concurso finalmente anulado por el propio Insalud por defecto de forma.

en el mismo. Concluido el proceso que se celebrará durante 2002, los ulteriores sistemas de provisión y selección ordinarios deberán ajustarse a lo establecido en la Ley 30/1999, de 5 de octubre, de Selección y provisión de plazas de personal estatutario de los servicios de salud.

En el año 2001 se han celebrado las pruebas en aplicación del Real Decreto 1497/1999, por el que se regulaba el procedimiento excepcional de acceso a la especialidad de médicos especialistas sin título (MESTOS), a las que se presentaron 1.161 aspirantes, de los que 863 fueron declarados aptos, para optar a alguna de las 23 especialidades para las que se concluyó el proceso examinador, quedando pendientes la realización de las pruebas para otras 25 especialidades.

Por último, cabe mencionar que durante el año 2001 se ha avanzado en la preparación del futuro Estatuto Marco de las profesiones sanitarias, cuya articulación parece que se podría ir concretando definitivamente a lo largo de 2002.

2.2.2. **Atención Primaria**

En el año 2001 todavía no había finalizado la reforma de la Atención Primaria (AP) cuyos puntos de partida fueron el nacimiento de la especialidad de Medicina de Familia, el RD 137/1984 sobre estructuras básicas de salud y la entrada en vigor de la Ley General de sanidad de 1986. A ello se añade el hecho de la desigual implantación del nuevo modelo en el conjunto del Estado, que varía desde el 100 por 100 de cobertura en Navarra hasta el 67 por 100 del País Vasco (cuadro III-7). En torno a un 16 por 100 de la población con conjunto del SNS no disfruta todavía del nuevo modelo. Ello tiene repercusiones importantes, por cuanto a este último acompaña en mayor o menor medida una renovación de las infraestructuras (apertura de centros de salud y Equipos de Atención Primaria), mayor dedicación horaria, el uso sistematizado de la historia clínica, un importante incremento de recursos humanos, un proceso interno de gestión mediante contratos programa y, sobre todo, el acceso a una más amplia cartera de servicios preventivos (programas de salud materno-infantil, salud bucodental en niños, programas de *screening* poblacional

de cáncer de mama, atención a la menopausia, etc.) desconocidos en el antiguo sistema de cupos.

A pesar de las mejoras que ha supuesto la implantación del nuevo modelo a una gran mayoría de la población, la atención primaria no se ha convertido como se pretendía en el eje del sistema sanitario español. La falta de información desagregada para cada Servicio de Salud dificulta, una vez más, la aproximación a la dotación de recursos materiales en AP. No obstante, los indicadores disponibles arrojan la existencia de importantes diferencias que pueden estar denotando carencias en la planificación de los recursos. Así, entre Servicios de Salud se observan variaciones notables de hasta 400 Tarjetas Sanitarias Individuales (TSI) por facultativo: la media del SNS es de 1.374 TSI por facultativo, y el rango varía entre las 1.235 del Insalud y las 1.632 en Cataluña. No obstante, la distribución dista mucho de ser homogénea incluso dentro de cada Servicio de Salud ya que, por ejemplo, en el ámbito del Insalud, 1.317 médicos de familia (el 17 por 100) tienen asignadas menos de 500 TSI mientras que 107 (el 1 por 100) superan las 2.400. Por su parte, el porcentaje de pediatras con menos de 500 tarjetas es del 7 por 100 y con más de 1.800 el 1 por 100 (cuadro III-7).

Respecto a los medios materiales y los servicios disponibles, no todos los EAP —pertenezcan o no al mismo Servicio de Salud— están ofertando iguales procedimientos diagnóstico-terapéuticos: en algunos se han implantado nuevas atenciones que antes se realizaban en otros niveles (cirugía menor, control de anticoagulantes, realización de pruebas diagnósticas diversas, atención a pacientes terminales e inmovilizados, etc.) y en otros no. En el Informe SESPAS 2000[50] se aseguraba que, si bien los centros de salud se han dotado de material de rutina imprescindible (por ejemplo, oftalmoscopio), en muchos casos falta material para tareas nuevas, como cirugía menor o exploraciones ginecológicas. En el mismo sentido, se apuntaba que a la implantación de diversos sistemas informáticos no ha sucedido una evaluación posterior de su aportación a las mejoras en la información ni a la calidad de la asistencia. Las his-

[50] V. Ortún y J. Gérvas, en *Informe SESPAS 2000: la salud pública ante los desafíos de un nuevo siglo;* Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria, ed. Carlos Álvarez Dardet y Salvador Peiró. Granada: Escuela Andaluza de Salud Pública, pág. 364-369.

CUADRO III-7
RECURSOS EN ATENCIÓN PRIMARIA EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

Comunidades Autónomas	Población protegida (1)	EAP previstos	EAP funcionantes	%Población en EAP	Médicos de familia	Pediatras	Ratio facultativos/ población
Andalucía	6.774.675	351	254	71	3.982	883	1.393
Canarias	1.524.792	105	99	78	791	219	1.510
Cataluña	5.904.464	343	289	83	2.795	824	1.632
Valencia	3.833.506	240	222	80	2.113	600	1.413
Galicia	2.591.469	193	n.d.	n.d.	1.572	286	1.395
Navarra	503.945	53	53	100	310	75	1.309
País Vasco	2.041.507	126	Nd	67	981	269	1.633
Insalud	14.315.225	1.207	1.190	91	9.833	1.760	1.235
SNS	37.489.583	2.618	2.107	n.d.	22.377	4.916	1.374

n.d.: No disponible.
(1) Población recogida en el sistema de financiación 1997-2001.
Fuente: MSC, Insalud, *Los equipos de Atención Primaria. Propuestas de mejora*. Documento de consenso, 2001.

torias clínicas mecanizadas no se han generalizado y sólo se encuentran en algunos centros.

Por su parte, la demanda de atención es creciente, como confirman los indicadores de actividad. Como muestra, valga reflejar algunos datos provisionales referidos a 2001 en el ámbito del Insalud[51] y que confirman ese incremento constante de actividad en Atención Primaria. Atendiendo al número de consultas, ese año se registraron un total de 93.211.381 en medicina de familia, 10.510.079 en pediatría y 61.601.435 en enfermería, lo que supone en cada caso un aumento porcentual interanual del 2,0 por 100, del 3,5 por 100 y del 2,1 por 100. La presión asistencial (n.º de usuarios/profesional/día) se situó en 37,6 en medicina de familia, 24,5 en pediatría y 25,5 en enfermería, lo que refleja incrementos del 1,5 por 100, 2,3 por 100 y 1,4 por 100 en cada caso. La frecuentación (consultas/habitante/año) en medicina de familia (6,9) aumentó ligeramente (1,9 por 100, con respecto a 2000, mientras en pediatría (6,3) y enfermería se mantuvo prácticamente estable.

[51] Datos provisionales, Primer Borrador de la Memoria del Insalud 2001, abril de 2002.

Los tiempos de consulta se han identificado tradicionalmente como uno de los puntos más débiles de este nivel de atención. La necesidad de reducir la masificación de las consultas y de aumentar el tiempo medio de consulta (que pese a haber aumentado algo los últimos años se sitúa entre 4,7 y 6 minutos por paciente) ha sido el principal argumento de las demandas de cambios que desde diversos sectores y asociaciones profesionales se han manifestado con intensidad durante el año 2001. El origen de esta situación radica en un cúmulo de razones complejas y dependientes del caso concreto, entre las que probablemente quepa señalar tanto una insuficiencia de recursos como una planificación y organización inadecuadas. La escasez de personal administrativo obliga al personal sanitario a emplear una parte sustancial de su tiempo a actividades burocráticas en detrimento de las asistenciales; buena parte de las consultas en AP tienen motivos diferentes del acto médico, como la renovación de recetas en el caso de enfermedades crónicas o tratamientos largos (entre el 30 y el 40 por 100 de las recetas emitidas al año en AP en el Insalud). Otro problema frecuente en AP es el caso del denominado «paciente hiperfrecuentador», bien por causas que radiquen en el paciente o bien inducidas por fallos del sistema (en el Insalud, alrededor de un 30 por 100 de los pacientes generan el 80 por 100 de las consultas). La falta de personal de enfermería imposibilita el desarrollo de los programas de atención domiciliaria de enfermos crónicos o discapacitados. Por su parte, la necesidad de contención del gasto sanitario influye en la restricción de pruebas diagnósticas a los médicos de familia por parte de las administraciones sanitarias, mientras desde el nivel de asistencia primaria se requiere, por el contrario, una ampliación de las mismas como instrumento para garantizar la linealidad de la atención prestada y descongestionar, al mismo tiempo, la atención especializada.

La articulación entre el nivel de asistencia especializada y el de asistencia primaria sigue necesitando mejoras. La falta de recursos o medios de diagnóstico en primaria produce derivaciones a especializada que no serían necesarias. En ocasiones también se da el problema inverso: sólo un 35 por 100 de los pacientes que llegan a los centros de Atención Primaria con patologías causadas por un trastorno mental son diagnosticadas en este nivel para después derivarlos a los especialistas (según el mismo estudio[52], la prevalencia de estas alteraciones en usuarios de AP es del 25 por 100).

[52] *Medicina clínica*, 116/2001, 504-509.

Diversas soluciones se han ensayado durante el año 2001 para afrontar los problemas de la asistencia primaria. Para mejorar la articulación entre AP y atención especializada se han sugerido distintas respuestas. Algunas de ellas giran en torno a la idea de «sanidad sin escalones», que se sustenta en una gestión compartida de los recursos y otras centradas en la diversificación de formas de gestión, como el modelo practicado por el Instituto Catalán de la Salud (ICS)[53] a partir de fórmulas de autogestión por parte de los equipos de profesionales. También en otros Servicios de Salud, como el valenciano, se están diseñando o ensayando fórmulas de gestión que otorgan mayor autonomía y responsabilidad a los centros si bien en este campo el problema de la valoración de estas experiencias es muy acusado, dada la inexistencia de sistemas de evaluación o acreditación específicos para la asistencia primaria. En el ámbito del Insalud en el año 2001 se ha conseguido llegar a un acuerdo entre la Administración, los profesionales y diversos sectores implicados sobre propuestas de mejora en materia de incremento de tiempo asistencial, flexibilización de agendas de citación, organización interna, dotación de recursos, incremento de la capacidad resolutiva y mejoras en los sistemas de información[54].

2.2.3. **Atención especializada**

En vísperas de la plena descentralización, los datos publicados en el último Catálogo Nacional de Hospitales del año 2000 y por la última Encuesta de Establecimientos Sanitarios en Régimen de Internado del INE de 1995 mostraban importantes diferencias en dotación de recursos humanos y materiales en el SNS. Valga señalar que, como han recalcado estudios recientes[55], no se ha podido demostrar una relación directa entre dichas diferencias en recursos y la existencia de problemas de eficiencia o equidad. Pero

[53] Ejemplos de esta diversificación, apoyada en una oferta coordinada de servicios de atención primaria y especializada son los Consorcios Sanitarios de Barcelona, Terrassa y La Selva. Véase G. López i Casasnovas (Dir.), A. Rico Gómez (Coord.), *Evaluación de las políticas de servicios sanitarios en el Estado de las Autonomías*, Fundación BBV.

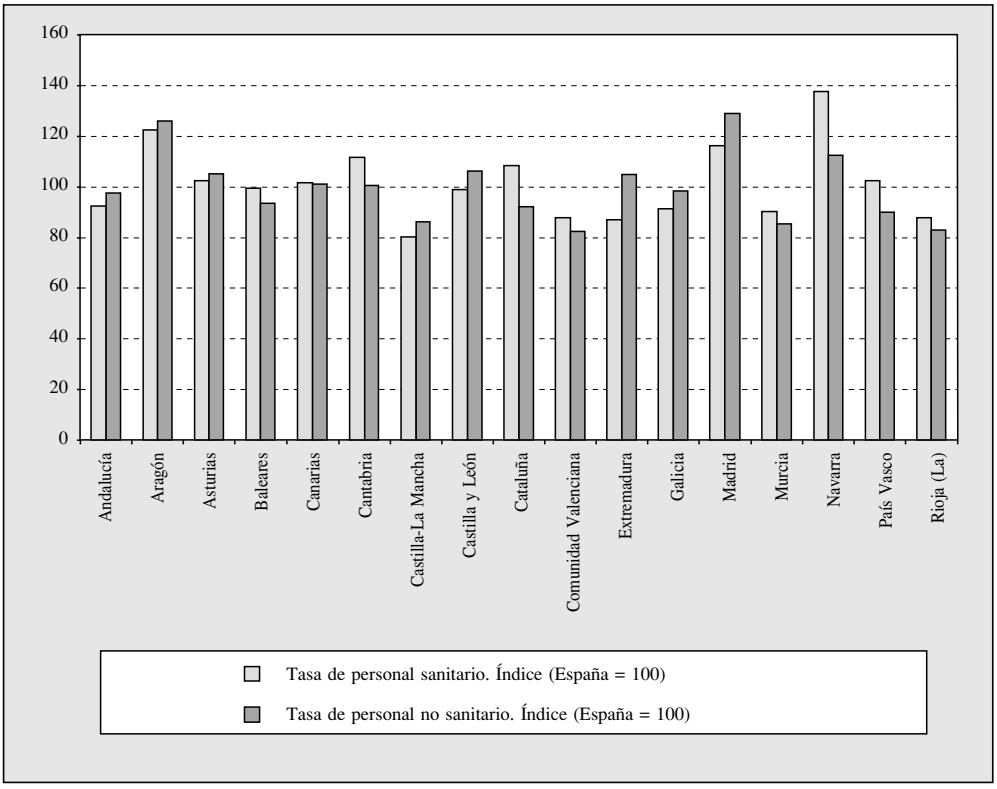
[54] MSC, Insalud, *Los equipos de Atención Primaria. Propuestas de mejora*. Documento de consenso, 2001.

[55] G. López i Casasnovas (Dir.) y A. Rico Gómez (Coord.), *Evaluación de las políticas de servicios sanitarios en el Estado de las Autonomías*, Fundación BBV 2001.

sí evidencian la necesidad de profundizar en modelos de evaluación de la gestión desde el punto de vista de la correspondencia entre necesidades reales y adecuación de las respuestas desde el sistema.

En el conjunto de hospitales públicos y privados, llaman la atención las diferencias interregionales en las tasas de empleo hospitalario, cuyos extremos se sitúan, por un lado, en las elevadas tasas de Navarra, Aragón y Madrid (con una media de 11,98, 11,36 y 11,03 empleos sanitarios hospitalarios por cada 1.000 habitantes) frente a las reducidas de Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y La Rioja (7,54, 7,92 y 7,93 por 1.000 habitantes) (gráfico III-1).

GRÁFICO III-1
INDICADORES DE RECURSOS EN EL SNS. PERSONAL SANITARIO Y NO SANITARIO. DISTRIBUCIÓN POR CCAA



Fuente: INE, *Encuesta de Establecimientos Sanitarios en Régimen de Internado, 1995*.

Por su parte, el clásico indicador de camas por 1.000 habitantes (3,9) mantiene según datos de Eurostat una distancia importante con la mayoría de los países europeos (por ejemplo, Francia: 8,9; Bélgica: 7,3; Alemania 7,3; Italia: 6,5) mostrando España la proporción más baja de este indicador junto con el Reino Unido (4,8) y Portugal (4,1). Las diferencias interregionales no son aquí muy acusadas, variando desde 5 camas por 1.000 habitantes en Cataluña hasta 3 en la Comunidad Valenciana. Atendiendo a la adscripción de las camas a determinadas finalidades asistenciales sí que llaman la atención importantes disparidades que, por otro lado, se reproducen en la distribución nacional de hospitales por finalidad asistencial. Así, mientras según el Catálogo Nacional de Hospitales del año 2000 más de la mitad de los hospitales de geriatría y/o larga estancia de la red nacional (105) estaban situados en Cataluña (54), comunidad seguida a distancia por Canarias (13) en cuanto a número de este tipo de instituciones. Navarra, Extremadura, Castilla-La Mancha y La Rioja no contaban con ninguno. Lo mismo ocurre con los hospitales psiquiátricos. Estas diferencias no son fácilmente explicables y requerirían un complejo análisis de correspondencia necesidades/recursos. Además de a una desigual dotación en infraestructuras, pueden responder al modelo de atención especializada por el que se haya optado en cada caso (macro-hospital general frente o junto a hospitales comarcales de pequeño tamaño, peso de la atención a domicilio, grado de desarrollo de la atención sociosanitaria, etc.) (cuadro III-8).

En todo caso, el indicador del número de camas/1.000 habitantes tiende a perder importancia en la medida en que en la medicina moderna se intenta evitar la hospitalización en cada vez mayor número de tratamientos, sustituyéndola siempre que es posible por técnicas que no requieran ingreso. Por ello, la existencia de hospitales de día, atención a domicilio y, sobre todo, la utilización de tecnologías menos agresivas y que reduzcan la posibilidad o la duración del internamiento son indicadores que comienzan a ser utilizados para completar la visión que proporciona la sola disponibilidad global de camas. La disponibilidad de equipos de alta tecnología sí refleja marcadas diferencias territoriales, más acentuadas en el caso de los aceleradores de partículas o los aparatos de litotricia. A excepción de Madrid, todas las Comunidades Autónomas pertenecientes hasta ahora al Insalud gestión directa arrojan una peor dotación de alta tecnología (cuadro III-8).

CUADRO III-8

ASISTENCIA HOSPITALARIA. INDICADORES DE RECURSOS MATERIALES. DISTRIBUCIÓN DE CAMAS POR CCAA

Comunidad Autónoma	Total camas	Camas por 100.000 hab.	Camas geriatría y/o larga estancia
Andalucía	23.689	324,3	2,9
Aragón	5.918	498,6	32,2
Asturias	4.563	420,8	20,0
Baleares	3.484	423,9	20,2
Canarias	8.336	498,4	77,4
Cantabria	2.501	473,2	30,3
Castilla-La Mancha	5.504	318,9	0,0
Castilla y León	9.974	400,9	12,9
Cataluña	31.456	506,7	96,0
Comunidad Valenciana	12.343	303,5	13,6
Extremadura	4.356	405,7	0,0
Galicia	11.052	404,8	2,9
Madrid	22.580	438,8	27
Murcia	4.037	356,9	20,9
Navarra	2.511	466,7	0,0
País Vasco	8.811	419,5	44,4
Rioja (La)	924	348,4	0,0
Ceuta y Melilla	569	435,6	0,0
TOTAL	162.608	404,5	29,6

Fuentes: MSC, *Catálógo Nacional de Hospitales a 31 de diciembre de 1999* e INE, *Padrón Municipal de Habitantes 1999*.

Actividad registrada en asistencia especializada en el Insalud

Respecto a la actividad registrada, los datos provisionales del año 2001, referidos únicamente al ámbito del Insalud, confirman la tendencia a la disminución del número de estancias, con la consecuente ligera disminución de la estancia media, y pese al incremento registrado en el número de ingresos (1,1 por 100). Lo anterior parece guardar relación con la potenciación de las alternativas a la hospitalización convencional. Así, en cirugía ambulatoria las intervenciones aumentaron en torno al 4,5 por 100. Los procedimientos ambulatorios fuera de quirófano lo hicieron un 13,5 por 100 (23.078 procedimientos más). Pero sobre todo, fue la actividad realizada en hospital de día la que más creció en todas sus líneas de actuación: los tratamientos oncológicos/SIDA sumaron 364.200, un 17,5 por 100 más que el año anterior; en geriatría se dieron 32.393 tratamientos (4,4 por 100 de incremento) mientras que psiquiatría fue el área que más aumentó, con 60.800 tratamientos y un aumento del 32,3 por 100 sobre el año 2000. Respecto al tipo de intervenciones, se apre-

CUADRO III-9

DISPONIBILIDAD DE EQUIPOS DE ALTA TECNOLOGÍA MÉDICA EN ESPAÑA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

(Tasas por millón de habitantes)

Comunidad Autónoma	TAC	RM	GAM	HEM	ASD	LIT	BCO	ALI
Andalucía	9,4	2,1	4,8	2,7	2,1	1,5	1,4	1,6
Aragón	11,0	4,2	4,2	4,2	4,2	1,7	1,7	0,8
Asturias	13,8	4,6	3,7	2,8	2,8	0,9	2,8	0,9
Baleares	20,7	8,5	7,3	3,7	4,9	3,7	1,2	2,4
Canarias	13,2	3,6	7,8	4,8	4,2	3,6	2,4	1,2
Cantabria	7,6	3,8	9,5	3,8	1,9	0,0	1,9	3,8
Castilla-La Mancha	7,5	2,9	3,5	1,7	1,7	1,7	0,6	0,0
Castilla y León	11,3	3,2	4,8	2,0	2,8	1,2	1,6	1,2
Cataluña	11,3	4,8	4,2	2,9	3,4	1,6	1,6	2,6
Comunidad Valenciana	11,3	4,2	4,4	3,4	3,7	2,2	1,2	2,5
Extremadura	9,3	1,9	3,7	0,9	1,9	0,0	1,9	0,9
Galicia	13,9	5,9	4,8	3,7	4,4	1,8	1,5	1,5
Madrid	12,4	7,8	8,6	6,2	5,1	1,7	1,6	2,7
Murcia	9,7	5,3	6,2	2,7	2,7	0,9	0,9	1,8
Navarra	14,9	7,4	14,9	3,7	3,7	3,7	1,9	7,4
País Vasco	11,9	6,2	6,7	4,3	5,2	1,9	1,9	2,4
Rioja (La)	7,5	0,0	3,8	0,0	0,0	0,0	3,8	0,0
Ceuta y Melilla	7,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL ESPAÑA	11,3	4,5	5,5	3,4	3,4	1,7	1,5	2,0

Nota: TAC= Tomografía Axial Computerizada; RM= Resonancia Magnética; GAM= Gammacámaras; ASD= Angiografía por Sustracción Digital; LIT= Litotricia Extracorpórea por Ondas de Choque; BCO= Bomba de Cobalto; ALI= Acelerador de partículas.

Fuente: MSC, *Catálogo Nacional de Hospitales a 31 de diciembre de 1999*.

cia un cierto aumento de la complejidad, expresada por ejemplo en el aumento de las motivadas por prótesis de cadera y rodilla (que aumentaron el 9,6 por 100), así como el crecimiento en el número de partos atendidos: 112.254, un 3 por 100 más que el año anterior.

El número de urgencias continúa su tendencia al alza, con un aumento del 4,5 por 100 respecto al año 2000 (243.570 urgencias más), con una disminución de los ingresos por esta causa (3,5 por 100) y el consiguiente aumento del indicador de presión de urgencias, lo que no deja de guardar relación con el problema de los excesivos tiempos de espera para acceder a la atención especializada (cuadro III-10).

CUADRO III-10
ATENCIÓN ESPECIALIZADA DEL INSALUD. INDICADORES DE ACTIVIDAD, 1998-2001

Indicador	1998	1999	2000	2001	Variación 01/00 (%)
Ingresos totales/1.000 hab.	82,60	84,21	85,88	86,85	1,1
Consultas totales/1.000 hab.	1.508,06	1.532,54	1.559,25	1.587,60	1,8
Urgencias totales/1.000 hab.	357,30	369,29	382,06	399,39	4,5
Intervenciones quirúrg. totales/1.000 hab.	55,86	54,76	55,80	57,33	2,8
Interv. quir. prog. con ingreso por día hábil	1.385	1.352	1.338	1.360	1,7
Interv. totales/día	2.151	2.108	2.143	2.208	3,0
Consultas totales/día hábil	86.866	88.291	89.814	91.448	1,8
Urgencias/día	13.758	14.220	14.671	15.379	4,8
Estancia media	8,1	8,0	7,8	7,9	–1,7
Índice de ocupación	79,9	8,3	80,8	80,7	–0,1
Índice de rotación	35,9	36,9	37,8	38,4	1,4
Presión de urgencias	66,5	68,1	69,2	69,8	1,0
% de urgencias ingresadas	14,4	14,6	14,5	14,0	–3,5
Relac. consultas sucesivas/primeras consultas	2,0	2,0	2,0	2,0	0,5

Fuente: Memorias del Insalud 1998-2000. Los datos de 2001 son provisionales y provienen del primer Borrador de Memoria del Insalud, 2001.

CISNS: propuestas de mejora de las listas de espera

El tiempo de espera para el acceso a la AE es un elemento definitorio de la calidad de la asistencia. Y sin embargo es un concepto que hasta ahora ha carecido de una definición homogénea para todo el SNS. Los criterios de cómputo y medida de las listas de espera varían de unos servicios de salud a otros, dificultando hasta ahora el conocimiento de los perfiles de uno de los tradicionales problemas de la asistencia especializada: los excesivos tiempos de espera. En el año 2001, como ya se ha mencionado, en el seno del Consejo Interterritorial de Salud el 1 de octubre se alcanzó un Acuerdo, consensuado por los representantes de todos los Servicios de Salud, sobre medidas para gestionar las listas de espera en el Sistema Nacional de Salud. Se aprobaba así la realización de una serie de acciones a corto y medio plazo para hacer frente a esta problemática, al tiempo que se definían unos criterios de medida estandarizados y un sistema de información periódica a la población. Se señalaron una serie de propuestas de actuación, cuyo objetivo es sentar las bases de una acción concertada de las distintas comunidades autónomas ante el problema y cuya premisa es garantizar la equidad. Entre dichas medidas, se prevé que cada

Servicio de Salud formule, en el plazo de un año, planes estratégicos integrales de acción. Se propone asimismo consensuar prioridades clínicas y establecer estándares y compromisos de espera, impulsando la protocolización de indicadores quirúrgicos y de los procesos según su repercusión y según las situaciones clínicas de los distintos pacientes. Se reconoce la necesidad de adecuar y optimizar los recursos sobre la base de las necesidades objetivas de cada ámbito territorial. Se considera necesario establecer en el seno del Consejo Interterritorial del SNS un observatorio de la evolución de las listas de espera en las distintas Comunidades Autónomas, dotado de un sistema adecuado de indicadores que permitan el análisis de la necesidades asistenciales y de otros factores que condicionan la presencia de listas de espera.

Otras medidas apuntan a la mejora de la gestión de los recursos sanitarios, con un impulso a la cirugía ambulatoria y otras fórmulas alternativas a la hospitalización tradicional, así como a asegurar el pleno rendimiento de los quirófanos, consultas y de la alta tecnología, a establecer incentivos y desincentivos financieros a los centros provisores vinculados al cumplimiento de objetivos estratégicos así como a desarrollar planes activos de coordinación Primaria-Especializada. Por último, cabe resaltar que el informe de base del Acuerdo del CISNS considera imprescindible establecer un sistema homogéneo, accesible y flexible de medida que permita disponer de información comparable para el análisis de la situación. Por ello se definen unos criterios homogéneos para el cómputo de la lista de espera así como para la clasificación de pacientes pendientes, en función de la causa que motiva la espera y se establecen además una serie de criterios e indicadores de medida para el cómputo de la lista de espera quirúrgica. Por último, se realiza una propuesta de información periódica a la opinión pública sobre la situación de la lista de espera quirúrgica.

2.2.4. **Salud pública**

En el año 2001 se han seguido sucediendo algunos episodios críticos en materia de salud pública que han sembrado el desconcierto entre los ciudadanos: la crisis de las «vacas locas», contagios de hepatitis C, brotes de legionelosis, reacciones adversas a la cerivastatina y fallecimientos de pacientes sometidos a tratamientos de

hemodiálisis. Las respuestas concretas a cada problema desde las Autoridades sanitarias han sido variadas (creación de la Agencia de Seguridad Alimentaria, Real Decreto sobre legionelosis, querellas contra empresas fabricantes, refuerzo de controles e inspecciones, etc), pero si cabe hablar de un elemento común resultante de todos ellos es la necesidad de mejorar la gestión de la información en riesgos públicos para la salud.

En materia de salud pública, reviste interés la situación con respecto a las enfermedades de declaración obligatoria. A este respecto, si bien la información disponible adolece de un retraso considerable en algunos casos, cabe destacar que, en relación con las repercusiones en la salud de la llamada crisis de las «vacas locas», según los últimos datos disponibles[56] no se ha registrado en nuestro país entre 1993 y abril de 2001 ningún caso de enfermedad de Creutzfeldt-Jacob (ECJ) relacionada con la encefalopatía espongiforme bovina y que todos los casos registrados (350) pertenecen a la forma clásica de la enfermedad. En el año 2000 se registraron 1.486 casos de meningitis, lo que supuso un sensible aumento de la tasa por 100.000 habitantes, que se situó en 3,8. En cuanto a la tuberculosis, según datos actualizados a 2001, en el año 1999 se habrían registrado todavía 8.298 casos, lo que supone una tasa de 21,1 por 100.000 habitantes, inferior a la registrada en 1998 (22,9) pero todavía elevada para un país desarrollado. Estudios recientes ponen de manifiesto, además, un desplazamiento de los colectivos más afectados, al descender entre las personas seropositivas y aumentar entre los inmigrantes[57], lo que da cuenta de la emergente necesidad de consideración del fenómeno migratorio en el diseño de la política sanitaria. En cuanto a enfermedades prevenibles por inmunización, en el año 2000 todavía se notificaron casos de sarampión (158) y tétanos (27). Los nuevos casos diagnosticados de SIDA han descendido notablemente como consecuencia de las mejoras en el pronóstico, tratamiento farmacológico y calidad de vida de las personas infectadas por VIH, lo que no refleja sin embargo la incidencia actual de nuevas infecciones.

---

[56] Ministerio de Sanidad y Consumo, *El Sistema Nacional de Salud en cifras*, 2001.

[57] Según información presentada por la Sociedad Española de Neumología y Cirugía Torácica (SEPAR) en la presentación del Día Mundial de la Tuberculosis el 24 de marzo de 2001.

2.2.5. **Atención sociosanitaria**

El tratamiento de las distintas situaciones de discapacidad y pérdida funcional (asociadas a la edad o por cualquier otro motivo) que generan dependencia, así como los problemas sanitarios estrechamente relacionados con situaciones de exclusión social son problemas emergentes que demandan respuestas específicas desde el SNS. Ciertamente son cuestiones que no se proyectan únicamente sobre el sistema sanitario y que la perspectiva sanitaria es en este punto difícilmente separable de la social. El envejecimiento de la población y su mayor longevidad plantean a los sistemas sanitarios el problema de los cuidados de larga duración, una demanda que, en un contexto más amplio, afecta a la definición y características de un sistema de atención sociosanitaria y protección a la dependencia que todavía está por desarrollar en nuestro país[58]. Pese a ser una de las cuestiones en proceso de estudio en el marco del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, no se ha podido llegar a un acuerdo en este punto en el año 2001.

Junto a las redes de cuidado informal, el sistema de apoyo formal o institucional a la dependencia abarca en estos momentos una amplia gama de servicios muy diversificados y con distinto grado de implantación en España (servicios sanitarios comunitarios y públicos, atención primaria, cuidados paliativos y rehabilitación, servicios de salud mental así como cuidados institucionales en viviendas, clínicas tuteladas, residencias, centros sociosanitarios, etc., y tratamientos para mejorar o retrasar el curso de la enfermedad y la discapacidad, etc.). Algunos Servicios de Salud, en mayor o menor coordinación con los

[58] Como se tratará en el capítulo dedicado a la Protección Social, el Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social, de abril de 2001 dedicó su apartado VIII a la cuestión de la dependencia, considerando necesario «abrir un periodo de análisis y debate social sobre cómo debe garantizarse la atención a la dependencia en nuestro país y el papel que ha de jugar el sistema de protección social en orden a que, antes de finalizar la legislatura pueda estar diseñada y aprobada una política de atención a la dependencia, con el rango oportuno». «En consecuencia, en el plazo de tres meses desde la firma del Acuerdo se constituirá una Comisión de Trabajo con la participación de los ámbitos competentes de las tres Administraciones Públicas, con la finalidad de llevar a cabo un análisis y elaborar las propuestas adecuadas sobre el marco jurídico en el que ha de incardinarse la cobertura de las situaciones de dependencia, así como la elaboración de las líneas básicas de actuación en esta materia, cuyos trabajos deberán estar finalizados antes del 30 de junio del año 2002».

servicios sociales han desarrollado programas de distinto alcance, naturaleza y características[59]. Sin ser en modo alguno comparables dan idea de la diversidad de iniciativas existentes.

La carencia de un modelo de atención sociosanitaria formal, junto a las dificultades de mantenimiento del sistema de apoyo informal o familiar tradicional hacen que a veces se produzcan utilizaciones inadecuadas del sistema sanitario produciéndose una «sanitarización» de los cuidados sociales (por ejemplo, en forma de hospitalizaciones, consultas médicas o prescripción de medicamentos innecesarias que están supliendo otras carencias de la red de atención social, como confirman diversos estudios[60]).

La demanda de dispositivos de apoyo para las patologías relacionadas con la edad se acrecienta además por los efectos del envejecimiento. Solamente en el momento actual el número de afectados por Alzheimer en España se sitúa en torno a 400.000. El Plan de atención a los enfermos de Alzheimer y otras demencias preveía destinar 40.000 millones de pesetas durante el periodo 1999-2001 para afrontar estas dolencias. El año 2001 se presupuestaron 850 millones de pesetas cantidad que, aun suponiendo un incremento del 57 por 100 con respecto al año 2000, no será suficiente para dar respuesta a un problema que desborda la perspectiva estrictamente sanitaria.

---

[59] El Programa catalán Vida a los años, en funcionamiento desde 1986, el Programa especial de atención sanitaria a pacientes ancianos, con enfermedades de larga evolución y en situación terminal (PALET) de la Comunidad Valenciana, de 1995; el Plan Integral a los mayores andaluces, o la reciente Ley de Atención a las Personas Mayores de Andalucía, etc. En el ámbito del Insalud, cabe mencionar el Programa de Atención a las personas mayores de 1998 y, dado que las Comunidades Autónomas de este ámbito ya disponían de las competencias en servicios sociales, hay que destacar la existencia de diversos planes con objetivos sociosanitarios, como el Plan de Atención a los Mayores 1998-2002 de Castilla-La Mancha, el Plan de Atención Sociosanitaria de Castilla y León aprobado en 1998, o el Plan de Mayores de la Comunidad Autónoma de Madrid de 1999.

[60] Por ejemplo, en el estudio de caso de F. Suárez *et. al* publicado en la *Revista Española de Salud Pública* n.º 3 mayo-junio de 2001 «Factores asociados con el uso y adecuación de la hospitalización en personas mayores de 64 años» arrojaba un porcentaje del 18,9 por 100 de los ingresos y un 49,9 por 100 de las estancias como evitables con mejoras en la gestión de las altas y bajas. En el mismo número, véase M.ª V. Zunzunegui, «¿Más servicios o mejores servicios? Calidad y eficiencia en los servicios hospitalarios para las personas mayores».

Por otro lado, dada la diversidad de criterios y recursos que dedican las distintas Comunidades Autónomas a la atención a los problemas de salud mental, el Ministerio de Sanidad y Consumo se ha propuesto abordar un estudio comparativo sobre la cobertura asistencial en esta área, iniciativa adoptada a raíz de la firma en el año 2001 de un Convenio Marco entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y CERMI que incluye varios protocolos con medidas específicas para una mayor adecuación de las respuestas del sistema sanitario a las necesidades de las personas con discapacidad así como la creación de varias Comisiones de Seguimiento. El convenio recoge una serie de medidas dirigidas a dar respuesta al problema más amplio de la atención a las personas con discapacidad, cuyas demandas desde el punto de vista sanitario no siempre están bien cubiertas. Entre las acciones previstas cabe destacar la propuesta de revisión y ampliación del catálogo ortoprotésico; la implantación del etiquetado especial de medicamentos y de información sobre productos tóxicos o peligrosos para determinados tipos de discapacitados; fomentar la investigación médica aplicada a la discapacidad; planificación conjunta de criterios de accesibilidad integral a todos los edificios, centros y dependencias; fomentar en la planificación sanitaria la atención especial a determinadas minusvalías con una especial relevancia como la enfermedad mental y la deficiencia auditiva en la infancia y juventud; inclusión de la discapacidad como módulo específico en los procesos de formación continua del personal sanitario del Insalud; promover el establecimiento de un turno especial para médicos, farmacéuticos y demás personal sanitario (ATS) con discapacidad en las pruebas selectivas de internos residentes; realización de campañas anuales de difusión sobre aspectos de la discapacidad relevantes socialmente, así como organización de seminarios especializados sobre Atención Sanitaria a Personas con Discapacidad.

Por último, cabe mencionar que en el marco del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social aprobado en el año 2001 se contemplaron una serie de acciones dirigidas a diversos colectivos caracterizados por la presencia de alguna discapacidad o dependencia. Llama la atención, en todo caso, la imprecisión tanto en la definición de necesidades de futuro como en las previsiones de gasto, que tienen un carácter fragmentario referido únicamente a algunas Comunidades Autónomas (cuadro III-11).

CUADRO III-11

DATOS BÁSICOS Y GASTO TOTAL PREVISTO EN SALUD EN EL MARCO DEL PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

(Objetivo 1.2: Fomento del acceso a todos los recursos, derechos, bienes y servicios)

Variable de referencia	Ejercicio 2000	Periodo 2001-2003	Fuentes/ Observaciones
Población universo			
1. Personas con dificultades físicas o psíquicas	3.528.221	–	Encuesta de Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud. INE 2001
2. Personas con problemas de drogas, alcohol, juego	1.247.177	–	Observatorio Drogas 2000 y estimaciones expertos
Población objetivo (P. vulnerable)			
1. Personas discapacitadas < 65 años con dificultad grave	482.000	–	Encuesta de Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud. INE 2001
2. Personas discapacitadas >65 años con dificultad grave	967.000	–	Encuesta de Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud. INE 2001
3. Personas adictas a drogas duras	51.000	–	Observatorio Drogas 2000
4. Personas alcohólicas graves	43.000	–	Estimaciones de expertos
5. Personas afectadas por VIH/SIDA	27.777	–	Registro Nacional de SIDA (Ministerio de Sanidad)
Gasto total previsto (millones ptas.) (a)	178.608	383.634	Cifras estimadas en base a información de las AAPP y de entidades colaboradoras.
Dependencia socio-sanitaria	126.800	273.888	Datos 9 CCAA
Programas SIDA	10.890	23.522	Datos MTAS, 3 CCAA y ONG
Programa enfermos mentales	2.672	5.669	Datos 4 CCAA
Plan Nacional contra las Drogas	38.246	80.555	Ministerio del Interior (Plan Nacional contra las Drogas) y MTAS

(a) La cifra total incluye sólo las partidas desarrolladas en los conceptos consignados a continuación.
Fuente: Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, 2001.

En este contexto, cabe recordar, como hizo el CES en su informe sobre el Proyecto del Plan de Acción, que la extensión del derecho a la asistencia sanitaria que introdujo la Ley Orgánica 4/2000, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España, supondrá no sólo una ampliación de la población cubierta, sino que requerirá respuestas adecuadas del sistema hacia grupos de personas con demandas de salud específicas y procedentes de países con diferente grado de desarrollo y educación sanitaria.

2.2.6. **Investigación y desarrollo en sanidad**

En España, los objetivos del Plan Nacional de Investigación científica, Desarrollo e Innovación tecnológica 2001-2003 que guardan relación con el sector sanitario se concretan en el área de la biomedicina y la biotecnología. La biomedicina comprende la investigación, desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías (con atención específica a la investigación genómica y sus consecuencias, el desarrollo de modelos animales y celulares para el estudio de enfermedades humanas, la terapia génica e ingeniería celular tisular y la investigación farmacéutica), la investigación clínica, fisiopatológica y terapéutica y la investigación epidemiológica, en salud pública y en servicios de salud. El área de biotecnología abarca la aplicada al análisis y diagnóstico (desarrollo de herramientas para diagnóstico y seguimiento de enfermedades como cáncer, cardiovasculares o neurovegetativas, así como los aspectos relacionados con el envejecimiento y otras patologías), a organismos transgénicos y a ingeniería de procesos biotecnológicos.

La necesidad de mejorar la posición de España en I+D es evidente si consideramos que mientras la media del gasto total en la Unión Europea se sitúa en torno al 2 por 100, la media española no logra superar el 0,9 por 100 del PIB desde hace años. Considerando la distribución del gasto total (procedente de financiación pública y privada) en actividades de I+D en los distintos campos científicos, el destinado a las ciencias médicas representa en nuestro país aproximadamente el 13,4 por 100, unos 111.375 millones de pesetas[61]. La aplicación presupuestaria anual a investigación biomédica y biotecnológica a través de los Ministerios de Ciencia y Tecnología y de Sanidad y Consumo se sitúa en torno a 65.000 millones de pesetas anuales. El Instituto de Salud Carlos III, organismo público de apoyo científico-técnico al MSC y a los Servicios de Salud autonómicos, efectúa convocatorias anuales para el fomento de la investigación que se gestionan a través del Fondo de Investigación Sanitaria, dependiente administrativamente del Instituto. Las áreas principales de atención en el ámbito de las cien-

[61] MCYT, *Indicadores de I+D,* 2001 (los datos alcanzan hasta el año 1999). El mayor gasto se concentra en el campo de la ingeniería y la tecnología (52,9 por 100), seguido de ciencias exactas y naturales (18,5 por 100). Por debajo de las ciencias médicas están las ciencias agrarias y las ciencias sociales y humanas.

cias de la salud son la investigación básica, la investigación clínica, la clínica experimental y de salud pública en las instituciones del SNS, universidades y organismos públicos de investigación.

La secuenciación del genoma humano en el año 2001 ha abierto las puertas a una renovación de la práctica científica y clínica en el futuro, con repercusiones sociales y económicas de gran trascendencia, lo que requiere una reconsideración de la política de investigación sanitaria acorde con las nuevas expectativas. Hasta este año, España no contaba con una acción estratégica e integral definida en este campo. La previsión presupuestaria dedicada por el Plan de I+D a este campo para el trienio 2001-2003 es de 26.000 millones de pesetas, de los que en el año 2001 se habrían puesto ya a disposición de la investigación genómica unos 9.000 millones.

Las actuaciones son de diversa índole: fomento de proyectos de investigación en este ámbito, actuaciones sobre los recursos humanos, actuaciones para la constitución de redes de coordinación, ayudas para el desarrollo de infraestructuras científico-tecnológicas, actuaciones en el marco del desarrollo tecnológico en relación con las empresas existentes dentro del Programa Profit; fomento de la creación de nuevas empresas de base tecnológica en la iniciativa Neotec y ayudas a través de parques científicos y tecnológicos, así como creación de unidades de apoyo o referencia tecnológica para el desarrollo de la genómica y proteómica.

Entre esas actuaciones hay que mencionar específicamente la inversión dedicada a través del Fondo de Investigación Sanitaria en investigación genética, que en los últimos cinco años ha sido de 2.250 millones de pesetas. En el año 2001 se han dedicado 1.300 millones y existían 24 grupos investigadores con proyectos en marcha financiados por esta vía. El presupuesto destinado en el año 2001 por el Instituto de Salud Carlos III a programas de formación e investigación fue de 5.462 millones de pesetas, entre cuyas áreas prioritarias de actuación figura también la investigación genómica y proteómica.

Novedad importante en el planteamiento de la investigación en este campo fue la constitución de la Fundación para el desarrollo de la investigación en genómica y proteómica, acordada en noviembre de 2001 por el Consejo de Ministros. La Fundación pre-

tende aunar esfuerzos y coordinar todos los grupos de investigación en genómica y proteómica, evitando disfunciones y fomentando la cooperación con el sector privado.

Las fundaciones de investigación han estado tradicionalmente presentes en el campo de la investigación sanitaria y se han visto impulsadas en el año 2001, en el ámbito del Insalud, con la aprobación de la constitución de ocho nuevas fundaciones en otros tantos hospitales de la red (siete en Madrid y uno en Baleares).

En el mismo contexto de colaboración público-privada para una potenciación de la I+D+i en el área sanitaria es necesario destacar, por sus repercusiones de futuro en este campo, la firma del Pacto por la estabilidad y la innovación, suscrito por Farmaindustria y el Ministerio de Sanidad el 31 de octubre de 2001 (que será efectivo a partir de 2002), que forma parte del Acuerdo para la elaboración de un Plan Integral de Medidas de Control del Gasto Farmacéutico y Uso Racional del Medicamento. Dicho Pacto recogió el compromiso de intensificar las inversiones en I+D por encima del PIB hasta alcanzar, como mínimo, 1.352 millones de euros entre 2002 y 2004, de los cuales, la tercera parte se destinará a financiar actividades fuera de los laboratorios (hospitales, instituciones de investigación, etc). Adicionalmente, la industria dotará un fondo para financiar proyectos estratégicos de investigación sanitaria III (oncología, enfermedades cardiovasculares, genómica) que gestionará el SNS a través del Instituto de Salud Carlos III. Dicho fondo contará con una provisión total de 8.319,3 millones de euros, de los que 150,25 millones de euros constituyen dotación fija, mientras el resto serán aportaciones complementarias en función de la tasa de crecimiento de las ventas de especialidades farmacéuticas al SNS.

Estos compromisos supondrán un incremento en torno a 2 puntos del porcentaje de ventas dedicado hasta el momento por la industria a I+D+i, lo que implicará que dicho porcentaje se aproxime al 10 por 100 anual. A fin de favorecer la planificación de las inversiones de la industria farmacéutica a medio plazo en I+D+i, el Ministerio se comprometió, por su parte, a mantener un marco regulador estable y predecible. En todo caso, si el incremento anual de las ventas a través de recetas dispensadas por oficinas de farmacia y valoradas a precio de venta laboratorio supere en tres pun-

tos el índice referencial (el PIB nominal), se procederá a la revisión del acuerdo.

También en el Acuerdo suscrito con la Federación de Distribuidores Farmacéuticos se prevé, por parte del Ministerio, el compromiso de cooperar para la creación de un marco de seguridad en el establecimiento de los márgenes de los almacenes farmacéuticos y, de forma análoga al acuerdo suscrito con los laboratorios productores, en el supuesto de que los ingresos brutos anuales resultantes de la factura del SNS superen el PIB nominal + 3 puntos, la distribución mayorista aportará la totalidad de los ingresos que sobrepasen ese indicador, aportación que se realizaría a través del Instituto de Salud Carlos III, correspondiendo su finalidad con los proyectos de investigación indicados en el acuerdo con la industria farmacéutica.

2.2.7. **Política de uso racional del medicamento**

Durante el año 2001 se han producido iniciativas destacables en el campo de la política de uso racional del medicamento. La necesidad de fomentar un uso racional de los medicamentos, tanto desde el punto de vista de la prescripción y administración responsable por los profesionales, como de su uso racional por parte de los usuarios. viene siendo avalada por la evolución de distintos indicadores algunos de los cuales también son expresivos de ciertas mejoras en este campo. A modo de ejemplo, estudios recientes[62], vinculaban cerca del 12 por 100 de los ingresos médicos (excluyendo quirúrgicos y pediátricos) a través de urgencias en un gran hospital a «problemas relacionados con la medicación» (tanto por efectos adversos como por errores en su utilización), siendo mayor el riesgo de este tipo de ingreso en los mayores de 65 años, mientras que un 68,4 por 100 de los ingresos por esta causa serían evitables. Por otro lado, si bien los elevados niveles de resistencias antimicrobianas en España (el más alto de Europa occidental, junto con Francia[63]) constituyen

[62] J. Ribas (Dir.), «Problemas relacionados con la medicación como causa del ingreso hospitalario», en *Medicina Clínica*, 23 de febrero de 2002. Volumen 118-Número 06.

[63] Según las conclusiones del Estudio PROTEKT, sobre control y vigilancia microbiológica, que se inició en 1999 en el que participan 90 centros de distintos países, entre ellos, siete españoles.

un indicio de utilización inadecuada de antibióticos en nuestro país, hay que destacar la considerable disminución en el consumo de estos medicamentos apreciada entre 1996 y el año 2000[64], atribuible en buena medida a la política de uso racional del medicamento.

Plan integral de medidas de control del gasto farmacéutico y uso racional del medicamento

Junto a las anteriores consideraciones, en el marco de acción de la política de uso racional del medicamento, la cuestión del gasto farmacéutico ha seguido ocupando un lugar prominente a lo largo de 2001, habiendo destacado este año por la adopción de distintas actuaciones en desarrollo de la moción parlamentaria aprobada el 19 de diciembre de 2000, por la que se instaba al Gobierno, en primer lugar, a diseñar conjuntamente con las Comunidades Autónomas a través del CISNS, un plan integral de medidas de control del gasto farmacéutico y uso racional del medicamento y, en segundo lugar, a encauzar las conversaciones con los sectores implicados[65] para propiciar acuerdos de amplio alcance.

Los principios de dicho plan eran:

— consolidar y mejorar la calidad de la prestación y prescripción de medicamentos del Sistema Nacional de Salud, así como su uso racional;

— consolidar y mejorar la calidad de la prestación farmacéutica, desarrollando los aspectos contenidos en la Ley General de Sanidad sobre la consideración de la oficina de farmacia como establecimiento sanitario, involucrado por tanto en la dispensación sanitaria del medicamento y en el uso racional del mismo;

— establecer un diagnóstico común sobre los factores que determinan el crecimiento del gasto farmacéutico, fijando las actuaciones y compromisos que deben asumir las distintas instancias interesadas para lograr un horizonte de estabilidad.

[64] *Medicina clínica* 118/2002.

[65] Farmaindustria, como interlocutor del sector de productos y fabricantes de medicamentos, Consejo General de Colegios Oficiales de farmacéuticos y Federación Empresarial de Farmacéuticos Españoles, como interlocutores del sector de las oficinas de farmacia; la Federación de Distribuidores Farmacéuticos, como interlocutor del sector de distribución de mayoristas; el consejo general de colegios oficiales de médicos, como interlocutor de los facultativos, y las once asociaciones de consumidores y usuarios que integran el consejo de consumidores, como interlocutores del sector de usuarios del SNS.

El Plan integral de medidas de control del gasto farmacéutico y uso racional del medicamento se sustenta en los acuerdos alcanzados con los distintos sectores implicados. Por su estrecha vinculación con el futuro de la I+D+i en materia sanitaria ya se ha hecho mención en el apartado anterior a los Acuerdos alcanzados con la industria farmacéutica y distribuidora.

A través de los acuerdos con el Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos y con la Federación Empresarial de Farmacéuticos Españoles se consolida el modelo de márgenes y descuentos establecidos en el Real Decreto-Ley 5/2000, de 23 de junio, sobre Medidas urgentes de contención del gasto farmacéutico público y racionalización del uso de los medicamentos. Se prevé asimismo la adopción de las medidas precisas para actualizar anualmente, en función de la evolución del gasto en especialidades farmacéuticas a través de recetas del SNS, la escala de deducciones para los productos de más de 20.000 pesetas. Las oficinas de farmacia se comprometen además a realizar aportaciones al SNS en el supuesto de que el crecimiento porcentual de sus beneficios comerciales brutos anuales supere el porcentaje correspondiente al PIB nominal más tres puntos. El acuerdo valora la implantación generalizada de un modelo de atención farmacéutica en las oficinas de farmacia basado en su naturaleza de establecimientos sanitarios. Del mismo modo, las partes se comprometen a colaborar en el diseño de estrategias orientadas a la consolidación en el mercado de las especialidades farmacéuticas genéricas, a fomentar su utilización, a promover medidas relativas a la mejora de la formulación magistral y la preparación oficinal por parte de las oficinas de farmacia, así como a cooperar en la puesta en marcha de la receta electrónica, desarrollo de medios de control informático y en la elaboración de estrategias orientadas a mejorar el sistema de codificación de medicamentos y de productos sanitarios.

En el Acuerdo alcanzado con la Organización Médica Colegial las administraciones sanitarias se obligan a adoptar medidas para asegurar a los profesionales de la medicina el acceso a una información terapéutica independiente de carácter institucional; la formación continuada en áreas de su interés, principalmente en el uso racional de los medicamentos; y el respeto a la libre facultad de prescripción. Los facultativos, por su parte, cooperarán en acciones de fomento de los medicamentos genéricos. Se comprometen asi-

mismo a intensificar la colaboración en la función de farmacovigilancia y a asumir la cooperación en proyectos relacionados con la sociedad de la información y la puesta en marcha de la receta electrónica.

El Acuerdo con las asociaciones de consumidores y usuarios que forman el Consejo General de Consumidores y Usuarios se basa en el diseño de estrategias de promoción de la salud y prevención de la enfermedad mediante campañas informativas sobre hábitos saludables y riesgos inherentes a la automedicación; actuaciones orientadas a la formación de expertos de las organizaciones de consumidores, promoción de la utilización de los medicamentos genéricos y difusión del funcionamiento del sistema de precios de referencia. Se trata de iniciativas, que, no obstante, no han alcanzado desarrollo práctico.

Por último, cabe señalar que está prevista la creación de comisiones mixtas de carácter paritario para el seguimiento del cumplimiento de los acuerdos.

Crecimiento más contenido del gasto farmacéutico en 2001

Atendiendo a los datos provisionales de gasto farmacéutico en el año 2001 (cuadro III-12), el gasto en recetas del Sistema Nacional de Salud ascendió a 1,2 billones de pesetas, lo que representa un aumento del 7,9 por 100 con respecto al año anterior,

CUADRO III-12
GASTO FARMACÉUTICO PÚBLICO POR SERVICIOS DE SALUD, 1996-2001
(Miles de pesetas)

Organismo gestor	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	M. ptas.	Var. %	M. ptas.	Var. %	M. ptas.	Var. %	M. ptas	Var. %	M. ptas.	Var. %	M. ptas.	Var. %
INSALUD	290.770	11,2	304.222	4,6	336.513	10,6	370.219	10,0	396.573	7,1	432.938	9,2
S. Andaluz	152.485	9,9	158.848	4,2	173.034	8,9	184.888	6,8	198.318	7,3	212.042	6,9
S. Canario	29.687	11,9	31.910	7,5	35.580	11,5	39.757	11,7	43.271	8,8	47.724	10,3
I. Catalán	136.418	13,4	145.750	6,8	160.770	10,3	176.778	9,9	190.019	7,5	200.728	5,6
S. Gallego	56.715	11,5	61.425	8,3	69.203	12,7	77.604	12,1	83.348	7,4	90.904	9,0
S. Navarro	10.432	10,0	10.932	4,8	12.207	11,7	13.607	11,5	14.588	7,2	15.730	7,8
S. Valenciano	97.179	11,0	102.199	5,2	112.959	10,5	126.167	11,7	135.935	7,7	147.537	8,5
S. Vasco	38.990	12,2	41.504	6,4	46.536	12,1	52.014	11,8	56.652	8,9	59.938	5,5
Total nacional	812.677	11,4	856.790	5,4	946.804	10,5	1.041.035	10,0	1.118.707	7,5	1.207.374	7,9

Fuente: Insalud, *Indicadores de la prestación farmacéutica*, varios años. Para 2001, avance de datos de la Dirección General de Farmacia y Productos sanitarios del MSC.

ligeramente superior al registrado en dicho año, pero por debajo de los anteriores. De adquirir estos datos carácter definitivo, el crecimiento del gasto se habría situado dentro de los niveles asumibles marcados por el Gobierno (3 puntos por encima del PIB nominal). Por servicios de salud, el Servicio Canario fue el que registró un mayor incremento (10,3 por 100), seguido por el Insalud-gestión directa (9,2 por 100), el Servicio Gallego (9 por 100), el Servicio Valenciano (8,5 por 100), el Servicio Navarro (7,8 por 100), el Servicio Andaluz (6,9 por 100), el Servicio Catalán (5,6 por 100) y el del País Vasco (5,5 por 100).

El gasto medio por receta fue de 1.943 pesetas (un 3,6 por 100 por encima del año anterior), entre las 2.111 pesetas/receta de Galicia y las 1.848 pesetas/receta de Andalucía. En el ámbito del Insalud, el gasto medio por receta fue de 1.921 pesetas.

Fomento de los medicamentos genéricos y precios de referencia

En 2001 se ha puesto en funcionamiento el sistema de precios de referencia en la financiación de medicamentos con cargo a fondos de la Seguridad Social o a fondos estatales afectos a la sanidad. Como se recordará, pese a que la aprobación de su implantación se produjo en 1999[66], la obligación de sustitución por el farmacéutico (cuando el médico del SNS haya prescrito una especialidad que supere el precio de referencia que le corresponda), así como la aplicación de los nuevos precios a efectos de facturación respecto a la parte del gasto satisfecho por el SNS entraron en vigor en diciembre de 2000. En la segunda mitad de 2001 se comenzó a preparar una revisión de los precios de referencia vigentes y a la aprobación de nuevos conjuntos homogéneos que finalmente entraría en vigor en 2002, medida sobre la que el CES tuvo ocasión de pronunciarse en su Dictamen 5/2001[67].

---

[66] El establecimiento de este sistema se reguló por Real Decreto 1035/1999, de 18 de junio, desarrollado posteriormente por la Orden de 13 de julio de 2000 por la que se determinan los conjuntos homogéneos de presentaciones de especialidades farmacéuticas y se aprueban los precios de referencia.

[67] Dictamen 5/2001, sobre el Proyecto de Orden Ministerial, por la que se determinan los conjuntos homogéneos de las presentaciones de especialidades farmacéuticas, se aprueban los correspondientes precios de referencia y se revisan los precios de referencia aprobados por Orden de 13 de julio de 2000. Aprobado en la sesión ordinaria del Pleno de 19 de diciembre de 2001.

Por tanto, es razonable pensar que parte de la contención registrada por el crecimiento del gasto público en medicamentos en el año 2001 es atribuible a la aplicación del sistema de precios de referencia durante este año. A ello se añadirían los efectos que continuarían surtiendo medidas ya adoptadas en años anteriores. Cabe recordar, entre ellas, que a mediados de 1999 se estableció una importante reducción de los márgenes de los almacenes farmacéuticos en la distribución[68], así como de los precios industriales máximos[69]. Y a mediados de 2000[70] se establecieron medidas cuyos efectos se han hecho notar en los datos de 2001, puesto que su entrada en vigor se produjo avanzada la segunda mitad de 2000. Entre ellas, una nueva reducción de los márgenes profesionales para oficinas de farmacia y almacenes farmacéuticos, así como determinados descuentos al SNS según facturación mensual de las oficinas de farmacia.

Unido a lo anterior, durante 2001 se ha podido apreciar un mayor desarrollo del mercado de medicamentos genéricos, paralelo a la evolución del sistema de precios de referencia, así como un notorio aumento de su prescripción por parte de los facultativos. La autorización y registro de especialidades farmacéuticas genéricas (EFG) se ha triplicado entre septiembre de 1999 y el mismo mes del año 2001, pasando de 307 especialidades a 949. El número de principios activos existentes como genéricos en el mismo periodo se ha duplicado, pasando de 57 a 86.

Es de esperar que la adopción del Pacto por la Estabilidad del gasto farmacéutico (Pacto que, a diferencia de algunas de las medidas mencionadas con anterioridad cuenta con el valor añadido de su carácter consensuado con los sectores implicados) contribuya a consolidar esa línea de contención del gasto farmacéutico y, en especial, de fomento de uso racional del medicamento.

---

[68] Por Real Decreto-Ley 6/1999, de 16 de abril, de Medidas urgentes de liberalización e incremento de la competencia.

[69] Mediante Real Decreto-Ley 12/1999, de 31 de julio, de Medidas urgentes para la contención del gasto farmacéutico en el SNS.

[70] Mediante el Real-Decreto Ley 5/2000, de 23 de junio, de Medidas urgentes de contención del gasto farmacéutico público y de racionalización del uso de los medicamentos.

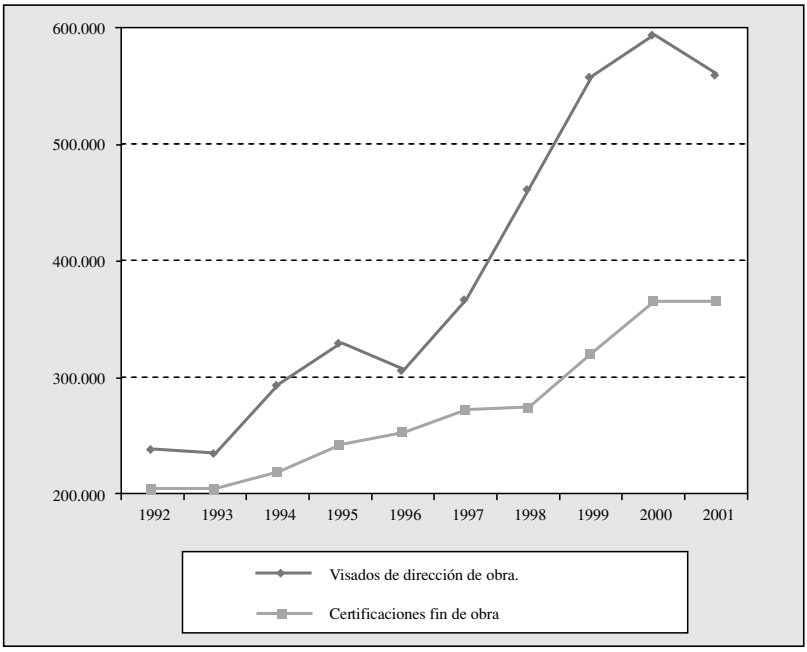
2.3. VIVIENDA

2.3.1. **Panorama general**

Un mercado con un elevadísimo n.º de viviendas en propiedad, secundarias y vacías

La renovación del parque de viviendas en España durante la última década ha sido muy importante El crecimiento del *stock* ha pasado de 17.160.175 viviendas en 1991 a 21.111.754 en 2001. Sin embargo, en los dos últimos años se han mostrado síntomas de desaceleración en el ritmo de edificación, producto del reajuste de los elevados volúmenes de producción de periodos anteriores y del debilitamiento de la demanda de segunda residencia. En el año 2001, el nivel de terminación de viviendas (gráfico III-2) ha sido sólo un 5,7 por 100 inferior al observado en 2000, a pesar del elevado número de viviendas iniciadas en España, que alcanza un total de 561.186 unidades en el año 2001. Aún así, las más de 500.000 iniciadas en los años 1999, 2000 y 2001, están muy por encima de las previsiones de demanda de vivienda a largo plazo realizadas por diferentes expertos y que se sitúan en torno a las 350.000 unidades anuales.

GRÁFICO III-2
VIVIENDAS INICIADAS Y TERMINADAS, 1992-2001



Fuente: Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico*.

Este crecimiento del *stock* de vivienda podría hacer pensar en una situación satisfactoria, pero si tenemos en cuenta la evolución del parque de viviendas según su uso, el mercado nacional presenta un porcentaje elevadísimo de viviendas[71], secundarias y vacías, por ello, la relación entre el parque de viviendas y el número de habitantes, es poco significativa referida a España, llegándose incluso a producir importantes desajustes con las necesidades reales de viviendas. El número de viviendas en España se sitúa en torno a unos 21 millones, de las cuales 13,1 millones corresponden a hogares que las utilizan como residencia habitual (cuadro III-13). El resto, unos 7 millones, es decir, una tercera parte del total (34 por 100), se destinan a segunda residencia o están desocupadas, cifra que se ha incrementado en 1,5 millones en los últimos 10 años.

La presencia de las viviendas principales ha disminuido notablemente, pasando de representar el 94 por 100 del parque en 1950, al 64 por 100 en la actualidad, por el incremento del peso en el parque residencial de las viviendas desocupadas (incremento 12 puntos porcentuales) y de las viviendas secundarias (15 puntos porcentuales).

Un parque de alquiler insuficiente, estrecho y con dificultades de acceso

Respecto al régimen de tenencia, la propiedad de la vivienda habitual es hoy día absolutamente predominante en este país (82 por 100). España, junto con Grecia e Irlanda[72], se sitúan a la cabeza entre los países europeos en este régimen de tenencia.

Pero esta situación no siempre ha sido así (cuadro III-13), en 1950 el peso de la vivienda en alquiler superaba al de la vivienda en propiedad. Desde entonces el alquiler ha ido perdiendo importancia como régimen de tenencia, consecuencia de una regulación normativa de los arrendamientos urbanos que congelaba los alquileres. La liberalización posterior, tanto en la duración como en la fijación de las rentas de los nuevos contratos, a partir del llamado Decreto Boyer[73], creó un mercado dual de alquiler, que tampoco incentivó el desarrollo de una oferta amplia y estructurada. Finalmente, la última reforma de 1994[74] aunque estableció las condiciones para

[71] Comisión Europea, *Housing statistics in the European Union 2000,* 2001.
[72] Eurostat, *Panel de Hogares de la Unión Europea, 2000.*
[73] RD Ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas urgentes de política económica.
[74] Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos urbanos.

CUADRO III-13

ESTRUCTURA DE LA VIVIENDA Y POBLACIÓN, 1950-2000

(Número de personas, número de viviendas y porcentajes sobre el total de viviendas en cada clase)

Estructura de la vivienda	1950		1960		1970		1981		1991		2000	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Población de hecho	27.976.755		30.583.466		33.956.376		37.726.260		39.433.942		41.116.842[1]	
Viviendas familiares	6.687.197	100,0	7.726.424	100,0	10.655.785	100,0	14.726.726	100,0	17.220.399	100,0	20.550.560[2]	100,0
Viviendas principales	6.327.815	94,6	7.028.651	91,0	8.504.326	79,8	10.430.895	70,8	11.736.376	68,2	13.100.000[3]	63,7
Viviendas secundarias	177.910	2,7	331.044	4,3	795.742	7,5	1.899.759	12,9	2.923.615	17,0		
Viviendas desocupadas y otras	181.472	2,7	366.729	4,7	1.355.717	12,7	2.396.205	16,3	2.546.372	14,8	7.000.000[3]	34,1
Viviendas principales en propiedad	2.970.360	46,9	3.558.537	50,6	5.394.326	63,4	7.629.659	73,1	9.166.124	78,1	10.841.560[4]	82,8
Viviendas principales en alquiler	3.252.850	51,4	2.988.161	42,5	2.555.116	30,0	2.168.661	20,8	1.757.469	15,0	1.379.430[4]	10,5
Otras viviendas principales	167.605	2,6	481.953	6,9	554.884	6,5	632.575	6,1	901.256	7,7	877.700[4]	6,7

(1) Cifras de población referidas al 1 de enero de 2001, resultantes de la revisión del Padrón municipal.

(2) Certificaciones de fin de obra. Datos referidos al año 2000. Ministerio de Fomento.

(3) La Caixa, *Anuario social 2001*.

(4) INE, *Encuesta continua de presupuestos familiares*. Base 1997. Resultados anuales 1999.

Fuentes: INE, Censos de Población y Vivienda, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991.

un desarrollo más equilibrado de este mercado, ha coincidido en el tiempo con una serie de factores, como la generosa desgravación fiscal para la compra, el favorable desarrollo de la financiación hipotecaria, la carestía de los alquileres (cuadro III-14) en la mayor parte de los mercados, su escasa oferta y las elevadas tasas de inflación[75] del mismo, que han profundizado en la tendencia a la vivienda en propiedad. Estas circunstancias, y el elevado precio de los alquileres en la mayor parte de los mercados españoles, han tenido como resultado que la elección mayoritaria entre la población española sea la propiedad frente al alquiler. Esta decisión se efectúa normalmente, cuando el montante mensual del alquiler supera el importe a pagar por los créditos hipotecarios.

[75] IPC de la vivienda en alquiler.

CUADRO III-14
PRECIO DE ALQUILER DE LA VIVIENDA LIBRE POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1999
(Pesetas por metro cuadrado y mes)

Comunidades Autónomas	Vivienda nueva	Vivienda usada
Andalucía	661	470
Aragón	617	448
Asturias	870	619
Baleares	706	445
Canarias	716	497
Cantabria	842	619
Castilla y León	742	556
Castilla-La Mancha	620	472
Cataluña	800	537
Extremadura	575	401
Galicia	666	504
Madrid	1.344	940
Murcia	656	403
Navarra	833	578
Valencia	637	411
País Vasco	1.141	834
La Rioja	697	559

Fuente: Anuario Estadístico del Mercado Inmobiliario español, 2000.

Por otro lado, la baja rentabilidad y los elevados riesgos existentes ante posibles impagos, limitan el atractivo del alquiler de la vivienda como forma de inversión institucional, estrechando aún más este mercado, que queda atendido en su mayor parte por pequeños inversores privados.

En conclusión, el parque de alquiler es insuficiente, no cubre de forma adecuada las necesidades existentes y constituye un mercado estrecho con déficit de oferta y dificultades de acceso como resultado de los altos precios vigentes. Sin embargo, su expansión y consolidación, conllevaría importantes beneficios: pues favorecería la movilidad laboral, lo que redundaría en beneficio del empleo; ampliaría las opciones de consumo de viviendas para las familias y permitiría al menos, el acceso temporal a una vivienda a un segmento de la población que de otra manera no podría disfrutar de ella; generaría nuevas alternativas de inversión para los agentes económicos.

La vivienda de protección tiene el alcance más reducido de su historia

Por otro lado, los resultados de la política de vivienda social no se están desarrollando con la intensidad necesaria para afrontar la demanda de un mercado protegido, en el que teóricamente más del 50 por 100 de las familias españolas reunirían las condiciones para el acceso a dichas ayudas. Todo ello, a pesar de que estas actua-

ciones suponen un porcentaje moderado del volumen total de ayuda, y sin olvidar, el efecto positivo en la contención de los precios de la vivienda libre y de la inflación que tiene la promoción de este tipo de viviendas.

El acusado y continuo descenso de la vivienda de protección oficial desde el segundo quinquenio de la década de los años setenta, es espectacular (gráfico III-3). El encarecimiento de la vivienda libre, la escasez y carestía de suelo, así como la fijación de un precio poco realista para las viviendas de protección oficial han podido motivar este escaso resultado. Pero, es sobre todo, durante los dos últimos años cuando la vivienda de protección tienen el alcance más reducido de su historia (un 12 por 100 en el año 2000).

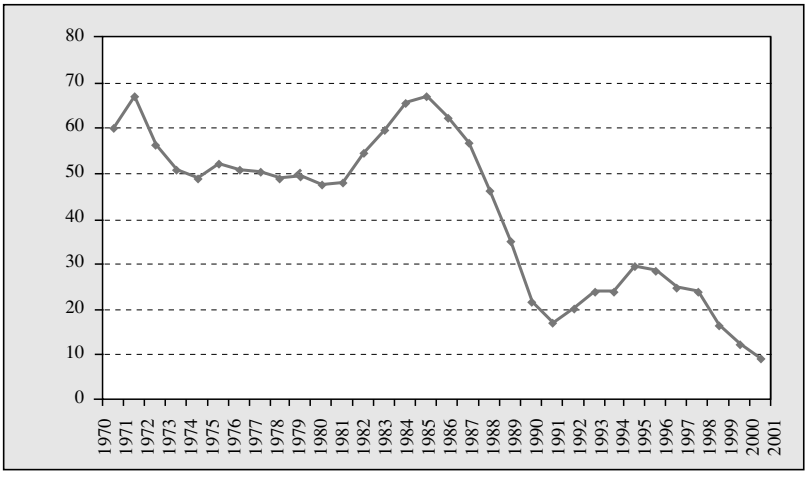
Altos precios a pesar de la recesión económica

El comportamiento de los precios de la vivienda se caracteriza en España por registrar aumentos ampliamente superiores a los salarios y a los precios al consumo en las etapas de expansión inmobiliaria (1985-91 y 1998-2001), mientras que en los periodos de recesión crecen más en línea con los incrementos del índice de precios de consumo.

GRÁFICO III-3

PROPORCIÓN DE VIVIENDAS TERMINADAS DE VPO, 1970-2001*

(En porcentaje sobre el total de viviendas terminadas)



* Datos 2001 referidos de enero a septiembre.
Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística*.

La ralentización del ritmo de creación de empleo y la contención que se está produciendo en los salarios reales, en un entorno de moderación de la demanda y ralentización de la actividad económica, parecen ser poco sostenibles con los ritmos de crecimiento de los precios inmobiliarios observados en 2001.

El mantenimiento de la expansión del sector inmobiliario contrasta con la actual tónica general de ralentización de la economía española. La actual moderación de las expectativas económicas no ha impedido sin embargo, que los precios de las viviendas mantengan la tendencia alcista, con lo que se rompe el ligero atisbo de desaceleración que se detectó a finales del año 2000. Estas altas tasas de crecimiento indican que, a pesar de la elevada oferta existente en el mercado, la demanda se mantiene vigorosa y continúa presionando los precios al alza.

Factores relevantes para explicar esta situación son: el descenso de las rentabilidades de los fondos de inversión, el perfil negativo de la bolsa, y el «efecto euro»[76], que están atrayendo hacia el sector inmobiliario unos flujos de ahorro que buscan inversiones alternativas.

La divergencia de precios medios de las vivienda según su antigüedad, tamaño y localización territorial de las mismas, hace necesario que el análisis de los precios medios de la vivienda tenga que realizarse atendiendo a estos criterios.

El alza de los precios alcanza tanto a las viviendas usadas como a las de nueva construcción

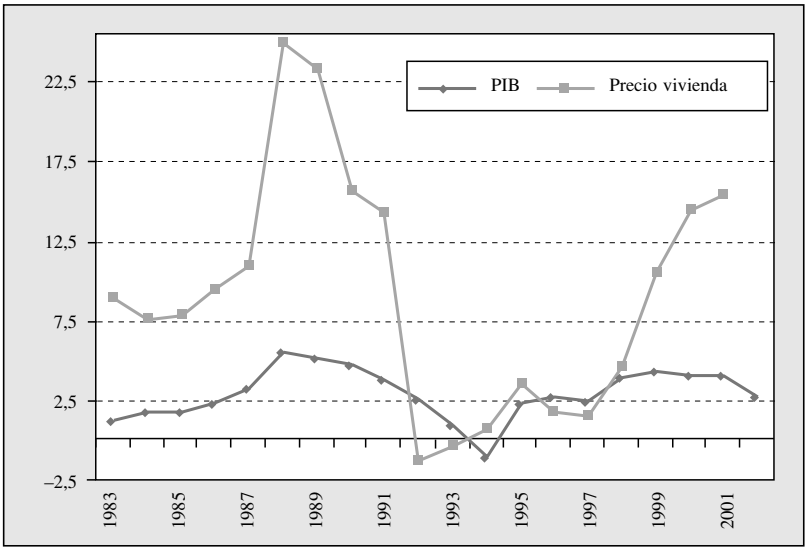
El año de antigüedad de las viviendas, determina en gran manera el precio de la vivienda. En las dos últimas décadas, salvo en los momentos de menor crecimiento económico (gráfico III-4), los aumentos de precios han sido generalizados y han alcanzado tanto a las viviendas usadas como a las de nueva construcción, lo que indica que la tónica alcista de la oferta de nueva construcción afecta a los precios del conjunto del parque inmobiliario. En el año 2001, las viviendas usadas han mantenido tasas de crecimiento de precios

[76] En palabras del propio INE, el mayor gasto en determinados bienes (entre los que se incluyen los inmuebles) podría estar asociado al efecto de la desaparición de la peseta y a la implantación de la nueva moneda (véase INE, «El momento económico, informe trimestral sobre la economía española», *Boletín trimestral de coyuntura* n.º 78, 4.º trimestre 2001).

GRÁFICO III-4

EVOLUCIÓN DE LA TASA DE VARIACIÓN ANUAL DEL PIB Y LA VARIACIÓN MEDIA ANUAL DEL PRECIO MEDIO DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA, 1982-2001

(PIB a precios de mercado. Precios constantes de 1995 vivienda en ptas./m^2 construido)



Fuente: Precio vivienda: Medias anuales en 1982-1987, Banco Hipotecario de España; 1987-2001, Ministerio de Fomento; PIB: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

más elevadas que las observadas en las viviendas de nueva construcción.

La vivienda nueva es en el año 2001, como promedio, aproximadamente un 21 por 100 más cara que la usada. Esta relación se ha mantenido prácticamente constante en el último cuatrienio, alejándose de las diferencias superiores al 30 por 100 que existían entre los precios de ambos tipos de viviendas en los años anteriores a 1992.

El comportamiento del precio de las viviendas usadas depende claramente de la antigüedad de las mismas. La vivienda entre 1 y 10 años parte de unos precios más altos que las viviendas más antiguas (10 a 20 años), pero al igual que éstas en los últimos cuatro años el incremento en el crecimiento de sus precios avanza muy rá-

pidamente, representando la tasa de variación de 2001 más del triple que la registrada en el año 1997 (4,7 por 100): en las viviendas de mayor antigüedad el efecto de arrastre en el incremento de los precios ha sido menor, dada la importancia de la renovación del parque inmobiliario en los últimos años.

El precio crece conforme disminuye el número de metros

El precio por metro cuadrado de las viviendas no guarda una proporción estricta con su superficie. De hecho, el mayor precio corresponde a las viviendas más pequeñas, decreciendo conforme el número de metros aumenta hasta los 120 metros cuadrados. La evolución de los precios más alcista conforme se disminuye el tamaño es reflejo de la evolución en la composición de los hogares en España en las últimas décadas.

Con datos de 2000, el precio por metro cuadrado más elevado corresponde, efectivamente, a las viviendas más pequeñas, las de menos de 60 metros cuadrados (196.800 ptas./m^2) y el más bajo a las de mayor tamaño (136.400 ptas./m^2 para las viviendas de más de 150 metros cuadrados). La diferencia entre ambos extremos es algo superior a un 44 por 100. En el último año la vivienda predominante continúa siendo la que tiene una superficie entre 90 y 120 metros cuadrados construidos.

Grandes divergencias en los precios según su localización

Existe una enorme divergencia entre los precios medios del metro cuadrado de las viviendas según su localización territorial: la intensidad de la demanda de vivienda, los diferentes submercados, la mayor o menor oferta, las distintas tipologías de vivienda, así como la función de segregación social en el territorio que cumple este equipamiento básico, determinan que, no sólo entre ciudades, sino también en el interior de éstas, las divergencias de precios sean muy importantes.

Al igual que el año anterior, en 2001, el precio por metro cuadrado más elevado de las viviendas corresponde al País Vasco, y Extremadura es la que presenta el precio más bajo (cuadro III-15). En términos de unidad de vivienda equivale a decir que una vivienda tipo de 100 metros cuadrados costaría en el País Vasco algo más de 28 millones de pesetas, mientras que en Extremadura el precio sería de 8,6 millones de pesetas. Las Comunidades Autónomas que registran precios por encima del precio medio nacional son al igual que el año anterior: Islas Baleares, Canarias,

Cataluña, Comunidad de Madrid, Navarra y País Vasco. En el resto de las regiones los precios son más bajos, e incluso en algunas, como Extremadura, Castilla-La Mancha y Región de Murcia son un 51, 40 y 45 por 100 inferiores al precio medio nacional. Hay que destacar el importante incremento de los precios de la vivien-

CUADRO III-15
EVOLUCIÓN DEL PRECIO POR METRO CUADRADO DE VIVIENDA, 1997-2001
(Ptas./m^2 construido)

Comunidades Autónomas	1997	1998	1999	2000	2001	Var. interanual 00-01
Andalucía	88,7	90,1	97,9	110,4	128,3	16,2
Aragón	90,6	97,1	109,4	128,0	146,1	14,1
Asturias	104,8	109,3	120,1	132,1	145,1	9,9
Baleares	106,6	123,3	155,5	191,8	226,3	18,0
Canarias	106,4	119	137,2	160,2	181,8	13,5
Cantabria	116,3	118,1	128,1	145,8	168,7	15,7
Castilla y León	105,2	112,8	121,3	136,3	150,7	10,6
Castilla-La Mancha	75,9	75,7	79,6	86,5	95,9	10,9
Cataluña	137,1	146,6	168,4	194,6	225,0	15,6
C. Valenciana	82,7	87,5	97,0	109,8	124,5	13,5
Extremadura	64,9	67,4	71,1	76,3	84,0	10,2
Galicia	95,1	99,1	102,1	110,0	119,0	8,2
Murcia	70,4	74,7	79,9	89,5	104,3	16,5
Madrid	179,3	181,7	195,6	224,1	267,1	19,2
Navarra	121,1	125,9	138,4	161,3	188,9	17,1
País Vasco	154,9	166,8	194,7	235,4	274,6	16,7
La Rioja	101,01	99,4	112,2	131,6	154,1	17,1
Áreas geográficas						
Madrid	206,6	209,1	225,3	259,2	308,6	19,1
Madrid y área de influencia	181,3	184,0	198,1	227,2	271,0	19,3
Barcelona	188,3	200,0	233,2	271,9	319,2	17,4
Barcelona y área de influencia	158,2	169,7	196,4	228,6	266,7	16,7
Municipios de 100.000 a 500.000 hab.	122,3	129,4	145,6	168,1	193,4	15,1
Municipios de menos de 100.000 hab.	90,8	95,3	104,3	118,0	134,2	13,7
Municipios de 999.999 a 500.000 habitantes						
Valencia	100,3	105,9	116,2	129,6	145,4	12,2
Sevilla	113,3	113,9	123,8	140,3	171,1	21,9
Zaragoza	107,3	115,8	132,4	157,9	183,3	16,1
Málaga	98,5	99,4	111,7	131,8	160,5	21,8
Media nacional	**113,9**	**119,2**	**131,8**	**150,9**	**172,96**	**15,4**

Área de influencia de Barcelona: Badalona, Cerdanyola del Vallés, Granollers, Hospitalet de Llobregat, Mataró, Tarrasa.

Área de influencia de Madrid: Alcalá de Henares, Alcobendas, Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Majadahonda, Móstoles, Parla, Pozuelo de Alarcón, Las Rozas de Madrid.

Fuente: Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico*.

da de forma prácticamente generalizada en todas las Comunidades Autónomas durante este año, y de forma más acusada, con tasas de crecimiento por encima de la media nacional (15,4 por 100), al igual que el año anterior, en las Islas Baleares, País Vasco y La Rioja, pero también en Murcia, Madrid y Andalucía.

Desde 1998, fecha en la que se inicia el último ciclo de expansión inmobiliaria, la tónica alcista de precios se extiende a más regiones. Los precios medios de viviendas crecen de forma muy acusada en las Islas Baleares y País Vasco, donde las tasas de crecimiento en este período superan en 38 y 20 puntos porcentuales el crecimiento de la media nacional en este periodo (45,1 por 100). Otras regiones como Aragón, Canarias, Cataluña, Madrid, Navarra y La Rioja presentan también variaciones superiores a la media nacional. Sin embargo, el incremento registrado por los precios de la vivienda durante este ciclo expansivo es bastante más reducido que el nacional en Galicia, Extremadura, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Asturias. En el resto los crecimientos durante este periodo se asemejan al incremento nacional. Por ello, los precios del País Vasco prácticamente multiplican por 3,3 los de Extremadura.

El análisis de los precios según el tamaño de los municipios muestran que aunque secularmente los precios más elevados han correspondido a Madrid, los aumentos registrados en el último ciclo alcista vienen siendo más elevados en Barcelona (59,6 por 100) que en Madrid (47,6 por 100). Así, los precios más elevados en el último año corresponden a aquélla, con un precio medio de 319.200 ptas./m^2; y en segundo lugar, a Madrid, con un nivel de precio medio de 308.600 ptas./m^2. El efecto de arrastre de Barcelona sobre su área de influencia, la sitúa a un nivel de precios (266.700 ptas./m^2) cada vez más próximos a los de Madrid y su área (271.000 ptas./m^2). En el último año, los crecimientos registrados han sido del 19,1 por 100 en Madrid, y del 19,3 por 100 en el conjunto Madrid y área de influencia; y del 17,4 por 100 en Barcelona, y del 16,7 por 100 en Barcelona y su área.

Por otro lado, si se comparan los precios correspondientes a las cuatro ciudades de más de medio millón de habitantes con la media nacional, tres de ellas se encuentran por debajo de ésta, presentando diferencias de un 1,3 y 7,2 por 100, en caso de Sevilla y Málaga, y de un 16 por 100 en Valencia. Por ello tampoco en su

conjunto, el nivel de precios de estas aglomeraciones urbanas (164.277 ptas./m^2) alcanza la media nacional.

Además, en el último año, el comportamiento de los precios de la vivienda en las cuatro ciudades de más de 500.000 habitantes ha sido muy dispar: en las dos andaluzas los crecimientos registrados han sido aproximadamente del 22 por 100, mientras que en Valencia y Zaragoza han sido del 12 y del 16 por 100 respectivamente.

En el resto de municipios de España, los niveles más altos de precios, por encima de la media nacional, se registran en aquellos con una población comprendida entre 100.000 y 500.000 habitantes con unos precios medios/m^2 de 193.400 ptas. En este estrato, se incluyen algunos de los municipios cuyos precios, en el año 2000[77], están entre los más elevados del país; es el caso de San Sebastián, la ciudad más cara de España, y también de otras ciudades del norte, como Vitoria, Bilbao, Burgos y Pamplona.

Descenso de los tipos de interés y el número de hipotecas

A pesar del aumento de precios, la demanda inmobiliaria en 2001 se ha visto favorecida por los continuos descensos de los tipos hipotecarios que han permitido que la capacidad de pago de las familias españolas haya mejorado a lo largo del año. Entre enero y diciembre de 2001, el IRPH para el conjunto de Entidades descendió en torno a 150 puntos básicos, situándose en el mes de diciembre en un 3,29 por 100. Durante el ejercicio, el punto más alto se alcanzó en el mes de agosto (gráfico III-5), a partir del cual todos los tipos de referencia han disminuido. El tipo de interés medio efectivo anual aplicado por la banca, también de acuerdo al IRPH que elabora el Banco de España, se situó a finales de año en el 4,68 por 100 y el de las Cajas de Ahorro en el 5,02 por 100.

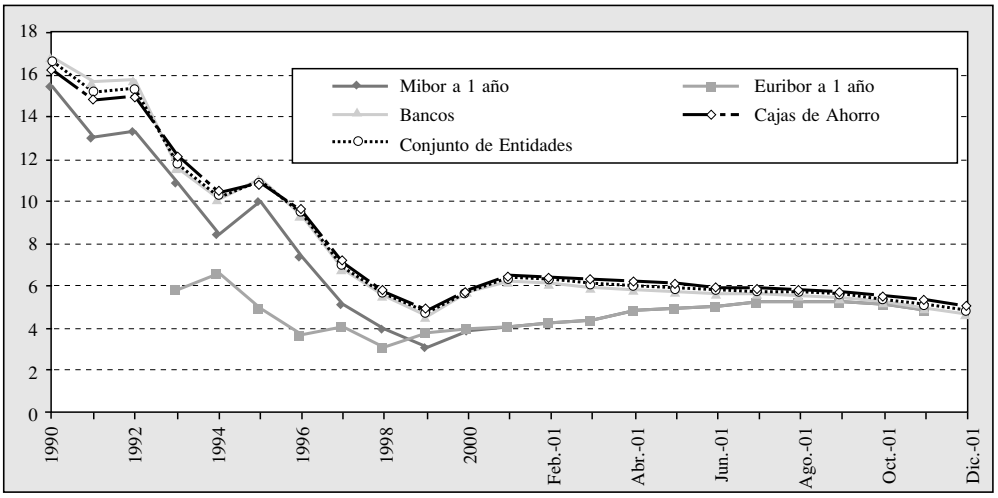
Este año, a pesar del aumento de precios, el vigor de la demanda de vivienda se ha visto espoleado por un mayor peso de la adquisición de la vivienda como fuente de inversión, gracias al efecto de la incorporación del euro, los menores tipos de interés, la mayor duración de los plazos de amortización de los créditos hipotecarios, el descenso de las rentabilidades de los fondos de inversión y el perfil negativo de la bolsa.

[77] Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 2000*.

GRÁFICO III-5

TIPOS DE INTERÉS HIPOTECARIOS, 1990-2001

(Índices de Referencia de los Préstamos Hipotecarios, porcentajes)



Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

El número de hipotecas sobre vivienda construida que se han realizado, durante el año 2001, es de 487.973, un 7 por 100 menor que el del año anterior. El importe medio de las hipotecas tanto sobre la vivienda construida como sobre la proyectada, aumenta un 1,7 y un 1,2 por 100 respectivamente (cuadro III-16).

El esfuerzo para acceder a la vivienda vuelve a empeorar

A pesar del descenso de los tipos de interés, las continuas revalorizaciones inmobiliarias por encima de los incrementos salariales en los últimos cuatro años han deteriorado la relación entre los precios de las viviendas y los ingresos familiares. Así, mientras que en 1998, una vivienda media tenía un precio similar a cuatro veces el salario bruto medio de aquel año, en 2001 dicha relación ha aumentado hasta cinco veces y media.

El alza de los precios inmobiliarios por encima de los salarios conduce a que el empeoramiento en la accesibilidad que se producía en 2000, se agudice en el año 2001. Actualmente una familia debe destinar el 43,4 por 100 de su renta bruta anual para adquirir una vivienda de tipo medio, mientras que en 2000 el grado de esfuerzo era de un 39,8 por 100 (cuadro III-17).

CUADRO III-16

HIPOTECAS INMOBILIARIAS, 1997-2001

(Número de inmuebles hipotecados e importe en millones de euros)

Fincas urbanas	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
Vivienda construida					
Número	422.283	467.058	506.775	524.420	487.973
Importe	21.279,44	25.920,16	31.120,21	35.804,93	33.884,43
Importe medio	0,0504	0,0555	0,0614	0,0683	0,0694
Vivienda proyectada					
Número	56.954	62.507	79.007	88.432	81.405
Importe	3.058,94	3.675,52	5.098,26	6.520,7	6.072,83
Importe medio	0,0537	0,0588	0,0645	0,0737	0,0746
Solares					
Número	15.854	16.844	17.907	20.107	21.230
Importe	2.245,36	3.209,27	4.204,59	5.933,36	6.245,06
Importe medio	0,1416	0,1905	0,2348	0,2951	0,2942
Otros					
Número	52.351	63.219	73.034	85.301	78.729
Importe	3.473,56	4.600,56	5.651,66	7.207,61	7.280,15
Importe medio	0,0664	0,0728	0,0774	0,0845	0,0925
Total					
Número	547.442	609.628	676.723	718.260	669.337
Importe	30.057,3	37.405,51	46.074,72	55.466,6	53.482,47
Importe medio	0,0549	0,0614	0,0681	0,0772	0,0799

Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística.*

La capacidad de endeudamiento (reflejada en el precio que debería tener una vivienda para que fuera adquirible por una familia con un salario medio y que no supusiera un esfuerzo superior a la tercera parte de sus ingresos brutos anuales) o, lo que es lo mismo, la capacidad de financiación, ha aumentado ligeramente. Así, si en 2000 una familia media podía acceder a una vivienda de 13,4 millones mediante un crédito hipotecario, hoy día podría acceder a una vivienda de 14,2 millones, mientras que una vivienda de tipo y tamaño medio a precio de mercado cuesta 17 millones, dos millones más que el año anterior.

CUADRO III-17
ACCESIBILIDAD DE LA VIVIENDA, 1992-2001

Año	Precio/Renta	Esfuerzo sobre salario (%)		Vivienda adquirible
		Bruto	Neto	
1992	4,7	63,8	52,6	—
1993	4,4	49,5	38,6	—
1994	4,2	44,0	34,4	—
1995	4,2	45,4	36,0	—
1996	4,1	37,6	30,0	—
1997	4,0	32,7	26,3	12,0
1998	4,1	32,2	26,0	13,2
1999	4,4	32,7	26,5	14,6
2000	4,9	39,8	32,1	13,4
2001	5,5	43,4	35,0	14,2

Salario: Media de ingresos totales industria y servicios. INE.
Precio m^2: Valor de tasación medio del m^2 construido. Ministerio de Fomento.
Esfuerzo bruto: porcentaje de los ingresos brutos que supone el pago de las cuotas mensuales de un préstamo por el 80 por 100 del precio de la vivienda a tipos de interés de mercado en plazo de 15 años.
Esfuerzo neto: Esfuerzo bruto menos desgravaciones fiscales a las que un comprador de vivienda tiene derecho.
Fuente: BBVA, *Situación Inmobiliaria,* marzo de 2002.

Importantes diferencias territoriales en la accesibilidad a la vivienda

En los últimos cuatro años, las viviendas se han revalorizado por encima del 45 por 100 en el conjunto nacional. Estos años de crecimiento en los precios han ampliado la brecha existente entre la mayoría de las comunidades autónomas, en lo que a los precios inmobiliarios se refiere, pero tampoco la evolución salarial en estos años ha sido homogénea espacialmente, lo que ha llevado a que se produzca una polarización mayor en la capacidad de compra entre las Comunidades Autónomas.

Las comunidades autónomas que presentan mayores niveles salariales parecen reflejar a su vez mayores precios de las viviendas, excepto en el caso de Asturias y Aragón. De igual modo, se puede observar (cuadro III-18) que las diferencias regionales en los precios de las viviendas son superiores a las diferencias interterritoriales en términos de salario medio. El precio más elevado, que corresponde al País Vasco, se situó 59 puntos por encima de la media nacional, y el más bajo, que se dio en Extremadura, 52 puntos por debajo. En cambio, el salario más alto, también en el País Vasco, se situó 22 puntos por encima de la media, y los más bajos, correspondientes a Canarias y Extremadura, 18 puntos por debajo.

CUADRO III-18
PRECIOS DE LA VIVIENDA Y SALARIOS MEDIOS, 2001
(Media nacional = 100)

Comunidades Autónomas	Coste laboral/ hora efectiva	Precios de la vivienda
Andalucía	90,3	74,2
Aragón	102,1	84,5
Asturias	101,8	83,9
Baleares	86,4	130,7
Canarias	82,1	105,1
Cantabria	93,0	97,5
Castilla y León	95,0	87,1
Castilla-La Mancha	83,3	55,4
Cataluña	106,9	130,1
Comunidad Valenciana	90,8	72,0
Extremadura	82,2	48,6
Galicia	86,2	68,8
Madrid	116,5	154,4
Murcia	82,9	60,3
Navarra	112,2	109,2
País Vasco	121,7	158,8
La Rioja	93,1	89,1

Fuentes: Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico;* INE, *Índice de costes laborales*.

Estas brechas interregionales que se mantienen desde 1998, se ven agudizadas en el caso de las comunidades insulares en los últimos años, por la incidencia que la demanda de segunda residencia tiene sobre los precios residenciales, en unas regiones en las el nivel salarial se encuentra por debajo de la media nacional.

Como consecuencia de lo anterior, el acceso a una vivienda de tipo medio en términos de esfuerzo sobre el salario bruto, también presentan relevantes diferencias regionales. Así, a pesar de mantener los niveles de salarios más elevados, en el País Vasco, Madrid y Cataluña, los mayores aumentos de precios han llevado a que el esfuerzo para acceder a una vivienda sea muy superior a la media y suponga más de la mitad del salario medio bruto en dichas comunidades. Además, en estas Comunidades Autónomas, pero sobre todo en las insulares, es donde la accesibilidad ha empeorado más con respecto al año anterior (cuadro III-19).

Igualmente, el diferencial existente entre la capacidad de compra y los precios existentes en el mercado en el año 2001 presenta

CUADRO III-19
ACCESIBILIDAD A LA VIVIENDA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2000-2001

Comunidades Autónomas	Esfuerzo bruto (% salario bruto)		Vivienda adquirible (millones de pesetas)		Vivienda mercado (millones de pesetas)	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Andalucía	31,7	35,2	12,2	14,3	11,0	12,8
Aragón	35,5	36,4	12,7	15,8	12,8	14,6
Asturias	32,6	33,9	14,4	16,9	13,2	14,5
Baleares	52,9	63,0	12,5	14,2	19,2	22,6
Canarias	48,7	53,7	11,5	13,4	16,0	18,2
Cantabria	42,8	42,9	11,9	15,5	14,6	16,9
Castilla-La Mancha	26,7	28,7	11,5	13,2	8,7	9,6
Castilla y León	40,9	39,3	11,8	15,1	13,6	15,1
Cataluña	52,5	54,2	13,0	16,4	19,5	22,5
C. Valenciana	32,1	34,9	12,1	14,1	11,0	12,5
Extremadura	23,5	25,5	11,5	13,0	7,6	8,4
Galicia	33,5	34,4	11,7	13,8	11,0	11,9
Madrid	50,2	57,1	15,6	18,5	22,4	26,7
Murcia	29,8	33,0	10,5	12,5	8,9	10,4
Navarra	43,4	44,1	12,9	16,9	16,1	18,9
País Vasco	56,7	57,7	14,4	18,8	23,5	27,5
La Rioja	39,6	41,7	11,6	14,6	13,2	15,4
Media nacional	**39,4**	**43,2**	**13,4**	**14,2**	**15,1**	**17,4**

Fuente: BBVA. *Situación Inmobiliaria,* marzo de 2002.

diferencias regionales. Las diferencias mayores entre el precio de una vivienda de tipo medio adquirible por una familia y lo que cuesta una vivienda tipo medio en el mercado, se produce en estas cinco Comunidades (País Vasco, Baleares, Canarias, Cataluña y Madrid). Sin embargo, en todas las comunidades la capacidad de financiación ha aumentado respecto al año anterior, es decir, la vivienda adquirible en estas Comunidades es entre dos y cuatro millones más cara que en el año 2000.

2.3.2 **Política de apoyo a la vivienda**

El año 2001 ha traído consigo diversas iniciativas políticas en las que se ha prestado especial atención a las necesidades de vivienda. Así, por un lado, a lo largo de este año se ha debatido y

diseñado el Plan de vivienda para el cuatrienio 2002-2005. Por otro, se han aprobado dos Planes de acción en los que, entre sus objetivos y líneas de actuación, se comprenden distintas medidas dirigidas a la vivienda: el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, y el Plan Integral de Apoyo a la Familia.

2.3.2.1. *El Plan de Vivienda 2002-2005*

Tras la presentación de su esquema básico de contenidos en la Conferencia Sectorial de Vivienda y Suelo, celebrada el día 20 de noviembre de 2001, el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero[78], ha venido a regular las medidas de financiación de las actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005. Dentro de su ámbito se contemplan las siguientes actuaciones:

1. Promoción de viviendas de nueva construcción, sujetas a regímenes de protección pública, para su cesión en arrendamiento, venta o uso propio, así como la adquisición de las viviendas de nueva construcción.

2. Cofinanciación de la promoción de viviendas calificadas de promoción pública, para su cesión en arrendamiento, a través de Convenios suscritos con las Comunidades Autónomas.

3. Adquisición de otras viviendas existentes, libres o de protección pública, en los supuestos establecidos. El régimen aplicable, en cuanto a condiciones y ayudas, se remite al regulado para las viviendas protegidas de nueva construcción.

4. La rehabilitación de áreas urbanas, de edificios y de viviendas.

5. La urbanización del suelo para su inmediata edificación, con destino predominante a la promoción de viviendas de protección pública.

[78] BOE de 12 de enero de 2002. No obstante, en virtud de la Disposición Transitoria Primera, se prorroga temporalmente la vigencia del Plan anterior, hasta la publicación en el BOE del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se determine el tipo de interés efectivo anual de los préstamos cualificados.

6. Promoción de alojamientos declarados protegidos, que constituyan fórmulas intermedias entre la vivienda individual y la residencia colectiva. Este tipo de actuaciones se acoge a la financiación cualificada correspondiente a las viviendas promovidas para el arrendamiento.

El Plan determina una categoría única de vivienda protegida, para la que exige un precio y una superficie útil máximos. Respecto al primero, fija un precio básico a nivel nacional (en el año 2002, 623,77 euros por metro cuadrado de superficie útil[79]), incrementable por las Comunidades Autónomas en un máximo de 1,56 veces, en caso de venta, y en 1,25 veces, en caso de arrendamiento, pudiéndose establecer, a su vez, un incremento adicional en el supuesto de viviendas situadas en un municipio singular[80].

La superficie útil máxima prevista para las viviendas acogidas a esta financiación se sitúa en 90 metros cuadrados, en general, y, particularmente, en 120 metros cuadrados para las familias numerosas, a las que cabría reservar hasta un 15 por 100 de las viviendas de cada promoción.

Para acceder a la financiación cualificada se requiere que los beneficiarios cumplan, con carácter general, las siguientes condiciones generales:

— Destinar la vivienda a su residencia habitual y permanente.

— No disponer de otra vivienda de protección pública, o de vivienda libre, en la misma localidad, que exceda de determinados valores.

— No superar el nivel de ingresos familiares máximos[81] establecido: 5,5 veces el SMI, para la obtención de préstamos cualifi-

[79] Lo que equivale a 103.787 pesetas, un 3,27 por 100 más que el precio establecido en el año 2001. Su revisión anual será la acordada en Consejo de Ministros, conforme a diversos factores, entre los que se encuentran el grado de evolución del Plan, de los indicadores de precios de la vivienda libre y de los costes de la edificación residencial.

[80] El Plan prevé tres grupos de municipios singulares (A, B y C), aquéllos en los que, por los elevados precios medios comparativos y por las especiales dificultades de acceso a la vivienda, el precio máximo de venta puede verse incrementado hasta un 40, un 20, o un 10 por 100, respectivamente.

[81] Se atiende al número de veces el SMI de los ingresos familiares, una vez aplicados a estos los coeficientes correctores determinados en el Plan 2002-2005.

cados; 4,5 veces el SMI, para la subsidiación del préstamo y ayudas estatales directas especiales a la entrada; y, 3,5 veces el SMI, para el nivel básico de la mencionada ayuda estatal a la entrada.

— No haber sido beneficiario, durante los diez años anteriores, de ayudas al amparo de otros planes estatales de vivienda, salvo en los supuestos de cambio de localidad de residencia o necesidad de una familia numerosa de una vivienda de mayor superficie.

El Plan establece prohibiciones y limitaciones a la facultad de disponer o descalificar la vivienda protegida. En este sentido, establece que los adquirentes, adjudicatarios y promotores individuales, para uso propio, no pueden transmitir intervivos ni ceder el uso de la vivienda, por ningún titulo, durante un plazo de diez años[82]. Además, respecto a la descalificación, ésta no podrá producirse de forma voluntaria hasta transcurridos quince años desde la calificación.

La financiación cualificada, de las actuaciones calificadas o declaradas como protegidas por las Comunidades Autónomas, admite diversas modalidades: préstamos cualificados, por un lado, y, por otro, ayudas económicas directas, entre las que se distingue la subsidiación de los préstamos cualificados[83], las subvenciones y la ayuda a la entrada.

El Plan prevé, además, un sistema cualificado para el primer acceso a la vivienda en propiedad, diseñado para adquirentes, adjudicatarios y promotores individuales, para uso propio de viviendas, cuyos ingresos familiares no superen 4,5 veces el SMI.

En atención al tipo de actuación protegida, el Real Decreto establece las siguientes características específicas:

2.3.2.2. *Viviendas de protección pública de nueva construcción*

La cuantía máxima en los préstamos cualificados asciende a un 80 por 100 del precio máximo de venta o adjudicación, o, en su caso, del valor de edificación sumado al del suelo. Este préstamo

[82] Salvo supuestos excepcionales de subasta por ejecución judicial del préstamo.

[83] A un tipo de interés especial, determinado conforme al sistema que se regule por Orden del Ministerio de Fomento.

se prevé tanto para los promotores como para los adquirentes o adjudicatarios, bien directamente o por subrogación en el préstamo del promotor. En cuanto a su plazo de amortización, se fija en 20 años, prorrogables por otros dos más, previo acuerdo entre la entidad financiera y el prestatario, en caso de interrupción temporal de las cuotas a pagar a causa de situaciones de desempleo.

Para el primer acceso a la vivienda en propiedad, se regula la subsidiación de las cuotas de los préstamos cualificados obtenidos por adquirentes, adjudicatarios y promotores individuales. De forma alternativa o complementaria, se establece, asimismo, la Ayuda Estatal Directa a la Entrada (AEDE), en su cuantía básica, destinada a facilitar el pago de la entrada correspondiente al precio de venta o adjudicación de la vivienda, mediante el pago de un determinado porcentaje de su precio total.

Novedad a destacar es el sistema general de ayudas configurado para la adquisición de estas viviendas. Así, el importe de uno y otro tipo de financiación depende de su percepción conjunta, o bien de que se renuncie a la AEDE, en cuyo caso se incrementan los porcentajes de subsidiación (cuadro III-20).

CUADRO III-20
SUBSIDIACIÓN DE PRÉSTAMOS Y AYUDA A LA ENTRADA

Ingresos familiares	AEDE Porcentaje precio vivienda	Subsidiación	
		Porcentaje s/cuota	Duración (años)
Hasta 1,5	11	20	10
De 1,5 a 2,5	8	15	10
De 2,5 a 3,5	5	10	5
De 3,5 a 4,5	–	5	5

SUBSIDIACIÓN DE PRÉSTAMOS (SIN AEDE)

Ingresos familiares	Hasta 1,5	De 1,5 a 2,5	De 2,5 a 3,5
Porcentaje subsidiación	40	30	15
Duración años	10	10	10

Fuente: Real Decreto 1/2001, de 11 de enero.

CUADRO III-21
AEDE, CUANTÍA ESPECIAL (1) (2)

Jóvenes (3)	Familias numerosas		Otras circunstancias (4)
	Número de hijos	Euros	
3.000 euros	3	3.000	900 euros
	4	3.600	
	5 o más	4.200	

Notas: (1) Las cuantías especiales son acumulables entre sí. (2) En el supuesto de viviendas situadas en municipios singulares, las cuantías se incrementarán en el mismo porcentaje. (3) El concepto de jóvenes, abarca hasta los 35 años de edad, requiriéndoseles que aporten la totalidad o la mayor parte de los ingresos familiares. (4) Bajo el epígrafe otras circunstancias se incluyen: familias monoparentales, aquellas en que haya personas con minusvalías y las que tengan a su cargo a mayores de 65 años.

Fuente: Real Decreto 1/2001, de 11 de enero.

Además, para las familias numerosas se prevé un incremento adicional de 5 puntos porcentuales durante los cinco primeros años de amortización del préstamo cualificado.

Junto a la mencionada cuantía básica de AEDE, el Plan contempla una cuantía especial, que implica el pago adicional de una determinada cantidad a los beneficiarios que reúnan alguna o varias de las circunstancias que se señalan (cuadro III-21).

Arrendamiento

La financiación de actuaciones destinadas al arrendamiento implica la vinculación de la vivienda a este régimen de uso durante un plazo de 10 o 25 años[84], según el periodo de amortización del préstamo.

Dicho plazo es determinante, asimismo, para la fijación de la renta anual máxima, establecida en un 4 por 100 del precio de la vivienda, cuando el préstamo cualificado tenga un plazo de amortización de 25 años, y en un 7 por 100, cuando el préstamo sea a 10 años.

[84] Para los casos de vinculación a este régimen por 25 años, el Plan regula que, transcurridos diez años, el arrendador pueda ofrecer en venta hasta un 50 por 100 de las viviendas, previa notificación a la Comunidad Autónoma y en las condiciones establecidas.

CUADRO III-22
AYUDAS A LA PROMOCIÓN DE VIVIENDA EN ALQUILER

Ayudas al promotor	Arrendamiento a 10 años	Arrendamiento a 25 años
Subvención (1) (2)	15	20
Subsidiación	30 (5 años)	50 (5 años)
(Porcentaje s/cuota)	20 (5 años)	40 (15 años)

Notas: (1) La subvención asciende a la cuantía resultante de aplicar el porcentaje señalado sobre el precio de la vivienda. (2) Sólo para viviendas cuya superficie útil no exceda de 70 metros cuadrados.

Fuente: Real Decreto 1/2001, de 11 de enero.

Respecto a las modalidades de financiación, el Plan establece el siguiente sistema de ayudas estatales para la promoción de viviendas protegidas en alquiler (cuadro III-22).

En otro orden de cosas, cabe subrayar dos importantes aspectos contemplados en el Plan respecto a las actuaciones dirigidas al arrendamiento de la vivienda protegida de nueva construcción: por un lado, la posibilidad de su edificación sobre suelos en régimen de cesión del derecho de superficie; y, por otro lado, la alternativa de los promotores, previa autorización de la Comunidad Autónomas, de enajenar estas viviendas, en cualquier momento del período de vinculación, a nuevos titulares, incluidos sociedades o fondos de inversión inmobiliaria, los cuales se subrogarían en sus derechos y obligaciones.

Rehabilitación de áreas urbanas, edificios y viviendas

El Plan financia, igualmente, las actuaciones dirigidas a la rehabilitación de áreas urbanas, edificios y viviendas (cuadro III-23). El objeto de las primeras reside en la revitalización de áreas integradas, zonas o barrios en proceso de degradación; en los edificios cabe buscar tanto su adecuación estructural o funcional como su remodelación, modificando la superficie útil de las viviendas[85] o el número de éstas; y, finalmente, la rehabilitación de viviendas tiene como fin dotarles de condiciones mínimas de habitabilidad.

[85] El Plan exige que, tras la rehabilitación del edificio, las viviendas presenten una superficie útil mínima de 60 metros cuadrados.

CUADRO III-23
AYUDAS A LA REHABILITACIÓN

Actuación	Condiciones	Ayudas	
		Subvención	Subsidiación
Áreas de rehabilitación	– Acuerdo del Ayuntamiento y declaración por la Comunidad Autónoma. – Acuerdos específicos en las Comisiones Bilaterales de Seguimiento (Estado-CCAA).	– 40% del coste rehabilitación (máximo 4.000 euros/viv.). – 25% del coste reurbanización (máx. 25% coste rehabilitación).	
Edificios	– Antigüedad mínima edificio: 15 años (excepto supresión barreras arquitectónicas o adaptación a normativa vigente). – Adecuación estructural y funcional del edificio (o alcanzarla por la rehabilitación). – Ingresos familiares: en el 60% ocupantes, inferiores a 5,5 veces SMI.	Máximo: – 1.240 euros/viv. – 3.100 euros/viv. (si ingresos <3,5 SMI). – 3.410 euros/viv. (si, ad+, 65 años). – 3.720 euros/viv. (arrendamientos sujetos prórroga forzosa)	20% préstamo cualificado (préstamo máximo: coste total actuación).
Viviendas	– Antigüedad mínima vivienda: 15 años (excepto supresión barreras arquitectónicas o adaptación a normativa vigente). – Adecuación estructural y funcional del edificio. – Ingresos familiares: inferiores a 3,5 veces SMI.	– 2.480 euros/viv. – 3.100 euros/viv. (si + 65 años). – 3.410 euros viv. (arrendamientos sujetos prórroga forzosa).	

Fuente: Real Decreto 1/2002, de 11 de enero.

La protección se materializa sobre el presupuesto de la actuación, o coste total de las obras, computándose su precio de ejecución, los honorarios facultativos y de gestión, los tributos satisfechos y, en su caso, el coste de adquisición del inmueble. No obstante, el presupuesto protegido máximo no puede superar el 70 por 100 del precio máximo de venta establecido en el Plan, en caso de rehabilitación de edificios[86] o el 50 por 100 de dicho precio para la rehabilitación de viviendas.

[86] El porcentaje se eleva hasta un 80 por 100 en los supuestos de inclusión de la adquisición del inmueble para su inmediata rehabilitación. Además, ha de tenerse en cuenta que cabe incrementar el presupuesto protegido hasta un 25 por 100 en edificios situados en conjuntos históricos.

Urbanización de suelo

La financiación protegida del suelo contempla como actuación general la urbanización para la inmediata edificación, siempre que su destino predominante (al menos, un 50 por 100 de su edificabilidad) sea la promoción de viviendas sujetas a regímenes de protección pública.

De forma específica, el Plan contempla, igualmente, la figura de las «áreas de urbanización prioritaria», como aquellas en las que, por convenio entre el Ayuntamiento y la Comunidad Autónoma, el porcentaje de edificabilidad destinado a viviendas protegidas se eleve al 75 por 100.

Como condiciones necesarias, se establece que el promotor debe acreditar su derecho para urbanizar sobre el suelo (propiedad, derecho de superficie, concierto...)[87], iniciar la construcción de las viviendas en un plazo máximo de tres años, y adjuntar memoria de viabilidad técnico-financiera y urbanística del proyecto.

Respecto a la financiación cualificada de estas actuaciones, como nota común, ambas pueden contar con un préstamo cualificado por el coste teórico de la urbanización[88], el cual no podrá exceder del coste total, y en cuanto a subsidios y subvenciones, se distinguen las que se contemplan en el siguiente cuadro (cuadro III-24).

CUADRO III-24
AYUDAS A LA URBANIZACIÓN PROTEGIDA DEL SUELO

Actuación	**Ayudas**	
	Subsidiación	**Subvención** (1)
Actuación general	20% de la cuota del préstamo cualificado.	Alternativamente: 20% del préstamo. (máximo 1.200 euros/vivienda).
Áreas prioritarias	40% de la cuota del préstamo cualificado.	Alternativamente: 40% del préstamo. (máximo 2.400 euros/vivienda).

(1) El porcentaje de subvención se aplica bien sobre el préstamo cualificado obtenido, si se renuncia a la subsidiación, bien sobre el préstamo que se hubiese podido obtener, si se renuncia al préstamo cualificado.

Fuente: Real Decreto 1/2002, de 11 de enero.

[87] En caso de derecho de superficie, se exige una duración mínima de 50 años.

[88] El coste teórico se obtiene del producto de la superficie edificable por el 9 por 100 de 1,25 veces el precio básico, a nivel estatal, del metro cuadrado de superficie útil.

En otro orden de cosas, respecto a la instrumentación financiera e institucional de las distintas medidas contempladas en el Real Decreto, se conserva la estrategia de desarrollo del Plan a través de convenios con las Comunidades Autónomas y con las entidades financieras, además del análisis de su evolución por las Comisiones multilaterales de Seguimiento.

Importante novedad del Plan 2002-2005 es la distinción de la distribución de recursos entre aquellos que son objeto de asignación territorializada, en virtud de convenios entre las Administraciones competentes, y aquellos recursos estatales no asignables de esta forma. Con esta última figura, cuyo montante asciende a un 20 por 100 de los recursos del Plan, se pretende establecer un fondo de reserva que permita fomentar determinadas modalidades de actuaciones protegidas o, en general, flexibilizar y mejorar la evolución y grado de cumplimiento del Plan.

La vivienda en el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España

En materia de vivienda, este Plan, insertado en la estrategia europea para la inclusión social, definida en el Consejo Europeo de Niza, avala las actuaciones llevadas a cabo, en este sector, en los distintos planes estatales, autonómicos y locales.

Entre sus líneas de actuación para el periodo 2001-2003, cabe citar los siguientes:

— Impulso de los planes integrales y comunitarios para barrios degradados y zonas de transformación social.

— La reorientación de las actividades de las Escuelas Taller y Casas de Oficio hacia la rehabilitación de viviendas.

— La creación de agencias de intermediación social para alquileres específicos, con garantía municipal y seguro de responsabilidad.

En cuanto a la promoción de viviendas para jóvenes, este Plan propone incentivar la vivienda en alquiler y las ayudas directas a la entrada, así como programas experimentales de apartamentos de pequeñas dimensiones para jóvenes con ingresos reducidos.

CUADRO III-25
VARIABLES DE REFERENCIA EN MATERIA DE VIVIENDA

Variable de referencia	Ejercicio 2000	Periodo 2001/2003	Fuentes/observaciones
Población objetivo			
1. Viviendas sin condiciones mínimas de habitabilidad	387.000	–	PHOGUE, 1996
2. Viviendas en estado ruinoso	37.000	–	PHOGUE, 1996
3. Chabolas	48.000	–	Estimación expertos s/datos MTAS
4. Habitantes de barrios desfavorecidos (ciudades > 50.000 hab.)	2.870.000	–	«La desigualdad urbana en España». Ministerio Fomento. 2000
Gasto total previsto (en millones de euros)	446,76	922,42	Estimación s/AAPP y Entidades colaboradoras
1. Construcción (venta) / Rehabilitación	305,92	630,31	Ministerio Fomento 2001 y 9 CCAA.
2. Viviendas en alquiler	61,51	126,73	Ministerio Fomento 2001 y 9 CCAA.
3. Situación de crisis y Equipamientos alternativos	6,21	12,8	Ministerio Fomento 2001 y 9 CCAA.
4. Adquisición viviendas existentes	41,72	85,95	Ministerio Fomento 2001 y 9 CCAA.
5. Erradicación del chabolismo	26,07	55,32	Datos de 5 CCAA.
6. Barrios vulnerables	5,33	11,31	

Fuente: PNAIn

En atención a los datos básicos de actuación y gasto que fundamentan el Plan, éstos se contienen el siguiente cuadro (cuadro III-25).

La Vivienda en el Plan Integral de Apoyo a la Familia 2001-2004

Comprende diversas medidas de orientación política, en cuyo diseño han participado varios Ministerios. Conforme a este punto de vista, su materialización debe enmarcarse en las normas y reformas que durante este tiempo se lleven a cabo.

Su estrategia, definida como integral, incluye medidas diversas, dirigidas a avanzar en la efectiva conciliación de la vida laboral y

familiar, mejorar la calidad de vida familiar y garantizar la continuidad demográfica o relevo generacional.

En atención al objeto de este epígrafe, cabe señalar que entre sus líneas estratégicas se encuentran tanto la política fiscal y de rentas, como la política de vivienda.

Así, respecto a la primera, el Plan incluye que, en el marco de la próxima reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se proceda a mejorar el tratamiento fiscal del alquiler de viviendas, con el objeto de aumentar la oferta, reducir el precio, y estimular el arrendamiento del elevado número de viviendas desocupadas.

Para la política de vivienda, el Plan de apoyo a la familia propone, de forma adicional al Plan de Vivienda 2002-2005, las siguientes medidas:

— Dirigir e incrementar la oferta de viviendas protegidas a las familias con menores niveles de renta.

— Adecuación de las características de las viviendas protegidas a las necesidades de las familias.

— Aumento del tamaño y adecuación de las viviendas protegidas para las familias numerosas, así como regulación del cambio de vivienda cuando varíen las circunstancias.

— Inclusión del número de hijos en los criterios de selección y adjudicación, como criterio preferencial para optar a una vivienda protegida.

— Incremento de la coordinación entre las políticas de vivienda, urbanismo y suelo, desarrolladas por las distintas Administraciones Públicas.

2.3.3. **Suelo y vivienda**

2.3.3.1 *La Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley del Suelo*

La Ley 6/1998, de 13 abril, sobre Régimen del suelo y valoraciones ha sido objeto de enjuiciamiento en el año 2001 por el Tribunal Constitucional.

En su Sentencia 164/2001, de 11 de julio, con reiteración de la doctrina perfilada en su Sentencia 61/1997[89], el Tribunal Constitucional, estimando parcialmente los recursos interpuestos, ha declarado nulos el artículo 16.1, relativo a la facultad particular de instar la aprobación de planeamiento de desarrollo una vez definidos los ámbitos urbanizables en el planeamiento general, y el artículo 38, referido a los procedimientos de expropiación forzosa, por entender que ambos exceden de las competencias estatales y vulneran las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas.

Pero la Ley 6/1998, salvo estas excepciones, obtiene el respaldo constitucional a la vinculación de la propiedad urbana a la ordenación urbanística de la ciudad, en el sentido de que ello no significa la exigencia de ninguna clase específica de plan urbanístico, de forma que las expresiones «planeamiento general», «planeamiento de desarrollo», «planes de ordenación territorial», «legislación sectorial», «planeamiento sectorial», «sistemas generales» o «dotaciones públicas de carácter local» son interpretadas no como una opción urbanística del Estado sino como una mera referencia a cualquier plan o decisión de ordenación urbanística, cuestión ésta cuya decisión última correspondería a cada Comunidad Autónoma[90].

En este mismo sentido, la Sentencia recuerda el criterio ya manifestado por el Tribunal, por el que se estima que «la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del artículo 149.1 de la Constitución, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material»[91].

2.3.3.2. *La repercusión del suelo sobre los precios de la vivienda*

España[92] es el país, de todos los de su entorno, que presenta un mayor diferencial entre lo que cuesta construir un metro cuadrado y lo que cuesta comprarlo. En la producción de viviendas se dis-

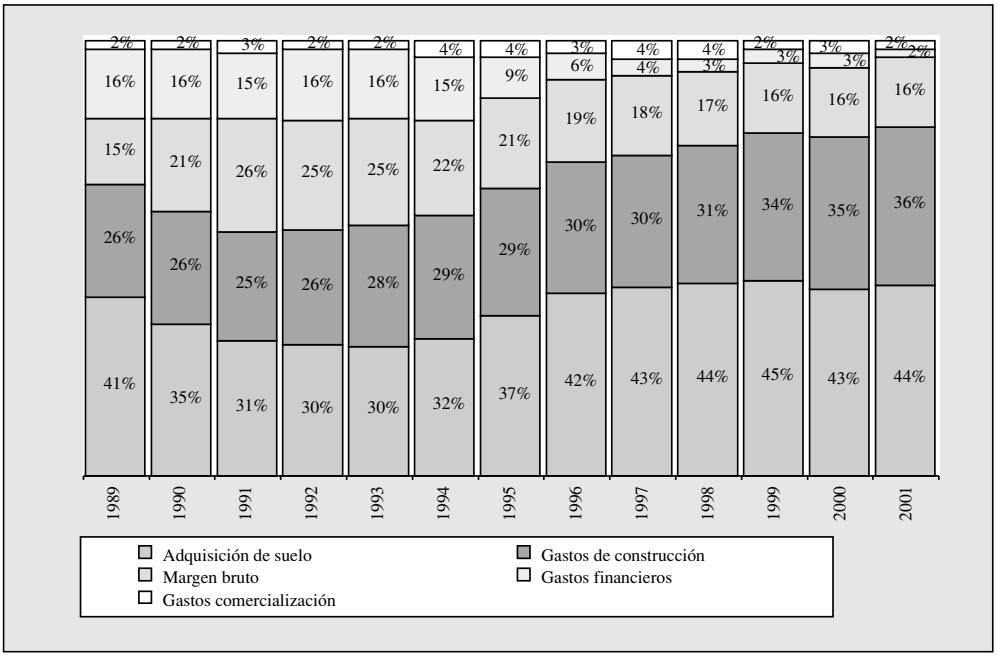
[89] Debe recordarse que esta Sentencia declaró la inconstitucionalidad de la práctica totalidad del Texto refundido de la Ley sobre Régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

[90] Fundamentos jurídicos 14, 16, 21, 25, 29 y 30.

[91] Fundamento jurídico 4, reiterando el Fundamento jurídico 5 de la STC 61/1997.

[92] UCE, *Informe Vivienda. España y Europa, realidades divergentes, 1997*.

GRÁFICO III-6
VIVIENDA: COSTES, 1989-2001



Fuente: Debate sobre el Plan de la Vivienda 2002-2005. Jornadas AGECOVI. Febrero de 2002.

tinguen los factores ligados al suelo, los vinculados con la construcción propiamente dicha (materiales y mano de obra) y los de promoción inmobiliaria.

Generalmente, la demanda es el motor del mercado de la vivienda. En el caso de que la oferta de alguno de los factores no se expanda en la medida de lo necesario, se producirán tensiones en el precio del factor (el suelo, en este caso) que, vía incremento de costes, se trasladarán a los precios del producto final mientras continúe la presión de la demanda.

Según los últimos datos disponibles[93], la evolución de los distintos componentes que integran el costo final de una vivienda: suelo, costes de construcción y costes de promoción o beneficio, muestran que mientras el precio del suelo absorbe un 77,5 por 100

[93] *Liberalización de suelo: una asignatura pendiente*. Documentos Círculo de Empresarios, 2001.

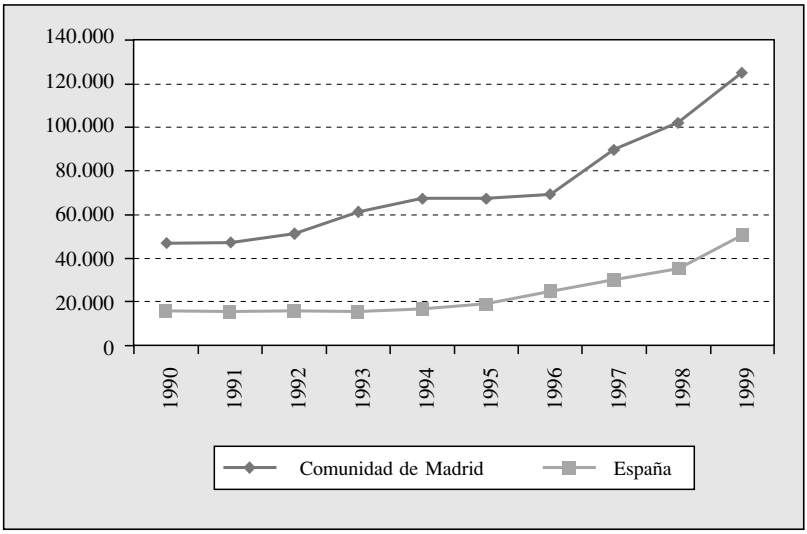
del incremento del coste total. Entre 1987 y 2000, el aumento de los costes de los materiales de construcción y de la mano de obra ha sido, en su conjunto, inferior a los incrementos de los precios de las viviendas, y en el caso de los materiales, su evolución ha ido por debajo del IPC general.

En España, la evolución del precio del suelo urbano en la década de los ochenta continuó la pauta seguida por los precios de las viviendas. Durante el período 1985-1992 el precio del suelo en España presentó tasas de crecimiento elevadas, llegando a alcanzar tasas de crecimiento de hasta el 100 por 100 en 1987, para estabilizarse en el periodo 1992-1997. Sin embargo, a partir de 1998, el precio del suelo se ha vuelto a elevar a tasas superiores a las de los bienes inmuebles. Según el Banco de España, la repercusión del coste del suelo en el precio de la vivienda se estima en valores superiores al 50 por 100 para el conjunto español. Además, como es lógico, el encarecimiento del suelo suele ser más acusado en las áreas centrales de las ciudades, dado que es donde confluye la mayor demanda (demanda residencial, comercial y de oficinas) y donde la oferta (tanto de inmuebles como de suelo) es más escasa.

La evolución de los precios del suelo urbano no sólo muestra la evolución de los costes de producirlo sino que refleja, sobre todo, el grado de escasez de oferta de suelo edificable existente y la rigidez de nuestro sistema urbanístico para facilitar la creación de nueva oferta. Así, mientras que en momentos de gran auge inmobiliario, se pueden producir aumentos de los salarios en la construcción por encima de los de otros sectores y también tensiones en algunas industrias auxiliares, si alcanzan su capacidad de producción máxima. El factor suelo, por el contrario, no está sujeto a una disciplina de mercado y las restricciones existentes sobre el mismo tienen una incidencia directa y permanente sobre el sector.

La disponibilidad de suelo urbanizable es, posiblemente, el factor que más directamente determina la oferta de edificación. Pero no es la falta inmediata de suelo el único gran problema del mercado inmobiliario: la rigidez para impulsar nueva oferta de suelo y los largos plazos que se requieren para las actuaciones urbanísticas son otros dos elementos de gran importancia que afectan negativamente al mercado del suelo y, por extensión, al de los productos inmobiliarios.

GRÁFICO III-7
EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DEL SUELO, 1990-1999
(Precio por metro cuadrado/repercusión)



Fuente: Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte de la Comunidad de Madrid. Tomado de: CES Comunidad de Madrid, *Situación económica y social de la Comunidad de Madrid, 2000,* diciembre de 2001.

Pero si bien esta lógica es en gran parte cierta, no lo es menos la incidencia que la evolución alcista de los precios de los inmuebles tiene sobre el propio precio del suelo. Parece evidente que las oscilaciones puntuales de precios de los flujos no pueden afectar de forma significativa a los del stock, cuando para 20 millones de propietarios la vivienda constituye su principal activo patrimonial. A ello habría que añadir las conocidas ineficiencias derivadas de la singular subordinación del mercado del suelo al de la vivienda, que determina la formación del precio del suelo como valor residual de la estructura de costes, pues si como hemos expuesto parece impensable que bajen los precios inmobiliarios, tampoco es posible que baje el precio del suelo. La experiencia histórica de continua variación positiva de los precios de la vivienda, común tanto en España como en el resto de las economías de nuestro entorno, avala esta tesis.

Tampoco han sido ajenos a esta situación, el comportamiento de los agentes económicos, y el de las administraciones locales al participar, dentro del marco legal y administrativo existente, de las

plusvalías extras derivadas de la retención del suelo, que en un contexto de escasez de oferta, permiten la obtención de beneficios extraordinarios.

Además, como es lógico, el problema de la carestía del suelo es mucho más acuciante y problemático en las grandes ciudades, donde las densidades de población son más elevadas. El encarecimiento del suelo suele ser más acusado en las áreas centrales de las ciudades, dado que es donde confluye la mayor demanda (demanda residencial, comercial y de oficinas) y donde la oferta (tanto de inmuebles como de suelo) es más escasa. Posteriormente se producen, por efecto inducido, crecimientos en los precios de los solares en el resto de la ciudad, ampliándose también a sus áreas de influencia. Un ejemplo de ello se puede observar en el gráfico III-7, donde el precio de repercusión del metro cuadrado en la Comunidad de Madrid en 1999, casi triplica al del conjunto nacional.

2.4. Medio ambiente

2.4.1. **Aspectos generales**

Actividad legislativa en 2001

En 2001, en materia de medio ambiente se han publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea 18 Reglamentos, 27 Directivas, 32 Decisiones y 6 Recomendaciones. La gran mayoría de esas normas consisten en adaptaciones, modificaciones y desarrollo de disposiciones anteriores.

En el ámbito estatal, se publicó la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, el Real Decreto Legislativo 1/2001, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, y 25 Reales Decretos con contenido medio ambiental.

En lo que respecta a las Comunidades Autónomas, se han aprobado leyes de ordenación del territorio o de aspectos parciales de la ordenación territorial (Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Cataluña y Navarra); de suelo (Murcia), de carreteras (Andalucía); de ordenación y participación en la gestión del agua (Aragón); de aeropuertos (Cataluña); de gestión y calidad de aguas (Galicia, Aragón); de conservación de la naturaleza (Galicia); de gestión de residuos especiales (Navarra).

El programa medioambiental de la presidencia española de la UE

En materia de medio ambiente, las prioridades de la presidencia española de la Unión Europea durante el primer semestre de 2002 se centran en los siguientes aspectos:

— Directiva sobre Responsabilidad Ambiental.

— Política de suelos.

— Preparación del Consejo Europeo de Barcelona.

— Adopción de conclusiones del Consejo sobre Preparación de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo.

— Adopción de conclusiones del Consejo para la Conferencia de las Partes del Convenio de Diversidad Biológica de La Haya.

— Cambio Climático:

  — Directiva sobre Comercio de Emisiones.

  — Programa Europeo de Cambio Climático.

  — Ratificación del Protocolo de Kioto.

  — Ratificación del Convenio sobre Productos Orgánicos Contaminantes (POPs).

  — Ratificación del Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad.

Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS)

En junio de 2001 se presentó el proyecto de la EEDS (Estrategia Española de Desarrollo Sostenible) como un instrumento necesario para avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo que integre y equilibre el progreso económico, el desarrollo social y la protección de los recursos naturales. El proyecto se concibe como un proceso en varias fases, la primera de las cuales consiste en la elaboración del denominado Documento de Consulta de la EEDS, cuyo contenido ha sido informado por el Consejo Económico y Social en su Informe 1/2002[94]. La segunda fase consiste, por una

[94] El 3 de diciembre de 2001 el Excelentísimo Señor Ministro de Medio Ambiente presentó ante el Pleno del Consejo Económico y Social (CES) las líneas básicas del denominado Documento de Consulta de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, adelantando que solicitaría la opinión del CES sobre dicho Documento. Posteriormente, el 10 de diciembre de ese mismo año, tuvo entrada formal tal solicitud en la sede del CES.

parte, en la consulta institucional con las Administraciones Territoriales y con el CES, y por otra, en la denominada participación pública que, a su vez, se entiende en una doble vertiente, la de recoger la opinión ciudadana y la de suscitar en el público la toma de conciencia y colaboración necesarias para lograr el cumplimiento de los objetivos propuestos; la tercera fase, finalmente, será la aprobación por el Gobierno de la EEDS, que abrirá la puesta en marcha de los instrumentos y acciones previstos, cuyos resultados serán medidos a través de un conjunto de indicadores, de manera que permita la evaluación y revisión periódica de las líneas de actuación a seguir.

La EEDS está concebida como el marco de referencia para todas aquellas medidas dirigidas a la sostenibilidad y su finalidad es equilibrar los tres pilares del desarrollo: económico, social y ambiental.

La Ley del Plan Hidrológico Nacional (PHN) aprobada en 2001

El agua en nuestro país en un recurso escaso. La adecuada planificación de la política hidráulica se impone como una necesidad y el instrumento para ello corresponde al Plan Hidrológico Nacional, el cuál ha sido aprobado mediante Ley 10/2001, de 5 de julio.

El programa de inversiones para el periodo 2001-2008 contempla una inversión total de 3.835.278 millones de pesetas, de las cuales, 700.000 van destinadas a la transferencia desde el Ebro a las cuencas deficitarias (Júcar y Segura). El resto, 3.135.278 millones de pesetas, se destina a actuaciones de planificación en las cuencas hidrográficas[95].

El aspecto más polémico del Plan Hidrológico Nacional lo constituye la regulación de las transferencias de recursos hídricos entre ámbitos territoriales de distintos planes de cuenca. Los destinos de las aguas trasvasadas solo pueden utilizarse en una serie de supuestos tasados destinados a cubrir necesidades de abastecimiento urbano de la cuenca receptora, a consolidar el suministro de dotaciones de riegos en situación de precariedad y a reequilibrar situaciones de insostenibilidad medioambiental.

[95] En la edición anterior de esta Memoria se indicó la distribución de las inversiones previstas por ejes de inversión.

En lo que respecta al régimen económico financiero de las transferencias, el mismo se rige por los principios de recuperación de costes, en línea con lo establecido en la Directiva Marco del Agua. En concreto, se establece un tributo ecológico que prevé una cuota destinada a compensar ambientalmente a la cuenca cedente.

Por Comunidades Autónomas, la inversión se reparte como se señala en el cuadro III-26.

Residuos: se aprobaron 4 planes nacionales en 2001

En materia de residuos, la actividad normativa y administrativa es muy intensa, particularmente en aspectos relativos al desarrollo de normas contenidas en lo que constituyen los cuatro pilares fundamentales de la gestión de residuos[96].

CUADRO III-26
REPARTO DE INVERSIONES DEL PHN
(En millones de pesetas)

Comunidades Autónomas	
Andalucía	691.802
Aragón	418.295
Asturias	80.648
Canarias	98.995
Cantabria	61.202
Castilla y León	250.970
Castilla-La Mancha	205.752
Cataluña	181.226
Extremadura	194.054
Galicia	98.454
Madrid	100.630
Murcia	177.377
Navarra	167.541
País Vasco	69.912
Valencia	217.112
Varias Comunidades	121.308
Total	**3.135.278**

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente.

[96] Ley 10/1998, de Residuos; Ley 11/1997, de Envases y residuos de envases; RD 952/1997, de Residuos peligrosos; RD 1217/1997 de Incineración de residuos.

La mayor parte de los instrumentos de gestión de residuos son planes plurianuales. En el año 2001 se han aprobado los siguientes:

— Plan Nacional de Vehículos al final de su vida útil, 2001-2006 (Resolución de 25 de septiembre de 2001, BOE 248 de 16 de octubre de 2001).

— Plan Nacional de Lodos de Depuradora de Aguas Residuales 2001-2006 (Resolución de 14 de junio de 2001, BOE de 12 de julio de 2001).

— Plan Nacional de Residuos de Construcción y Demolición 2001-2006 (Resolución de 14 de junio, BOE de 12 de julio de 2001).

— Plan Nacional de Descontaminación y Eliminación de Policlorobifenilos (PCB), Policloroterfenilos (PCT) y Aparatos que los contengan, 2001-2010 (Resolución de 9 de abril, BOE de 18 de abril de 2001)[97].

— El Plan Nacional de Residuos Urbanos (2000-2006) establece, entre otros, el objetivo de implantar la recogida selectiva en todos los municipios de más de 5.000 habitantes antes del 1 de enero de 2001 y en los de más de 1.000 habitantes, antes de enero de 2006 (según dispone la Ley de Envases y residuos de envases de 1997).

En España se generaron 26.504.990 Tm. de residuos urbanos en 2000[98], la mayor parte de los cuales (el 89,7 por 100) se recogieron mezclados y el 10,3 por 100 restantes se recogió de forma selectiva; tasa muy baja si se tiene en cuenta el objetivo señalado. Por otra parte, también según los datos aportados por los propios SIG (Ecoembes y Ecovidrio) para 2001, se está aún lejos de esos objetivos, marcados por la Directiva europea, en relación a la recogida y reciclado de los residuos sólidos urbanos.

[97] A estos cuatro planes hay que añadir los vigentes aprobados con anterioridad a 2001 (Plan Nacional de Residuos Urbanos, Plan Nacional de Residuos Peligrosos, Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados) en cuya realización tienen importantes competencias las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos.

[98] Últimos datos contenidos en la Encuesta sobre tratamiento y recogida de residuos urbanos del Instituto Nacional de Estadística.

2.4.2. **El cambio climático**

2.4.2.1. *Los avances en el Protocolo de Kioto*

El Protocolo de Kioto es el único Tratado Internacional que establece límites de emisión de los gases que provocan el cambio climático. Se acordó en la ciudad japonesa de Kioto en 1997 y establece que el conjunto de países desarrollados deberán haber reducido, en promedio, en un 5,2 por 100 sus emisiones de los 6 gases de efecto invernadero (dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, perfluorocarburos, hidrofluorocarburos, y hexafluoruro de azufre). El periodo para acometer estas reducciones es el 2008 a 2012 respecto a 1990. Esta reducción promedio se concreta en un objetivo específico para cada país: reducción de un 8 por 100 para el conjunto de la Unión Europea, un 7 por 100 para Estados Unidos y un 6 por 100 para Japón. Ucrania, la Federación Rusa y Nueva Zelanda se comprometen a mantener sus emisiones en el nivel de 1990. El Protocolo no obliga en una primera fase a los países en desarrollo, dadas sus menores emisiones por habitante.

En 2001 tuvieron lugar dos reuniones del protocolo de Kioto

En el año 2001 tuvieron lugar dos reuniones internacionales del Protocolo de Kioto. La primera se celebró en julio en Bonn y se alcanzó el acuerdo de aplicación del Protocolo en el sentido de que éste entrará en vigor noventa días después de que haya sido ratificado por cincuenta y cinco países cuyas emisiones de dióxido de carbono supongan el 55 por 100 del total mundial referidos a 1990. Esta condición es posible si tres de los cuatros grandes emisores (Estados Unidos, Rusia, Unión Europea y Japón) suscriben el acuerdo. En Bonn, la Unión Europea, Rusia y Japón se comprometieron a realizarlo.

En el apartado relativo a la participación de los países en desarrollo, las negociaciones de Bonn no cambiaron de manera sustancial los acuerdos logrados en cumbres anteriores: aquellos tendrán representación mayoritaria en los órganos de control del cumplimiento de Kioto y recibirán la ayuda de los países industrializados para poner en marcha un sistema de desarrollo limpio y hacer frente a los efectos del cambio climático.

La negociaciones de Bonn se desarrollaron en cuatro grupos de trabajo, correspondientes cada uno de ellos a los cuatro aspectos

básicos de Kioto: financiación, comercio de emisiones, sumideros y cumplimiento.

— Financiación: la Unión Europea junto a Noruega, Suiza y Nueva Zelanda se comprometieron a dar cuatrocientos diez millones de dólares anuales a partir de 2005 como fondos adicionales que necesitan los países en desarrollo. Quedó pendiente de negociación la fórmula en que cada país debe contribuir, así como el reparto del dinero y calendario.

— Comercio de emisiones: para facilitar el cumplimiento de la reducción de gases de efecto invernadero se establece un mecanismo de comercio de emisiones por el que los países pueden comprar y vender cuotas de carbono.

— Sumideros: el efecto sumidero que ejercen las masas forestales y la tierra para retener carbono es otro mecanismo de flexibilidad contemplado, aunque falta por determinar cuánto carbono absorben aquéllas.

— Cumplimiento: en materia de cumplimiento, se prevé que los países que no cumplan con la reducción de gases de efecto invernadero tendrán una sanción a partir de 2012. Serían penalizados con una rebaja de su cuota de un 0,3 por 100 más y no podrán usar ningún mecanismo de flexibilidad.

Los temas que quedaron pendientes en la Cumbre de Bonn en julio se retomaron en la celebrada en Marrakech entre el 29 de octubre y el 9 de noviembre, en donde definitivamente quedaron especificadas las reglas de aplicación del Protocolo de Kioto.

El régimen de cumplimiento fue el primer tema sobre el que se alcanzó un acuerdo que se concretó en la creación de un comité de cumplimiento del Protocolo.

La definición de una metodología que permita saber qué tipo de información se debe remitir, cómo se contabilizan los créditos de emisiones y cómo se revisan fue uno de los aspectos más relevantes de esta cumbre.

Sobre la cuestión de los sumideros se reconoció que Rusia podrá duplicar las emisiones de CO_2 (de 17,6 millones de toneladas

anuales pasará a 33) compensando este incremento mediante sumideros forestales.

Se consensuó también el documento que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático llevará a la Cumbre de Desarrollo Sostenible que se celebrará en septiembre de 2002 en Johannesburgo (Rio+10).

En la reunión de Marrakech el Protocolo quedó listo para las ratificaciones de los países

Así pues, en Marrakech el Protocolo de Kioto quedó listo para la ratificación de las partes. A tal efecto, el Consejo de Ministros de Medio Ambiente de 4 de marzo de 2002 acordó la ratificación de la Unión Europea antes del próximo 14 de junio.

Estados Unidos, que emite el 25 por 100 de las emisiones, no tiene previsto ratificar el Protocolo lo cual hace que las ratificaciones de Rusia y Japón sean claves para la entrada en vigor de aquél, pues de otra forma no se alcanzaría el doble objetivo establecido de 55 países y 55 por 100 de emisiones imprescindible para la aplicación del Protocolo.

Los mecanismos previstos en la Unión Europea para reducir las emisiones son varios: directivas sobre la eficacia energética de los edificios; promoción de las energías renovables; acuerdos con la industria de automoción para desarrollar vehículos más limpios; intercambio de derechos de emisión.

2.4.2.2. *La aplicación del Protocolo de Kioto en la Unión Europea*

Como ya se ha dicho, el compromiso de la Unión Europea consiste en la reducción del 8 por 100 de los gases de efecto invernadero; pero los Estados miembros se comprometen con unos límites máximos diferentes entre ellos para ajustar mejor el compromiso a la situación de cada país, mediante el denominado «Acuerdo de reparto de cargas» adoptado por el Consejo de la Unión Europea en junio de 1998, Dichas contribuciones son las que se señalan en el cuadro III-27.

Algunos países, entre los que se encuentra España, pueden según ese reparto, aumentar sus emisiones en lugar de reducirlas. El límite máximo de ese aumento para España es del 15 por 100 en 2008-2012 respecto al nivel de 1990. Sin embargo, las emisiones españolas eran ya en el año 2000 un 33 por 100 superiores a las de

CUADRO III-27
COMPROMISO DE REDUCCIONES POR PAÍSES

Países	Compromiso de reducción
Alemania	–21%
Austria	–13%
Bélgica	–7,5%
Dinamarca	–21%
España	+15%
Finlandia	0%
Francia	0%
Grecia	+25%
Holanda	–6%
Irlanda	+13%
Italia	–6,5%
Luxemburgo	–28%
Portugal	+27%
Reino Unido	–12,5%
Suecia	+4%
Comunidad Europea	–8%

Fuente: «Acuerdo de reparto de cargas» adoptado por el Consejo de la Unión Europea en junio de 1998.

1990[99]. La mayor parte de los países comunitarios supera también los límites fijados en el Protocolo de Kioto, por lo que tras las ratificaciones pendientes, se prevén esfuerzos políticos considerables para reajustar las circunstancias a los compromisos de Kioto.

Por otra parte, la aplicación de las políticas y medidas en materia de cambio climático se realizarán principalmente en el ámbito nacional a través de estrategias nacionales.

Reguladas la composición y funciones del Consejo Nacional del Clima

En el caso de España se aprobó en noviembre un Real Decreto por el que se regula la composición y funciones del Consejo Nacional del Clima. Está adscrito al Ministerio de Medio Ambiente y entre sus funciones está la de elaborar y elevar al Gobierno para su aprobación la Estrategia Española de Lucha frente al Cambio Climático, así como realizar su seguimiento y evaluación.

[99] Últimos datos aportados por el Ministerio de Medio Ambiente a principios de 2002.

Dicha Estrategia se concibe como el instrumento planificador que debe servir como marco de referencia de las administraciones públicas y entes públicos y privados. En él se definirán los ámbitos y sectores en los que se tengan que adoptar políticas y medidas para mitigar el cambio climático y cumplir los compromisos internacionales adquiridos por España.

2.4.2.3. *Los informes de evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático*

El IPCC[100] (Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático) es la principal fuente de asesoramiento científico a los Gobiernos. En 2001, presentó su tercer informe sobre el cambio climático que se adoptó en septiembre en una sesión Plenaria del IPCC en Londres.

En su primera parte, denominada «informe científico», se ha llevado a cabo una revisión del segundo Informe de Evaluación publicado en 1995 cuyo contenido y conclusiones fueron la base para la negociación del Protocolo de Kioto en 1997. De esta parte se pueden señalar las conclusiones sobre la duración del cambio climático que, según los expertos científicos del IPCC «persistirá durante muchos siglos debido a la larga vida de los gases de efecto invernadero en la atmósfera; sin embargo «cuanto menor sea el nivel al cual se estabilicen las concentraciones de CO_2, menor será el cambio total de la temperatura».

En la segunda parte denominada informe de «impactos, adaptación y vulnerabilidad» se concluye diciendo que aparecen evidencias de que algunos sistemas sociales y económicos han sido afectados por el cambio climático y, en concreto, por el incremento en la frecuencia de inundaciones y sequías en algunas zonas.

La tercera parte, «las respuestas» señala que las medidas a adoptar para minimizar las consecuencias del cambio climático reportarían beneficios económicos a medio plazo. Hace también una llamada especial a la necesidad de avanzar en el progreso de tecnologías para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Algunas de las conclusiones adoptadas se presentan en la tabla III-1.

[100] El IPCC es un grupo dependiente del Programa de la ONU para el Medio Ambiente y de la Organización Meteorológica Mundial.

TABLA III-1

RESUMEN DE CONCLUSIONES DEL TERCER INFORME DEL IPCC

1.ª parte: informe científico	2.ª parte: impactos, adaptación y vulnerabilidad	3.ª parte: las respuestas
– Causa humana: la mayor parte del calentamiento observado durante los últimos 50 años es probable que se deba al aumento en las concentraciones de gases invernadero. – Subida del nivel del mar: es probable que el calentamiento haya contribuido a la subida del nivel del mar observada (10-20 cm en el último siglo). Además ha aumentado el rango previsto de subida de entre 9 y 88 cm a 13-94 cm. – Combustibles fósiles: las tres cuartas partes de las emisiones antropogénicas de CO_2 durante los últimos 20 años se deben a la quema de combustibles fósiles. – Calentamiento registrado: globalmente es muy probable que los noventa fueran la década más cálida y 1998 el año más cálido desde 1861 que se lleva registrando. – Calentamiento previsto: ha aumentado el rango de 1-3,5ºC a 1,4-5,8ºC. – Meteorología extrema: es muy probable el aumento de sucesos meteorológicos extremos (inundaciones, olas de calor, menos días fríos, El Niño, Monzón veraniego asiático con precipitaciones variables…). – Sequía: aumento de los riesgos de sequía en los interiores de continentes de latitudes medias. – Ciclones: posible aumento de intensidades de viento máximo y precipitación de ciclones tropicales. – Tendencias: tendencias de aumento de temperatura que continuarán y se intensificarán si no se reducen las emisiones.	– Cambios ya en marcha: los cambios de temperatura ya han tenido impactos discernibles en muchos sistemas físicos y biológicos de todo el planeta. – Aumento del nivel del mar e intensidad de los ciclones: causarían el desplazamiento de las poblaciones costeras (decenas de millones de personas). Esto unido a los aumentos en sequías, inundaciones y demás sucesos extremos se añadiría a las presiones sobre los recursos de agua, la seguridad alimentaria, la salud humana y las infraestructuras. – La salud humana: se vería afectada gravemente por la extensión de los rangos de vectores de enfermedades infecciosas. – Extinción de plantas y animales: que impactaría de forma importante en la forma de vida rural, el turismo y los recursos genéticos. – Los potenciales impactos irreversibles como mayores peligros: la fusión de las capas de hielo con la consiguiente subida del nivel del mar (3 metros en 1.000 años) y la ralentización o parada de la circulación de las corrientes termohalinas del Atlántico Norte que conllevaría un cambio de régimen climático en Europa, serían los más graves. – Los países en vías de desarrollo serían los más afectados: los efectos más dañinos en términos de pérdidas de vida y relativos a inversiones y economía los sufrirían en mayor medida estos países. Así la disparidad entre países en vías de desarrollo y países desarrollados aumentaría cuanto mayores sean los aumentos de temperatura previstos, viéndose muchas más personas perjudicadas que beneficiadas a nivel mundial.	– El coste de reducción de emisiones de gases invernadero es relativamente bajo: las políticas de eliminación de subvenciones a los combustibles fósiles aumentarán los beneficios sociales mediante ganancias en la eficiencia económica así como la disminución de barreras o fallos en el mercado o institucionales que impidan adoptar medidas para reducir las emisiones pueden reducir los costes privados comparados con la práctica actual. – El CO_2 atmosférico se podría estabilizar por debajo de 450 ppmv: los resultados de gran parte de los modelos indican que las opciones tecnológicas conocidas podrían estabilizar los niveles de CO_2 a un nivel de 550 ppmv, 450 ppmv o incluso por debajo en los próximos 100 años o más, para implantar estos modelos haría falta realizar cambios socioeconómicos e institucionales. – Cambio en las inversiones en energía para conseguir la estabilización: la introducción de tecnologías eficientes tanto en el uso como en el suministro de energía, con bajo o sin contenido en carbono sería crucial para la disminución de emisiones y la estabilización de concentraciones. Estas inversiones tienen muy larga vida y sería muy importante comenzar los cambios ya, sobre todo en los países en vías de desarrollo, para realizarlas la transferencia de tecnología entre países y regiones y las economías de escala y aprendizaje son muy importantes, pues ampliarían las opciones en el ámbito regional y descenderían los costes de adopción, respectivamente.

TABLA III-1 *(Continuación)*

RESUMEN DE CONCLUSIONES DEL TERCER INFORME DEL IPCC

1.ª parte: informe científico	**2.ª parte: impactos, adaptación y vulnerabilidad**	**3.ª parte: las respuestas**
– Fusión hielos: se fundirán los glaciares y hielos polares y disminuirá la cubierta de hielo y nieve del hemisferio Norte. En Groenlandia y la Antártida el calentamiento afectará a las capas de hielo contribuyendo a la subida del nivel del mar de forma alarmante. – Duración: el cambio climático persistirá durante siglos debido a la larga vida de los gases invernadero en la atmósfera no obstante si el nivel de emisiones de CO_2 descendiera o se estabilizara el cambio total de la temperatura sería menor.	– África, Asia y Latinoamérica sufrirían pérdidas en su agricultura: los descensos en la productividad agrícola (inundaciones, sequías, ciclones…) reducirían la seguridad alimentaria. Asia además tendría problemas en su acuicultura debido al estrés térmico e hídrico (elevación del nivel del mar, inundaciones…). – Australia se vería afectada por la sequía: así el agua se convertiría en un problema fundamental ya que su estado promedio sería muy parecido al de «El Niño». – En Europa habría un gran riesgo de desbordamiento de los ríos: que provocaría pérdida de humedales, erosión e inundaciones con las correspondientes implicaciones para los asentamientos humanos, industria, turismo, agricultura y hábitats costeros naturales. – Norteamérica aumentará sus pérdidas en bienes asegurados: además los pagos del sector público por desastres naturales han ido aumentado y los ecosistemas naturales únicos (tundra alpina y de agua fría) se verían en riesgo y su adaptación efectiva sería improbable. – Las regiones polares y sus ecosistemas tendrían una gran vulnerabilidad: las comunidades indígenas con modos de vida tradicionales y poca capacidad tendrían pocas opciones para adaptarse. – Pequeños países insulares afectados por una severa interrupción del turismo: los arrecifes de coral se verán afectados negativamente por el blanqueo y las reducidas tasas de calcificación por los altos niveles de CO_2. El declive de los ecosistemas costeros provocaría pérdidas en el turismo y la pesca.	– Las actuales reservas de combustibles fósiles no pueden ser liberadas pues la concentración de CO_2 se elevaría a unos niveles excesivamente altos: sólo se podría hacer uso de la cuarta parte si realmente se quiere minimizar los impactos del cambio climático. Se requieren diferentes desarrollos de la energía que hagan cambiar el «mix» energético y permitan la introducción de nuevas fuentes de energía en el futuro. – La elección de la transición a otras tecnologías determinará la posibilidad de estabilización de CO_2: la elección de un nuevo «mix» energético y las inversiones asociadas determinarán la posibilidad de estabilización, los niveles de la misma y los costes. – El cambio del sistema energético mundial hacia tecnologías de baja emisión ha de hacerse de forma inmediata: este Tercer informe confirma las conclusiones del Segundo en el sentido de que se han de tomar acciones de manera rápida para moverse hacia la estabilización de las concentraciones atmosféricas de gases invernadero. – Es necesario el apoyo de los gobiernos con políticas adecuadas: el coste de las acciones de reducción se disminuiría mediante políticas adecuadas (supresión de subvenciones a los combustibles fósiles, uso de mecanismos del Protocolo de Kioto para cumplimiento de objetivos del Anexo B con menores costes.

Fuente: Tercer Informe de Evaluación. IPCC.

2.5. Consumo

Que el modelo de consumo dominante en España ha alcanzado el grado de desarrollo de los países de su entorno es, salvo pequeñas matizaciones, una aseveración contrastada tanto a través de las grandes cifras[101], como de informaciones periódicas y puntuales de menor alcance, aunque de gran fuerza expresiva[102]. El CES, lejos de permanecer ajeno a esa realidad, ha venido dando cumplida cuenta de ella, reflejando en las sucesivas ediciones de esta Memoria los avances que en el ámbito del consumo, como indicador de calidad de vida, ha experimentado la sociedad española. Así pues, en la edición correspondiente al año 2000 se ponía de relieve la semejanza de la estructura del consumo en España con el modelo existente en los países industriales avanzados, esto es, se confirmaba la coincidencia entre una y otros en el menor peso del gasto familiar en bienes de necesidad primaria y el progresivo impulso del gasto en servicios relacionados con un orden de necesidades no vinculadas a la supervivencia.

Ahora bien, el panorama así descrito no está exento de conflictos y dificultades, sino que, precisamente, parece construirse sobre la base del continuo encaramiento de la sociedad y de las instituciones que la representan con los obstáculos surgidos, y con el enfrentamiento a las necesidades que emergen al calor de la ineludible globalización y del imparable avance de las nuevas tecnologías.

El consumo es, por tanto, un fenómeno altamente sensible al devenir de los macrofenómenos sociales. Pero también es condición indispensable del desarrollo de aquellos. Procede, en este punto, recordar la importancia de la extensión del consumo a toda la sociedad para asegurar el mantenimiento del sistema económico-productivo. No en vano, en la actualidad, el consumo privado constituye en España alrededor del 60 por 100 del PIB, circunstancia que le otorga un innegable protagonismo en el sostenimiento de la economía[103].

---

[101] INE, *Contabilidad Nacional* y *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares*.

[102] Por ejemplo, las sucesivas encuestas realizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas a lo largo de los últimos años sobre pautas de consumo y actitudes de los ciudadanos ante ese fenómeno, o los datos aportados anualmente por el Instituto Nacional Consumo acerca de las reclamaciones presentadas por los consumidores en las Asociaciones de Consumo, entre otras.

[103] El análisis de este factor de la economía se desarrolla con detalle en el capítulo I, dedicado al panorama económico.

La generalización del consumo posee además una relevancia simbólica que deriva en numerosos aspectos determinantes de la estructura social. Dicha estructura debe entenderse de modo dinámico, como entramado de relaciones mediadas por un sistema de valores en continua mutación. Media, además, un complejo sistema normativo formalizado que trata de dar respuesta a las demandas sociales.

En definitiva, la ampliación de las posibilidades de consumo a grandes sectores de la población, que se ha teorizado bajo rúbricas tan conocidas como *sociedad de consumo o consumo de masas*, parece abocar a una cierta identificación simbólica y práctica de ciudadano y consumidor, con la consiguiente continuidad del Derecho aplicado a ambas dimensiones del individuo.

El consumo es un derecho convertido en patrón de bienestar y es distintivo de estatus. Es, además, potencialmente democratizador. Tal como se desprende del estudio *La Estructura del Consumo en España*[104], desde los años ochenta se ha producido, en términos generales, una reducción de las diferencias en los comportamientos de gasto en los distintos grupos de ingresos, aunque persisten algunas disparidades relativas a la evolución de las partidas de gasto que se analizarán en el apartado 2.5.2.

No obstante su capacidad de conducción a la igualdad o, en todo caso, su posible utilidad como barómetro del avance hacia ese objetivo, el consumo es en la actualidad un inequívoco indicador de uno de los fenómenos que vienen preocupando más intensamente a las sociedades occidentales en general, y en particular a la Unión Europea, a saber: la exclusión social. La exclusión social, entendida como fenómeno multifacético, encuentra en la capacidad de consumo uno de sus más ajustados indicadores, toda vez que la falta de recursos, necesarios para poder consumir, se encuentra tanto entre las causas como entre las consecuencias de los procesos de exclusión[105]. Tal como se recoge en el diagnóstico sobre la situación en España aportado en el Plan Nacional de Acción para la Inclusión

[104] A. Rebollo*, La Estructura del Consumo en España*. INC, 2001.

[105] La Agenda Social aprobada en Niza en diciembre de 2000 materializó la voluntad de lucha contra la exclusión social, invitando a los Estados miembros de la Unión Europea a presentar sus planes nacionales de acción para la inclusión.

Social, junto a otros elementos clave en la explicación de la situación o el riesgo de exclusión (carencia o dificultad de acceso al empleo, a la educación, a la formación y a la vivienda) se encuentra la falta de disposición de niveles de renta suficientes para atender las necesidades[106].

Pero la exclusión no es sino uno de los posibles riesgos vinculados con el consumo. A lo largo de los últimos años éste se ha incorporado al conjunto de dimensiones de la vida social que parecen estar sujetas a riesgo[107]. La polémica sobre la falta de seguridad de los alimentos transgénicos, la encefalopatía espongiforme bovina, la inseguridad de las operaciones comerciales a través de Internet, el supuesto riesgo para la salud del consumo de ciertos aceites de orujo de oliva, entre otras, permiten reconocer en el consumo una de las fuentes de riesgo más actuales y de mayor calado. Ser ciudadano hoy, como se dijo más arriba, casi equivale a ser consumidor. De hecho, el nivel y la calidad de vida de los ciudadanos se miden, entre otros, a través del parámetro del consumo, indesligable del acceso a otras dimensiones del bienestar. Por ello, el riesgo asociado al consumo adquiere gran importancia, siendo objeto de atención de las asociaciones de consumidores, de los gobiernos nacionales y las instituciones supranacionales.

La reciente producción legal sobre consumo no es, tal como se verá más adelante, impermeable a la extensión de aquel al espacio del riesgo. La Ley 11/2001, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, así como el Reglamento Europeo por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Alimentaria Europea y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, aluden de manera directa al análisis, la evaluación, la gestión y la identificación de riesgos emergentes. No

[106] El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social es examinado en un epígrafe posterior del presente capítulo, dedicado a la protección social.

[107] Las teorías sobre la sociedad del riesgo han alcanzado amplio desarrollo en las últimas décadas en el conjunto de las ciencias sociales y de manera especial en la sociología. La premisa básica de esta corriente está constituida por la verificación de una generalizada percepción de riesgo que invade la cotidianidad: riesgo nuclear, riesgo de colapso medioambiental, riesgo de pérdida de la salud personal por incidencia de factores no controlados. De manera paralela, se produce una pérdida de confianza en los sistemas expertos, antiguos garantes de la seguridad.

parece, por tanto, ocioso abordar los contenidos relacionados con el consumo del año 2001 partiendo de la premisa de su inclusión en ese ámbito. De esta forma después de repasar los valores mostrados por los indicadores básicos, es decir, el volumen del gasto familiar en consumo, el gasto medio por hogar y su variación con respecto al año 2000 y la distribución del gasto en las dos grandes partidas sobre las que el INE ofrece información anual, se estudiará lo acontecido en el ámbito de la alimentación, que en 2001 mantuvo la atención de los españoles por la continuidad del conflicto de las «vacas locas» así como por la aparición de un nuevo foco problemático: la detección de niveles de benzopireno presuntamente peligrosos para la salud en algunos aceites de orujo de oliva. Asimismo, se retomará el análisis de la política de protección de los consumidores, repasando las novedades incluidas en el nuevo Plan Estratégico que entra en vigor en 2002 sustituyendo al plan previsto para los años 1998 a 2001.

La evolución tanto del volumen de las reclamaciones presentadas por los consumidores en las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, como de su distribución en los distintos sectores ocupará un apartado específico.

Por último, se abordará el fenómeno del endeudamiento familiar motivado por la extensión de la práctica del pago aplazado, y que, en el contexto actual puede desencadenar procesos de sobreendeudamiento de los hogares.

2.5.1. **Indicadores básicos**

A lo largo del año 2001 los hogares españoles gastaron en consumo algo más de 44 billones de pesetas, de los cuales el 20 por 100 fue destinado a alimentación y bebidas dentro del hogar y el 80 por 100 al resto de gastos[108]. La cifra global muestra una moderación del crecimiento de este parámetro por cuanto que la tasa de variación con respecto a 2000 no superó el 4,6 por 100, descontado el efecto de la inflación, mientras que la variación correspondiente al anterior ejercicio llegó al 5,8 por 100.

[108] INE, *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares.*

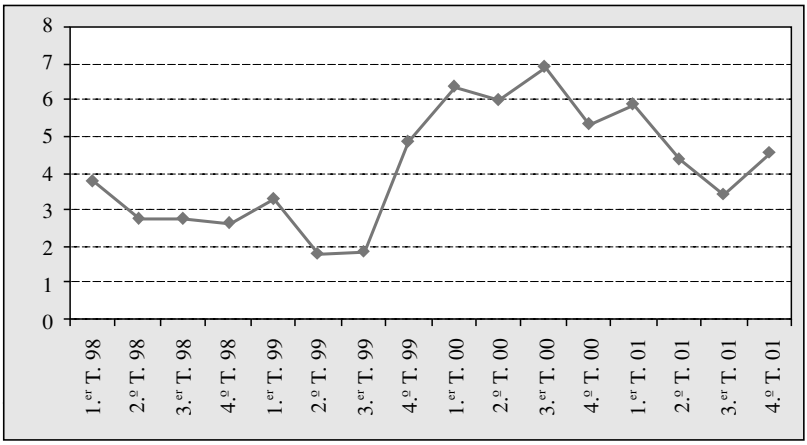
Moderación del crecimiento del consumo de los hogares

Debe destacarse la notable diferencia entre las contribuciones de la partida de alimentación y bebidas y el resto de los gastos, puesto que año tras año la estructura del consumo de los hogares en España parece orientarse al menor peso del consumo elemental, confirmando la estabilidad del modelo que se considera maduro. Como se desprende de los datos, la tasa de variación interanual de la partida de alimentos consumidos dentro del hogar alcanzó en 2001 únicamente el 0,7 por 100, mientras que la registrada en el resto de los gastos llegó casi al 6 por 100.

La atención a lo ocurrido en cada hogar, esto es, el gasto medio, permite confirmar lo detectado en las cifras de gasto total de las familias españolas. Pues bien, cada familia gastó en consumo 3.410.379 pesetas durante el año 2001, lo que supuso un crecimiento del 2,6 por 100 con respecto al año anterior. Esta tasa de variación, un punto por debajo de la observada para el ejercicio previo, confirma pues la tendencia a la desaceleración del crecimiento del consumo privado.

El seguimiento de este indicador a lo largo del año revela una trayectoria desigual. Así el primer trimestre presentó un crecimiento sobre el último de 2000 del 1 por 100, mostrando signo negati-

GRÁFICO III-8
EVOLUCIÓN DEL GASTO TOTAL TRIMESTRAL EN CONSUMO, 1998-2001
(Porcentajes de variación sobre mismo trimestre año anterior)



Fuente: INE, *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares.*

vo en el segundo trimestre (–3,1 por 100). A lo largo del tercer periodo el gasto en consumo remontó, situándose medio punto por encima del anterior, mientras que el último trimestre supuso una notable recuperación (6,4 por 100).

La mayoría de los consumidores encontraron el año 2001 poco favorable para el ahorro y las compras importantes

Los elementos subjetivos del consumo son periódicamente observados por el INE a través de algunas variables actitudinales. La percepción de la propia capacidad de ahorro o la opinión acerca de la conveniencia de realizar compras importantes son objeto de análisis cada trimestre, aportando una interesante información sobre la disposición de los ciudadanos a mantener ciertos comportamientos de consumo. De acuerdo con esas variables, el año 2001 se reveló poco apropiado para dedicar dinero al ahorro. Así, seis de cada diez entrevistados reconocieron su incapacidad para guardar recursos para el futuro en el momento en que se realizó la consulta, mientras que el 38 por 100 pudo ahorrar algo, manteniéndose la situación del año anterior sin variaciones sustanciales.

De la misma manera, solamente el 14 por 100 de los ciudadanos consultados encontraron adecuado el momento actual para realizar compras importantes. Casi la mitad de los entrevistados (47 por 100) manifestó la opinión contraria, mientras que un 39 por 100 mantuvo una actitud intermedia, lo que puso de manifiesto un cierto empeoramiento de este indicador con respecto al año anterior.

2.5.2. **La estructura del consumo**

Los cambios demográficos, culturales y económicos experimentados por la sociedad española en las últimas décadas han tenido un significativo reflejo en las pautas de consumo. Las modificaciones en el tamaño y la estructura de los hogares (unidades de consumo para un gran número de bienes y servicios), la elevación de los niveles formativos y el crecimiento de las rentas han inducido a una importante transformación de la estructura del consumo en España. En la pasada edición de esta memoria se dio cuenta de la distribución del gasto de los hogares, a través de los datos correspondientes a 1998, en el espectro del consumo de bienes y servicios. Así, se confirmó que la partida de mayor gasto era la vivienda y que la alimentación había sufrido un notable descenso, mientras que el ocio, la cultura y los transportes ganaban peso. Sin

embargo, no se aportaba información acerca de algunos factores que determinan el ajuste de los distintos sectores de la población al modelo así caracterizado.

Un esbozo de los perfiles básicos de los hogares como unidades de análisis permitirá abordar, siquiera con grandes trazos, el estudio de la determinación socioeconómica de las capacidades y hábitos de consumo de los españoles.

El volumen de los ingresos, así como su procedencia condicionan, lógicamente, los modos como las familias distribuyen su gasto en bienes y servicios. Además, tal como se verá, el autoconsumo es más frecuente en algunas partidas, lo que se traduce en diferencias, a veces importantes, entre las cifras sobre el gasto total y las correspondientes al gasto real (parámetro que recoge únicamente los pagos).

Diferencias en los comportamientos de gasto de los hogares según sus niveles de renta

De acuerdo con los últimos datos del INE desagregados por partidas (cuadro III-28), existen notables diferencias en los comportamientos de gasto según los niveles de ingresos de las familias. Teniendo en cuenta la estructura del consumo, esto es, la proporción de dinero dedicada a cada grupo de gasto sobre el total, la alimentación, la vivienda y los transportes son los capítulos que más acusan la distancia entre sectores de la población de acuerdo con sus capacidades económicas. La vivienda, partida que supone el mayor esfuerzo para el conjunto de los españoles, representó en el primer trimestre de 2000 casi la mitad del desembolso (47 por 100) de los hogares con ingresos bajos (hasta 65.000 pesetas). A medida que los ingresos aumentan el gasto se reduce proporcionalmente, hasta situarse en un 29 por 100 entre los hogares con ingresos mensuales superiores a 650.000 pesetas. Del mismo modo, la alimentación abarca un 20 por 100 del consumo total de las familias con rentas más bajas, mientras que en aquellas que poseen ingresos más altos la proporción no supera el 7 por 100. Ello revela una asimilación desigual del comportamiento de consumo maduro a lo largo de la estructura social en España. El segmento de mayores ingresos, tal como se desprende de la información suministrada por el INE, ha desarrollado pautas de consumo altamente evolucionadas, mientras que el sector con ingresos inferiores mantiene aún rasgos propios del modelo tradicional, basado en un mayor peso de los bienes de primera necesidad.

CUADRO III-28

GASTO EN BIENES Y SERVICIOS SEGÚN INGRESOS, PRIMER TRIMESTRE DE 2000

(Porcentajes sobre el gasto total en cada grupo de ingresos mensuales)

Gastos	Ingresos								
	Total	1	2	3	4	5	6	7	8
Alimentos y bebidas no alcohólicas	16,5	20,0	21,6	18,7	16,2	14,7	13,4	12,4	7,0
Bebidas alcohólicas, tabaco	2,2	1,6	2,3	2,7	2,1	2,4	2,0	2,1	1,0
Vestido y calzado	7,8	7,1	7,1	8,2	8,0	8,2	7,2	8,0	6,0
Vivienda, combustibles	30,5	47,0	36,3	30,6	29,0	29,0	27,3	27,0	30,0
Equipamiento y conservación del hogar	5,0	3,7	4,3	4,5	5,0	5,0	6,0	6,0	6,8
Salud	2,0	2,0	1,8	2,0	2,0	2,3	2,0	2,0	1,9
Transportes	12,0	5,0	9,0	10,6	13,2	12,2	14,6	13,0	21,0
Comunicaciones	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,8	2,0	1,8	2,0
Ocio, cultura	6,0	2,8	4,4	5,4	6,3	6,7	6,0	7,0	6,7
Enseñanza	1,3	0,3	0,3	0,8	1,3	1,4	1,7	2,6	3,5
Hoteles, restaurantes	8,2	2,4	5,0	8,0	8,5	9,6	10,2	10,0	8,0
Otros bienes y servicios	6,0	5,8	5,3	5,8	6,0	6,4	7,0	7,0	5,7

(1) Hasta 65.000; (2) 65.000-130.000; (3) 130.000-195.000; (4) 195.000-260.000; (5) 260.000-325.000; (6) 325.000-390.000; (7) 390.000-650.000; (8) más de 650.000.

Fuente: INE, *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares.*

El grupo de los transportes es también fuertemente diferenciador. Si los hogares menos favorecidos económicamente dedican sólo el 5 por 100 de su gasto a esta partida, los de mayores rentas llegan a disponer hasta el 21 por 100. La generalización del uso de transportes públicos subvencionados (abonos) en los segmentos socioeconómicos medio y medio bajo, los hábitos de transporte en vehículos propios y la tenencia de varios coches por hogar en los sectores con altos niveles adquisitivos pueden encontrarse entre los factores explicativos de la asociación de las variables ingresos y gasto en transportes.

Por el contrario, las proporciones dedicadas al capítulo del vestido y el calzado, la salud y las comunicaciones son, tal como se recoge en el cuadro, muy similares en todos los sectores.

No obstante las grandes diferencias detectadas, es preciso poner de manifiesto que a lo largo de las dos décadas pasadas se ha producido un acercamiento de los comportamientos de gasto de las familias, de tal forma que, como se comprobará más adelante, las pautas de consumo tienden a converger[109].

Autoconsumo, autosuministro y salarios en especie, presentes en algunos capítulos de gasto

La distribución del consumo familiar en los distintos capítulos que lo componen puede medirse atendiendo exclusivamente a los pagos realizados durante un determinado periodo —flujo monetario que se destina a la adquisición de bienes y servicios— o considerando, además de los pagos, el autoconsumo —situación en la que el productor de bienes es, a la vez, el consumidor final—, el autosuministro y los salarios en especie. La observación de las estructuras resultantes de la inclusión y la exclusión de aquéllos revela la existencia de interesantes elementos en las pautas de consumo en los hogares españoles, de modo tal que mientras algunas partidas no varían su peso en dichas estructuras, se tenga o no en cuenta el factor del autoconsumo, otras cambian sustancialmente su importancia en esa estructura. Así, el capítulo de la vivienda presenta, según los datos correspondientes al primer trimestre de 2000, la divergencia más pronunciada. Durante ese primer trimestre cada hogar empleó 83.000 pesetas en gastos (pagos) de vivien-

[109] Aunque para la descripción del panorama mostrado en el presente apartado se ha recurrido a la división de la población por tramos de ingresos, los rasgos evolutivos se trazarán de acuerdo con la división por decilas de ingresos.

CUADRO III-29
CONSUMO MEDIO POR HOGAR Y GRUPOS DE GASTO, PRIMER TRIMESTRE 2000
(Pesetas)

Gastos	Medio real	Medio
Total	634.259	805.350
Alimentos y bebidas no alcohólicas	126.386	132.836
Bebidas alcohólicas, tabaco	18.034	18.209
Vestido y calzado	63.211	63.311
Vivienda, combustibles	83.135	245.811
Equipamiento y conservación del hogar	40.868	40.910
Salud	17.113	17.113
Transportes	96.957	96.984
Comunicaciones	15.861	15.861
Ocio, cultura	47.704	47.706
Enseñanza	10.636	10.636
Hoteles, restaurantes	65.362	66.579
Otros bienes y servicios	48.893	49.395

Fuente: INE, *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares.*

da, agua, electricidad y otros combustibles, pero si se toman en consideración todos los recursos empleados la cantidad aumenta hasta las 246.000 pesetas. La enorme distancia entre las medidas del consumo en esta partida se explicaría por la intervención de varios factores. En primer lugar, la cesión gratuita o semigratuita al hogar de la vivienda en la que éste reside, en cuyo caso no se imputa alquiler. Debe entenderse que un número no desdeñable de familias residen en la actualidad en casas cedidas por otros familiares o instituciones. En segundo lugar, el autosuministro, que incluiría la generación de energía para la vivienda en la misma, la gratuidad del suministro energético y de otros servicios a los empleados de algunas compañías dedicadas a la producción y abastecimiento de ese servicio. Y los salarios en especie.

Por otro lado, una parte importante del consumo de productos de alimentación queda fuera del circuito del mercado. El gasto medio por hogar en este apartado alcanzó, desestimando lo producido y consumido dentro de cada hogar, 126.000 pesetas en el primer trimestre de 2000. Sin embargo, la adición de los productos de autoconsumo a precios de mercado supone un incremento del 5,3 por 100 como promedio. Indudablemente la variable hábitat es de-

terminante en la explicación de esa distancia. Debe suponerse que el autoconsumo en alimentación es sustancialmente más alto en las zonas rurales. Pero también debe tenerse en cuenta el valor de las comidas gratuitas o bonificadas en los lugares de trabajo, que tampoco se incluye en la medida del gasto a través de los flujos monetarios. El resto de los grupos presenta algunas diferencias aunque de menor relevancia.

Convergencia de los hábitos de consumo

Según la información recogida en el estudio *La Estructura del Consumo en España,* el crecimiento de la renta disponible de las familias a lo largo de los últimos decenios ha promovido un acortamiento de la distancia en las pautas de consumo de los españoles según sus niveles de renta, esto es, se ha producido una cierta convergencia en las estructuras y volúmenes de gasto en los segmentos de población clasificados según los ingresos. No obstante, es preciso matizar esta información, pues si el balance de los últimos veinte años es positivo en términos de convergencia global, ha habido períodos en los que el acercamiento entre deciles[110] ha alcanzado sus máximos valores, siguiendo momentos de alejamiento. Por otra parte, la convergencia no es homogénea a lo largo de todos los grupos de gasto (cuadro III-30).

Tendencia al acercamiento de las pautas de consumo en los distintos segmentos de ingresos

Así pues, durante los años ochenta se produjo una reducción de las diferencias de los comportamientos de gasto en los distintos grupos de ingresos, pero durante los noventa la varianza entre las estructuras de gasto (la proporción de la renta dedicada al consumo de distintos bienes y servicios) experimentó un ligero incremento, es decir, se dio un nuevo alejamiento.

El análisis sobre la evolución de cada grupo de gasto muestra diferencias en los niveles de convergencia entre los diez grupos de ingresos o deciles en que se divide la muestra[111]. Así, la alimenta-

[110] La división por deciles de hogares consiste en dividir los miembros de la población en diez grupos (deciles) según sus ingresos totales y ordenarlos de mayor a menor. Así, el 10 por 100 de las personas u hogares con menor ingreso forman la primera el primer decil, y así hasta llegar al décimo decil, constituido por el 10 por 100 de los que poseen los mayores ingresos.

[111] Procedente de la Encuesta de Presupuestos Familiares.

CUADRO III-30
CONVERGENCIA DE LAS ESTRUCTURAS DE GASTO SEGÚN DECILAS DE INGRESOS, 1981-1996
(Varianza)

Grupos	1981	1991	1996
Alimentos, bebidas y tabaco	6,4	4,8	3,6
Vestido y calzado	0,3	0,3	0,6
Vivienda, calefacción y alumbrado	0,9	1,5	1,9
Artículos de mobiliario, menaje...	0,7	0,3	0,5
Servicios médicos y gastos sanitarios	0,2	0,1	0,3
Transportes y comunicaciones	3,0	2,0	1,9
Esparcimiento, enseñanza y cultura	1,5	1,2	1,2
Otros bienes y servicios	1,4	1,7	2,2
Otros gastos no mencionados	0,3	0,4	0,4
Total gasto	**1,6**	**1,4**	**1,4**

Fuente: INC, *La estructura del consumo en España,* 2001.

ción arroja el nivel de aproximación entre deciles más alto, pasando de situarse la diferencia entre el grupo de mayor y menor nivel de ingresos en 25,5 puntos a estabilizarse en 14,4. Con cifras menos espectaculares, pero tendentes a la convergencia entre 1980 y 1996 se han encontrado: el equipamiento del hogar, los transportes, el esparcimiento, la enseñanza y la cultura. En cambio, el gasto dedicado a vestido y calzado, a vivienda, calefacción y alumbrado, servicios médicos y sanitarios y otros bienes y servicios, aumentaron la distancia entre niveles de ingresos.

Otro indicador de la convergencia en las pautas de consumo es la evolución del volumen de gasto de cada grupo de ingresos. Tal como se refleja a continuación, ese indicador ha experimentado un cambio de tendencia favorable en términos de democratización del consumo. Tomando como base un promedio de 100 por persona, en 1980 el rango del volumen de gasto en consumo iba desde el índice 51,7 de los individuos con rentas más bajas hasta el 164,5 de quienes tenían las rentas más altas. En 1996 el intervalo muestra una distancia menor (66,7 en los ingresos menos altos y 157 en los más elevados). Así, debe resaltarse que la convergencia se produce de modo especial por el avance de los grupos menos favorecidos económicamente.

CUADROS III-31 A Y B

OPINIONES SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL GASTO EN DISTINTAS ÁREAS DE CONSUMO EN LOS CINCO ÚLTIMOS AÑOS, 1996-2001

Áreas	Aumentado	Igual	Disminuido	NS/NC
Alimentación	75,4	17,0	4,3	7,4
Ropa y calzado	77,0	17,0	3,0	3,0
Vivienda	78,4	14,0	3,8	3,8
Automóvil	81,5	12,3	2,9	3,4
Educación	66,0	23,0	5,2	5,7
Salud	70,0	23,5	3,2	3,4
Cosmética y belleza	67,7	20,5	3,5	8,2
Electrodomésticos	66,0	26,7	3,3	4,0
Restaurantes y bares	73,6	17,7	5,0	3,5
Vacaciones y viajes	80,0	12,0	4,3	3,6
Aficiones, música, ordenadores, libros	73,6	18,0	4,0	4,0
Deportes y espectáculos	65,3	23,0	6,7	5,0

OPINIONES SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL GASTO EN DISTINTAS ÁREAS DE CONSUMO EN LOS CINCO PRÓXIMOS AÑOS, 2001-2006

Áreas	Aumentará	Igual	Disminuirá	NS/NC
Alimentación	55,5	25,4	5,0	14,0
Ropa y calzado	56,4	25,0	4,5	14,0
Vivienda	58,8	19,0	8,0	14,0
Automóvil	59,5	19,7	6,6	14,0
Educación	55,8	25,4	4,0	14,6
Salud	58,8	24,0	3,0	14,0
Cosmética y belleza	54,7	25,0	4,0	16,0
Electrodomésticos	52,0	29,0	4,0	14,5
Restaurantes y bares	56,0	23,7	6,3	14,0
Vacaciones y viajes	61,0	20,0	4,7	14,0
Aficiones, música, ordenadores, libros	56,8	23,0	5,3	14,6
Deportes y espectáculos	51,7	27,0	6,0	15,0

Fuente: CIS, *Barómetro abril 2001,* Estudio 2415.

Las opiniones de los españoles sobre la evolución del consumo parecen, por otro lado, coherentes con la realidad de ese fenómeno. De acuerdo con los datos ofrecidos en abril de 2001 por el CIS (cuadros III-31 A y B), la mayoría de los españoles considera que sus conciudadanos gastan más dinero en todas las partidas de consumo que hace tan solo cinco años. Sin embar-

go, muestran un grado menor de optimismo con respecto al futuro. Es especialmente significativa la proporción de encuestados que piensan que el gasto en vacaciones y viajes ha crecido durante los últimos años (80 por 100). La percepción mayoritaria sobre el consumo en ocio se ajusta a la tendencia de la evolución de los parámetros que componen la estructura del gasto de los hogares. Como viene reiterándose, las partidas relacionadas con el ocio, la educación, los deportes y otras alejadas de las necesidades básicas, han ido ganando peso.

2.5.3. **Nuevos objetivos en la política de protección de los consumidores: el Plan Estratégico de Protección al Consumidor 2002-2005**

El nuevo Plan Estratégico de Protección al Consumidor, vigente a partir del uno de enero de 2002, y que sustituye al Plan previsto para el período 1998-2001, sobre cuyo contenido se pronunciara el CES en el Informe sobre Los derechos del consumidor y la transparencia del mercado y en el capítulo tercero de la edición correspondiente a 1998 de esta Memoria, constituye un nuevo avance en la consolidación de los derechos reconocidos a los ciudadanos, en tanto que consumidores y usuarios, en el artículo 51 de la Constitución. Sobre ese principio básico y su posterior desarrollo en la Ley para la defensa de los consumidores[112] se viene elaborando la trama en la que se sustentan las relaciones entre empresarios y consumidores. Dicha trama se ha revelado compleja en su trazado a lo largo de los sucesivos planes estratégicos, necesariamente sujetos a la política dictada desde la Unión Europea, y a la vez precaria, por cuanto que su aparente solidez —abundancia de sus consideraciones— presenta tantas fisuras como cambios en la estructura relacional de los procesos de consumo, derivados de cambios sociales de mayor alcance. La celeridad de dichos cambios ha promovido una mayor atención institucional a los problemas que enfrentan los consumidores como colectivo y de manera individual, desde los ámbitos europeo, nacional y desde las Comunidades Autónomas, tratando de convertir el cambio en beneficio, no sólo para el sector productivo, sino también para el consumidor final.

[112] Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la defensa de los consumidores y usuarios.

Sin embargo, la traducción del cambio social (paso de la economía de productos a la economía de servicios, tal como se reconoce en la redacción del nuevo Plan, o el tránsito a la Sociedad de información) en adaptaciones normativas a la nueva realidad no puede ser inmediata, de modo que los balances puntuales (innovación/regulación) arrojan la mayoría de las veces saldos insuficientes. Piénsese en el reto planteado por las nuevas posibilidades de consumo a través de Internet. La rapidez con que ha venido desarrollándose la práctica del comercio electrónico en los países occidentales ha generado la necesidad de abordar una pronta regulación para mitigar los posibles efectos negativos (retracción) que esta manifestación del fenómeno de la globalización pudieran tener sobre los intereses de los consumidores, y en definitiva sobre la evolución de una nueva modalidad de comercio[113].

Los contenidos del Plan Estratégico, que establece las bases de las políticas de consumo en España para los cuatro próximos años, reflejan algunas de estas preocupaciones y abundan en ciertas cuestiones que el CES encontró insuficientemente tratadas en anteriores planes.

Con una estructura distinta de la del Plan anterior, el presente se articula en torno a seis objetivos básicos: creación de la conciencia colectiva del consumidor; impulso desde las Administraciones de Consumo, la concertación, el acuerdo y la mediación entre representantes de los consumidores y usuarios y de los sectores económicos; adecuar la gestión de las Administraciones de Consumo a las demandas de la realidad socioeconómica; profesionalizar la actuación de las asociaciones de Consumidores; impulsar una mayor implicación de las Entidades Locales en la Política de Consumo y por último, garantizar el aprovechamiento, por parte de los usuarios de los beneficios de la sociedad de servicios y de la sociedad de la información.

La redacción de tales objetivos y la previsión de la puesta en marcha de las estrategias diseñadas para su cumplimiento se en-

[113] Las transacciones electrónicas fueron objeto de análisis en varios apartados del capítulo tercero de la *Memoria socioeconómica y laboral de España* correspondiente al año 2000, reflejándose tanto su evolución en España y en el resto de los países miembros de la Unión Europea, como su correlato en el cuerpo de normas relativas al consumo en la Unión Europea y sus transposiciones en la legislación española.

marcan en un contexto caracterizado por la conciencia de riesgo de los consumidores en un entorno de liberalización progresiva de servicios de interés general, de creciente presencia en la vida cotidiana de las nuevas tecnologías y consumación del proyecto del mercado único en la Unión Europea. Según los datos de encuesta empleados en la elaboración del informe *Cultura Económica: Actitudes ante el Mercado y el Estado en España*[114], cuatro de cada diez españoles perciben de manera negativa la privatización, que inspira sentimientos positivos a poco más del 30 por 100 de los entrevistados. Por otra parte, el concepto de empresa pública es bien percibido por el 68 por 100 de los españoles mayores de dieciocho años, aunque ello no se traduce en una peor valoración de la empresa privada, que se asimila conceptualmente como algo positivo en el 66 por 100 de los casos. Sin pretender extraer conclusiones de gran calado, el recurso a estos datos puede contribuir a vislumbrar tendencias actitudinales en el tejido social, sobre las que, en cualquier caso, habría que profundizar para poder determinar su ligazón con los comportamientos de consumo.

Partiendo, pues, de esas premisas, el Plan Estratégico de Protección al Consumidor propone cumplir los objetivos concretos que a continuación se exponen.

1. *Creación de una conciencia colectiva del consumidor*

Para promover el cambio de actitudes el Plan alude a la necesidad de encarar acciones de difusión, formación y educación, impulsadas desde la colaboración de las Administraciones responsables en Consumo y Educación, proponiendo la elaboración de materiales didácticos y su inclusión en los libros de texto. Se alude también a la realización de campañas y programas informativos en los medios públicos de comunicación, teniendo en cuenta, en su diseño, a las personas con discapacidad, así como la creación de foros permanentes de discusión entre Administración, Sectores y Asociaciones de Consumidores, que inspiren líneas de acción política.

[114] CIS, 2001.

2. *Impulso desde las Administraciones de Consumo de la concertación, el acuerdo y la mediación entre representantes de los consumidores y usuarios y de los sectores económicos*

Las acciones propuestas se resumen en el fomento de cartas de servicios en las empresas prestadoras de servicios de interés general, así como de códigos de conducta elaborados entre los sectores y las Asociaciones de Consumidores; la consolidación del Sistema Arbitral de Consumo, que pase a integrar el producto o servicio ofrecido.

3. *Adecuación de la gestión de las Administraciones de Consumo a las demandas de la realidad socioeconómica*

Con ese fin, el Plan propone, como ya se hiciera en el Plan correspondiente al periodo anterior, constituir un sistema de sondeos periódicos de opinión de los consumidores. Por otra parte, se prevé la puesta en práctica de distintos mecanismos de control de la Administración, con el objeto de evaluar su gestión al tiempo que se establece un sistema de comunicación interadministrativo (intranet) para las administraciones local, estatal y autonómica. Asimismo, se abunda en la propuesta de creación de un sistema de recogida de datos sobre accidentes de los consumidores causados por bienes y servicios de consumo.

4. *Profesionalización de la actuación de las Asociaciones de Consumidores*

El cumplimiento de este objetivo requeriría: la ejecución de un Plan de Formación para el personal de las asociaciones, el fomento de las oficinas abiertas al público, el desarrollo de métodos de intercambio de información asociativa, así como el establecimiento de una carta de servicios y prestaciones mínimas. Por último, se prevé el incremento del presupuesto destinado a subvencionar las Asociaciones.

5. *Impulsar una mayor implicación de las Entidades Locales en la política de consumo*

Se pretende superar la etapa de consolidación de las Oficinas Municipales de Información, entidades locales que vienen dando respuesta a los problemas individuales de los consumidores, proponiendo un impulso de la implicación activa de esas enti-

dades en la planificación de la política de consumo de cada Comunidad Autónoma. Con ese fin se plantean, como actividades concretas, el fomento del compromiso de los Ayuntamientos en el área del control del mercado (sirviendo como criterio de valoración en la política de subvenciones) y en tareas de protección al consumidor.

6. *Garantizar el aprovechamiento por parte del usuario de los beneficios de la sociedad de servicios y de la sociedad de la información*

Para restablecer la confianza de los consumidores y paliar los problemas de dificultad de acceso a los servicios en los que median las tecnologías de la información, se abunda en la toma de medidas orientadas a la protección de los consumidores a distancia, haciéndose hincapié en algunas de las cuestiones que ya fueron objeto de legislación comunitaria, como la certificación de servicios por entidades acreditadas[115] en las transacciones electrónicas.

Por otro lado, se pretende impulsar la adhesión de las empresas que prestan servicios de interés general al Sistema Arbitral de Consumo, en cumplimiento de la Proposición no de Ley del Congreso de 1997.

Se muestra preocupación por los sectores excluidos o desfavorecidos y su dificultad de acceso a los medios tecnológicos. Sin embargo, no se contemplan medidas concretas para la solución de esa manifestación de desigualdad de oportunidades.

Por último, el Plan se hace eco de los procesos de sobreendeudamiento en los hogares españoles durante los últimos años, aunque propone únicamente el seguimiento de tales situaciones sin ofrecer acciones concretas[116].

---

[115] Directiva 2000/31, de 8 de julio, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular del comercio electrónico en el mercado interior.

[116] En el Informe sobre Los Derechos del consumidor y la transparencia del mercado, realizado por el CES en 1999, se aludía a la posibilidad de poner en práctica medidas concretas para hacer frente a las situaciones de sobreendeudamiento de los consumidores, evitando la generalización de la ejecución aislada de los créditos por parte de los acreedores.

2.5.4. **Seguridad alimentaria**

La polémica a propósito de la encefalopatía espongiforme bovina en Europa, que tuvo su manifestación en España especialmente en el primer tramo de 2001, motivó durante ese periodo un significativo cambio en las pautas de alimentación de los españoles. El descenso del consumo de productos cárnicos procedentes de vacuno que acompañó al extendido sentimiento de desconfianza, quedó reflejado en varias encuestas de alcance nacional, cuyos datos más notables fueron recogidos en la anterior edición de esta Memoria.

Nuevas polémicas en el ámbito alimentario

La posterior detección de benzopireno en algunos aceites, suscitó nuevamente cierta alarma social. La inmovilización del aceite de orujo de oliva al comienzo del mes de julio de 2001 añadió un componente más al clima de preocupación tanto en el ámbito de los consumidores como en el sector empresarial, cuyo malestar se reflejó abundantemente en los medios de comunicación. Sin embargo, la regulación de los límites máximos tolerables de esas sustancias en los aceites vegetales comestibles y la vuelta al mercado del aceite de orujo en agosto propiciaron el regreso a la normalidad[117].

La trazabilidad se impone como estrategia para garantizar la seguridad en los productos de alimentación

El antecedente de la intoxicación masiva con aceite de colza desnaturalizado, al que han venido a sumarse, entre otros, la reciente polémica europea de las vacas locas, la aparición de los organismos modificados genéticamente, y el uso de sustancias favorecedoras del engorde del ganado, han propiciado la puesta en marcha de medidas orientadas a garantizar la seguridad de los alimentos. Así, la *trazabilidad*[118] —seguimiento de los productos desde su origen hasta su comercialización— ha pasado a formar parte del cuerpo de garantías de seguridad alimentaria en la Unión Europea. Tal como se recoge en el Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria (1999), «los consumidores deberían poder acceder a una amplia

[117] La Orden de 25 de julio de 2001 por la que se establecen los límites de determinados hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aceite de orujo de oliva determinó el límite máximo para cada uno de los HAPs relacionados, situándolo en dos microgramos por kilogramo de aceite.

[118] En el Reglamento europeo por el que se establecen los principios generales de la legislación alimentaria se define la trazabilidad como «la posibilidad de encontrar y seguir el rastro, a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución, de un alimento, pienso o una sustancia destinados a ser incorporados en alimentos o piensos o con probabilidad de serlo».

gama de productos seguros y de calidad, procedentes de todos los Estados miembros». Por ello, en el mismo texto se reconoce la conveniencia de introducir procedimientos adecuados para facilitar el seguimiento de los productos que se incorporen a la cadena alimentaria. Siguiendo la pauta establecida en el texto comunitario, la Directiva 2001/18/CE, estableció el deber de los Estados miembros de tomar medidas que garanticen la trazabilidad de los alimentos genéticamente modificados, lo que sin duda inauguró una importante línea de protección para los ciudadanos/consumidores de la Unión Europea. Sin embargo, la creciente mundialización del mercado hace necesaria la toma de medidas de garantía, entre las que se encuentra el seguimiento de la historia de cada producto, incluso los destinados a la alimentación de ganado, a una escala mayor. Por ello, la armonización de las medidas de trazabilidad de los alimentos —más desarrollada en algunos sectores dentro del ámbito de la alimentación— en un contexto globalizado se presenta como una necesidad urgente.

Otra de las cuestiones de mayor interés reside en las medidas referentes a los materiales específicos de riesgo (MER) que, junto a su reconocimiento como necesarias, han dado problemas de gestión que han concluido con una repercusión directa sobre los consumidores de los gastos originados por la destrucción de dichos MER, cuando a su vez los datos conocidos han puesto de manifiesto la dificultad de su cumplimiento.

Entre las medidas contempladas en el Libro Blanco sobre la Seguridad Alimentaria se encuentra la creación de una Autoridad Europea en esa materia, que deberá tener su correspondencia en la creación de organismos análogos en los Estados miembros, constituyéndose entre todos una red de cooperación e intercambio de información bajo su coordinación.

En consonancia con lo establecido en el Libro Blanco, en enero de 2002 se creó la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria[119], cuyas funciones básicas son:

[119] Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

— La coordinación en el establecimiento de metodologías de determinación del riesgo.

— El apoyo científico y técnico a la Comisión en el ámbito de la seguridad alimentaria, así como en la gestión de crisis.

— Asegurar al público la recepción de información rápida, fiable y comprensible sobre los asuntos relacionados con su competencia.

Para ello la Autoridad emitirá dictámenes científicos, encargará estudios a los recursos científicos independientes disponibles y creará procedimientos de control para buscar y analizar información con el fin de identificar riesgos emergentes en los ámbitos comprendidos en su cometido. De esta forma se pretende dar respuesta a la necesidad de promover la protección y la confianza de los consumidores, tanto más cuanto que, como viene reiterándose, en los últimos años el sector de la alimentación ha despertado actitudes de desconfianza debido a la sucesión de crisis (EEB) y a la extensión de procedimientos y productos destinados a la alimentación con una fuerte carga polémica, convirtiendo el capítulo de la alimentación en un foco de inquietud por su exposición al riesgo.

Se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria

Siguiendo la orientación de la política europea hacia la coordinación de los mecanismos de garantía de seguridad en la alimentación y dando cumplimiento a la exigencia constitucional sobre el mantenimiento de dicha garantía en España, en 2001 se creó la Agencia Española de Seguridad Alimentaria[120], con el objetivo de articular en un solo organismo los distintos instrumentos dedicados a esa función. No pueden olvidarse las exigencias de control y transparencia por parte de los consumidores, que tras la sucesión de crisis en el ámbito alimentario han enviado una clara señal a los organismos e instituciones competentes en la gestión del riesgo, expresando sus actitudes en encuestas y modificando, siquiera temporalmente, sus hábitos de alimentación.

Así pues, la recién creada Agencia, adscrita al Ministerio de Sanidad y Consumo, tiene por objetivo principal, tal como se re-

[120] Ley 11/2001, de 5 de julio, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria.

conoce en la Exposición de Motivos de la Ley, proteger la salud pública, contribuyendo a que los alimentos destinados al consumo humano —considerando la cadena alimentaria en su integridad, desde la producción primaria hasta el consumo— sean seguros y garantizar su calidad nutricional y la promoción de la salud.

Entre los objetivos y funciones asignados a este Organismo autónomo pueden destacarse los siguientes:

Objetivos:

— Propiciar la colaboración y coordinación de las Administraciones Públicas competentes en materia de seguridad alimentaria.

— Favorecer la colaboración entre las Administraciones Públicas y los distintos sectores interesados, incluidas las asociaciones de consumidores y usuarios.

— Actuar como centro de referencia de ámbito nacional en la evaluación de riesgos alimentarios y en la gestión y comunicación de aquellos, especialmente en las situaciones de riesgo o emergencia.

Funciones, integradas en la red de agencias europeas:

— Coordinación y asesoramiento a las Administraciones en lo relativo a seguridad alimentaria.

— Elaboración y promoción de investigaciones.

— Información y representación de España en la Unión Europea, FAO y OMS.

— Asesoramiento a los sectores económicos y sociales implicados.

— Información a los consumidores.

— Elaboración de procedimientos, certificados de control de alimentos, procesos y establecimientos.

— Propuestas normativas.

Por último, es necesario recordar que pese a los reiterados anuncios sobre su creación y puesta en marcha, la Agencia todavía no ha comenzado a funcionar.

2.5.5. **Consultas y reclamaciones de los consumidores**

La evaluación que realizan los consumidores sobre los resultados obtenidos de los productos adquiridos en el mercado, se materializa en distintas actitudes, que pueden desencadenar comportamientos de diferente signo. Así, la satisfacción y la insatisfacción generada por los productos y servicios tienden a plasmarse en conductas posteriores a la compra, que abarcan un amplio abanico pero que, en términos analíticos, pueden esquematizarse para facilitar su comprensión.

Ese recorrido actitudinal es el resultado de distintos niveles de coherencia entre las expectativas de los consumidores con respecto a los bienes y servicios comprados, el resultado obtenido y el coste tanto económico como temporal. Puede establecerse, de acuerdo con este planteamiento básico, una dicotomía perceptiva y actitudinal con sus derivaciones en el plano de la conducta. Así, la satisfacción, que revela coherencia entre las expectativas depositadas y los rendimientos obtenidos tras la compra, tiende a producir efectos como la fidelización al producto, la marca o el establecimiento comercial, como consecuencia de una valoración favorable de la decisión de compra. Por el contrario, la insatisfacción, resultado de la disonancia entre resultados y expectativas, puede desencadenar comportamientos como el abandono del producto o la presentación formal o informal de quejas y reclamaciones. Es esta última actitud, con sus acciones asociadas, la que presenta mayor interés para los fines del presente documento, por cuanto que, como se ha venido reiterando, el continuo aumento del número de consultas y reclamaciones presentadas por los consumidores ante distintas instancias públicas y privadas debe interpretarse como un avance en la consolidación de patrones de consumo evolucionados[121].

Sin embargo, aunque a lo largo de las sucesivas ediciones de esta Memoria se haya dado cuenta únicamente de la evolución

[121] Sobre esta cuestión, véase CES, Los Derechos del consumidor y la transparencia del mercado, 1999; y *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral,* 2000.

del volumen de consultas y reclamaciones presentadas en las asociaciones de consumidores que pertenecen al Consejo de Consumidores y Usuarios, es importante recordar que el comportamiento de queja y reclamación trasciende el escenario de las organizaciones que velan por los intereses de los ciudadanos en el mercado. De esta forma, las manifestaciones de insatisfacción tienen lugar con frecuencia en el propio establecimiento y de modo más o menos formal (desde la queja verbal ante el vendedor hasta la presentación en los departamentos de atención al cliente).

La mayoría de los consumidores insatisfechos manifiestan conductas de queja

Además, debe tenerse en cuenta la existencia de situaciones de insatisfacción que no derivan en comportamientos de queja. Tal como se recoge en la revista *Estudios sobre Consumo*[122], aproximadamente la mitad de los ciudadanos manifiestan no tener motivos para reclamar. Por otra parte, entre los consumidores insatisfechos es más frecuente la propensión a manifestar su descontento que la actitud pasiva ante esa situación. Seis de cada diez consumidores no satisfechos reconocen haber utilizado alguna vía para reclamar, mientras que el 40 por 100 restante afirma no presentar quejas en circunstancias de insatisfacción. Las razones de la actitud pasiva manifestadas por estos últimos pueden desvelar la existencia de algunos déficit en la cultura de consumo en España. El hecho de que el 70 por 100 de los consumidores insatisfechos que no reclaman afirme que no lo hace porque «no sirve para nada», descubre una desigual permeabilidad de los ciudadanos a la incorporación de pautas de consumo maduras, que son resultado de la utilización de los mecanismos dispuestos por las Administraciones Públicas. El desconocimiento de los derechos reconocidos a los consumidores, la desconfianza en el sistema o la percepción de éste como ineficaz, se encontrarían entre los factores desencadenantes de actitudes pasivas ante la insatisfacción.

De acuerdo con la información aportada, las características sociodemográficas son determinantes en la conducta de los consumidores no satisfechos. En primer lugar, sin acusar una diferencia muy importante, los hombres reclaman con más frecuencia que las mujeres. El nivel de estudios alcanzado es, en cambio, fuertemente di-

[122] «El comportamiento de queja y reclamación y la insatisfacción del consumidor». *Estudios sobre Consumo* n.º 59, 2001.

ferenciador. La frecuencia de la conducta de reclamación aumenta conforme se eleva el nivel de estudios, con una distancia de dieciséis puntos porcentuales entre aquellas personas que poseen estudios primarios y las que alcanzan el grado superior.

Por otra parte, las variables referidas a la ocupación y los ingresos explican también la conducta de queja. Así, quienes trabajan son más proclives a presentar quejas y reclamaciones que quienes están jubilados, al tiempo que las personas con alto poder adquisitivo presentan esa disposición con mucha más frecuencia que las que poseen bajos ingresos.

En definitiva, si se considera la conducta de reclamación y queja como un indicador de la asunción de los valores propios del consumo maduro, los rasgos brevemente apuntados muestran una significativa relación entre el estatus socioeconómico y el grado de desarrollo de pautas de consumo evolucionadas, de modo que dichas pautas tienden a manifestarse en los segmentos más acomodados.

Se mantiene la distribución sectorial de las consultas y reclamaciones presentadas ante las organizaciones de consumidores

El seguimiento de la evolución del volumen de consultas y reclamaciones presentadas en las asociaciones de consumidores y usuarios, así como de su distribución en los distintos sectores del consumo ha venido aportando una información ciertamente relevante acerca de las transformaciones de la cultura del consumo en España. Como se pudo ver en anteriores ediciones, a lo largo de los últimos años el número de solicitudes de tramitación de reclamaciones ha experimentado un incremento sustancial. Aún con oscilaciones importantes, el aumento de esa práctica es constante. Así pues entre 1998 y 1999 el crecimiento alcanzó un 21 por 100, siendo del 9,3 por 100 el detectado en el ejercicio siguiente. Ese aparente freno se explicó, en parte, por el aumento de la modalidad colectiva de presentación de las quejas, muy frecuente en el sector de la vivienda.

La falta de datos globales acerca del número de quejas recibidas por las organizaciones de consumo durante el año 2001 no ha permitido valorar su evolución. En cambio, es posible apuntar las tendencias en su distribución sectorial, toda vez que, aun de modo fragmentario, el CES ha podido disponer de información porcentual sobre ese aspecto (cuadro III-32 y gráfico III-9).

CUADRO III-32

CONSULTAS Y RECLAMACIONES, 2001

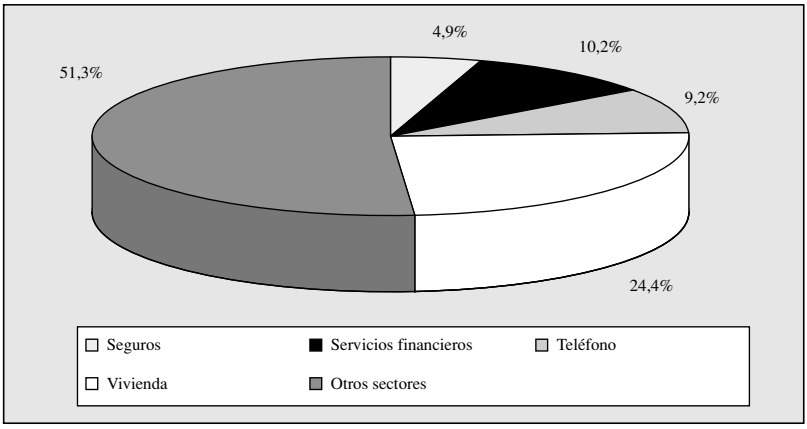
(En porcentajes)

Agencias de viaje	1,8
Agua	1,3
Alimentación	4,3
Automóvil usado	1,2
Automóvil nuevo	1,4
Reparación de automóvil	3,3
Seguros de automóvil	1,6
Seguros	3,3
Electricidad	3,2
Electrodomésticos	2,6
Electrodomésticos SAT	3,3
Farmacia	0,5
Gas	3,7
Hostelería y restauración	1,7
Muebles	0,7
Reparación hogar	4,4
Ropa y calzado	1,8
Sanidad Pública	1,2
Sanidad Privada	1,6
Servicios financieros	10,2
Teléfono	9,2
Tintorería	0,9
Transportes Públicos	2,5
Vivienda	24,4
Otros sectores	10,0

Fuente: Elaboración propia a partir de información remitida por las Asociaciones de Consumidores y Usuarios que componen el Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU).

GRÁFICO III-9

CONSULTAS Y RECLAMACIONES, 2001



Fuente: Elaboración propia a partir de información remitida por las Asociaciones de Consumidores y Usuarios que componen el Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU).

Una vez más se constata el mayor peso de las solicitudes de asesoramiento y tramitación de reclamaciones en el sector de la vivienda, que a lo largo del año 2001 recabó el 24 por 100 del total, situándose en la posición que ocupara en 1998. Los problemas relacionados con la construcción, los precios, las condiciones de venta, las reparaciones realizadas por las comunidades de propietarios y los retrasos en la entrega de viviendas de nueva construcción son posiblemente los detonantes más frecuentes del recurso a la reclamación en ese ámbito. Las quejas ocasionadas por la disconformidad con los resultados de reparaciones del hogar incrementaron ligeramente su peso (4 por 100) con respecto al anterior ejercicio, aunque su registro resultó inferior al de otros ámbitos.

El sector de servicios bancarios y financieros mantuvo durante el año 2001 la misma posición en la estructura. Con un 10 por 100 del total de las quejas, se configura como el segundo sector en el orden de la manifestación de resultados insatisfactorios para los consumidores.

Por último, los productos y servicios relacionados con las comunicaciones, especialmente con la telefonía y con Internet, fueron objeto de consulta y reclamación en el 9 por 100 de los casos, incrementando su importancia en la distribución con respecto a 2000 (7 por 100).

2.5.6. **El endeudamiento de las familias**

La consolidación del consumo generalizado en España ha traído consigo nuevas pautas de comportamiento en ese ámbito, configurando un modelo cultural que se caracteriza, entre otros elementos, por la preferencia de los consumidores por el pago aplazado, que permite la adquisición de bienes más allá del límite de los ingresos de las familias, pero que puede conducir a situaciones de sobreconsumo.

Si bien esa fórmula de pago se utiliza con fines diversos, en España el paradigma de las operaciones de aplazamiento es la adquisición de la vivienda. El precio de ésta supera ampliamente la capacidad de ahorro de la mayoría de las familias, por lo que el recurso a las entidades financieras es prácticamente ineludible.

Sin embargo, no puede dejar de considerarse la existencia de otros modos de consumo a través del endeudamiento[123], que teniendo un menor peso en las economías domésticas, han aumentado de forma no despreciable a lo largo de las últimas décadas. De este modo las familias son capaces de adquirir determinados bienes o servicios que de otra forma serían difícilmente alcanzables o, al menos, requerirían un gran esfuerzo de ahorro previo. Pero la ampliación de las ofertas y las posibilidades de consumir con cargo a recursos futuros puede llevar a procesos de sobreendeudamiento, que implica situaciones en las que las familias asumen compromisos de pago superiores a su capacidad económica real. No en vano, de acuerdo con los datos ofrecidos por el INE sobre el segundo trimestre de 1999, el gasto medio mensual llegaba a 293.320 pesetas. Teniendo en cuenta que los ingresos medios mensuales de los empleados en ese periodo alcanzaban las 197.804 pesetas, es decir, que el nivel de ingresos medios se encontraba por debajo del gasto medio de las familias[124], puede deducirse un aumento del peso del endeudamiento doméstico.

Disminuye la renta ahorrada y la capacidad de financiación de los hogares

La aceptación de compra mediante pago aplazado por muchos establecimientos comerciales, el pago mediante tarjetas de crédito, emitidas tanto por entidades financieras como por los propios establecimientos comerciales o por la red de distribución, como fórmulas para el consumo con cargo a recursos futuros, puede derivar en situaciones de sobreendeudamiento, que vienen preocupando a las asociaciones de consumidores y al sector bancario.

Atendiendo a los datos ofrecidos por el INE, la proporción de renta ahorrada por las familias entre 1996 y 2000 ha disminuido de forma no despreciable. Al mismo tiempo, el gasto en capital familiar (referido al gasto en bienes duraderos) ha experimentado en ese plazo un aumento que alcanza prácticamente el 60 por 100.

Como consecuencia de esta evolución la capacidad neta de financiación de las familias ha descendido en más de un 50 por 100 en los cinco años considerados. Durante el mismo periodo los tipos de interés han experimentado un descenso, que al disminuir el

[123] Se entiende por endeudamiento la aplicación para cualquier fin de recursos económicos ajenos a la persona que los emplea.

[124] Y ello aun tomando en consideración que algunas unidades familiares ingresan más de 1,5 salarios de la media indicada.

CUADRO III-33
RENTA, CONSUMO Y AHORRO FAMILIAR
(Millones de pesetas)

Años	Renta bruta disponible	Consumo privado	Ahorro familiar	Proporción de renta ahorrada (%)	PIB
1996	53.676.724	46.063.400	7.613.324	14	77.244.900
1997	56.197.763	48.626.202	7.571.561	13	82.059.532
1998	59.305.744	51.853.532	7.482.212	13	87.545.436
1999	63.077.557	55.591.684	7.485.873	12	93.693.382
2000	67.529.803	59.886.363	7.643.440	11	100.872.726

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional* y Banco de España.

CUADRO III-34
CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN DE LAS FAMILIAS
(Millones de pesetas)

Años	Ahorro bruto	Gasto en capital total	Capacidad de financiación
1996	7.613.324	3.938.190	3.675.134
1997	7.571.561	4.128.369	3.443.192
1998	7.482.212	4.643.334	2.838.878
1999	7.485.873	5.271.940	2.213.932
2000	7.643.440	6.234.983	1.408.457

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional* y *Contabilidad Trimestral* y Banco de España, *Cuentas Financieras.*

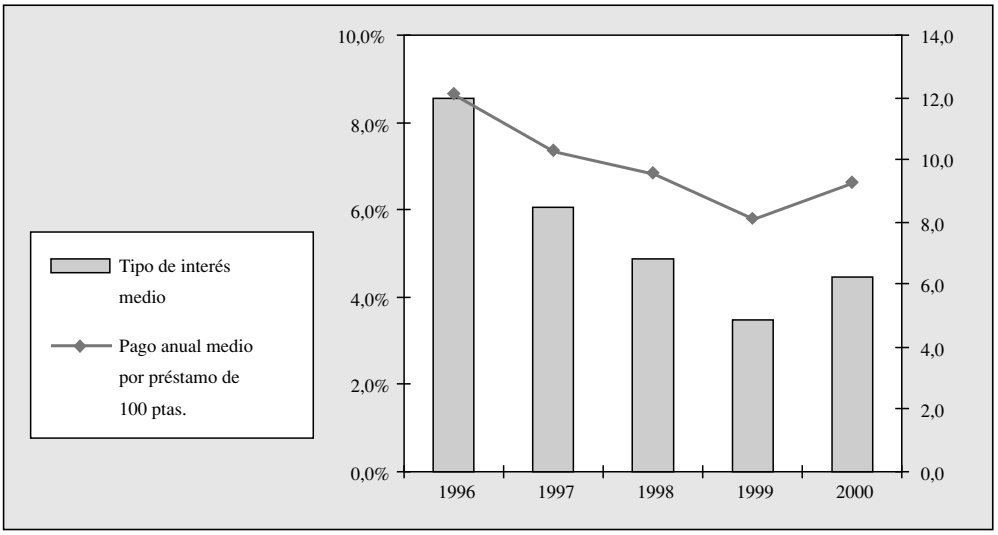
pago medio por préstamo (gráfico III-10) puede haber inducido un incremento en el endeudamiento familiar. En un escenario como el actual de recuperación del ritmo de actividad económica, el aumento de los tipos de interés puede incrementar el riesgo de insolvencia y el consiguiente sobreendeudamiento.

La vivienda, principal responsable del endeudamiento de las familias

Como se ha venido reiterando, la vivienda constituye en la actualidad la partida de gasto más elevada en los hogares españoles, suponiendo alrededor del 40 por 100 del total de su gasto en consumo anual[125]. Esta situación la convierte en el principal objeto de endeudamiento de las familias. Tal como reflejan los datos, el peso

[125] El epígrafe 2.3 de este capítulo recoge información pormenorizada sobre los precios de la vivienda, así como sobre su peso en los presupuestos de los hogares.

GRÁFICO III-10
TIPO DE INTERÉS MEDIO Y PAGO ANUAL POR PRÉSTAMO



Fuente: Banco de España y elaboración propia.

CUADRO III-35
CRÉDITOS POR FINALIDADES AL SECTOR PRIVADO

Año	Adquisición de vivienda	Adquisición de bienes de consumo	Otras
1983	7,7	2,1	3,0
1984	9,0	2,3	3,2
1985	9,2	2,7	3,5
1986	10,2	3,3	3,8
1997	70,4	9,1	16,1
1998	69,1	10,2	16,3
1999	68,9	9,4	16,9
2000 (2.º T.)	69,4	9,0	17,0

Fuente: Banco de España.

porcentual que representa la adquisición de la vivienda en el conjunto del crédito privado ha aumentado de forma espectacular en menos de dos decenios, pasando de suponer durante la década de los ochenta en torno a un 10 por 100 a alcanzar valores próximos al 70 por 100 de los créditos privados.

La adquisición de bienes de consumo, habiendo experimentado un aumento no desdeñable de su peso sobre el conjunto de los créditos, muestra una evolución mucho más moderada. Entre 1997 y 2000, como reflejan los datos (cuadro III-35), los cambios han sido muy leves.

2.7. Sociedad del conocimiento

2.7.1. **Aspectos generales**

El rápido desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ha contribuido de forma indiscutible al proceso de creación de conocimiento, definido como la capacidad para generar, procesar y aplicar información. La creación, difusión y uso del conocimiento se han convertido en ingredientes fundamentales para el cambio y el crecimiento económico.

Hacia la economía basada en el conocimiento

Superada la fase de diseño y alcanzada la de desarrollo de las TIC, los avances se sitúan en la línea del contraste de resultados para la adopción y puesta en práctica de los mejores, produciéndose una transición evidente hacia la asimilación y gestión de dicha información, cuya necesidad se materializa en el sector empresarial y trasciende al ámbito de las políticas. Los sistemas nacionales de innovación ganan terreno como conductores de políticas de investigación y desarrollo, en lo que se empieza a denominar economía basada en el conocimiento, donde el capital humano adquiere un gran protagonismo como portador de conocimiento tácito, es decir, aquel que no está codificado y por tanto no es fácilmente transferible.

El proceso de globalización constituye un entorno favorable para la transmisión e intercambio de conocimiento. Incentiva e impulsa la innovación y competitividad en las empresas al aumentar su especialización y el valor añadido de sus producciones. Sin embargo, globalización y regionalización van indefectiblemente unidos, ya que los procesos innovadores, ricos en flujos de conocimiento tácito y patrones de colaboración propios, están fuertemente condicionados por la especificidad local y regional.

En el presente capítulo se abordarán, entre otras cuestiones, el análisis de los indicadores, de la situación de la aún referida sociedad de la información (SI) —concretamente para hablar de infraestructura, políticas o normativa— y de la estrategia europea de *benchmarking*, así como la consideración de los contenidos digitales. Finalmente, se hará un breve repaso de la situación I+D+i del sector tecnológico español en el entorno internacional.

Indicadores

Los últimos datos disponibles para España reflejan un tímido avance en lo que se refiere a SI en términos generales, como puede observarse en la tabla de indicadores del Anexo.

Lento avance de los indicadores nacionales

La telefonía convencional ha sufrido un evidente desplazamiento respecto a la móvil, que en 2000 registraba un número de dispositivos por cada 100 habitantes (60,9) más de tres veces superior al de 1998 (17,9), alcanzando según el último dato niveles próximos a los de saturación (superiores a los de Francia, Bélgica o Alemania), aunque se trata de una cuota de penetración inferior a la media europea (66,1).

El número de PCs por cada 100 habitantes, registraba en 2000 una cifra para España (15) inferior a la mitad del valor medio europeo (35,9); y en el caso de hogares con PC por cada 100 habitantes, la cifra (30) también es inferior a la media en Europa (42,5).

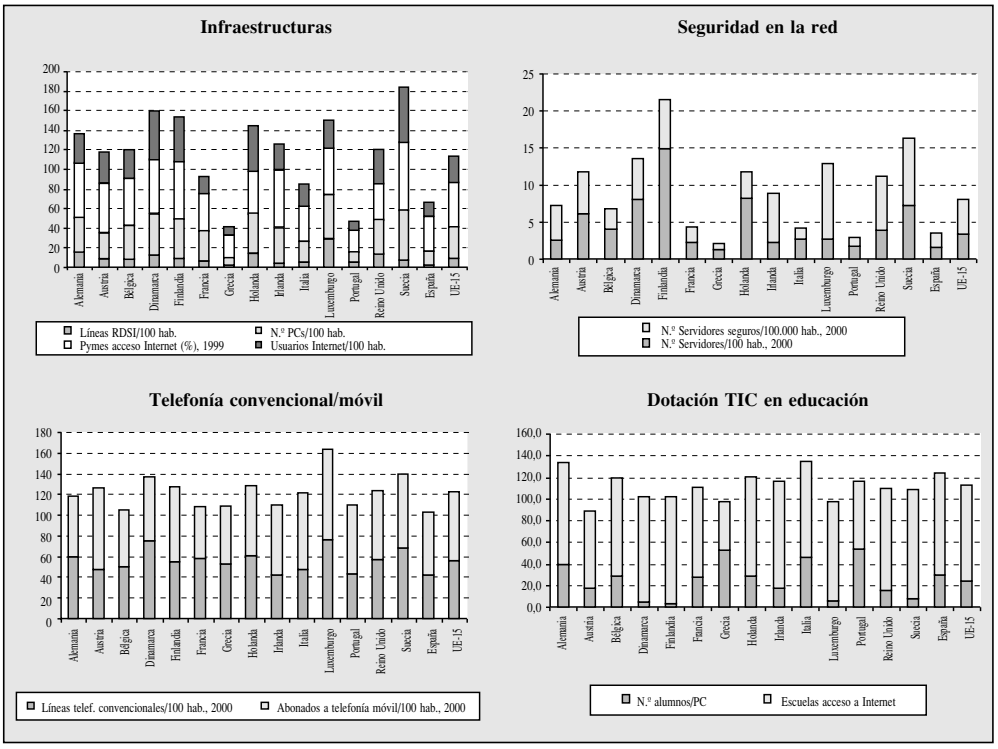
Por otra parte, tanto el número de conexiones a Internet (12,4 por 100) como la implantación de líneas RDSI[126] (2,5 por 100) registraban en 2000 un evidente retraso con respecto a la media en Europa (34,1 y 9,5 respectivamente), sobre lo que quizás influyan las elevadas tarifas de acceso a Internet en relación a las europeas (en datos referidos al poder de paridad de compra, 80 $PPP en el primer caso y 70 $PPP para la media europea). En lo que respecta a servidores y servidores seguros, en ambos casos la proporción en España es ciertamente escasa con respecto a la media europea (1,6 frente a 3,4 por cada 100 habitantes y 1,9 frente a 4,6 por 100.000

[126] Red Digital de Servicios Integrados, tecnología que permite la transmisión simultánea de datos analógicos y digitales, sobre cableado telefónico.

de media, respectivamente). En cuanto a infraestructura de comunicaciones en los centros educativos, España registra valores superiores a la media europea: el 91 por 100 de escuelas españolas de primaria y el 95 por 100 de secundaria están conectadas a Internet, aunque el número de PCs por alumno es aún demasiado bajo para permitir la suficiente integración en el proceso de aprendizaje (39 alumnos por PC en escuelas de primaria y 28 de secundaria) (gráfico III-11). La proporción de profesores españoles cualificados en el ámbito de la sociedad interactiva es también relativamente elevada, 58 por 100 (frente al 54 por 100 de Austria y Finlandia o el 50 por 100 de Dinamarca)[127].

GRÁFICO III-11

CONTRASTE INDICADORES DE SI EN LA UNIÓN EUROPEA, 2000



Fuente: Varias, citadas en el Anexo III-3.

[127] Commission of the European Communities, *Benchmarking Report following up the «Strategies for jobs in the Information Society»,* SEC (2001) 222 y *eEurope 2002 Benchmarking: European youth into the digital age*, SEC(2000) 1583.

Los últimos datos disponibles, por tanto, no son muy alentadores, evidenciando un enorme potencial de mejora de eficiencia e implementación de tecnologías digitales en España. En este sentido, sería necesario agilizar la puesta en marcha de las acciones estratégicas del Plan Info XXI, que a continuación se recogen.

En enero de 2001 el presidente del Gobierno español presentaba el Plan Info XXI[128]. De las 21 acciones emblemáticas recogidas en el documento, destaca la puesta en marcha de las siguientes:

— n.º 7 (Portal Único de las Administraciones): creación del Portal del Ciudadano, que reúne la información administrativa actualizada, para simplificar y agilizar sus servicios (www.administracion.es);

— n.º 11 (Seguridad Social en la Red): presentación en noviembre de 2001 de la página web de la Seguridad Social (www.seg-social.es), que posibilitará la transmisión vía Internet de documentos de cotización, mediante la traslación del actual sistema de Remisión Electrónica de Documentos (RED) a la red;

— n.º 17 (El español en Red): el Instituto Cervantes ha desarrollado numerosos avances en esta línea, entre cuyas novedades («Archivos estatales españoles», «Ars Virtual», «ARTenlinea.net», etc.) cabe destacar «El español en España», base de datos que reúne información sobre más de 1.300 cursos de español para extranjeros, unos 300 centros de enseñanza y 100 localidades, con posibilidad de búsqueda mediante mapa virtual o bien a través de formulario.

— n.º 19 (El Medio Ambiente en Red): el Ministerio de Medio Ambiente ha creado una estructura de contenidos ambientales en su página web;

— n.º 20 (Portal de Turismo español): de próxima aparición.

[128] Plan de Acción Info XXI para 2001-2003, que concreta los objetivos, plazos, responsables y financiación de la iniciativa Info XXI: Sociedad de la Información para todos (1999), según se recogía en la Memoria 2000 de este Consejo (epígrafe 2.6.2, pág. 611).

Mucho por hacer en Info XXI

La acción n.º 5, «Formación de profesionales TIC», que propone el impulso de la utilización de nuevas tecnologías y del acceso de profesionales a nuevos empleos, para la inserción de 14.000 parados (8.000 formados por SEDISI y 6.000 por ANIEL[129]) hasta 2003, así como la iniciativa de formación de más de un millón de personas en este ámbito para su incorporación laboral a medio plazo (mediante un programa coordinado entre el INEM y el Ministerio de Ciencia y Tecnología), están aún sin acometer.

Tampoco se ha iniciado la n.º 4 (Accesibilidad y alfabetización digital). En este aspecto relativo al fomento de difusión de las nuevas tecnologías entre discapacitados, el 25 de julio de 2001 el Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI) y la Fundación ONCE firmaron un acuerdo para el desarrollo de acciones conjuntas de integración de discapacitados en la SI, incluyendo entre sus líneas de acción la creación de un Instituto de Nuevas Tecnologías y Discapacidad. Este colectivo en España se eleva al 9 por 100 de la población (3,5 millones de personas), de los que un 22 por 100 están desempleados, situación ante la que el Ministerio de Ciencia y Tecnología ha recordado que la reducción de la «info-exclusión» es también responsabilidad del sector privado, que deberá potenciar el teletrabajo.

La respuesta no se ha hecho esperar, y CEOE ha manifestado su intención de colaborar a que España alcance el nivel de la media comunitaria en un plazo de cuatro a seis años, reconociendo imprescindible un incremento de la inversión en nuevas tecnologías de unos 15.025 millones de euros, de los que el 80 por 100 corresponderían al sector privado[130].

Por último debe señalarse que, para el impulso de la SI en el ámbito local, el programa *ciudades digitales*, incluido en el Plan Info XXI, pretende la implantación de una ciudad digital (dotada con servicios de teleadministración, comercio electrónico, teletrabajo, teleformación, telemedicina, aplicaciones para colectivos es-

[129] Asociación Española de Empresas de Tecnología de la Información y Asociación Nacional de Industrias Electrónicas y de Telecomunicación, respectivamente.

[130] *La Sociedad de la Información. La visión empresarial* (Consejo Empresarial para la Sociedad de la Información, CEOE, Madrid 2002).

peciales, turismo, ocio, etc, basados en telecomunicaciones de alta velocidad) por Comunidad Autónoma hasta 2006, con un presupuesto de 111 millones de euros.

Los problemas del UMTS

En los proyectos relativos a la denominada tercera generación (3G) de telefonía móvil, definida por el sistema UMTS[131], reside la posibilidad de transmitir voz y datos a elevada velocidad y la de acceder a contenidos Internet o servicios multimedia interactivos desde dispositivos móviles (debe recordarse que la transmisión de estos servicios a través de redes fijas también es posible mediante tecnología ADSL —Línea de Abonado Digital Asimétrica—, que, como se recordará, posibilita un ancho de banda de transmisión por pares de cobre similar a la proporcionada por la red de fibra óptica, cable coaxial, o acceso radio).

El retraso de UMTS afecta a telefonía movil y televisión digital

La puesta en marcha de servicios 3G en España se encuentra, sin embargo y como en el resto de Europa, a la espera de que esta tecnología entre en funcionamiento, lo cual se está retrasando una y otra vez con la consecuencia que ello tiene para la puesta en marcha de nuevos proyectos que nacen con un lastre financiero importante. Tanto es así, que está en duda que algunos proyectos empresariales consigan consolidarse.

El cuarto operador de telefonía móvil, Xfera Móviles, adjudicatario de una licencia UMTS, es el más afectado por este retraso en el despliegue de la infraestructura 3G, provocado tanto por el establecimiento de licencias y tasas excesivas como por la ausencia de un proyecto claro de contenidos, que ralentiza el proceso inversor y reduce la rentabilidad de su implementación, pudiendo conducir al sector hacia una situación crítica.

Los problemas de UMTS se reproducen también en otros ámbitos, como televisión digital terrestre o la crisis de las plataformas televisivas.

[131] Universal Mobile Telecommunications System.

Comercio electrónico

Escasa difusión del comerio electrónico en España

Según los últimos datos aportados por la Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación (abril-mayo 2001), mientras el 30 por 100 de la población posee ordenador, sólo el 20 por 100 tiene acceso a Internet, condición imprescindible para el establecimiento de comercio electrónico. Por otra parte, según la AECE[132], la presencia de empresas españolas en Internet es del 24 por 100, siendo en su mayor parte Pymes (82 por 100), sociedades mercantiles que desarrollan su actividad en el sector servicios. De ellas, sólo el 13,6 por 100 utiliza la red como canal de venta de productos o servicios, siendo los productos más frecuentemente ofrecidos las reservas de alojamiento y de viaje y los libros, y los sectores económicos de mayor presencia en línea, el financiero (76 por 100) y el de *software* (43 por 100).

Un detallado análisis de estas empresas revela que los principales objetivos de su presencia en Internet son reforzar su imagen corporativa (76,2 por 100) y ofrecer información sobre productos y servicios (68,4 por 100), ocupando el objetivo de venta y comercio electrónico el quinto lugar (23,2 por 100), por debajo de la mejora de la atención al cliente (32,8 por 100).

Y esto en cuanto a la relación B2C (empresa-consumidor); la proporción es mucho más reducida en el ámbito del B2B (relación con proveedores y distribuidores, o empresa-empresa), con el 2,6 por 100 de los empresarios.

Por último, debe señalarse que las causas principales determinantes de esta situación podrían ser la sensación de inseguridad por parte del comprador potencial o problemas de infraestructura (insuficiente ancho de banda), lo que incide directamente en la dificultad para navegar por red y acceder a una información específica. Estos y otros factores de menor consideración (climáticos o culturales) parecen influir en el hecho de que no se haya alcanzado aún una masa crítica de uso de Internet en España.

[132] Asociación Española de Comercio Electrónico, *Estudio sobre Comercio Electrónico en España: ventas al consumidor* (abril, 2001).

Respecto del volumen de comercio electrónico (18.512 millones ptas.)[133], el 54,3 por 100 corresponde a transacciones en España, el 37,2 por 100 a las de España con el exterior (Estados Unidos, Unión Europea y América Latina), y el 8,5 por 100 a las transacciones del exterior con España. De estas operaciones, el 52 por 100, el 87 por 100 y el 69,1 por 100, respectivamente, se ha efectuado mediante comunicaciones seguras (SSL, SET, etc.). Esto quiere decir que las realizadas dentro de España son las menos seguras, lo que justifica los resultados estadísticos arriba mencionados.

2.7.2. **Plan de Acción e-Europe 2002: impacto y prioridades**

La Comunicación de la Comisión Europea *e-Europe 2002*[134] constituye un seguimiento de la implementación de la iniciativa *e-Europe*[135]. El documento analiza por un lado el impacto de dicha iniciativa en la sociedad del conocimiento, realizando una evaluación comparativa de aspectos clave en los distintos Estados miembros, para posteriormente desarrollar propuestas de medidas concretas. Sus conclusiones se extraen de cuestionarios aplicados a un diversificado y representativo grupo en cada país[136] —siguiendo los indicadores de contraste seleccionados en el Anexo del Plan de Acción.

Actualización de indicadores

Más indicadores, más actualizados

Con fecha 20 de noviembre de 2000, el Consejo de Mercado Interior de la Unión Europea publicaba una *Lista de los indicadores de contraste para el Plan de Acción e-Europe* («e-Europe

[133] MCyT, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Informe Ejecutivo sobre *El Comercio Electrónico en España a través de entidades de medios de pago (julio 2000-junio 2001).*

[134] *Aprovechar al máximo las capacidades de la Unión Europea: consolidación y ampliación de la estrategia de Lisboa.* Contribución de la CE al Consejo Europeo de primavera, Estocolmo, 23-24 de marzo de 2001 [COM(2001)79].

[135] *e-Europe, An Information Society for All.* Communication on a Commission Initiative for the Special European Council of Lisbon, 23-24 marzo de 2000.

[136] La composición del grupo se define al final de cada cuestionario, determinando el peso ponderado de cada Estado miembro, la representación según género, grupo de edad, nivel de escolarización, sector profesional, número de miembros de la unidad familiar, y localidad en la que se aplica (rural-urbana).

Benchmarking Indicators»). El seguimiento de estos 23 parámetros posibilitará realizar un ejercicio continuo de evaluación comparativa de las distintas prácticas, para seleccionar las mejores y proceder al aprendizaje mutuo, en este «método abierto de coordinación» (tabla III-2 A y B).

TABLA III-2 A

INDICADORES DE CONTRASTE PARA EL PLAN DE ACCIÓN e-EUROPE

Internet más rápida y barata 1. Población que usa regularmente Internet (%). 2. Hogares con acceso a Internet (%). 3. Coste de acceso a Internet (%). 4. Velocidad de interconexión y servicios disponibles entre y dentro de las redes de investigación y educación (NRENs) entre Unión Europea y el resto del mundo.	**Acelerando el comercio electrónico** 15. Empresas con operaciones de compra-venta en Internet (%).
Seguridad de redes y tarjetas electrónicas 5. Servidores seguros (n.º por millón hab.) 6. Uso público de Internet con experiencia en problemas de seguridad (%).	**Gobierno en línea** 16. Servicios públicos básicos disponibles en línea (%). 17. Uso público de los servicios en línea del gobierno. 18. Asuntos públicos resueltos en línea (%).
La juventud europea en la era digital 7. Ordenadores en educación primaria, secundaria y superior (%). 8. Ordenadores conectados a Internet en educación primaria, secundaria y superior (%). 9. Ordenadores con conexiones alta velocidad a Internet en educación primaria, secundaria y superior (%). 10. Profesores que utilizan regularmente Internet para enseñanza distinta a Informática (%).	**Salud en línea** 19. Profesionales de sanidad con acceso a Internet (%). 20. Uso de distintas categorías de contenidos en Red por profesionales de sanidad.
Trabajo en la economía del conocimiento 11. N.º de plazas y graduados en carreras del sector ICT. 12. Porcentaje de teletrabajadores.	**Contenido europeo digital para redes globales** 21. Proporción de sitios web europeos entre los nacionales más visitados (%).
Participación en la economía del conocimiento 13. Puntos públicos de Internet (n.º por 1.000 hab.). 14. Sitios web del gobierno central que conforman la Iniciativa de Accesibilidad Web en el nivel A.	**Sistemas de Transporte Inteligente** 22. Autopistas en red equipadas con sistemas gestión y de información de congestión, frente a la longitud total de red (%).

Fuente: Consejo de la Unión Europea, Documento 13493/00 (20 de noviembre de 2000).

En lo que respecta al apartado de e-Gobierno o Administración electrónica, los Estados miembros han acordado una lista de 20 servicios públicos básicos (12 para ciudadanos y 8 para empresas), publicados en el Anexo de la misma Comunicación.

TABLA III-2 B
SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS EN EL e-GOBIERNO

Servicios públicos a los ciudadanos	Servicios públicos a las empresas
1. Impuesto sobre la renta: declaración, notificación de liquidación.	1. Cotizaciones sociales a empleados.
2. Servicios de búsqueda de empleo.	2. Impuesto de sociedades: declaración y notificación.
3. Cotizaciones a la SS (subsidio desempleo, complementos familiares, gastos médicos, becas).	3. IVA: declaración y notificación.
4. Documentos personales (pasaporte, permiso conducir).	4. Registro de empresas.
5. Matriculación automóviles (vehículos nuevos, usados e importados).	5. Presentación de datos a servicios de estadística.
6. Solicitud licencia construcción.	6. Declaraciones de aduanas.
7. Denuncias ante la policía.	7. Permisos relacionados con medio ambiente.
8. Bibliotecas públicas (acceso a catálogos, etc).	8. Contratación pública.
9. Certificados: solicitud y entrega.	
10. Matrículas en centros de enseñanza superior.	
11. Declaración de traslado (cambio dirección).	
12. Servicios sanitarios.	

Fuente: Consejo de la Unión Europea, Documento 13493/00 (20 de noviembre de 2000).

Nuevas variables

Desde el punto de vista de dicha evaluación comparativa[137], se han revisado las variables en torno a las que gira la investigación, alcanzándose una serie de conclusiones:

Precio, accesibilidad, inversión y difusión de Internet, los puntos fuertes

— *Internet más barata, rápida y segura*: se constata el mantenimiento del ritmo de penetración de Internet en hogares (España 24,7 por 100 frente a 37,7 por 100 de media europea en diciembre de 2001) y otros entornos no domésticos, y el despegue de Internet de alta velocidad, así como

[137] *Informe de evaluación comparativa de la acción e-Europe 2002* (Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, COM(2002) 62 final, Bruselas 5-2-2002).

la evolución a la baja de precios de acceso a Internet (durante 40 horas de utilización en periodos punta, España redujo sus precios de 80 a 70$PPP entre septiembre de 2000 y agosto de 2001, frente a los valores medios europeos que evolucionaron desde 70 a 65$PPP). e-Europe se enfoca hacia la reducción de precios mediante el fomento de la competencia, alcanzándose niveles competitivos muy diferentes de los precios de monopolio. En lo que respecta a velocidad de redes, la red europea de investigación GEANT[138] es hoy la más rápida del mundo, con una velocidad máxima de 10 gigabits por segundo (aunque España estaba en unos 2,5 a diciembre de 2001) y la que ofrece mayor cobertura geográfica (32 países). En relación a la seguridad, desde la puesta en marcha de e-Europe han aumentado los riesgos e incidentes; por ejemplo, los ataques de virus aumentaban en Europa (entre octubre de 2000 y diciembre de 2001) del 8 al 18 por 100, mientras en España lo hacían entre el 5 y el 13 por 100. Por otra parte, contrasta la creciente disponibilidad de servidores seguros (SSL[139]) en los Estados miembros (en España esta cifra aumentaba entre julio de 2000 y julio de 2001, de unos 20 a unos 30 servidores seguros por millón de habitantes).

— *Inversión en cualificación y recursos humanos*: los resultados presentan cierta uniformidad en relación a la elevada disponibilidad de ordenadores y conexiones a Internet en las escuelas, donde predominan las líneas telefónicas estándar frente a otras tecnologías de banda ancha (ADSL, módem de cable o satélite); de hecho más del 80 por 100 de las escuelas europeas están conectadas (datos a mayo de 2001). Sin embargo, los datos varían más si se considera el número de alumnos por ordenador (en España esta cifra es de 3 ordenadores conectados por cada 100 alumnos, casi idéntica a la media europea, 4 por cada 100 alumnos) o el de conexiones a Internet. Las diferencias son también significativas en cuanto a formación informática institucionalizada (más de la mitad de profesores europeos han recibido formación para utilizar los ordenadores e Internet), o el número de plazas de

[138] Gigabit European Academic Network.
[139] Secure Socket Layer.

formación de tercer nivel sobre tecnologías de la información y la comunicación. Tampoco la práctica de teletrabajo tiene un comportamiento homogéneo en los distintos países: la proporción es todavía reducida, con menos del 2 por 100 de los trabajadores dedicado regularmente a esta actividad y el 3 por 100 de forma ocasional. En cuanto a los Puntos de Acceso Público a Internet (PIAP[140]), en octubre de 2000 los utilizaba casi un 3 por 100 de la población europea, mientras en España la cifra se reducía al 1 por 100.

— *Fomento del uso de Internet*: las operaciones de compra por comercio electrónico son aún escasas de forma generalizada: frente a una media europea del 35 por 100 de usuarios que compraban en línea, España registraba apenas un 20 por 100; además, mientras casi el 23 por 100 de empresas europeas vendían o compraban en línea, en España se registraban unos porcentajes del 10 por 100 en ventas y del 18 por 100 en compras (datos de diciembre de 2001). Por otro lado, pese a que la oferta de servicios públicos básicos en Red es incipiente, puede empezar a hablarse de utilización de servicios administrativos en línea, aunque todavía no todos los Estados miembros han alcanzado un nivel suficiente de interactividad. En este último aspecto, la disponibilidad de servicios en línea («ventanilla en línea») es del 50 por 100 en España, superior a la media europea, donde de forma generalizada el usuario se limita a obtener información o descargar formularios. El objetivo es convertir los servicios en plenamente interactivos en el menor plazo posible.

Se deduce con facilidad que existe un gran potencial de mejora de eficiencia de las tecnologías digitales, para cuyo aprovechamiento será necesario intensificar el proceso de aprendizaje, pero, sobre todo, modificar los hábitos y prácticas tradicionales. Y, aunque los efectos de e-Europe son positivos en el plazo analizado, aún quedan aspectos que precisan un tratamiento de refuerzo:

[140] La utilidad de los PIAP reside básicamente en facilitar la accesibilidad y asequibilidad de Internet, siendo fundamentalmente utilizados por usuarios con bajos ingresos —19 por 100— o desempleados —12 por 100.

Regulación, infraestructuras, empleo, inclusión o seguridad en red, merecen más atención

— *Marco regulador para los servicios de comunicación electrónica*: Consejo y Parlamento Europeos están elaborando un marco armonizado que regule la prestación de estos servicios y estimule su rápida aplicación en los Estados miembros. La producción de contenidos digitales está fundamentalmente en manos del sector privado, sin embargo, la posibilidad de que los poderes públicos ofrezcan servicios en línea supondría un incremento considerable de la oferta de servicios 3G.

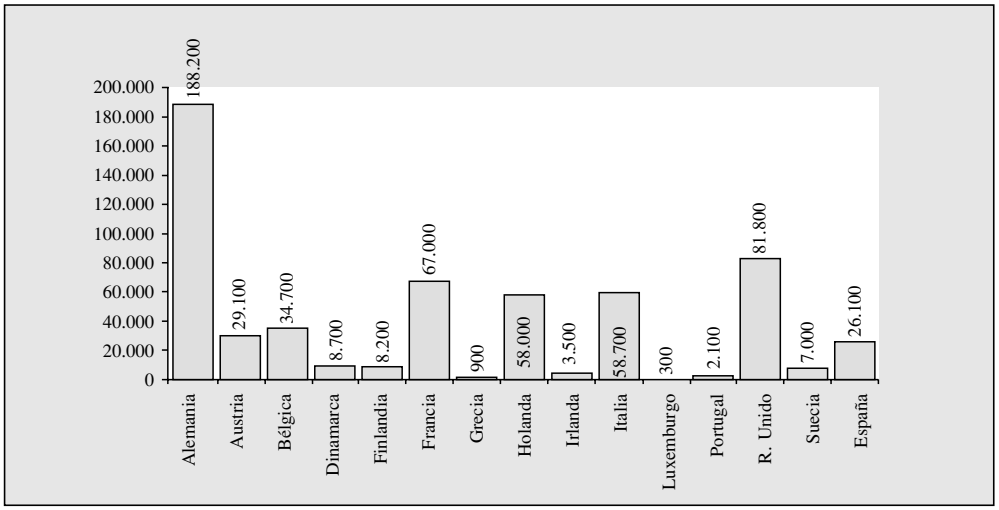
— *Infraestructura de alta velocidad*: para el impulso de la implantación de tecnologías de alta velocidad es preciso que los Estados miembros faciliten la coordinación de atribuciones de frecuencias, en el caso de sistemas inalámbricos (alternativa de acceso a banda ancha en zonas rurales, frente a tecnología cable, o ADSL), así como la introducción de servicios de televisión digital con capacidad de conexión a Internet, o la de una nueva versión Internet que posibilite la ampliación del espacio de numeración IP o facilite la implementación de Internet móvil (IPv6).

— *Estrategias para la creación de empleo en la SI*[141]. Frente a los cánones tradicionales, flexibilidad, adaptabilidad y preparación cualificada del trabajador se han convertido en las características centrales del nuevo entorno laboral; además, será necesario fomentar la conciliación de la vida profesional y familiar mediante nuevas estructuras organizativas. La introducción de servicios 3G aportará un alto potencial de creación de empleo (proveedores de contenidos Internet, comercio móvil, operaciones bancarias, servicios financieros a distancia, etc), para lo que se mencionan cuatro áreas de actuación específica: formación de profesores; adaptación de programas escolares; garantía de acceso a recursos multimedia de alta calidad y realización de inversiones para paliar el déficit de cualificación profesional. En Europa se estima que existirá una demanda insatisfecha total de 1,7 millones de trabajadores en 2002 (gráfico III-12), de los que más de 570.000 podrían ser especialistas en redes.

[141] Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas, *Estrategias para la creación de empleo en la Sociedad de la Información*, COM(2000) 48 final de 4 de febrero de 2000 (Grupo de Alto Nivel sobre Empleo y Dimensión Social de la Sociedad de la Información, ESDIS).

GRÁFICO III-12

DEMANDA INSATISFECHA ESTIMADA DE ESPECIALISTAS EN REDES, 2002



Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, *Estrategias para la creación de empleo en la SI* (COM(2000) 48 final).

— *Comercio electrónico*: la aplicación de una normativa coherente y coordinada sobre firma y comercio electrónico es fundamental para incrementar la confianza del consumidor; a tal objeto sería conveniente la preparación de sistemas de resolución de conflictos en línea y la aplicación de códigos de conducta.

— *e-Inclusión*: el rápido desarrollo de tecnologías de SI aumenta el riesgo de aparición de «fracturas digitales» en la sociedad, es decir, disparidades interregionales provocadas por la desigualdad de acceso a estas tecnologías. En la búsqueda de un proceso de integración social, el Grupo de Alto Nivel sobre el Empleo y Dimensión Social de la SI (ESDIS) ha elaborado un Informe sobre integración mediante tecnologías electrónicas, recomendando incluir en los planes de desarrollo regional actividades orientadas a fomentar el acceso a SI.

— *Seguridad de las redes*: contra los efectos de la denominada «delincuencia cibernética», el Foro de la Unión Europea sobre ciberseguridad ha desarrollado un programa de trabajo relativo al establecimiento de Equipos de Respuesta a

Emergencias Informáticas, al fomento de la cooperación sobre seguridad en la Unión Europea y al apoyo a la investigación y desarrollo tecnológico en este sentido.

— *Comunicaciones móviles*: los elevados índices de penetración de la telefonía móvil sirven como incentivo para la incorporación de móviles de tercera generación, que no será inmediata dada la necesaria aprobación previa del marco que regule el espectro radioeléctrico, la implantación de IPv6 y el impulso del desarrollo tecnológico. Si bien es cierto que se ha procedido a la concesión de licencias a los correspondientes operadores, aspectos como coste, duración o entrada en vigor, asignación de frecuencias o condiciones de acceso a las redes móviles de segunda generación no están armonizados, lo que puede provocar una distorsión de las modalidades de implantación, afectando al desarrollo de los mercados nacionales.

— *e-Europe* +[142]: según esta iniciativa, los Estados candidatos a la entrada en la Unión Europea (PECO), a través del Comité Conjunto de Alto Nivel sobre la Sociedad de la Información (CCANSI), deben elaborar un Plan de Acción con los objetivos de armonizar el marco legislativo, liberalizar los mercados, sensibilizar los entornos social y empresarial respecto al potencial de la nueva economía y fomentar el intercambio de las mejores prácticas.

2.7.3. **Novedades normativas**

Objetivos: mejora en los servicios TIC …

Como se señalaba en la edición 2000 de esta Memoria, España ha incorporado a su ordenamiento la normativa europea que regula medidas como la reducción de coste y la selección de operador para llamadas metropolitanas, o la apertura de bucle local de abonado, dirigidas a intensificar la competencia en llamadas locales, introducir tarifa plana en Internet o establecer condiciones para la fijación de precios por parte de operadores telefónicos dominantes[143]. En este sentido, la Oferta de Interconexión de Referencia que

[142] Compromiso alcanzado en la Conferencia Ministerial Europea en Varsovia (11-12 de mayo de 2000).

[143] Real Decreto-Ley 7/2000, de 23 de junio, de Medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones.

recoge precios y condiciones según los que Telefónica, SA ofrece el acceso a sus líneas al resto de operadores, fue modificada en agosto de 2001 reduciendo en un 26 por 100 los precios de la interconexión[144]. Por otro lado, la Orden de 21 de diciembre de 2001, por la que se regulan determinados aspectos del Servicio Universal de Telecomunicaciones, establece las condiciones de accesibilidad y asequibilidad de estos servicios con independencia de su localización geográfica; los colectivos y áreas geográficas prioritarias serán, respectivamente, pensionistas, jubilados y discapacitados, y municipios con oferta insuficiente de telefonía, a los que se garantizarán condiciones de continuidad y calidad en la prestación de este servicio universal.

En lo relativo al mercado de las telecomunicaciones, el Real Decreto 541/2001, de 18 de mayo, establece las especialidades para la contratación de servicios de telecomunicación, articulando los aspectos que deben incorporarse como especialidades a que quede sujeta esta contratación por parte de Organismos Públicos de la Administración del Estado[145].

La normativa elaborada en 2001[146] también ha contemplado el interés específico del operador dominante en el mercado nacional de telefonía fija (Telefónica SAU) en la ampliación del ancho de banda de las comunicaciones. Según lo dispuesto en el correspondiente Reglamento[147], la prestación del servicio por parte de este operador deberá garantizar el respeto a los principios de transparencia, equidad y no discriminación.

---

[144] Resolución de 9 de agosto de 2001, de la Presidencia de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (véase capítulo I Memoria 2001, cuadro I-8).

[145] El Grupo de Estudio de Adquisiciones de Servicios de Telecomunicaciones había propuesto con anterioridad la adopción de un sistema común de contratación de servicios de telecomunicación, vía declaración de adquisición centralizada mediante Orden del Ministerio de Hacienda (Acuerdo de 30 de diciembre de 1999, por el que se adoptan medidas para mejorar la contratación en los nuevos mercados liberalizados (BOE 21 de enero de 2000).

[146] Resolución de 31 de julio de 2001, del Secretario de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, relativa a la prestación del servicio «ADSL minorista» por parte de «Telefónica de España, SAU».

[147] Real Decreto 3456/2000, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece las condiciones para el acceso al bucle de abonado de la red pública telefónica fija de los operadores dominantes.

… Regulación de prestadores de servicios Internet …

Otros servicios cuya regulación ha sido recientemente actualizada son los propios de la Sociedad de la Información[148], es decir, los prestados exclusivamente por vía electrónica o Internet. La norma se aplica a los prestadores de servicios de SI establecidos en España, restringiendo la libre prestación únicamente en los supuestos previstos en la normativa europea[149], y a los establecidos en otro Estado miembro en caso de incumplimiento de la ley nacional correspondiente. Su objetivo fundamental es salvaguardar los intereses de los usuarios, por lo que se exige a los prestadores de servicios transparencia y simplicidad de identificación e información en lo relativo a precios, condiciones generales de contrato, etc. Las comunicaciones comerciales publicitarias, cuya remisión indiscriminada (*spam*) por correo u otros procedimientos electrónicos se prohíbe excepto en caso de consentimiento del usuario, deberán ser inmediatamente identificadas por el receptor como tales. Esta Ley favorece la celebración de contratos electrónicos, y potencia para la resolución de conflictos el recurso del arbitraje, la aplicación de Códigos de conducta, o la de otros instrumentos de autorregulación por considerarse métodos sencillos, rápidos y cómodos, y por su capacidad de adaptación a las características específicas de cada sector. Para el proveedor de servicios constituye una herramienta de control sobre los contenidos o cualquier actividad ilícita de sus clientes, que deberán poder ser identificados; además, las investigaciones podrán realizarse por solicitud de una autoridad administrativa y no sólo por orden judicial.

….Y protección sanitaria

El Real Decreto 1066/2001[150] reflejaba otro aspecto que ha venido suscitando inquietud, como es el relativo a las medidas de protección sanitaria aplicables al público expuesto a campos electromagnéticos procedentes de emisiones radioeléctricas.

[148] Proyecto de Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y de comercio electrónico, de 8 de febrero de 2002, que sustituye al Anteproyecto de 30 de abril de 2001. Incorpora al Ordenamiento jurídico español la Directiva 2000/31/CE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, sobre comercio electrónico en el mercado interior.

[149] Producción de daño o peligro graves contra valores fundamentales —orden público, salud pública, o protección de menores— (Directiva 2000/31/CE).

[150] RD 1066/2001, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, y restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria a emisiones radioeléctricas.

Mediante la coordinación de las competencias de los ministerios de Ciencia y Tecnología, y Sanidad y Consumo, la nueva norma establece límites de exposición referidos a los sistemas de radiocomunicación, basados en lo dispuesto en la Recomendación del Consejo de Ministros de Sanidad de la Unión Europea[151]; además propone un sistema de evaluación sanitaria de riesgos por emisiones, así como los requisitos a cumplir para la autorización, planificación e instalación de estaciones radioeléctricas. En cumplimiento de esta normativa, las 25.000 instalaciones de telefonía móvil que operan en España deberán someterse a inspección anual.

2.7.4. **Evolución TIC en las Comunidades Autónomas**[152]

La incorporación de nuevas tecnologías en los procesos productivos empresariales supone un incremento de productividad, salarios y empleo, que repercute directamente en el nivel de bienestar social, lo que se manifiesta de forma más acusada en las economías menos dinámicas. El impacto de la SI en España supone 0,7 puntos porcentuales adicionales de crecimiento anual[153], frente al crecimiento que ha supuesto en otros países como Estados Unidos, entre 0,3 y 0,4 puntos porcentuales, o tan sólo 0,1-0,2 puntos alcanzados por Francia, Alemania, Italia y Japón.

Divergencia constatada entre autonomías

El comportamiento del sector en España difiere por Comunidades Autónomas, alcanzando niveles por encima de la media Madrid, Cataluña y el País Vasco y muy por debajo Extremadura o Castilla-La Mancha (gráfico III-13). El esfuerzo inversor en Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i) es muy desigual en el territorio español: inferior a la media en Baleares, Extremadura, Canarias o Castilla-La Mancha, y superior a ésta en Aragón, Navarra, Cataluña, País Vasco y especialmente en Madrid. El uso de la informática se encuentra mejor repartido, aunque de nuevo destacan Navarra, País Vasco, Madrid y Cataluña. En cuanto al uso

[151] Recomendación del Consejo de Ministros de Sanidad de la Unión Europea, de 12 de julio de 1999, relativa a la exposición del público a campos electromagnéticos, entre 0 Hz y 300 GHz, que recogía los límites recomendados por la Comisión Internacional de Protección contra Radiaciones No Ionizantes (ICNIRP).

[152] Datos obtenidos a partir del Informe Económico Anual 2000, *La Sociedad de la Información en España,* Cámaras de Comercio.

[153] BBVA, *La Nueva Economía en España: situación y perspectivas,* 2000.

de Internet, Madrid se eleva claramente sobre la media, ocupando el último lugar Castilla-La Mancha. La presencia de sectores TIC es aún muy escasa, superando la media únicamente Cataluña y Madrid, esta última con un clarísimo despegue incluso en relación a Cataluña.

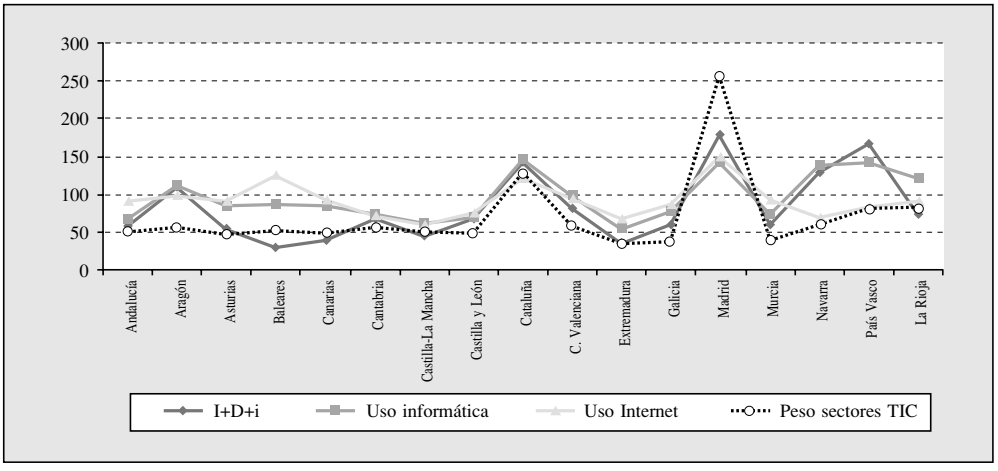
Y es que casi el 40 por 100 del total de empleados en el sector TIC desarrolla su actividad en Madrid, donde también se concentra la mitad de la facturación generada por el sector. Además, existe un evidente impulso del sector I+D+i donde trabaja casi el 30 por 100 de la comunidad científica española; por otra parte su posición es dominante en cuanto a número de hogares con ordenador personal, así como en el uso de correo electrónico entre las empresas regionales.

En el País Vasco es especialmente significativo el esfuerzo inversor en I+D+i, destinado en su mayor parte a gastos de innovación empresarial. En Cataluña las empresas han manifestado también un evidente esfuerzo inversor en I+D+i industrial, destacando por el uso de informática e Internet, pero muy especialmente por el peso de los sectores TIC, ya que casi el 30 por 100 de las

GRÁFICO III-13

SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1999

(España = 100)



Fuente: Informe Económico Anual 2000, *La Sociedad de la Información en España y las CCAA*, Cámaras de Comercio.

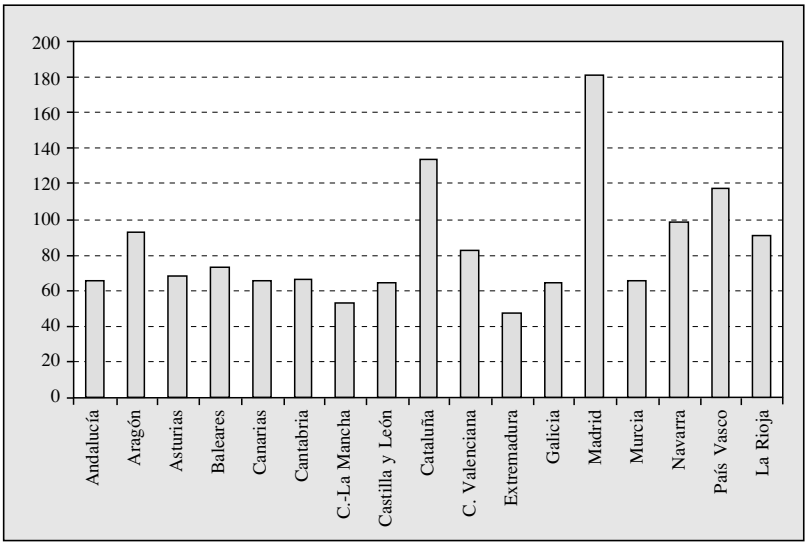
sedes empresariales españolas del sector reside en esta Comunidad Autónoma.

En el otro extremo, Extremadura, Murcia y Castilla-La Mancha son las Comunidades Autónomas más desfavorecidas. En ellas la presencia de los sectores de tecnologías de la información y comunicación es significativamente menor, habiendo dedicado además escasos recursos a I+D+i, lo que se pone de manifiesto tanto en el inferior uso de nuevas tecnologías como en el retraso de otras variables directamente afectadas, como el empleo o el mercado interior (Anexo III-4).

En base a los indicadores recogidos en el gráfico III-13, las Cámaras de Comercio han elaborado un Indicador sintético para cada Comunidad Autónoma, según el cual la situación SI sería la indicada en el gráfico III-14.

La apuesta por las políticas de innovación tecnológica, necesaria e ineludible, se ve compensada por la rápida respuesta de usua-

GRÁFICO III-14
INDICADOR SI POR COMUNIDAD AUTÓNOMA, 1999
(España = 100)



Fuente: Cámaras de Comercio, *La Sociedad de la Información en España y en las Comunidades Autónomas 2000*.

rios y el incremento de volumen de negocio. Sin embargo, la estrategia de impulso económico debe ir acompañada de una adecuada dotación de medios, como personal cualificado y centros de formación e investigación, sin olvidar la supresión de obstáculos normativos para la creación de empresas.

2.7.5. **Contenidos**

Políticas de fomento de creación y gestión de contenidos multimedia

La Unión Europea define contenido multimedia como «una combinación de datos, textos, sonidos, gráficos, animación e imagenes estáticas o móviles, almacenados de forma digital y accesibles de forma interactiva»[154].

Este contenido interactivo digital se desarrolla por la denominada industria multimedia, que, en el contexto de la sociedad de la información, se caracteriza por la penetración de ordenadores y el aumento del acceso a Internet de consumidores individuales, empresas y organismos públicos y privados (escuelas, hospitales, librerías, museos, autoridades gubernamentales, etc.). La digitalización de contenidos facilita su manejo, comprensión y estandarización, pero también ha creado problemas a la hora de controlar su difusión. Un aspecto estratégico fundamental para el impulso del sector ha sido el aumento del ancho de banda de las redes de telecomunicación.

Las conclusiones de la evaluación final del Programa INFO2000[155] recogen la situación previa a su implementación en Europa: en 1996 el sector multimedia estaba escasamente desarrollado (la penetración de PC y producción multimedia eran inferiores a las norteamericanas); aún no conectado a la red debido al retraso del impulso a Internet; se basaba fundamentalmente en los PC (el desarrollo de terminales alternativos estaba emergiendo); se

[154] Decisión 95/0156 del Consejo de la Unión Europea (Artículo 1).

[155] *Final Evaluation of the INFO2000 Programme* (Comisión Europea, 17 de julio de 2000).

orientaba a los videojuegos, apoyándose en el único contenido multimedia disponible: el norteamericano. Desde este marco, el Programa europeo ha tratado de impulsar la producción de nuevos contenidos multimedia y el desarrollo del mercado, de facilitar la compraventa de derechos de propiedad intelectual multimedia y de estimular la demanda.

Evolución de la industria multimedia en Europa

La situación europea con respecto a la de otros países es consecuencia del desigual despliegue TIC: mientras en 1998 la penetración de PC en Europa era del 20 por 100, por encima de la experimentada en Japón (13 por 100), en Estados Unidos era de un 51 por 100. Otra clave son las conexiones a Internet, que desde 1996 parecen haber experimentado un aumento significativo en Europa, aunque el número de hogares con ancho de banda de acceso a Internet (imprescindible para acceder a contenidos multimedia) seguía siendo en 2000 insignificante con respecto al de Estados Unidos (1,5 millones); además, mientras en 1999 un 96 por 100 de hogares norteamericanos tenían acceso a televisión por cable, los hogares europeos no llegaban en media al 60 por 100, siendo la proporción de hogares que recibían televisión digital del 4 por 100 en Europa frente al 14 por 100 en Estados Unidos[156].

Pese a todo, entre 1996 y 1999 el mercado multimedia experimentaba un fuerte desarrollo[157]: el número de empresas europeas públicas y privadas que en 1998 pertenecían a la industria multimedia superaban las 6.000, en un mercado altamente competitivo, dominado por pymes en su mayor parte jóvenes (edad media inferior a 4 años), y caracterizado por especificidades nacionales determinantes del desarrollo y madurez de estos mercados.

En cuanto a producción multimedia, entre 1994 y 1999 la de CD-ROM y CD multimedia evolucionaba en Europa desde el 30 al 45 por 100 mientras en Norteamérica se reducía desde el 60 hasta el 50 por 100; en lo que se refiere a proveedores de servicios Internet, el desarrollo en el mismo periodo ha sido más marcado en Norteamérica, con lo que la brecha entre Estados Unidos y Europa sigue creciendo en este aspecto; con relación al mercado de pro-

[156] *OECD Communications Outlook 2001*.

[157] Datos extraídos del Informe FORM-BASE, elaborado por la DG XIII (1998-1999).

gramas interactivos de ocio, y pese a que Japón y Estados Unidos han sido tradicionalmente los principales productores de videojuegos, el mercado europeo experimentó un fuerte desarrollo durante los años noventa, igualando sus ventas a las de Japón desde 1997 y a las de Estados Unidos en 1998, y por fin superando a ambos en 1999[158]. Los productos multimedia culturales (que comprenden los de educación-entretenimiento, los artísticos y los enciclopédicos) han tenido tambien un fuerte impulso en Europa en los años noventa, especialmente en cuanto a su contenido innovador, destacando en este mercado Francia respecto a otros países europeos.

Como estímulo a esta industria, el programa *e-Content* (contenido electrónico)[159], adoptado por el Consejo Europeo a finales de 2000 y dotado con un presupuesto de 100 millones de euros hasta 2004, distribuye su ejecución en tres áreas fundamentales de acción: mejora del acceso e impulso de la utilización de información procedente del sector público; refuerzo de la producción de contenido multilingüístico y multicultural; y fomento del dinamismo del mercado de contenidos digitales, con una distribución de gastos que oscilará entre el 40 y el 45 por 100 en los dos primeros, y entre el 10 y el 15 por 100 en el tercero.

El panorama en España es significativamente desfavorable en relación a la media europea: se encuentra en el grupo de cola en cuanto a tasas de penetración de PC (15 por 100 respecto a una media europea que supera el 35 por 100) o de Internet (12,4 por 100 respecto a una media próxima al 40 por 100), por lo que la situación de la industria multimedia nacional no es mucho mejor: la evolución del número de proveedores de servicios Internet entre 1995 y 1999 fue de un 1,3 por 100, frente al 4,9 en Francia, el 289 en Reino Unido, o el 633 por 100 en Alemania; las ventas de software de ocio para consolas y PC entre 1995 y 1997 también tuvieron una evolución inferior a la media en Europa; el comercio de videojuegos, sin embargo, experimentaba en 1999 un crecimiento similar al de otros países europeos (164 por 100); etc.

[158] Fuente: *Screen Digest Statistics* (citado en *Final Evaluatio of the INFO2000 Programme*).

[159] Decisión del Consejo de 22 de diciembre de 2000, por la que se adopta un programa plurianual comunitario de estímulo al desarrollo y el uso de contenidos digitales europeos en las redes mundiales y de fomento de la diversidad lingüística en la sociedad de la información (2001/48/CE, de 18 de enero de 2001).

Estímulos al desarrollo de los contenidos en España

En este sentido, el Ministerio español de Ciencia y Tecnología ha abierto una línea dentro del Programa de Fomento de la Innovación Tecnológica (PROFIT), el Programa Nacional de la Sociedad de la Información, que se desarrollará a lo largo de dos acciones estratégicas sobre comercio electrónico y servicios públicos avanzados; una acción genérica sobre sociedad de la información, uno de cuyos ámbitos, «Contenidos digitales y estrategias», impulsará la producción de contenidos audiovisuales digitales facilitando la migración del sistema analógico al digital desde el sector público; y una serie de actuaciones horizontales de apoyo o acciones especiales, medidas que, en coordinación con aquellas otras relacionadas con este aspecto dentro del Plan de Acción InfoXXI, deberán hacer frente a una situación de partida en la que se detecta escaso desarrollo en infraestructura TIC, bajo nivel educativo y formativo especializado, deficiente interactividad en servicios y contenidos, o escaso desarrollo de la industria y mercado multimedia.

El lenguaje y las nuevas tecnologías

Mas allá de las políticas de difusión del castellano en Internet, es importante llamar la atención respecto a su utilización habitual a través de las nuevas tecnologías: el SMS (servicio de mensajes cortos o *short messages service),* dada su versatilidad y asequibilidad (coste medio de 25 ptas. por mensaje), ha triunfado entre las generaciones más jóvenes de usuarios (menores de 18 años). Con el único límite de los 160 caracteres que admite la pantalla, todo es posible en la comunicación escrita. El nuevo «código tecnológico», no sujeto a reglas, ha convertido el lenguaje escrito en códigos de difícil transcripción para los ajenos a su uso.

Los riesgos del e-lenguaje

La población adolescente se ha hecho de forma generalizada con el dispositivo móvil a partir de 2000, año en que por ejemplo Movistar registraba 2.276 millones de mensajes cortos. De hecho, a los clientes entre 14 y 18 años se les considera *heavy users* (usuarios intensivos del móvil). Frases como «pqño lbro d msj txt» (pequeño libro de mensajes texto), «chatea x 15pts/mensa» (chatea por 15 ptas. el mensaje), o «qrs ablr?» (¿quieres hablar?), son habituales.

Esta herramienta de fomento de la comunicación, de acortamiento de distancias espacio-temporales y de identificación de los

jóvenes, se ha convertido para cualquier idioma en la amenaza de la «desescritura». La frecuencia de utilización de este método empieza a ser mayor que la escritura sobre papel, trasladando su código al ámbito académico, donde se manifiestan las carencias formativas que está generando.

Protección de contenidos

La evolución tecnológica, la globalización de los mercados y flujos de productos y los servicios informativos, aceleran necesariamente el avance en la armonización del espacio único europeo así como el desarrollo del derecho internacional en la materia, acotando los posibles riesgos derivados de la utilización y especiales características de los nuevos entornos electrónicos.

Aumentan las garantías de seguridad en red

Una forma de garantizar la seguridad en lo que respecta a la creación y producción de información en el contexto de red es proteger la propiedad intelectual, para lo que se ha establecido el marco jurídico comunitario que armoniza los aspectos relativos a derechos de autor y otros derechos afines en la sociedad de la información[160]. La responsabilidad derivada de estas y otras actividades (como difamación, publicidad engañosa o violación de marcas registradas) ya se trató de forma horizontal en la Directiva 2000/31/CE, de 8 de junio de 2000, sobre comercio electrónico, por lo que la aplicación de la presente deberá respetar un calendario similar al de esta normativa.

Mientras el plazo para establecer en España las medidas de seguridad relativas a los niveles básico y medio de ficheros automatizados con datos de carácter personal (artículo 9 LOPD[161], con desarrollo reglamentario en el Real Decreto 994/1999), ha finalizado en ambos casos, en relación a las medidas de seguridad de alto nivel, cuyo plazo finalizaría en junio de 2002, el Gobierno ha decidido acogerse a la ampliación de un año por problemas tecnológicos para su implantación.

[160] Directiva 2001/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información.

[161] Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal.

Finalmente, debe señalarse la importancia de la sensibilización y conformación de una conciencia social relativa a la seguridad de las redes, para lo que será necesario realizar campañas informativas, impulsar tecnologías y aplicaciones de autenticación electrónica, e incrementar las actividades de investigación en cuanto a fiabilidad y protección de las redes y mecanismos de seguridad o interoperabilidad, como recoge la Resolución del Consejo de 28 de enero de 2002, relativa a un enfoque común y acciones específicas en materia de seguridad de las redes y de la información.

2.7.6. **De la «brecha digital» a la «info-inclusión»**

La OCDE, consciente de la existencia de una «brecha digital» inter e intrarregional, en función de manifiestas desigualdades sociales y por tanto de accesibilidad a los nuevos dispositivos y conocimiento, elaboró en 2001 el Documento *Understanding the digital divide*, en el que se evidencia cómo aumenta la separación real en el marco de un nuevo sistema donde la tecnología debería orientarse hacia la «minimización de distancias». Los efectos son marcados entre países de dentro y fuera de la OCDE, sufriendo éstos últimos un progresivo alejamiento de los primeros en lo que respecta al acceso a Internet (0,9 frente a 82 servidores por cada 1.000 habitantes, a datos de 2000). Subyacen como posibles causas el nivel de ingresos, el educativo, la estructura familiar, la de edades o problemáticas relacionadas con el género, el idioma, la proporción de hogares urbanos respecto a los rurales, el tamaño de las empresas, o la estructura de los sectores industriales.

Análisis de las causas y propuesta de soluciones

Este panorama ha fomentado el impulso de la dimensión «digital» en la Unión Europea como promesa de oportunidades, especialmente en los sectores sociales más desfavorecidos; así, el documento e-Inclusión: el potencial de la SI para la inclusión social en Europa[162], alerta sobre la necesidad de prevenir los nuevos riesgos de «exclusión digital», incidiendo en aspectos como el acceso a Internet o la literalidad digital, cuyo acercamiento a los colectivos mencionados será fundamental para mantener la empleabilidad y adaptabilidad, y para obtener ventajas económicas y sociales de los contenidos y servicios en línea. Sus propuestas se concretan en la tabla III-3.

[162] Commission Staff working paper [SEC(2001) 1428, Bruselas 18.9.2001].

TABLA III-3

PROPUESTAS DEL DOCUMENTO E-INCLUSIÓN: EL POTENCIAL DE LA SI PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL EN EUROPA

Potenciar la SI	Eliminar barreras
• Disponibilidad de servicios y contenidos online apropiados (públicos y accesibles, revisiones periódicas, especial atención servicios discapacitados —asistencia social, oportunidades laborales, educación y salud—, impulso de actividades del sector voluntario —ONGs—, mantenimiento en niveles adecuados del acceso a servicios básicos *off-line*. • Promoción de comunidades locales a través de redes y servicios en línea (dando prioridad orientadas a vecindarios urbanos para discapacitados y áreas rurales desfavorecidas). • Disponibilidad de oportunidades laborales del sector TIC (conseguir niveles adecuados de literalidad TIC para 2003 entre los sectores más desfavorecidos, incentivar la obtención de certificados reconocimiento habilidades básicas TIC entre desempleados, fomentar la formación y obtención de titulaciones de expertos TIC, impulso de teletrabajo entre discapacitados, etc.).	• Aumentar captación de atención sobre oportunidades SI (comunicación ventajas especiales para discapacitados, estrategias de integración e incentivos para acceso y formación, sensibilización a productores, proveedores y políticos sector TIC para adaptación a discapacitados). • Facilitar un acceso a las TIC asequible (dotación de Puntos de Acceso Público a Internet, priorizando localizaciones favorables para discapacitados, establecer incentivos financieros para la adquisición o uso de TIC, fomentar implementación infraestructuras TIC en localidades remotas o dispersas, así como comunicaciones móviles y TV digital). • Promoción de literalidad digital para discapacitados (fomento utilización Internet y servicios públicos en línea, establecer centros de e-aprendizaje bien dotados). • e-Accesibilidad: eliminación de barreras para discapacitados (reforzar equipamiento TIC y contenidos en red orientados a este colectivo).

Fuente: e-Inclusion. The Information Society's potencial for social inclusion in Europe. Commission of the European Communities [SEC(2001) 1428].

Estas líneas de acción ponen de manifiesto el reto planteado en relación a los grupos socialmente marginados; los objetivos se dirigirán a la reducción de diferencias de género, o a la consideración especial de desempleados, amas de casa, familias de ingresos reducidos, grupos de inferior nivel educativo, personas mayores, minorías étnicas, inmigrantes y refugiados, además de establecer unos criterios específicos para facilitar la incorporación socio-laboral a los discapacitados.

Por otra parte, la Comunicación *Tecnologías de la información y la comunicación en el ámbito del desarrollo. El papel de las TIC en la política comunitaria de desarrollo*[163], establece los criterios para orientar el uso de las TIC como herramienta para la cooperación al

[163] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo [COM(2001) 770 final, Bruselas 14.12.2001].

desarrollo, de aplicación tanto en países en vías de desarrollo —donde será necesario salvar los graves obstáculos que suponen la falta de políticas adecuadas, la ausencia de un marco regulador o los elevados aranceles a productos importados—, como en el entorno de la Unión Europea, concretamente como apoyo a la integración y cooperación regional. En este sentido, la Comisión Europea ha establecido una alianza con América Latina para la SI: «@lis»[164], programa que será inaugurado previsiblemente en abril de 2002 y pretende promover sinergias entre las redes y comunidades investigadoras de ambas regiones, fomentando el diálogo y colaboración necesarios para definir los marcos políticos y normativos en las materias precisas.

2.7.7. **Investigación y Desarrollo Tecnológico (IDT)**

Europa se encuentra en proceso de creación del Espacio Europeo de Investigación (EEI)[165], espoleada por el evidente retraso en materia de investigación y desarrollo que sufre respecto a los principales competidores; algunos de los proyectos puestos en marcha en el marco del EEI son: creación de una patente comunitaria, comparación de resultados de las políticas nacionales de I+D+i, cartografía de excelencia científica, red de programas nacionales de investigación, evaluación de movilidad de investigadores o identificación de los obstáculos a dicha movilidad.

A continuación se expone someramente la situación del sector I+D desde distintas perspectivas, tratando de aportar una idea tanto de la situación nacional como en relación a otros países del ámbito europeo.

Gasto en I+D+i tecnológico

El porqué del desfase europeo

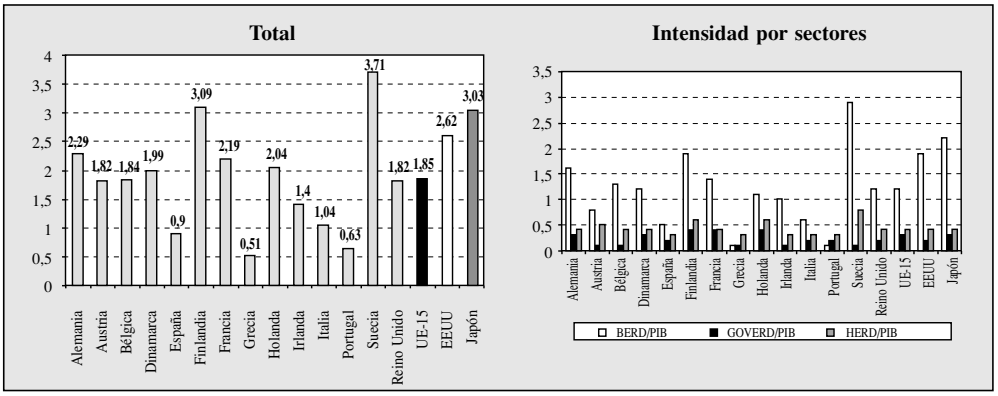
La constatación de la mencionada desventaja puede advertirse, por ejemplo, en la proporción del PIB europeo dedicada a la in-

[164] IP/01/1761 (Bruselas, 6 de diciembre de 2001).

[165] Comunicación Comisión Europea, *Realización del Espacio Europeo de la Investigación: orientaciones para las acciones de la Unión en el ámbito de la investigación (2002-2006),* 2000. Referencia extraída del Informe Anual de la Comisión *Actividades de investigación y desarrollo tecnológico de la Unión Europea 2001* (COM(2001) 756 final).

vestigación y desarrollo: según Eurostat y la OCDE, la Unión Europea dedicó en 1999 el 1,85 por 100 de su PIB a la IDT, frente al 2,62 por 100 en Estados Unidos o el 3,03 por 100 en Japón. La intensidad es claramente más elevada para gasto empresarial en el caso de Japón (2,2 por 100) y Estados Unidos (1,9 por 100) que en la Unión Europea (1,2 por 100, si bien destaca el comportamiento diferencial de Suecia —2,9 por 100— por encima de los dos anteriores), mientras en lo que respecta a gasto gubernamental Europa y Japón están igualados (0,3 por 100) por encima de Estados Unidos (0,2 por 100); en cuanto al gasto en educación superior no hay una visible diferencia entre ellos (0,4 por 100 en los tres casos). La tendencia en Europa (para el periodo analizado, 1990-1998) se orienta a que el gasto en I+D pierda peso en las fuentes gubernamentales y lo gane en la industria, lo que aún es más acusado para Estados Unidos. Japón muestra un comportamiento contrario, aunque en este caso la diferencia entre fuentes industriales y Gobierno es mucho más marcada a favor de las primeras (73,4 frente a 19,7 por 100 respectivamente).

GRÁFICO III-15
GASTO EN I+D, 1999
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Total: Eurostat, *Statistics in Focus,* 9-3/2001.

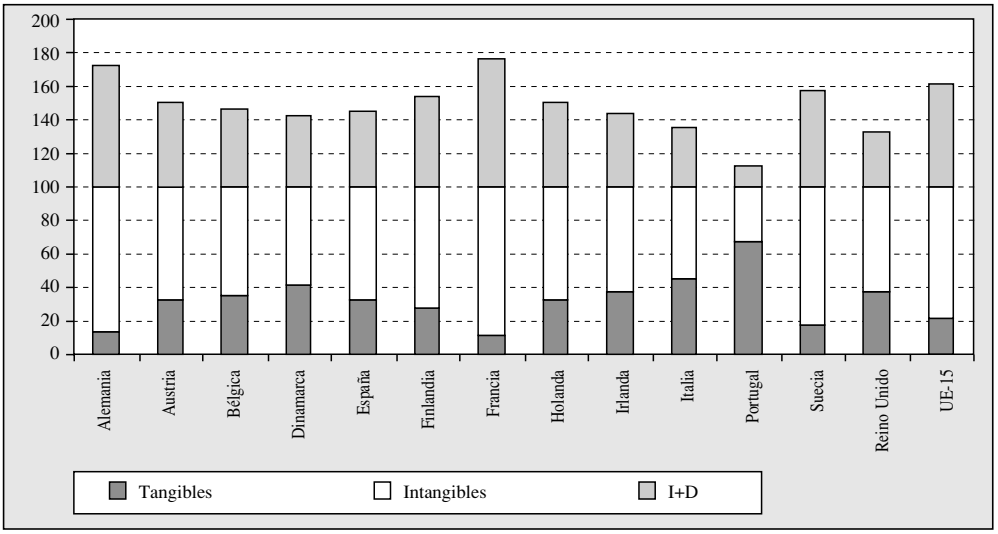
Intensidad por sectores: Eurostat, Comisión Europea, *Key Figures 2000.*

Nota: BERD: Business Enterprise Expenditure on RD; GOVERD: Government Intramural Expenditure on RD; HERD: Higher Education Expenditure on RD.

Los patrones de innovación condicionados por la especificidad regional

Otro indicador interesante es el gasto en innovación de las empresas europeas, que, para 1996, reflejaba un porcentaje sobre volumen de ventas mayor en los sectores manufactureros (3,7 por 100) que en los de servicios (2,8 por 100), siendo mayor el gasto en los países nórdicos que en el resto de Europa. España alcanzaba un 1,8 por 100 frente al 3,5 por 100 de gasto medio en la Unión Europea. En cuanto a la composición de este gasto (gráfico III-16), se tiende en general a un incremento en el dedicado a «intangibles» sobre el de «tangibles»[166], tendencia especialmente marcada en Alemania, Francia, Finlandia y Suecia. En lo que se refiere a innovación en I+D sólo Alemania y Francia se encuentran por encima de la media europea, que para este concepto dedica más de la mitad del gasto en innovación (61 por 100). Queda, pues, de manifiesto, que los patrones de innovación dependen de la especialización económica y el marco institucional de cada país.

GRÁFICO III-16
GASTO EN INNOVACIÓN POR TIPO Y SECTOR, 1996
(En porcentaje sobre gasto total en innovación)



Fuente: Eurostat, European Commission*: Towards a european research area, science, technology and innovation. Key Figures 2000*.

[166] Se consideran «intangibles» las adquisiciones en tecnología y conocimiento, diseño industrial, patentes, publicaciones, marketing, formación continua, cambios organizativos, etc. Serían «tangibles» aquellos gastos dedicados a infraestructura, mejora de procesos y productos, comunicaciones, etc.

En España, y según datos del INE[167], la evolución de gastos I+D entre los años 1996 y 2000 (sobre el PIB a precios de mercado) ha sido desde 0,83 a 0,94, destacando Madrid entre las autonomías que más han invertido en I+D (1,67) en el último año, a distancia del País Vasco (1,20) y Cataluña (1,11); entre las Comunidades Autónomas de menor inversión destacan Baleares (0,25), Extremadura (0,54) y Castilla-La Mancha (0,57).

Hay otros datos analizados por la Comisión Europea[168] y que merecen comentario en este apartado.

Creación de empleo

Crecimiento y creación de empleo se han hecho gradualmente más dependientes de la inversión en conocimiento, investigación e innovación, como demuestran los datos relativos a dicha evolución en Estados Unidos y UE-15: para el primero la inversión en los años noventa fue mayor que en la Unión Europea o Japón, y el comportamiento creciente de inversión en conocimiento se dejó sentir automáticamente en la evolución de la inversión total (Eurostat).

Peso de los sectores tecnológico y del conocimiento en la creación de empleo

En 1999 el sector de alta tecnología[169] y los servicios intensivos de conocimiento[170] contribuyeron significativamente al crecimiento del empleo, representando el 20 por 100 del empleo total en la Unión Europea (la tasa de crecimiento en estos sectores fue el doble que la media en el sector de manufacturas o de servicios); España se encontraba en ambos casos por debajo de la media europea (gráfico III-17).

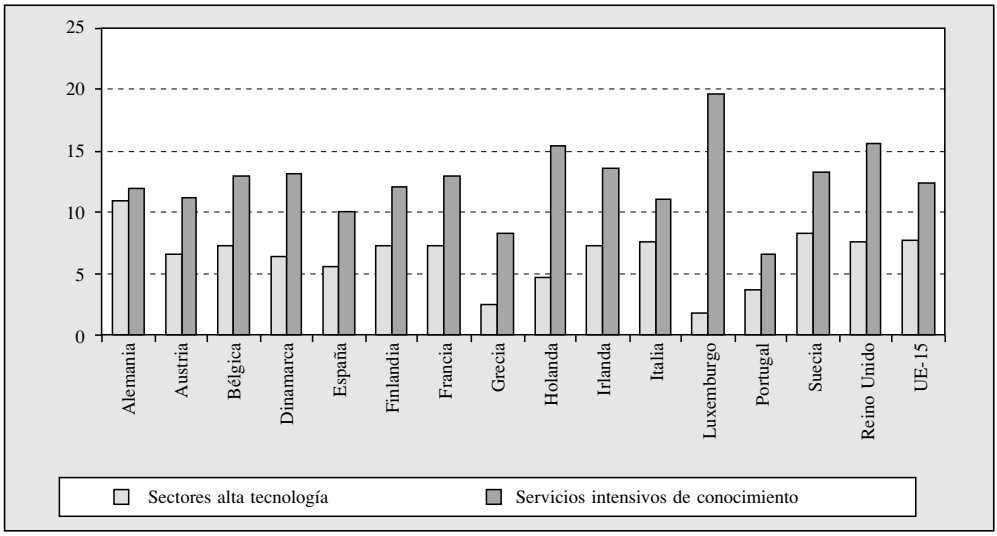
[167] INEbase, Estadísticas sobre actividades I+D.

[168] Eurostat, Comisión Europea, *Towards a European Research Area. Science, Technology and Innovation Key Figures 2000.*

[169] *Hight-tech Sectors*: aeroespacial, maquinaria de oficina e informática, comunicación y electrónica, parafarmacia, instrumentos científicos, vehículos de motor, química, maquinaria eléctrica, otros equipos de transporte y maquinaria no eléctrica.

[170] Servicios de comunicación (correo y telecomunicaciones, software, media, Internet, etc.), financieros, de seguros, de negocios (incluyendo consultoras e I+D), servicios sociales y personales (incluyendo educación y salud).

GRÁFICO III-17
EMPLEOS EN SECTORES DE ALTA TECNOLOGÍA Y SERVICIOS INTENSIVOS DE CONOCIMIENTO, 1999
(En porcentajes sobre el total)



Fuente: Eurostat, European Commission: *Towards a european research area, science, technology and innovation. Key Figures 2000.*

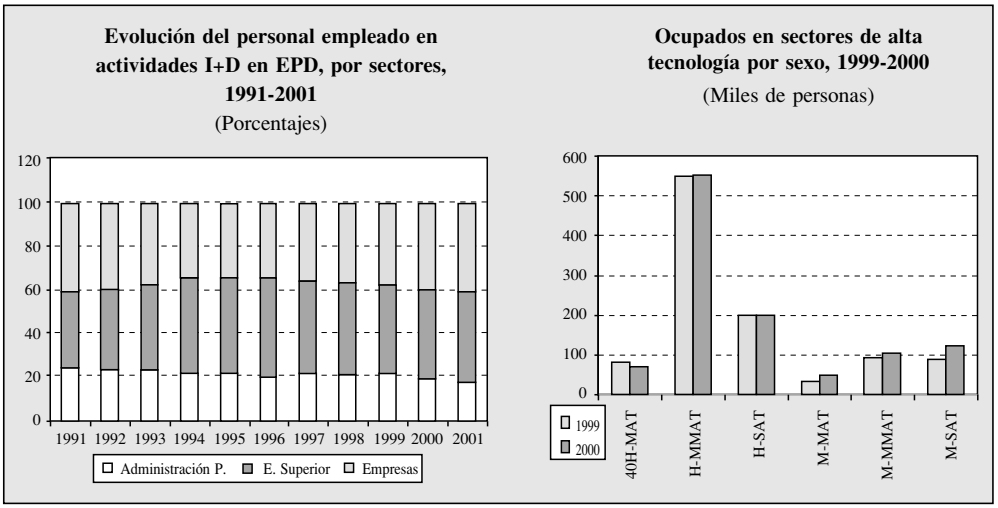
Si se analiza la serie de datos aportados por el INE para el periodo 1991-2001, puede comprobarse cómo el empleo del sector ha tendido a reducir sus efectivos en la Administración Pública (pasando del 24 al 18 por 100), mientras aumentaban en enseñanza superior (del 35 al 41 por 100) y se mantenían en la empresa (alrededor del 40 por 100). En lo que respecta a la evolución de la ocupación de Alta Tecnología entre 1999 y 2000, los datos demuestran cierta estabilidad en el caso de los hombres, y una evolución al alza para los tres sectores en el de las mujeres, aunque es evidente el desfase ocupacional de estas últimas con respecto a los primeros (gráfico III-18).

El factor humano

El capital humano es clave para la innovación

El capital humano resulta crítico para la implementación de la innovación, como vehículo de movilidad e intercambio de conocimiento tácito, ya que constituye un factor para la interacción de los sistemas (empresas, instituciones) que compensa la escasa capaci-

GRÁFICO III-18 A Y B



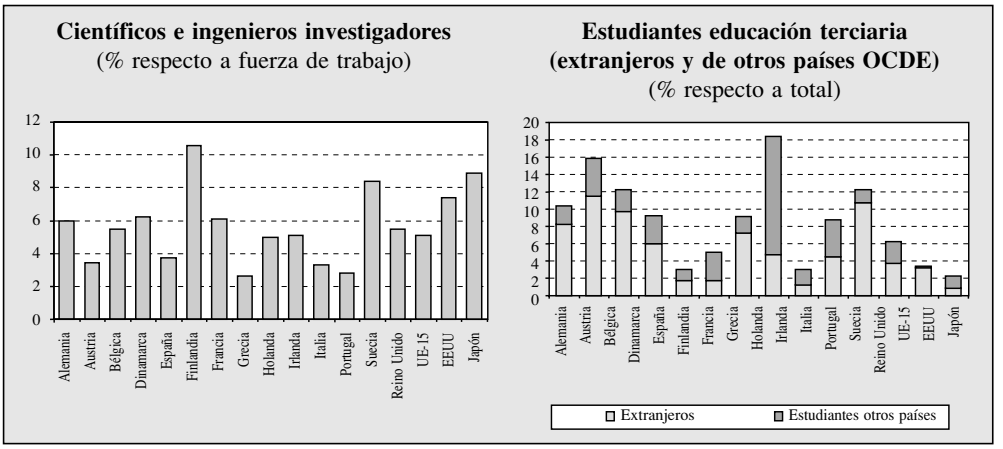
Nota: EDP: Equivalencia a Dedicación Plena. H: hombre; M: mujer. MAT: Manufact. Alta Tecn.; MMAT: Manuf. Media-Alta Tecn.; SAT: Serv. Alta Tecnología.

Fuente: INEbase, *Estadísticas sobre actividades I+D.*

dad de los mercados para facilitar los flujos de conocimiento no incorporado a bienes y servicios. La medida de los intercambios de personal científico, investigadores o estudiantes de tercer ciclo puede aportar información a este respecto.

Según los últimos datos disponibles en Eurostat (gráfico III-19), Japón y Estados Unidos tienen mayor proporción de personal investigador que Europa, siendo la media europea superada por la mayor parte de los Estados miembros. La actividad investigadora en Finlandia supera los tres valores, mientras España forma parte del grupo de cola (junto a Austria, Grecia, Italia y Portugal). En lo que respecta a la movilidad estudiantil, Japón y Estados Unidos son más reticentes como receptores y emisores, mientras en Europa destaca Irlanda como país receptor, y Austria, Bélgica, Alemania y Reino Unido como emisores. España, de nuevo, registra un comportamiento tímido en este aspecto en relación a la media.

GRÁFICO III-19
CAPITAL HUMANO EN OCDE: STOCK Y MOVILIDAD, 1998



Fuente: Eurostat, European Commission: *Towards a european research area, science, technology and innovation. Key Figures 2000.*

Midiendo el conocimiento

Patentes y publicaciones científicas, buenos instrumentos de medida

La innovación es resultado de la producción de conocimiento. Un buen indicador de producción de conocimiento no incorporado en los bienes de mercado, y codificado (es decir, explicitado, difundible), lo ofrecen las patentes en el caso de innovación en agentes privados (forma de proteger el conocimiento), o las publicaciones científicas, para agentes públicos (forma de difundir el conocimiento).

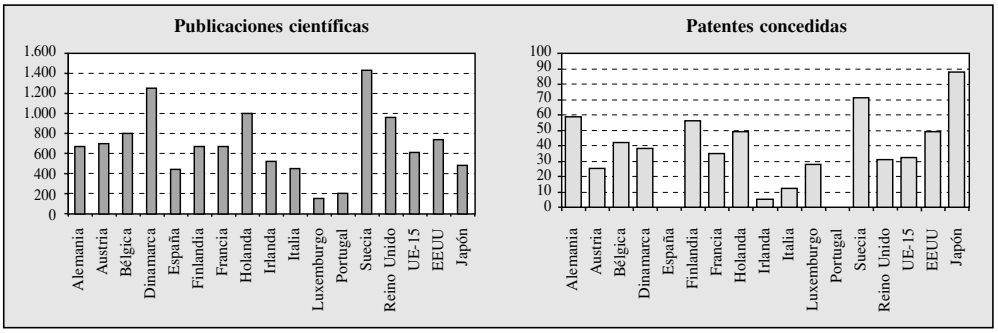
En 1998, la Unión Europea registraba un número de publicaciones científicas superior al de Japón e inferior al de Estados Unidos, destacando Suecia, Dinamarca y Holanda como países muy por encima de la media europea, y situándose Portugal, Luxemburgo y España por debajo. En cuanto a las patentes concedidas, destaca claramente Japón sobre los otros grupos, que básicamente se encuentran igualados. En el entorno europeo, son de nuevo dominantes los países nórdicos, mientras España y Portugal ni siquiera registran entradas de patentes concedidas (gráfico III-20).

Siguiendo los datos facilitados por la Encuesta sobre innovación tecnológica en la empresa (gráfico III-21), en España la tasa de de-

GRÁFICO III-20

PATENTES «TRIADA»* Y PUBLICACIONES CIENTÍFICAS EN OCDE, 1998

(Número por millón de habitantes)

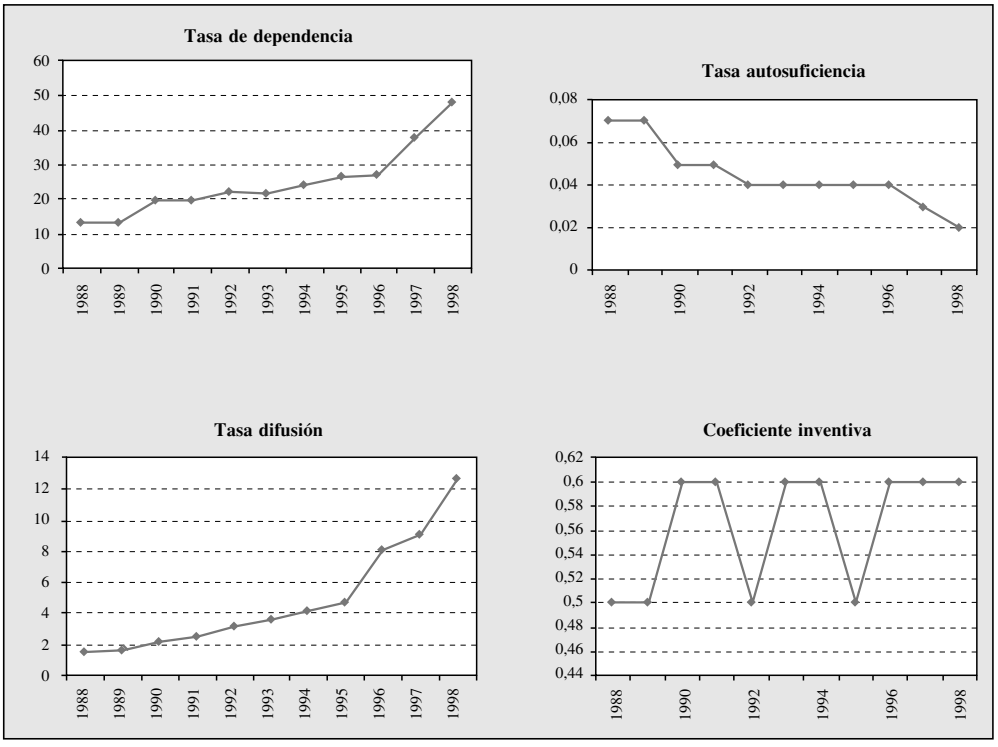


(*) Patentes Triada, aquéllas concedidas en las tres oficinas de patentes (EPO, USPTO y JPO).

Fuente: Eurostat, *Towards a european research area, science, technology and innovation. Key Figures* 2000.

GRÁFICO III-21

EVOLUCIÓN DE PATENTES POR TIPO DE INDICADOR, 1988-1998



Nota: Tasa de Dependencia = demandas de no residentes/demandas de residentes; Tasa de Autosuficiencia = demandas de residentes/demandas en España; Tasa de Difusión = demandas en el extranjero/demandas residentes año anterior; Coeficiente de Inventiva = demandas de residentes/10.000 habitantes.

Fuente: INEbase, *Encuesta sobre innovación tecnológica en las empresas.*

pendencia ha experimentado entre 1988 y 1998 una tendencia clara ascendente, al contrario que la tasa de autosuficiencia; es decir, las demandas de patentes de no residentes han aumentado frente al tímido e irregular avance de las de residentes (desde unas 13 veces en 1988, hasta 48 veces en 1998). Por otra parte, la tasa de difusión (demandas de patentes en el extranjero) ha aumentado muy significativamente entre 1995 y 1998.

España destaca por su producción científica...

El Consejo Superior de Investigaciones Científicas y realizó en 1999 un análisis de la producción científica de los países de la Unión Europea entre 1993 y 1997[171], concluyendo que dicha producción en Europa supuso en ese periodo una contribución a la producción científica global del 35 por 100, muy similar a la de Estados Unidos (37,4 por 100) y 4 veces superior a la de Japón (8,7 por 100). Por países, se analizaba el peso de la producción científica sobre el total, así como el «factor de impacto» (número de citas por publicación en ese periodo). España, con una contribución al total del 2,4 por 100 se encontraba entre los 15 primeros países del mundo en producción científica, ocupando el sexto lugar en cuanto a peso de la producción científica global y el décimo en lo que respecta al factor de impacto (2,9) (gráfico III-22).

... Si bien debería fomentar la innovación

Resulta interesante conocer que, según datos del INE correspondientes al periodo 1998-2000[172], menos del 20 por 100 de las empresas españolas son innovadoras, en su mayor parte Pymes (aunque el peso relativo de Pymes innovadoras es inferior al 20 por 100, mientras que casi la mitad de las empresas de 250 o más empleados son innovadoras). Por sectores, es el químico el que destaca en el nivel superior, con más del 50 por 100 de sus empresas innovadoras, seguido de maquinaria y material de transporte (43,1 por 100), caucho y materias plásticas (42,9 por 100) o intermediación financiera (43,5 por 100); entre los sectores menos innovadores destacan la construcción (9,3 por 100), seguido de servicios públicos (11,7) o comercio y hostelería (12,7 por 100).

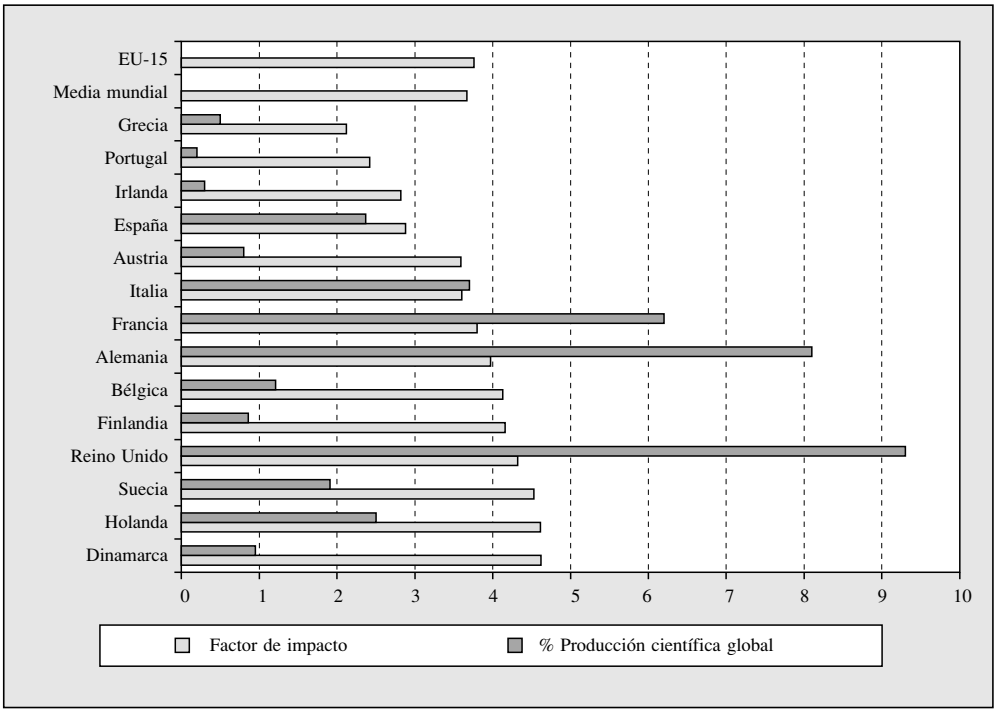
---

[171] CSIC, *Análisis comparativo de la producción científica de la Unión Europea, España y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas,* julio de 1999.

[172] Fuente: INEbase, *Encuesta sobre innovación tecnológica en las empresas*.

GRÁFICO III-22

FACTOR DE IMPACTO DE LAS PUBLICACIONES DE LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA



Fuente: CSIC, *Análisis comparativo de la producción científica de la Unión Europea, España y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas,* julio de 1999.

En cuanto a la puesta en marcha de innovaciones no tecnológicas u organizativas, el porcentaje respecto al total es similar para el total de empresas y pymes (algo superior al 40 por 100), mientras que para grandes empresas es casi del 70 por 100. De estas innovaciones destacan los cambios en la estructura organizativa, seguidos de cambios estéticos o de diseño, o los de técnicas de gestión avanzada; a continuación se registran las empresas que realizan cambios en conceptos o estrategias de marketing y por último las que prefieren cambios en la estrategia corporativa.

ANEXO III-3

INDICADORES SOBRE SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

	Alema.	Austria	Bélgica	Dinam.	Finlandia	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxem.	Portugal	R. Unido	Suecia	España
Industria															
Facturación TIC (MMeuros), 98	157.438	21.445	22.175	13.173	21.457	112.732	–	43.415	–	–	–	10.699	197.736	37.940	**42.205**
Facturación Telecomunicaciones (MMeuros), 98	33.789	4.391	5.870	3.295	3.416	–	–	–	–	–	664	3.715	47.214	–	**15.949**
Importaciones TIC (MMeuros), 1998 (I)	47.905	6.254	10.470	4.320	3.884	28.983	1.720	31.182	15.019	16.720	*	2.314	48.523	6.848	**9.629**
Exportaciones TIC (MMeuros), 1998 (E)	44.085	4.577	8.865	3.774	9.555	27.291	313	26.996	22.167	10.277	*	1.948	40.655	13.556	**4.747**
Saldo E-I TIC (MMeuros), 98	–3.820	–1.677	–1.605	–546	5.671	–1.692	–1.407	–4.186	7.148	–6.443	*	–366	–7.868	6.708	**–4.882**
N.º Empresas sector ITC, 1998	47.998	7.771	–	2.463	5.489	47.390	–	15.580	1.654	69.830	838	3.746	120.506	22.403	**20.250**
N.º Empleos sector ITC (miles), 1998	392	102	102	62	89	581	5	200	63	515	6	71	1.112	170	**257**
Infraestructuras															
Líneas telef. convencionales/100 hab., 2000	60,12	47,36	49,94	75,25	54,69	58,02	53,16	60,67	42,63	47,39	75,97	43,05	56,72	68,2	**42,12**
Abonados a telefonía móvil/100 hab., 2000	58,59	78,55	54,89	60,99	72,64	49,41	55,9	67,12	66,76	73,73	87,22	66,52	66,96	71,37	**60,93**
Implantación UMTS (3) (MM. hab.), 2000	82	7,9	10,1	5,2	5,3	58,4	10,5	15,3	3,6	57,4	–	9,9	58,7	8,8	**39,2**
Líneas RDSI (1)/100 hab., 2000	16,21	8,1	8,57	12,46	9,04	6,14	1,63	14,39	4,1	5,32	28,19	4,78	14,12	7,28	**2,48**
N.o PCs/100 hab., 2000	36,0	36,0	39,0	61,0	40,0	31,0	11,0	39,0	36,0	20,0	52,0	22,0	49,0	51,0	**15,0**
Empresas con PC/100 hab., 1999	13,0	16,1	19,6	28,3	18,4	12,0	10,0	17,0	11,0	11,0	27,0	15,0	38,0	20,0	**9,0**
Uso de PC para trabajar (% sobre pob. activa), 2000	46,0	42,5	49,5	67,3	56,9	40,8	25,3	67,5	38,7	41,9	53,4	30,7	51,4	74,3	**32,9**
Hogares con PC/100 hab., 2000	47,0	43,0	45,0	65,0	46,0	27,0	16,0	69,0	32,0	28,0	57,0	18,0	46,0	69,0	**30,0**
N.º alumnos/PC, 2001	40,0	17,0	29,0	4,0	3,0	27,0	53,0	28,0	18,0	46,0	5,0	54,0	15,0	8,0	**30,0**
Conexiones a Internet/100 hab., 1998	1,7	1,9	1,8	5,5	8,9	0,8	0,4	3,8	1,4	0,6	1,7	0,5	2,4	4,6	**0,7**
Idem, 2000	34	39,7	24,9	54	53,5	31,6	–	47,8	26,4	28,7	–	11,4	45,6	65,2	**12,4**
Escuelas acceso a Internet, 2001 (%)	94	72	91	98	99	84	45	93	98	89	92	62	95	100	**94**
Empresas acceso a Internet (%), 1999	69	57	49	91	95	69	32	65	55	66	73	47	62	75	**47**
Pymes acceso a Internet, 1999 (%)	57	50	48	55	60	39	24	44	58	36	47	22	38	70	**35**
Puntos Acceso Público a Internet (por 1.000 hab.), 00	0,06	0,04	0,08	0,15	0,46	0,0	–	0,07	0,16	–	–	–	0,03	0,11	**–**
Servidores/100 hab. (2), julio 2001	2,9	6,4	3,2	8,8	15,2	1,5	1,3	16,1	3,1	1,5	3,1	1,6	3,3	7,6	**1,2**
Servidores seguros/100.000 hab., 2000	4,58	5,52	2,62	5,43	6,63	2,2	0,83	3,4	6,54	1,4	10,2	1,2	7,4	9,16	**1,9**
Servicios															
Hogares abonados a TV satélite (%), 2000	38	41	10	–	8	16	1	8	13	13	16	13	23	36	**15**
Hogares dotados con cable (%), 2000	80	60	96	79	63	14	8	96	75	5	79	65	48	74	**10**
Hogares suscritos a Internet (%), 2000	37,9	46,2	34,7	58,9	48,1	26,2	11,7	58,5	46,2	32,9	43,6	23,4	46,5	64,3	**23,4**
Hogares banda ancha (%) hab., 2000*	9,7	10,3	7,6	1,7	3,3	0,4	2	2,3	4,8	1,8	11,7	6,6	9	–	**1,1**
Usuarios de Internet/100 hab., abril 2001	38,9	35,8	26,3	66,8	60,9	18,4	12,1	65,4	29,4	25,2	34,8	12,5	42,4	69,0	**17,7**

ANEXO III-3 *(Continuación)*

INDICADORES SOBRE SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

	Alemania	Austria	Bélgica	Dinam.	Finlandia	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxem.	Portugal	R. Unido	Suecia	España
Usos															
Consumo teléfono móvil (min./mes/usuario), 99	115	–	–	155	240	180	98	125	170	145	–	140	168	148	**155**
Comercio electrónico (Euro/100 hab.), 99	6.882	6.090	754	8.508	7.983	3.360	1.145	7.585	3.756	2.389	–	1.309	7.732	9.531	**117**
Comercio electrónico (% uso Internet), 2000	16	16	14	39	31	16	–	18	13	14	21	–	23	26	**11**
Usuarios E-commerce (n.o/100 hab.), 98-99	4	4	2	16	13	2	–	7	2	2	5	1	5	11	**1**
Correo electrónico externo (% empresas), 98-99	70	–	–	–	–	45	–	–	–	44	–	–	72	–	**–**
Teletrabajadores/100 trabajadores, 2000	6,0	2,0	6,2	11,6	17,0	3,0	1,3	18,2	7,1	4,0	(+Bélgica)	2,2	8,0	15,0	**3,0**
Otros															
Registros de Dominio, 2000 (miles)	2.733,2	100,0	29,8	206,9	22,9	90,7	20,0	380,0	14,9	285,4	10,8	12,5	1.903,0	80,0	**26,0**
Empresas con website (%)	48	–	–	–	–	25	–	–	–	30	–	–	51	–	**24**
Utilización publicitaria Internet (% empresas)	43	–	–	–	–	16	–	–	–	23	–	–	44	–	**–**
Coste registro dominio directo Internet (tasa anual, $ PPP)	48	60	75	45	30	175	150	80	150	35	145	60			
Tarifas acceso a Internet ($ PPP), 2000	82,28	54,69	70,06	10,99	28,37	43,83	0	65,36	138,89	146,55	87,93	80,51			

*: Los datos correspondientes a Luxemburgo están incluidos en los de Bélgica.

(1) RDSI: Líneas de Red Digital de Servicios Integrados (=ISDN).

(2) Bajo dominio genérico (com, net, org) y nacional.

(3) UMTS: Sistema de Telecomunicaciones Móviles Universales.

Fuentes: Ministerio de Fomento, *Métrica de la Sociedad de la Información 1999.*

Comisión Mercado Telecomunicaciones. *Informe sobre Comunicaciones Móviles* (enero 2001). *Informe sobre Dominios Territoriales de Internet* (septiembre 2001).

AUI, Asociación Española de Acceso a Internet.

Eurostat, *Statistics in focus, n.os 31/1999, 34/2001.*

European Survey of Information Society (ESIS), Basic Facts and Indicators (2000).

International Communication Union (ITU) Statistics. Eurobarometer (53) for 2000 data.

Commision of the European Communities, «Strategies for jobs in the Information Society», SEC (2001) 222 and «The Development of Broadband Access Platforms in Europe» (agosto 2001).

European IT Observatory (EITO, 2001): EE.UU. and CEE Statistics; e-Work 2000 (Status Report on the new ways to work in the IS); Information Society Promotion Office (ISPO).

OECD, Measuring the ICT Sector (abril 1998), Communications Outlook 1999-2001, Internet.

UNESCO/CINDOC, *Informe Mundial sobre la Comunicación y la Información 1999-2000.*

ANEXO III-4

PENETRACIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS, SEGÚN COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1999

(Peso respecto a total nacional)

Conceptos	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña
Investigación, Desarrollo e Innovación									
Gastos internos en I+D. Total sectores (% PIB)	9,50	2,69	1,49	0,66	2,10	0,84	4,04	1,30	22,62
Personal en I+D. Total sectores (% empleo)	11,74	2,50	1,52	0,54	2,43	0,70	4,85	1,47	21,42
Uso de Informática									
Gasto en tratamiento información (% gasto total)	13,81	3,99	3,30	1,74	3,36	1,01	3,77	3,23	21,72
Hogares con ordenador (% hogares)	12,75	3,30	2,53	1,60	3,02	1,30	5,40	2,26	20,99
Parque instalado ordenadores personales (% población)	7,80	3,20	1,60	1,50	2,90	1,10	3,50	1,70	27,10
Manejo habitual ordenador (% población > 14 años)	13,94	3,15	2,72	2,27	4,34	0,56	5,68	3,01	20,01
Uso de Internet									
Empresas que realizan comercio electrónico (% empresas)	12,90	2,50	2,80	4,70	3,60	1,00	1,00	1,50	19,80
Empresas con página Web (% empresas)	12,75	3,71	2,58	3,75	2,95	1,13	3,94	1,77	20,10
Usuarios Internet (% población > 14 años)	14,42	2,98	2,36	2,18	4,03	0,99	4,42	2,73	22,94
Compra en Internet (% población > 14 años)	14,60	2,81	2,17	2,91	5,42	0,29	6,29	1,91	18,86
Presencia sectores TIC									
Empleados Servicios Informáticos (% empleo)	8,98	2,28	1,49	1,46	1,88	0,71	3,73	1,52	20,51
Empresas en sectores TIC (% empresas)	9,33	2,55	1,58	2,22	3,23	0,71	2,99	1,56	26,56
Mercado interior neto tecnologías información (% PIB)	5,21	1,32	1,08	1,34	1,45	0,65	1,47	1,78	19,23
Export.+Import. bienes TIC (% total E-I)	3,20	1,28	0,10	0,13	0,71	0,67	1,44	2,00	34,98

ANEXO III-4 *(Continuación)*

PENETRACIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS, SEGÚN COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1999

(Peso respecto a total nacional)

Conceptos	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Madrid	Murcia	Navarra	País Vasco	La Rioja
Investigación, Desarrollo e Innovación								
Gastos internos en I+D. Total sectores (% PIB)	6,65	0,77	3,30	31,82	1,69	1,82	8,29	0,41
Personal en I+D. Total sectores (% empleo)	6,89	1,06	4,44	29,38	1,69	2,09	6,84	0,44
Uso de Informática								
Gasto en tratamiento información (% gasto total)	11,54	2,27	6,01	12,05	1,79	2,81	6,64	0,69
Hogares con ordenador (% hogares)	9,61	1,14	4,47	22,20	1,45	1,46	5,84	0,74
Parque instalado ordenadores personales (% población)	9,20	0,70	5,00	20,40	1,90	1,90	9,50	0,80
Manejo habitual ordenador (% población > 14 años)	9,92	1,41	5,11	16,90	2,65	1,40	5,94	0,99
Uso de Internet								
Empresas que realizan comercio electrónico (% empresas)	9,10	2,10	5,00	27,30	2,80	0,50	3,10	0,30
Empresas con página Web (% empresas)	10,59	1,70	6,59	19,88	1,84	0,90	5,07	0,39
Usuarios Internet (% población > 14 años)	10,18	1,40	4,47	16,85	1,74	1,44	5,94	0,94
Compra en Internet (% población > 14 años)	8,71	2,03	4,75	21,53	2,69	0,25	4,29	0,49
Presencia sectores TIC								
Empleados Servicios Informáticos (% empleo)	6,68	0,82	3,19	38,17	1,23	0,70	6,26	0,38
Empresas en sectores TIC (% empresas)	8,46	0,67	3,56	28,18	1,70	1,19	4,94	0,47
Mercado interior neto tecnologías información (% PIB)	4,29	0,97	2,34	48,56	1,06	1,33	6,07	1,80
Export.+Import. bienes TIC (% total E-I)	3,60	0,11	0,36	47,49	0,05	0,77	2,46	0,03

Fuente: Cámaras de Comercio, Informe Económico 2000, *La Sociedad de la Información en España y las CCAA*.

3. PROTECCIÓN SOCIAL

Es indudable que, como se viene expresando en sucesivas ediciones de esta Memoria, la consecución de los objetivos básicos de mejora, modernización y garantía de futuro de la protección social requiere un sistema de Seguridad Social cada vez más saneado y estable. En este sentido, y como es habitual, el núcleo del presente apartado dedicará su atención a evaluar los datos disponibles sobre la estructura financiera de la Seguridad Social en la perspectiva de una mayor estabilidad y viabilidad a medio y largo plazo.

Pero también se recogerán previamente, un año más, algunas cifras representativas de la protección social en España y en la Unión Europea; éstas abarcan un sistema más amplio que el de la Seguridad Social, aunque tengan en él su principal componente, y son útiles para apreciar los progresos que hayan podido producirse en el caso español hacia el objetivo de una mayor convergencia real con los países más avanzados de la Unión, que en este campo se plasma en un mayor esfuerzo en la cobertura de los distintos ámbitos de la protección social.

Muchos de los objetivos que conciernen a la mejora de la protección social hoy se concretan además en la serie de cuestiones que, en buena medida como continuación de los contenidos del Pacto de Toledo, se abordaron en el Acuerdo sobre el Desarrollo del Sistema de Seguridad Social de abril de 2001. La especial trascendencia de este acuerdo, sobre el que ya en ese mismo año se produjeron desarrollos muy importantes, como es el caso de la introducción de un sistema de jubilación gradual y flexible, a través del Real Decreto-Ley 16/2001, de 27 de diciembre, vuelve a aconsejar, como en la anterior edición de esta Memoria, la apertura de un apartado específico, en el que se tratarán de manera más detallada esos desarrollos.

Como en otras ocasiones, se prestará atención separada, asimismo, a lo más relevante del año 2001 en lo que atañe a la previsión social complementaria, que es la tercera gran componente del sistema de seguridad social español. Y, finalmente, se dedicará un último apartado al repaso de varias iniciativas recientes que, aunque en ciertos casos lo exceden, tienen especial interés en el ámbito de la protección social.

3.1. La protección social en España y en la Unión Europea

Cabe recordar que, en cada país de los que actualmente componen la Unión Europea, se ha ido alcanzando, en general y a distinto ritmo, un elevado desarrollo de la protección social. Cada sistema responde a orígenes diversos, y también a distintas circunstancias económicas, sociales e incluso culturales a lo largo de su desarrollo; ello explica en buena medida algunas de las diferencias más notorias que se observan, al acudir a los datos comparativos que ofrece Eurostat en el denominado SEEPROS (sistema europeo de estadísticas de protección social), en cuanto a estructura de los gastos e ingresos por funciones o coberturas. Así por ejemplo, Irlanda es uno de los países con menor gasto en protección social de toda la Unión, pero hay que advertir que tiene una población mucho más joven, lo que condiciona un esfuerzo considerablemente menor en las funciones de vejez y supervivencia.

En todo caso, el SEEPROS garantiza una comparación homogénea entre los distintos países en lo que se refiere a esfuerzo total (en porcentaje del PIB) y a intensidad de la protección (en gasto por persona), que da una idea ajustada de las distancias entre unos y otros, con independencia de que tales distancias tengan causas diversas. También son comunes, por otra parte, las líneas de actuación que siguen hoy todos los estados miembros de la Unión, orientadas además por la propia política comunitaria: todos vienen centrando sus esfuerzos en garantizar el futuro de sus sistemas de protección social en un horizonte de fuerte envejecimiento demográfico y de aparición de nuevas necesidades sociales, y todos están planteando para ello reformas que tratan de avanzar en su mejora y modernización, entendida fundamentalmente como la adaptación constante a las necesidades sociales que surjan y a los cambios que vayan produciéndose en el sistema productivo.

3.1.1. **Los gastos: esfuerzo e intensidad de la protección**

De acuerdo con los últimos datos disponibles, correspondientes a un avance para el ejercicio 1999, el esfuerzo en protección social en el conjunto de la Unión Europea, medido en términos del gasto total en porcentaje del PIB (cuadro III-36) se habría situado en un 27,6 por 100, exactamente igual que en el año anterior. Ello supo-

CUADRO III-36

ESFUERZO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, 1996-1999

(Gasto total en protección social en términos SEEPROS como porcentaje del PIB)

Países	**1990**	**1993**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**
Alemania	25,4	28,4	30,0	29,5	29,3	29,6
Austria	26,7	28,9	29,6	28,8	28,3	28,6
Bélgica	26,4	29,5	28,7	28,1	28,2	28,2
Dinamarca	28,7	31,9	31,4	30,4	29,9	29,4
España	**19,9**	**24,0**	**21,8**	**21,1**	**20,6**	**20,0**
Finlandia	25,1	34,6	31,6	29,3	27,3	26,7
Francia	27,9	30,7	31,0	30,8	30,5	30,3
Grecia	22,9	22,0	22,9	23,3	24,3	25,5
Holanda	32,5	33,6	30,1	29,4	28,5	28,1
Irlanda	18,4	20,2	17,8	16,7	15,5	14,7
Italia	27,4	26,4	24,8	25,5	25,0	25,3
Luxemburgo	22,1	23,9	24,0	22,9	22,4	21,9
Portugal	15,2	20,7	21,3	21,6	22,4	22,9
Reino Unido	23,0	29,1	28,3	27,7	27,2	26,9
Suecia	33,1	38,6	34,5	33,6	33,2	32,9
UE 15	**25,5**	**28,8**	**28,5**	**28,0**	**27,6**	**27,6**

Nota: incluye gastos de prestaciones sociales de funcionamiento y otros gastos.
Fuente: Eurostat, «Social Protection in Europe». *Statistics in focus,* theme 3-1/2002.

ne el mantenimiento de ese esfuerzo, que había venido reduciéndose desde el final de la crisis económica.

Pero es de destacar que el origen de tal resultado responde a una ligera elevación del gasto en cinco países, dos de ellos entre los de mayor peso demográfico y económico de la Unión: Alemania e Italia. En los otros diez, con la única excepción de Bélgica, que arroja un porcentaje igual al del año anterior, el gasto prosiguió su paulatino retroceso. Irlanda, España y Finlandia fueron los tres países donde ese retroceso fue mayor. En el caso español se cifró, según los datos de avance que se están manejando, en 0,6 puntos de PIB. Y así, la distancia de nuestro país con respecto al total europeo se amplió en esa misma proporción: de 7 puntos porcentuales en 1998 a 7,6 en 1999. En estos términos, sólo Irlanda presentó en 1999 un gasto más bajo que el de España.

Creció el gasto en protección social, aunque menos que el PIB

Esto no significa que haya retrocedido el gasto en protección social, ni tampoco que haya disminuido la intensidad de esa protección, pues ambos aumentaron entre 1998 y 1999 (cuadro III-37), tanto en España como en todos los demás países de la Unión

CUADRO III-37

EVOLUCIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, 1996-1999

(Gasto en protección social en términos SEEPROS por habitante a precios constantes. 1990=100)

Países	1993	1996	1997	1998	1999
Alemania	104	114	112	114	117
Austria	110	118	118	120	125
Bélgica	115	117	118	122	125
Dinamarca	113	122	121	122	123
España	**124**	**122**	**123**	**125**	**127**
Finlandia	116	122	120	120	120
Francia	110	114	115	118	120
Grecia	96	104	111	120	130
Holanda	104	102	103	103	105
Irlanda	119	130	137	142	150
Italia	108	108	113	113	116
Luxemburgo	120	135	138	141	149
Portugal	144	163	174	189	201
Reino Unido	129	136	136	136	139
Suecia	108	106	106	110	113
UE 15	**113**	**118**	**119**	**121**	**124**

Fuente: Eurostat, «Social Protection in Europe». *Statistics in focus,* theme 3-1/2002.

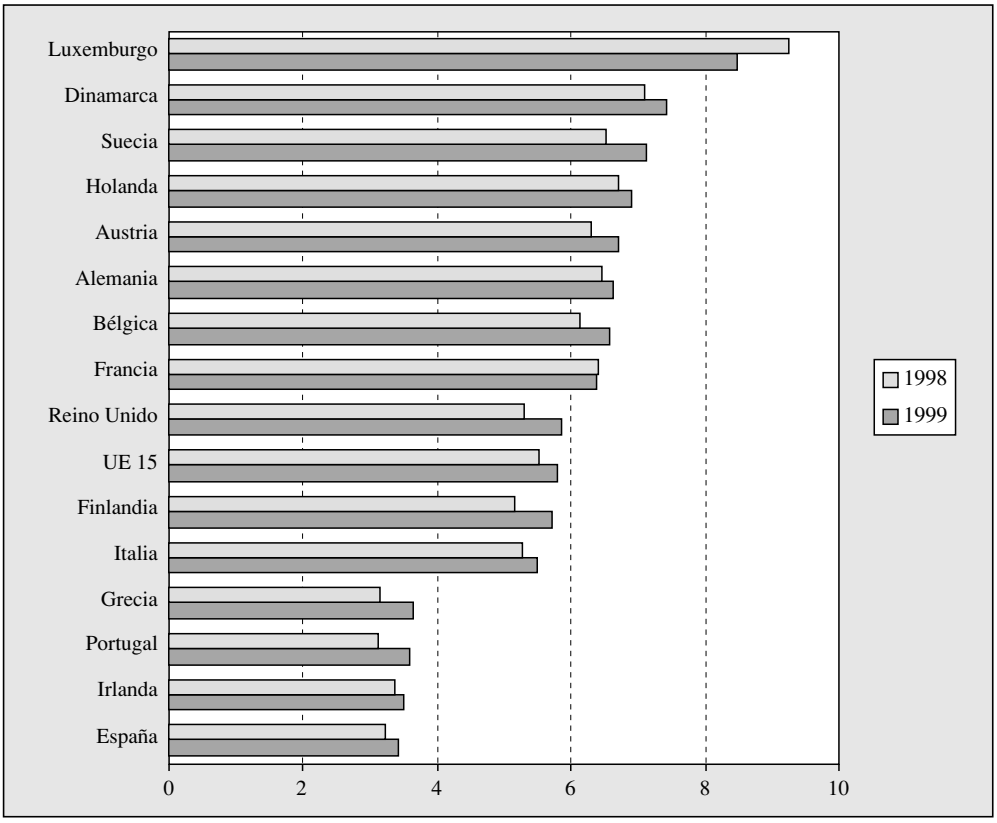
Europea, y en algunos además con resultados muy notables, como es el propio caso de Irlanda. Pero las cifras sí indican claramente que el gasto en protección social español creció menos que su PIB, de manera que el esfuerzo resultante fue menor. Cabe matizar que en 1999 el PIB español creció mucho más que el del conjunto de la Unión Europea, que es la explicación inmediata a esa mayor diferencia.

En todo caso, el resultado fue que en términos homogéneos España retrocedió en 1999 hasta el último lugar en cuanto a intensidad de la protección: El gasto español por habitante en paridades de poder de compra (PPA) se situó, en 1998, en 3,22 miles de unidades, sólo por delante de Portugal y de Grecia, mientras que la media de la Unión Europea fue de 5,53 miles; en 1999, la cifra correspondiente a España fue de 3,42 miles, y la de la Unión de 5,79 miles, de manera que la distancia entre una y otra incluso aumentó ligeramente (gráfico III-23).

GRÁFICO III-23

INTENSIDAD DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, 1998-1999

(Gasto en protección social por habitante en términos SEEPROS. Paridades de poder adquisitivo, miles de unidades)



Fuente: Eurostat, «Social Protection in Europe». *Statistics in focus,* theme 3-1/2002.

Nueva reducción del gasto en desempleo

Claro que en los datos del caso español, al margen de unos gastos de gestión considerablemente menores, es determinante la evolución de la protección por desempleo. Esta función había adquirido en España, como consecuencia del fuerte aumento del paro que provocó la crisis económica de 1993, un peso muy significativo, mucho mayor que en casi todos los demás países de la Unión Europea. Al reducirse en los años siguientes las necesidades de gasto asociadas a ella (conforme prosiguió descendiendo, y de manera también más acusada en España que en Europa, el volumen de desempleados), continuó el retroceso en los indicadores globales

comparativos entre una y otra. Si se dispusiera de datos más recientes, la fuerte reducción del desempleo en 2000 y en 2001 probablemente daría como resultado una mayor distancia entre España y la Unión Europea en gastos de protección social que la que arrojan los correspondientes a 1999. Todavía en ese año el peso de la función desempleo en el total de gastos fue, en el caso español, casi un 13 por 100, mientras que en el conjunto de la Unión Europea no llegó al 7 por 100.

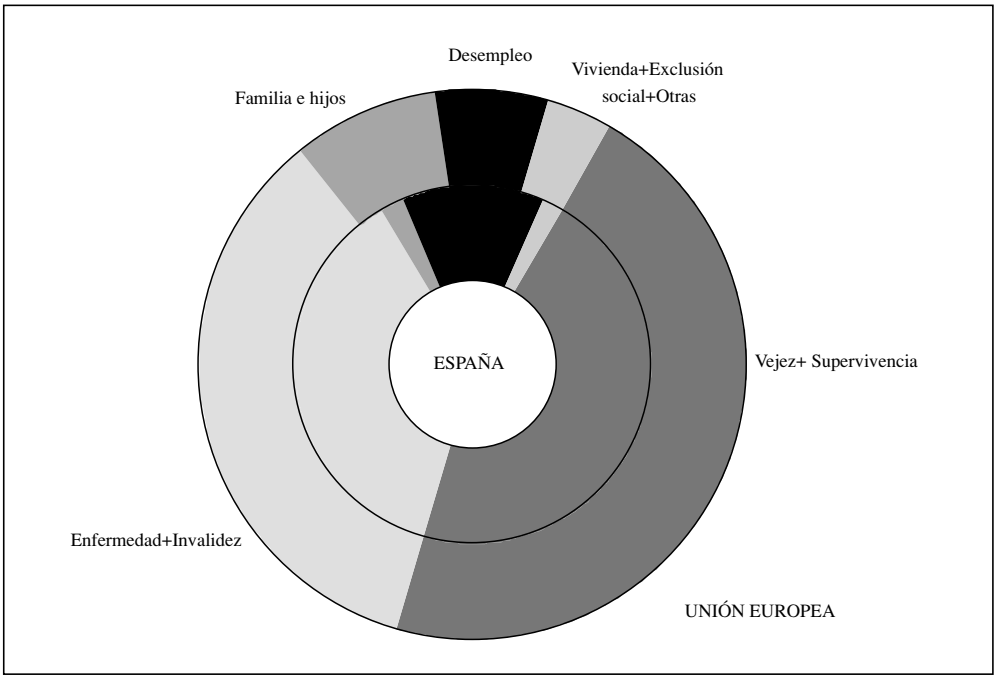
Diferentes estructuras de gasto por funciones

Y es que una de las diferencias más acusadas entre España y la Unión Europea se encuentra precisamente en la estructura del gasto en protección social (gráfico III-24), es decir, en su distribución según algunas de las grandes funciones que contempla el SEE-

GRÁFICO III-24

ESTRUCTURA DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR FUNCIONES EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 1999

(Porcentaje del gasto en prestaciones cada grupo de funciones sobre el total de gasto en términos SEEPROS)



Fuente: Eurostat, «Social Protection in Europe». *Statistics in focus,* theme 3-1/2002.

PROS: las prestaciones de vejez y supervivencia representan (siempre con datos de avance para 1999) un 46 por 100 del total del gasto en prestaciones en el conjunto europeo, prácticamente igual que en España, donde suponen un 46,2 por 100; las funciones de enfermedad e invalidez alcanzan también en Europa y en España un peso similar (35 y 37 por 100, respectivamente); sin embargo, el alto porcentaje que comporta la protección por desempleo determina que la función familia-hijos tenga un peso mucho menor en España (un 2,1 por 100 del total, frente a un 8,5 por 100 en el total de la Unión Europea), como asimismo lo tienen las funciones de vivienda, exclusión social y «otras», que en el caso español no llegan a representar el 2 por 100 del total del gasto en prestaciones de protección social, cuando en el conjunto de la Unión se sitúan cerca de un 4 por 100.

Cabría hacer algunas precisiones, entre ellas que el SEEPROS no incluye los denominados gastos fiscales, algunos de los cuales tienen como ámbito circunstancias que entrarían de lleno en las funciones de la protección social, y tienen en España un volumen más que considerable. Tal es el caso, por ejemplo, de la posibilidad de deducción en la cuota del IRPF de un 15 por 100 de los gastos anuales por la adquisición de la vivienda habitual, o las deducciones autonómicas, también en la cuota de este impuesto, por el nacimiento de algún hijo, aunque éstas tienen menor generalidad, pues suelen estar sometidas a un máximo en la base imponible.

Pero, en definitiva, aunque en España se ha avanzado considerablemente en protección social en los años noventa, se gasta bastante menos que en la Unión Europea, tanto en términos de esfuerzo como en intensidad de la protección; la diferencia se ha ido ampliando, además, conforme el proceso de reducción del desempleo ha condicionado menos necesidades de atención en esta partida sin que ello haya ido aparejado con una clara mayor atención a otras funciones de la protección social, en especial las relativas a exclusión social y familia. Esta conclusión indica cuáles deben ser, preservando la necesaria viabilidad del sistema, las áreas prioritarias donde aplicar mayores esfuerzos en el futuro.

Áreas para el futuro

Sobre la primera cabe recordar que, desde la aprobación de la Agenda Social Europea (por el Consejo Europeo de Niza celebrado los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000), el camino viene mar-

cado en toda Europa por la necesidad de impulsar una estrategia de lucha contra la exclusión social y de todas las formas de discriminación. Entre las orientaciones de esa estrategia se encuentra el objetivo de prevenir y erradicar la pobreza y la exclusión y promover la integración y participación de todos los ciudadanos en la vida económica y social. Ese mismo Consejo invitó a los Estados miembros a presentar planes nacionales de acción para la inclusión social. Siguiendo esta invitación, ya en los primeros días del año 2001 el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales presentó al CES un Documento base para elaborar dicho plan, que dio lugar a un Informe en el que se efectuaron numerosas propuestas para distintos ámbitos de actuación, varios de ellos directamente relacionados con la protección social[173]. El contenido del definitivo Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, que se presentó en junio de 2001, será objeto de tratamiento en el epígrafe 3.5.

Sobre la segunda hay que destacar la presentación, en diciembre de 2001, de un amplio Plan integral de apoyo a la familia 2001-2004. Este plan contempla actuaciones en distintos ámbitos, entre otros: política fiscal y de rentas, mejora de las prestaciones de Seguridad Social por hijo a cargo, nuevas medidas para el desarrollo de la Ley de Conciliación de la vida familiar y la vida laboral, política de vivienda, medidas específicas de apoyo a las familias en situaciones especiales, así como posibles iniciativas legislativas para la revisión del Derecho de familia y para la protección a las familias numerosas. También en el epígrafe 3.5 se efectuarán un breve resumen y algunos comentarios acerca de los principales contenidos de este Plan.

El esfuerzo en la separación de fuentes

De todas formas, no es ocioso recordar que precisamente en estos años el mayor esfuerzo que se ha realizado en España ha sido el de la separación de fuentes, imprescindible para asegurar la viabilidad del Sistema. En el momento actual sólo resta financiar completamente con aportaciones públicas los denominados complementos a mínimos de las pensiones contributivas, panorama que contrasta notablemente con el anterior, donde prácticamente todas las prestaciones del Sistema se financiaban con cotizaciones.

[173] CES, Informe 2/2001, sobre La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del plan nacional para la inclusión social.

Así, el esfuerzo de las aportaciones públicas ha sido notable. No se ha traducido en un aumento sustantivo del gasto en las funciones de exclusión social y familia, pero se ha dedicado a financiar el gasto creciente de la asistencia sanitaria, así como el correspondiente a las distintas prestaciones no contributivas; si a ello se añade el límite de déficit en las cuentas públicas que se fijó como condición para el ingreso en la moneda única, y los posteriores acuerdos comunitarios sobre equilibrio presupuestario, está claro que hasta el momento habría sido difícil una mayor elevación del gasto en protección social. Otra cosa es en lo sucesivo.

3.1.2. **Los ingresos: origen de los recursos**

Del lado de los ingresos, para calibrar la situación española respecto a los países europeos en cuanto a protección social, es obligado referirse a la procedencia de los recursos, donde, según se verá, las cotizaciones de los empleadores (empresarios y organismos públicos por sus funcionarios y personal laboral) siguen siendo la principal fuente. De acuerdo con los datos de avance del SEEPROS para 1999, éstas aportaron el 52,2 por 100 del total de los ingresos, el mismo porcentaje que el año anterior. Otro 26,8 por 100 correspondió a aportaciones públicas, un 17 por 100 a las cotizaciones de las personas protegidas, y el resto (4 por 100) a otros ingresos. Estos porcentajes son muy similares a los de los últimos años, aunque cabe anotar cierto retroceso del peso sobre el total de las aportaciones públicas y de las cotizaciones de las personas protegidas: unas y otras supusieron en 1998 un 27,2 y un 17,5 por 100 del total. A cambio, se observa en el avance de datos del SEEPROS para 1999 un aumento muy importante en el porcentaje relativo correspondiente a la partida residual (otros ingresos), pues ésta en 1998 se situó en un 3,1 por 100.

Diferencias en la estructura de los ingresos por fuentes

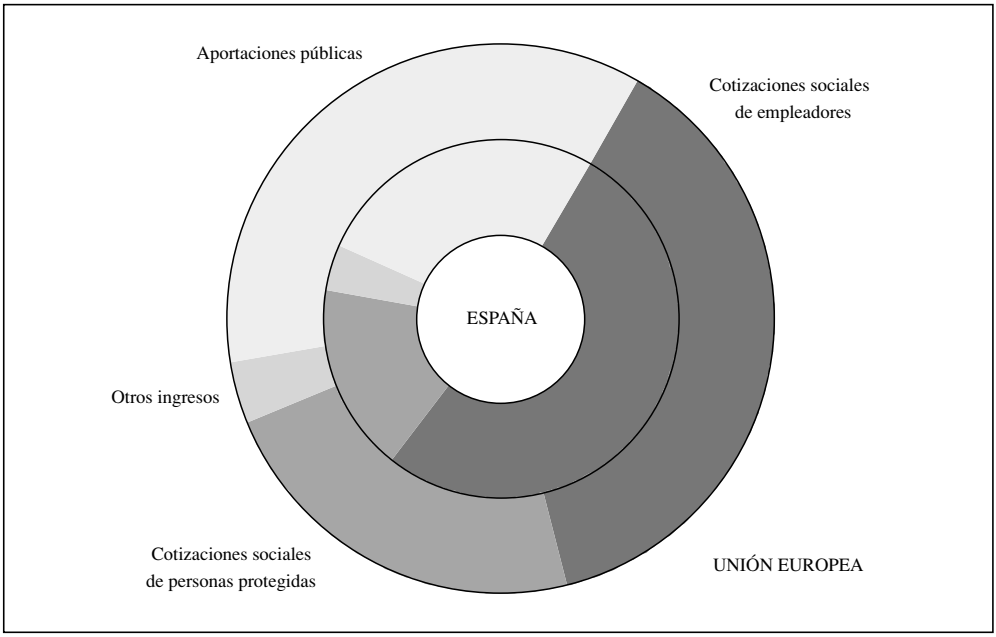
No es ninguna novedad que la estructura de los ingresos que se acaba de describir para el caso de España difiera de la que se observa en otros países de la Unión Europea, e incluso en la correspondiente a ésta en su conjunto (gráfico III-25).

Es cierto que el orden de importancia de cada fuente se mantiene, pero también lo es que las distancias son muy notables. En 1999, las cotizaciones de los empleadores aportaron, en el conjunto de la

GRÁFICO III-25

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DE PROTECCIÓN SOCIAL POR FUENTES EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 1999

(Porcentaje de aportaciones de cada fuente sobre el total de ingresos en términos SEEPROS)



Fuente: Eurostat, «Social Protection in Europe». *Statistics in focus,* theme 3-1/2002.

Unión Europea, un 37,9 por 100 del total de ingresos dentro del sistema de protección social, esto es, algo más de un tercio, cuando en España, como se acaba de decir, supusieron más de la mitad de ese total. A cambio, en la Unión Europea era mayor el peso de las cotizaciones de las personas protegidas y, sobre todo, el de las aportaciones públicas, que supusieron en ese mismo año un 35,7 por 100 del total de ingresos, frente al ya citado 26,8 por 100 en España. De hecho, sólo en dos países de la Unión Europea, Bélgica y Holanda, ese peso era menor, y sólo en el caso de Holanda de forma considerable (15,3 por 100), pero no porque en ese país tuvieran más peso los ingresos por cotizaciones sociales de los empleadores, sino por la mayor importancia allí de los correspondientes a las cotizaciones de las de las personas protegidas (37,4 por 100) y a los que componen la partida de otros ingresos (18,9 por 100). En el horizonte actual, donde los objetivos para los sistemas de protección social

ANEXO III-5
INDICADORES DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Indicadores	Eur 15	Alemania	Austria	Bélgica	Dinamarca	Finlandia	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Portugal	Reino Unido	Suecia	España
Gastos de Protección Social, 1999																
Gasto total de protección social																
% PIB (1999)	27,6	29,6	28,6	28,2	29,4	26,7	30,3	25,5	28,1	14,7	25,3	21,9	22,9	26,9	32,9	20,2
PPCs/habitante, 1998	5.532	6.459	6.297	6.131	7.099	5.171	6.417	3.139	6.703	3.370	5.292	9.256	3.110	5.305	6.515	3.224
Gasto prestaciones sociales (% PIB), 1998	26,6	28,2	27,5	25,9	29,2	26,3	28,9	23,7	26,8	15,3	24,4	23,2	20,4	26,0	32,8	21,0
Distribución prestaciones sociales por funciones (% total prest.)																
Enfermedad e Invalidez	34,9	36,0	35,4	33,6	31,7	37,2	34,0	31,0	40,7	45,3	30,0	39,5	45,6	34,8	36,9	37,0
Vejez y Supervivencia	46,0	42,1	47,4	43,0	38,0	35,1	44,2	50,7	41,5	25,2	64,0	41,4	43,7	46,1	39,5	46,2
Familia-hijos	8,5	10,5	10,3	9,1	13,0	12,8	9,8	7,6	4,3	13,0	3,7	15,5	5,2	8,8	10,5	2,1
Desempleo	6,8	8,8	5,4	12,1	11,2	11,3	7,4	5,7	6,2	11,1	2,2	2,5	3,7	3,2	8,1	12,9
Alojamiento y Exclusión Social	3,8	2,6	1,6	2,2	6,1	3,7	4,6	5,0	7,4	5,4	0,2	1,1	1,8	7,0	4,9	1,9
Gasto/habitante a precios constantes (Índice 1990=100)	124,0	117,0	125,0	125,0	123,0	120,0	120,0	130,0	105,0	150,0	116,0	149,0	201,0	139,0	113,0	127,0
Gasto/habitante (miles de unidades de PPA)	5,8	6,6	6,7	6,6	7,4	5,7	6,4	3,6	6,9	3,5	5,5	8,5	3,6	5,9	7,1	3,4
Ingresos de Protección Social, 1999																
Ingresos según naturaleza (% total ingresos)																
Cotizaciones de los empleadores	37,9	36,9	37,4	49,4	9,2	37,2	46,5	37,7	28,4	24,2	43,6	24,7	27,6	27,7	36,3	52,2
Cotizaciones de las personas protegidas	22,7	28,1	26,9	22,4	19,2	12,8	20,3	23,4	37,4	14,8	14,4	24,4	16,8	24,0	9,6	17,0
Aportaciones públicas	35,7	32,8	35,0	25,7	65,2	43,4	30,4	28,6	15,3	59,8	38,9	46,9	40,9	47,3	48,9	26,8
Otros	3,7	2,3	0,7	2,5	6,4	6,6	2,8	10,3	18,9	1,2	3,1	4,0	14,7	0,9	5,2	4,0
Ingresos según sector de procedencia (% PIB), 1998																
Total	29,0	30,2	28,6	30,2	34,3	31,3	30,7	25,1	34,1	16,1	25,5	25,8	22,3	29,1	36,3	22,1
Empresas	8,5	9,1	9,1	12,7	1,8	6,7	10,1	7,3	–	2,5	–	5,4	6,8	6,4	9,6	9,0
AAPP	13,3	11,7	11,5	10,4	24,1	20,1	13,6	11,0	–	11,3	–	13,9	10,1	15,1	23,0	8,8
Hogares	7,1	8,8	7,7	7,1	6,1	4,3	7,0	6,1	–	2,2	–	6,4	4,2	7,2	3,4	4,1
Instituciones sin fin de lucro	0,3	0,5	0,0	0,0	2,1	0,1	0,1	0,3	–	0,0	–	0,0	0,4	0,3	0,2	0,0
No residentes UE	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,5	–	0,0	–	0,0	0,8	0,0	–	0,2

—: no disponible.

Fuente: Eurostat, SEEPROS.

son, por una parte, garantizar su viabilidad (lo cual pasa necesariamente por reforzar la contributividad de los subsistemas que tienen esa naturaleza) y, por otra, ampliar y mejorar la acción protectora (que, como antes se dijo, afronta además el reto de atender a nuevas demandas sociales), cabe pensar que debería darse un impulso decidido, a través de mayores aportaciones públicas, para el cambio de esta peculiar estructura de los ingresos que rige en España. Ello no hace sino recordar, en la línea emprendida en anteriores ediciones de esta Memoria, la necesidad de planteamientos de una mayor participación del Estado y de cumplimiento cuanto antes de los compromisos de separación de las fuentes de financiación, corriendo a cargo del Estado todas las prestaciones de carácter no contributivo.

3.2. Las cifras de la Seguridad Social

Ya se indicó al inicio de este capítulo que la consecución de los objetivos básicos de mejora, modernización y garantía de futuro de la protección social requiere un Sistema de Seguridad Social cada vez más saneado y estable, con capacidad de adaptación continua a las exigencias de un entorno cambiante y con especial atención a las políticas de solidaridad que permitan avanzar en la cohesión y equidad social y en el adecuado reparto de los beneficios del desarrollo económico. A partir de esas premisas, este apartado se dedicará al examen de las grandes cifras de la Seguridad en 2001.

3.2.1. **Superávit en las cuentas del Sistema**

Por segundo año consecutivo, el Sistema de la Seguridad Social arrojó en 2001 superávit en términos de contabilidad nacional. El resultado no financiero positivo se cifró nada menos que en un 0,9 por 100 del PIB, es decir, muy por encima de lo que se había previsto en el Presupuesto correspondiente a ese año (en torno a un 0,3 por 100 del PIB corriente esperado).

Los ingresos crecieron por encima de lo esperado

El origen de este mayor superávit reside en un crecimiento notablemente más alto que el esperado en el volumen de ingresos, mientras que la ejecución de los gastos se ajustó más a las cifras consignadas en el Presupuesto. En efecto, en términos de derechos reconocidos el Presupuesto del año 2001 estimaba el total de recur-

CUADRO III-38
SUPERÁVIT DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2001
(Agregado del Sistema. Millones de euros)

Importes	Presupuesto	Liquidación ejercicio	% PIB
Derechos reconocidos netos por operaciones no financieras	97.110	102.613	
Obligaciones reconocidas netas por operaciones no financieras	94.801	96.352	
Diferencia	2.309	6.261	0,963
a deducir: derechos cancelados		430,7	
Resultado no financiero	2.309	5.831	0,897
Derechos reconocidos netos	97.235	102.728	
Obligaciones reconocidas netas	97.235	97.526	
Diferencia	0	5.202	0,800
a deducir: derechos cancelados		430,7	
Resultado total	0	4.771	0,734
Pro-memoria: PIB corriente del ejercicio en millones de euros (CNTR)		*650.193*	

Fuente: MTAS, Subdirección General de seguimiento presupuestario de la Seguridad Social: Previsión de liquidación del ejercicio 2001 a 8 de abril de 2002.

sos no financieros del Sistema en 97.110 millones de euros, y la liquidación provisional arroja 102.613 millones, un 5,7 por 100 más. Por el contrario, el total de obligaciones reconocidas de esa naturaleza ascendió, también con datos provisionales, a 96.352 millones de euros, sólo un 1,6 por 100 por encima de lo previsto. Con ello, el resultado se situó en 5.831 millones de euros, importe dos veces y media mayor que el que había estimado el Presupuesto del ejercicio (cuadro III-38). Este resultado permite, como después se verá, examinar su aplicación en los términos del punto II del Acuerdo para la mejora y el desarrollo del Sistema de la Seguridad Social de abril de 2001: Fondo de Reserva y reparto equilibrado entre mejora de las prestaciones y reducción de las cotizaciones.

3.2.2. Recursos del Sistema: el aumento de la afiliación volvió a superar las expectativas

Aumento en los ingresos por cotizaciones

Los mayores ingresos se corresponden, básicamente, con un aumento de los derechos generados por cotizaciones sociales. Casi tres cuartas partes de la desviación positiva en los ingresos no fi-

nancieros se explican por la habida, con el mismo signo, en las cotizaciones sociales de los ocupados (cuadro III-39). Éstas aportaron 62.315 millones de euros, cerca de un 7 por 100 más de lo previsto. Podría indicarse que también se rebasaron en la misma o en mayor medida las previsiones sobre ingresos en muchas otras partidas, pero el bajo peso en el total de algunas de ellas y el distinto significado de estas desviaciones en el caso de las operaciones de capital resta interés a un mayor detalle. No obstante, cabe subrayar dos casos: el aumento, un 7 por 100 mayor que el previsto, en las cotizaciones sociales de los desempleados, que aportaron 3.967 millones de euros, y el correspondiente a la partida de tasas y otros ingresos, que arrojó un resultado de 1.460 millones de euros, casi un 35 por 100 más alto que el esperado.

Cabe destacar, además, que este mayor volumen de ingresos por cotizaciones fue compatible con un número muy elevado de contratos con distintas bonificaciones en el Régimen General, al que se suma el de aquellos otros con derecho a reducciones en las cuotas. De acuerdo con el Informe Económico-Financiero del Presupuesto de la Seguridad Social para 2001 los menores ingresos en el primer caso —compensados por transferencias del INEM— se fijaron en 1.716 millones de euros, y los del segundo —asumidos directamente por la Seguridad Social— en 74 millones. En el Presupuesto para 2002 el importe de unas y otras se ha fijado en 1.794 y 77 millones de euros, es decir, en ambos casos en torno a un 4,5 por 100 más.

En todo caso, los mayores recursos allegados por las cotizaciones sociales (de ocupados y de desempleados) determinaron una participación de éstas en los ingresos del Sistema por encima de lo previsto, y una más baja en el caso de la otra gran fuente de recursos de éste, las transferencias corrientes, compuestas básicamente por aportaciones del Estado. Siempre con los datos de avance de la liquidación provisional, las cotizaciones sociales aportaron un 64,6 por 100 de los ingresos no financieros en términos de derechos reconocidos, 7 décimas por encima de lo previsto, y las transferencias corrientes un 33 por 100, casi 1,3 puntos por debajo de lo esperado. Lógicamente estos resultados suponen un cierto retroceso, pero aún es pronto para que signifiquen una alteración sustancial de la tendencia a una menor participación relativa de las cotizaciones sociales en la financiación de la

CUADRO III-39

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2001

(Agregado del Sistema. Millones de euros)

Rúbricas	Derechos reconocidos netos		
	Presupuesto	Liquidación	Desviación (%)
Cotizaciones sociales	62.020	66.282	106,9
De ocupados	58.295	62.315	106,9
De desempleados	3.725	3.967	106,5
Tasas y otros ingresos	1.082	1.460	134,9
Transferencias corrientes	33.288	33.819	101,6
De la Administración del Estado	30.738	31.325	101,9
De Organismos Autónomos y otras	58	58	99,8
De la Seguridad Social	2.492	2.436	97,8
Ingresos patrimoniales	216	498	230,9
Total operaciones corrientes	**96.606**	**102.059**	**105,7**
Enajenación de inversiones reales	17	23	134,6
Transferencias de capital	487	530	108,9
De la Administración del Estado	485	483	99,5
De la Seguridad Social	1		0,0
Otras transferencias de capital	1	47	5.673,4
Total operaciones de capital	**504**	**553**	**109,8**
Total operaciones no financieras	**97.110**	**102.613**	**105,7**
Activos financieros	*126*	*115*	*91,9*
Pasivos financieros	—	—	—
Total agregado	**97.235**	**102.728**	**105,7**

Fuente: MTAS, Subdirección General de seguimiento presupuestario de la Seguridad Social: Previsión de liquidación del ejercicio 2001 a 8 de abril de 2002.

Seguridad Social: en 1990, las cotizaciones sociales aportaron el 71,8 por 100 de los recursos, y las transferencias corrientes un 25 por 100; en 2000, esas aportaciones fueron, respectivamente, un 64,4 y un 31,4 por 100.

El crecimiento de la afiliación superó las expectativas

A su vez, es claro que ese aumento en los ingresos por cotizaciones sociales está en relación directa con el de la afiliación, cuyo crecimiento superó de nuevo las expectativas. Pero también lo está con el aumento en las bases medias de cotización que, en concreto en el Régimen General, crecieron por encima de lo previsto, como reflejo del aumento salarial y como resultado del cambio paulatino de la estructura laboral, que tiende a un mayor peso de ocupaciones más cualificadas y, por ende, con mayor nivel retri-

butivo. A ello cabría añadir, además, el proceso de destope y el aumento de las bases máximas y, por otro lado, los resultados de la actividad inspectora y de la gestión de las recaudaciones en vía ejecutiva.

En media anual, en 2001 el número de afiliados en alta al Sistema fue de casi 15,7 millones de personas, cerca de 600.000 más que en el año anterior, con un nuevo máximo en noviembre, cuando se recogieron nada menos que 15,9 millones de afiliados. Un dato interesante dentro de esta progresión es el cada vez mayor peso de la afiliación de trabajadores extranjeros, que supera ya el 4 por 100 del total. De ellos, más de tres cuartas partes son ciudadanos de países no pertenecientes a la Unión Europea.

El mayor aumento, en el Régimen General

El Régimen General fue, de nuevo, el que registró un mayor crecimiento de su cifra de afiliación: en media anual, esa cifra superó a la de 2000 en algo más de 550.000 personas o, lo que es lo mismo, fue un 5 por 100 mayor. Así, con cerca de 11,7 millones de afiliados, en 2001 volvió a aumentar su importancia cuantitativa en el total de los regímenes de la Seguridad Social, donde aportó casi tres cuartas partes de la afiliación.

También se recogió un crecimiento considerable, aunque desde luego menos acusado que el del Régimen General, en el Especial de Trabajadores Autónomos, que es el segundo en número de afiliados de los que componen el Sistema. La media de afiliación en el año 2001 fue, en este régimen, de 2,6 millones de personas, un 1,8 por 100 mayor que la del año anterior. En el resto de los regímenes especiales se recogieron ligeros descensos, excepto en el de Empleados de Hogar, que aumentó un 3,2 por 100.

Es de destacar, por otra parte, el crecimiento en los afiliados por cuenta ajena en el REASS. Si bien no fue suficiente para enjugar el retroceso de los afiliados por cuenta propia de este mismo régimen, supone la vuelta a la pauta de crecimiento ininterrumpido que viene mostrando desde 1994 y, con ella, a la ganancia progresiva de esta modalidad dentro del REASS: supone ya cerca de tres cuartas partes del total, cuando hace diez años no llegaba a dos tercios.

Bases más altas

Esta mayor afiliación a la Seguridad Social, que supone una ligera mejora en la relación cotizantes/pensiones, se aplicó además a bases más altas. El Presupuesto para 2001 fijó la base máxima mensual en 2.499,91 euros, un 2 por 100 mayor que la del año anterior; en el Régimen General la base máxima correspondiente a los grupos de cotización 5 a 11 por contingencias comunes se incrementó un 7,12 por 100, quedando fijada en 2.380,37 euros. Como se recordará, este mayor incremento es fruto del mandato establecido en la Ley 24/1997, para aproximar, hasta su igualación, todas las bases máximas de cotización en los distintos grupos de este régimen[174]. Las bases mínimas de este régimen, por su parte, aumentaron un 2 por 100 en todos los grupos de cotización, fijándose en 753,90 euros/mes en el grupo 1, y en 505,80 euros/mes en los grupos 4 a 11. Pues bien, la estimación oficial disponible[175] para el cierre de 2001 cifra la base media mensual en este régimen en 1.127,46 euros, un 3,5 por 100 mayor que la obtenida en 2000.

En el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), por su parte, el Presupuesto de 2001 fijó la base mínima en 712,04 euros/mes, un 2 por 100 más que en 2000. La base media mensual resultó ser, de acuerdo también con la estimación oficial disponible, de 759,89 euros, un 2,2 por 100 mayor que la correspondiente al año anterior. Así, se obtuvo un ligero incremento en la relación base media/base mínima en este régimen de afiliación, aunque ésta sigue muy cerca de la unidad: 1,067.

En una perspectiva algo más amplia (gráfico III-26) cabe recordar que las bases medias de cotización en este régimen casi se han doblado en los últimos diez años, al compás, precisamente, de las sucesivas alzas en las bases mínimas; las bases medias del régimen general han crecido un 47 por 100 en ese mismo periodo, comparación que refuerza la trayectoria del RETA hacia una mejora en su contributividad. No obstante, también parece evidente que en los tres últimos ejercicios, y sobre todo en 2001, ha sido menor

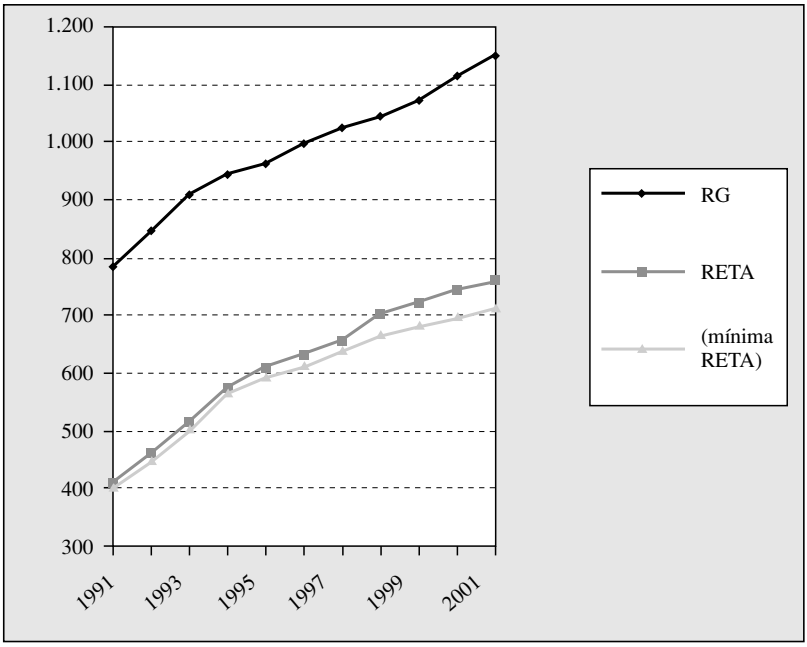
[174] El proceso, de hecho, ha culminado en 2002 con la inclusión, en la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2002, de una base máxima única para todos los grupos de cotización en este Régimen: 2.574,90 euros mensuales, que supone un incremento del 3 por 100 sobre la del año anterior en los grupos 1 a 4 y del 8,2 por 100 en los grupos 5 a 11.

[175] Que es la del Anexo I al Informe económico-financiero de los Presupuestos para la Seguridad Social de 2002.

GRÁFICO III-26

BASES MEDIAS DE COTIZACIÓN EN EL RÉGIMEN GENERAL Y EN EL RÉGIMEN ESPECIAL DE TRABAJADORES AUTÓNOMOS, 1991-2001

(Bases medias mensuales por contingencias comunes en cada régimen. Euros equivalentes en términos corrientes)



Fuente: Anexo I al Informe económico financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social para 2002.

el incremento de las bases mínimas (y medias) de este régimen: en 1998 crecieron un 3,9 y un 6,8 por 100, respectivamente, mientras que en 2001 aumentaron un 2 y un 2,2 por 100. En cambio, la base media correspondiente al régimen general creció en 2001 un 3,5 por 100.

Progresos en la recaudación ejecutiva

Finalmente, la recaudación en vía ejecutiva[176] allegó más de 877 millones de euros, cerca de un 2 por 100 más que en el año 2000. Cabe añadir a esta cifra la correspondiente a las actuaciones ejecutivas sobre deudas de organismos e instituciones públicas, que as-

[176] Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social: *Indicadores económicos de la Seguridad Social,* edición cerrada a 1 de abril de 2002.

cendió a 58 millones de euros[177]. Pero, en todo caso, parece posible indicar que sería deseable redoblar los esfuerzos en este campo, para un mayor cumplimiento de la Recomendación 5.ª del Pacto de Toledo, dedicada a la mejora de los mecanismos de recaudación y lucha contra la economía irregular.

Desde la puesta en marcha de las unidades de recaudación ejecutiva, en 1988, sus resultados han ido en alza, como refleja el que en los últimos diez años casi se haya doblado el importe recaudado en esta vía, pero el incremento obtenido en 2001 es uno de los más bajos de los últimos cinco años (gráfico III-27). No obstante, hay que recordar que en un más bajo crecimiento de la recaudación en vía ejecutiva también influye la buena situación económica, porque ésta aumenta la recaudación en periodo voluntario y reduce, por tanto, la nueva morosidad que, por lógica aplicación de principios de eficacia en la gestión, es a la que mayores esfuerzos se dedican en la actuación de la recaudación ejecutiva.

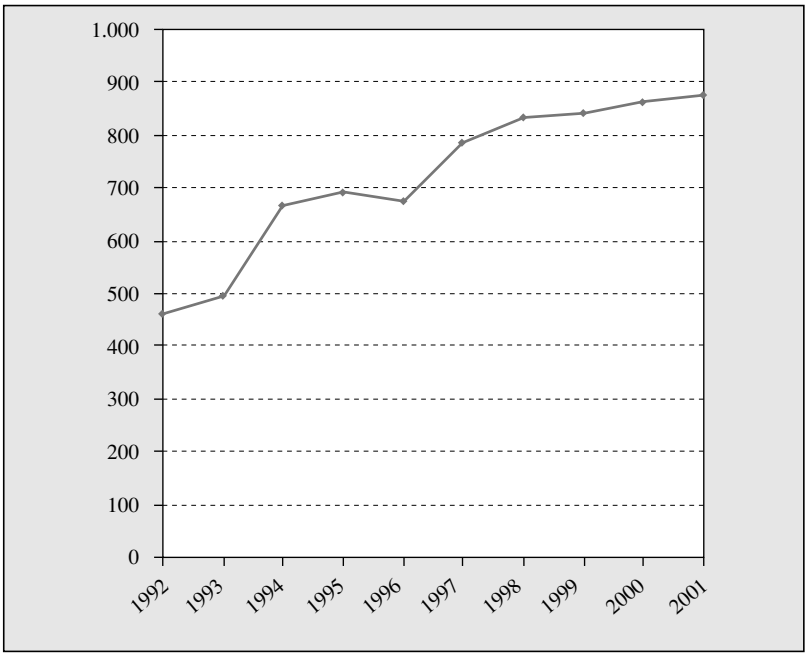
Por otra parte, en el volumen de deuda pendiente los progresos son escasos: en 2001 se redujo en algo menos de 543 millones de euros, pero es que se está hablando de un volumen acumulado de 5.965 millones. Sería interesante conocer datos sobre los progresos en la gestión de esta deuda «histórica». Su volumen indica que un avance significativo en su recuperación arrojaría cantidades recaudadas en vía ejecutiva mucho más altas que las que se acaban de comentar. Claro que en muchos casos los requisitos necesarios para una efectiva capacidad de reclamación (entre otros, la denominada datación de la deuda) impiden obtener mejores resultados a corto plazo, y que en realidad ese volumen acumulado no supone un grave riesgo para la viabilidad futura del sistema, porque el Tribunal de Cuentas obligó a provisionarlo progresivamente. Pero hay que recordar su elevado importe, así como el hecho de que cerca de la mitad corresponde a las Administraciones Públicas; en algunos casos, la sucesiva concesión de moratorias y el que estén recurrien-

[177] En este caso el procedimiento seguido, que se denomina deducción de deudas, consiste en detraer el importe de éstas de las cantidades que perciben las entidades y organismos públicos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Fuente: *El Gobierno informa*. Publicación en línea <http//www.mtas.es-periodico-http//www.la-moncloa.es> [fecha de consulta 6 de febrero de 2002].

GRÁFICO III-27

RECAUDACIÓN EN VÍA EJECUTIVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 1992-2001

(Millones de euros equivalentes en términos corrientes)



Fuente: El Gobierno informa, <http//www.mtas.es/periodico-http//www.la-moncloa.es> [fecha de consulta: 6 de febrero de 2002].

do a la morosidad como medio de financiar sus déficit es un ejemplo negativo que habría que evitar.

Sigue pendiente de decisión la devolución de los préstamos del Estado

Lógicamente, las transferencias corrientes, en su mayoría aportaciones del Estado, se ajustaron casi por completo a lo previsto. El avance de liquidación arroja para este tipo de recursos un resultado de 33.819 millones de euros en términos de derechos reconocidos netos, un 1,6 por 100 sobre la cifra consignada en el Presupuesto del ejercicio. Cabe destacar que, como en el ejercicio anterior, la suficiencia financiera que actualmente presenta el sistema hizo innecesario el recurso a los préstamos del Estado ni a ningún otro pasivo financiero. Pero sigue pendiente de decisión la devolución del importe acumulado de esos préstamos, que asciende a cerca de 14.424 millones de euros, y que comenzarán a vencer en 2004.

Se inició el cambio de financiación de los complementos a mínimos

Por otra parte, todavía en 2001 no se efectuó la progresiva mayor dotación presupuestaria necesaria para culminar, con la completa financiación por el Estado de los complementos a mínimos de pensiones, el proceso de separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social. Como es sabido, sólo a partir del Acuerdo para la mejora y desarrollo del sistema de protección social de abril de 2001 quedó definitivamente establecida la naturaleza no contributiva de tales complementos; en dicho Acuerdo se fijó, además, un plazo de 12 años para que corra a cargo de las aportaciones del Estado su financiación total. No hubo, pues, en el Presupuesto de 2001 ninguna mayor dotación en este sentido. El importe del gasto previsto en esta rúbrica fue de 4.017,3 millones de euros, y el correspondiente a la aportación del Estado 97,9 millones de euros, lo que suponía que ésta cubriría un 2,44 por 100 del gasto. Según los datos de liquidación disponibles[178], el importe total finalmente pagado en 2001 por este concepto ascendería a 4.101,7 millones de euros, esto es, algo mayor que el presupuestado. Y el porcentaje correspondiente a la aportación del Estado habría sido, por tanto, un 2,39 por 100, ligeramente menor que el previsto. En cambio, ya en el Presupuesto para 2002 se ha triplicado la aportación del Estado para este fin: de 97,9 a 306,4 millones de euros, de forma que pasará a financiar un 7,5 por 100 de la partida.

3.2.3. **Los gastos de la Seguridad Social en 2001**

En definitiva, los ingresos de la Seguridad Social en 2001 fueron más que suficientes para cubrir con superávit los gastos del sistema, y estuvieron bastante por encima de lo esperado. Según el punto II del Acuerdo para la mejora y el desarrollo del Sistema de la Seguridad Social de abril de 2001, la dotación al Fondo de Reserva sería el destino preferente de los excedentes en cotizaciones sociales procedentes de las liquidaciones presupuestarias, pero también cabría la posibilidad de aplicarlos de forma equilibrada a la mejora de las prestaciones y a la reducción de las cotizaciones sociales.

[178] Que son los del Informe económico-financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social para 2002. En esta cuestión, en concreto, se trata de una estimación de la liquidación del ejercicio 2001 a partir de los datos de pensiones en vigor con complemento a mínimos en julio de ese mismo año.

Pues bien, a tenor de los resultados de la liquidación provisional del ejercicio 2001, el excedente en cotizaciones sociales estaría en torno a 4.260 millones de euros, volumen sobrado para proceder a esa dotación, para iniciar mejoras en las prestaciones (también conforme a lo establecido en el Acuerdo de abril, en concreto en los puntos VI y XII) e, incluso, para plantear una eventual reducción de cotizaciones. El presente epígrafe se dedicará, por tanto, al análisis del gasto efectuado en 2001 y a los contenidos de lo presupuestado para 2002 desde esta perspectiva, aunque sin olvidar los contenidos del Pacto de Toledo, que sigue siendo el principal referente para el estudio del Sistema de la Seguridad Social, tanto en su vertiente económico financiera como para evaluar las mejoras en su acción protectora. Cabe reiterar además que el destino del superávit de la Seguridad Social debería destinarse íntegramente a estas cuestiones, y no a cubrir otras necesidades de gasto público cuya atención corresponde a los Presupuestos Generales del Estado.

Buen ajuste a lo presupuestado, excepto en IT

Entrando ya en el detalle de los gastos del Sistema, en términos de obligaciones reconocidas netas la liquidación provisional (cuadro III-40) arroja un total de gasto en operaciones corrientes en el ejercicio de 2001 de 95.601 millones de euros, cerca de un 1,7 por 100 por encima del que se previó en el Presupuesto, y casi un 6 por 100 mayor que el gasto correspondiente al ejercicio 2000. Dentro de las transferencias corrientes, que absorbieron un 88,9 por 100 del total de gasto de esa naturaleza, la partida mayoritaria, esto es, las pensiones contributivas del Sistema, ascendió en la liquidación a 53.375 millones de euros, apenas un 0,6 por 100 más que lo esperado; a su vez, las pensiones no contributivas generaron un gasto de 1.618 millones de euros, algo por debajo de lo previsto. En cambio, los pagos por incapacidad temporal ascendieron finalmente a una cantidad mucho más alta que la estimada: la liquidación arroja un importe de 4.267 millones de euros, un 20 por 100 superior al consignado en el Presupuesto del ejercicio 2001, y un 12 por 100 mayor que el correspondiente a la liquidación del ejercicio anterior.

Esta última es la mayor desviación, y no es la primera vez, en todas las habidas en las grandes partidas del gasto total de Sistema, pero es que, además, se produce sobre una cantidad que, según se acaba de decir, había incrementado de manera muy notable la del

año 2000. Los datos de los últimos años que incorpora el Informe Económico-Financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social para 2002 muestran una elevación constante del gasto en esta partida, tanto por contingencias comunes como —aunque algo menos fuerte— en accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

CUADRO III-40

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2001

(Clasificación económica, agregado del Sistema. Millones de euros)

Rúbricas	Obligaciones reconocidas netas		
	Presupuesto	Liquidación	Desviación (L/P en %)
Gastos de personal	6.351	6.430	101,24
Gastos corrientes en bienes y servicios	3.934	4.084	103,79
Gastos financieros	81	76	94,59
Transferencias corrientes	83.680	85.011	101,59
Pensiones contributivas	53.047	53.375	100,62
Pensiones no contributivas	1.659	1.618	97,52
Incapacidad temporal	3.557	4.267	119,96
Subsidio t. por riesgo durante el embarazo	17	3	18,70
Prestación por maternidad	776	844	108,81
Asignación por hijo a cargo	298	291	97,59
Asignación por hijo a cargo con discapacidad	488	490	100,31
Prestación por nacimiento de hijo	1	4	319,14
Prestación por parto múltiple	8	10	124,22
Síndrome tóxico	29	27	91,17
Otras prestaciones económicas no administrativas a familias e ISFL	220	206	93,98
Transferencias a la Administración del Estado	2.001	2.001	100,00
Transferencias a las CCAA por servicios asumidos	16.233	16.478	101,51
Farmacia (recetas médicas)	2.337	2.601	111,30
Prestaciones LISMI	178	161	90,49
Otras transferencias corrientes y prestaciones económicas	2.830	2.635	93,11
Total operaciones corrientes	**94.046**	**95.601**	**101,65**
Inversiones reales	724	719	99,30
Transferencias de capital	30	31	102,59
Total operaciones de capital	**755**	**750**	**99,43**
Total operaciones no financieras	**94.801**	**96.352**	**101,64**
Activos financieros	*2.357*	*1.097*	*46,56*
Pasivos financieros	*77*	*77*	*99,99*
Total agregado	**97.235**	**97.526**	**100,30**

Fuente: MTAS, Subdirección General de seguimiento presupuestario de la Seguridad Social: Previsión de liquidación del ejercicio 2001 a 8 de abril de 2002.

Para 2002 el incremento presupuestado vuelve a ser alto (un 13,2 por 100), pero sobre el consignado en el Presupuesto de 2001, por lo que en la liquidación del próximo ejercicio está garantizada una nueva desviación al alza de esta partida. El análisis de las causas de este comportamiento excede el propósito de esta Memoria, pero es evidente que habría que plantearse cómo obtener un mejor control del gasto en incapacidad temporal.

Cambio en el reflejo presupuestario de la financiación de la Sanidad

Cabe destacar, finalmente, las transferencias a las Comunidades Autónomas por los servicios de asistencia sanitaria y servicios sociales de la Seguridad Social (esto es, de los ámbitos competenciales del Insalud y del Imserso) asumidos por aquéllas. Con un volumen de gasto real de 16.478 millones de euros, suponen un 17 por 100 del gasto corriente del Sistema en 2001, un 7 por 100 más que en el ejercicio anterior. Estas transferencias ya no figuran en el Presupuesto de 2002, como tampoco, en contrapartida, las aportaciones del Estado para atenderlas que figuraban entre los ingresos del Sistema en los ejercicios anteriores. La razón de este cambio no es otra que la entrada en vigor del nuevo modelo de financiación autonómica que, como es sabido, se aprobó en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001. En el nuevo modelo, tales gastos serán financiados directamente con los recursos propios de las Comunidades Autónomas.

Pensiones contributivas: mejora en la relación cotizantes/ pensiones

Dentro de las pensiones contributivas, el mayor gasto correspondió a las de jubilación, que supusieron el 67,6 por 100 del total de la partida, seguidas de las de viudedad (un 18,8 por 100); las de incapacidad representaron un 11,8 por 100 del gasto, y el resto se originó en las de orfandad y favor familiar. Estos porcentajes son casi los mismos que en el año anterior, y quizá lo único que cabe apuntar es una ligera menor participación en el gasto total de las pensiones de incapacidad.

A su vez, en la estructura por regímenes es sobradamente conocida la mayor participación del Régimen General, y el progresivo aumento de ésta. En 2001 el peso de las pensiones contributivas de ese régimen fue un 68,9 por 100 del gasto total en dicha clase de pensiones, un punto más que en el año anterior. El RETA supuso un 8,3 por 100 del gasto y, pese a su paulatino retroceso, las pensiones del REASS originaron todavía más de un 14 por 100 del mismo. Cabe recordar, además, que la relación cotizantes/pensio-

nes fue en este régimen de 0,65 en 2001, mientras que en el RETA se situó en 2,82 y en el Régimen General en 2,84. En realidad, sólo estos dos regímenes contribuyeron a la mejora de la relación cotizantes/pensiones del total del Sistema, que se situó en 2,25, algo mejor que en el año anterior y, desde luego, ya un poco más alejada de los preocupantes niveles del periodo 1994-1998.

En esta mejora, por otra parte, fue determinante el crecimiento moderado del número de pensiones contributivas. En el Régimen General éstas eran, a diciembre de 2001, 4.210.200, un 1,8 por 100 más que en diciembre del año anterior, y en el total de regímenes su número fue 7.712.203, apenas un 0,9 por 100 más alto que el de diciembre de 2000, de manera que puede afirmarse la tónica de incrementos anuales progresivamente más bajos. No obstante, de cara a la viabilidad del Sistema, será importante obtener una relación cotizantes/pensiones claramente más elevada en el futuro, porque los incrementos de los importes medios son más altos y porque el menor crecimiento de las pensiones de jubilación, que es el origen básico del moderado incremento del total de pensiones contributivas, sólo se mantendrá unos pocos años.

Pensiones contributivas: aumento del 5,6 por 100 en el importe medio

Respecto del primer factor, es decir, la mayor cuantía media de las pensiones, su aumento en 2001 fue un 5,6 por 100, fruto del saldo entre altas y bajas, de la actualización de los importes, y de la elevación adicional de las cuantías mínimas[179]. Con datos de la nómina de mayo de 2001, el importe de la pensión inicial representaba un 59,6 por 100 del total de dicha nómina, el correspondiente a la revalorización un 32,7 por 100, y el resto, es decir, un 7,7 por 100, al complemento de mínimos. El total del gasto en este concepto ascendió, como ya se señaló antes a propósito de su financiación, a 4.101,7 millones de euros.

Actualización por desviación del IPC sobre el previsto

En el total del año se produjeron 428.000 altas de pensiones contributivas, con un importe medio mensual de 548,13 euros, mientras que las bajas definitivas fueron 353.900, con un importe medio de 429,50 euros. La actualización de las pensiones, a su vez, se fijó

[179] Éstos son los factores básicos, pero los mayores importes tienen un carácter algo más complejo, porque también influyen, entre otros, las modificaciones de la pensión de incapacidad derivadas de revisiones en el grado, o las incorporaciones de colectivos de entidades sustitutorias. Véase: Informe económico-financiero del Presupuesto para la Seguridad Social 2002, pág. 170.

en un 2 por 100 en el Presupuesto, más un 2,1 por 100 por la desviación del IPC en el año 2000[180]; pero finalmente el incremento fue mayor, porque como es sabido sobre éste se añadió, ya en 2002, la nueva desviación finalmente habida en el IPC (0,7 puntos). El abono compensatorio por esta última circunstancia se realizó en una paga única que, de acuerdo con la práctica iniciada en 2000, se imputó al ejercicio 2001.

Se redujo la proporción de pensiones con complemento de mínimos

Finalmente, en este ejercicio se redujo de nuevo, si bien ligeramente, la proporción de pensionistas con complemento de mínimos hasta situarse en un 31,3 por 100[181]. Para años sucesivos, incluso con incrementos mayores en las cuantías mínimas, son de prever descensos adicionales, porque las altas de pensiones con garantías de mínimos representan un porcentaje menor sobre el total de altas o, lo que es lo mismo, porque las nuevas pensiones tienen cuantías cada vez más elevadas y necesitan el complemento en menos ocasiones y/o en menor importe. No obstante, cabe señalar que mientras la proporción de pensiones en vigor con complemento de mínimos es un 23 por 100 en el Régimen General, alcanza un 56,3 por 100 en el Régimen Especial de Empleados de Hogar, un 51,5 por 100 en el REASS por cuenta ajena, un 47,1 por 100 en este mismo régimen por cuenta propia y un 41,9 por 100 en el RETA. El número de pensiones complementadas en estos tres regímenes representa más de la mitad (un 52,4 por 100) del total de esas pensiones.

Para 2001, las pensiones mínimas anuales se fijaron, según clases y circunstancias, entre 9.095,72 (gran invalidez con cónyuge a cargo) y 1.489,73 (por beneficiario en favor de familiares) euros. El límite de ingresos anuales para su percepción se fijó, a su vez, en 5.283,98 euros, y para el caso de cónyuge a cargo en 6.163,81. Para 2002 todos los importes se han incrementado un 2 por 100 (un 4,1 por 100 a partir de lo presupuestado, por la desviación del IPC), lo mismo que entre 2000 y 2001 (cuadro III-41).

---

[180] Cabe recordar que esta revalorización no es igual para todos los importes: se aplica íntegra a las pensiones de hasta 1.836,84 euros al mes; en progresión decreciente para el tramo entre esa cantidad y 1.901,73 euros al mes; y no se aplica para los que superan este último importe.

[181] A julio de 2001. Fuente: Anexo II al Informe económico-financiero del Presupuesto para la Seguridad Social 2002.

CUADRO III-41

CUANTÍAS MÍNIMAS DE LAS PENSIONES DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2001-2002

(Euros al año)

Clases de pensión	2001		2002	
	Con cónyuge a cargo	Sin cónyuge a cargo	Con cónyuge a cargo	Sin cónyuge a cargo
Jubilación				
Titular con 65 años	6.603,68	5.148,64	6.312,60	5.360,62
Titular menor de 65 años	5.346,46	4.526,06	5.565,84	4.712,26
Incapacidad permanente				
Gran invalidez	9.095,80	7.722,96	9.468,90	8.040,48
Absoluta, Total 65 años y Parcial Acc. Trabajo 65 años	6.063,68	5.148,64	6.312,60	5.360,32
Viudedad				
Titular con 65 años		5.148,64		5.360,62
Titular de 60 a 64 años, o menor de 60 con carga fam.		4.526,06		4.712,26
Titular menor de 60 años		3.611,86		3.760,12
Orfandad				
Por beneficiario		1.489,74		1.551,06
Incremento en Absoluta (distribuido entre el número de beneficiarios)		3.611,86		3.760,12
En favor de familiares				
Por beneficiario		1.489,74		1.551,06
Si no hay viuda ni huérfano pensionistas:				
Un solo beneficiario con 65 años		3.835,72		3.993,64
Un solo beneficiario menor de 65 años		3.611,86		3.760,12
Incremento varios beneficiarios (a prorratear entre su número)		2.122,12		2.209,06
Subsidios invalidez provisional y larga enfermedad	3.741,00	3.202,20	3.894,60	3.333,60
Pensión SOVI (Vejez, Invalidez y Viudedad)		3.639,16		3.788,82
FAS (Ancianos e incapacitados)		2.098,04		2.098,04
Subsidios LISMI				
Garantía ingresos mínimos		2.098,04		2.098,04
Ayuda tercera persona		818,30		818,30
Movilidad y transporte		537,32		537,32
Pensiones no contributivas				
Jubilación e invalidez, un beneficiario		3.526,46		3.597,02
Dos beneficiarios		5.995,08		6.115,06
Asignaciones hijo a cargo				
<18 años		291,12		291,12
<18 años, minusv.>33 por 100		581,76		581,76
>18 años, minusv. >65 por 100		2.873,76		2.991,60
>18 años, minusv. >75 por 100		4.310,76		4.487,40
Límite ingresos pensión mínima	*5.283,98*	*6.163,81*	*5.500,63*	*6.416,53*
Límite ingresos protección familiar		*7.588,73*		*7.899,87*
Tope máximo pensión (todas las pensiones del Sistema)		*26.087,32*		*27.156,92*

Fuente: Informe económico-financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social, ejercicios 2001 y 2001.

Perspectivas a medio plazo para las pensiones contributivas

Respecto del segundo factor, es decir, el horizonte de un crecimiento moderado en el número de pensiones, cabe recordar que el número de altas de pensiones de jubilación en el Régimen General continuó en 2001 su progresión decreciente, debido a que cada vez son menos los trabajadores que pueden jubilarse anticipadamente, pero también a que cada vez son menos numerosas las generaciones que alcanzan hoy la edad de jubilación, a consecuencia del descenso de la natalidad en el periodo de la guerra civil (en 2001 cumplieron 65 años los nacidos en 1936). Y en menos de diez años la progresión cambiará de signo, porque comenzarán a ingresar en la edad de jubilación actual generaciones más numerosas.

Pensiones no contributivas: principales resultados

Por lo que hace a las pensiones no contributivas, el número en vigor de éstas en julio de 2001 era de 467.362 (sin incluir el País Vasco y Navarra), con un importe, fijado en el Presupuesto del año, de 3.526,46 euros anuales (un 2 por 100 más que en 2000, una vez corregida la de ese año por la desviación del IPC, es decir, un 4,1 por 100 en total) para un beneficiario, y el ya conocido porcentaje adicional del 70 por 100 para cada beneficiario sucesivo conviviente en la unidad familiar. El máximo de rentas de la unidad económica se incrementó en la misma proporción que la pensión. Para 2002 los porcentajes de aumento son los mismos, y quizá podría indicarse que sería factible un mayor esfuerzo para tratar de acercar las cuantías de estas pensiones, así como las correspondientes a las mínimas del Sistema por lo menos al SMI: en 2001, el importe mensual fijado para éste fue de 433,45 euros, 185,27 más que la cuantía mensual de la pensión no contributiva para un beneficiario PNC; en 2002, la diferencia es algo más baja (185,27 euros/mes), pero sólo porque finalmente en 2001 hubo una desviación importante del IPC. Si éste se ajusta a la previsión para el año próximo, esa diferencia aumentará de nuevo.

3.3. El Acuerdo social sobre pensiones de abril de 2001

El primer desarrollo legislativo del Pacto de Toledo, fruto del consenso alcanzado entre los principales grupos políticos, se llevó a cabo mediante la aprobación de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y racionalización del Sistema de la Seguridad Social, que había venido precedida del Acuerdo que, con la misma

denominación, firmaron el día 9 de octubre de 1996 las organizaciones sindicales CCOO y UGT con el Gobierno. Dicho acuerdo, que no obtuvo la adhesión de CEOE, inicia una primera etapa de reformas del Sistema de la Seguridad Social, a la que también corresponderían otros acuerdos y desarrollos normativos posteriores, como el Acuerdo suscrito el 16 de septiembre de 1999 sobre mejora de las pensiones, llevado a los Presupuestos Generales del Estado del año 2000[182].

Un nuevo Acuerdo sobre pensiones suscrito el 9 de abril de 2001, bajo el enunciado de Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social, en el que han sido parte el Gobierno, la CEOE y el sindicato CCOO —esta vez ha faltado el apoyo del sindicato UGT—, pretende dar continuidad a las reformas con nuevos desarrollos de las Recomendaciones del Pacto de Toledo.

La UGT resumió sus objeciones al Acuerdo en lo siguiente: insuficiente dotación inicial del Fondo de Reserva; plazo excesivo para la financiación de los complementos de mínimos con aportaciones públicas; mantenimiento de la desprotección que padecen en la situación de prejubilación los despedidos por mecanismos distintos al ERE; inexistencia de derecho a la jubilación anticipada voluntaria; referencias a la futura consideración de toda la vida laboral para el cálculo de la base reguladora de las pensiones.

En todo caso, el Acuerdo es una realidad y su posterior desarrollo también y así, una vez más, hay que hacer referencia a los objetivos que se persiguen con la serie de reformas a las que ha prestado su apoyo y que se tratan de resumir en las ideas de consolidación y racionalización del Sistema de la Seguridad Social a cuyo fin responderían las que hasta la fecha se han acometido.

[182] El objetivo del Acuerdo de 16 de septiembre de 1999 fue mantener el poder adquisitivo de las pensiones y dar respuesta a la polémica acerca de decisiones adoptadas por alguna Comunidad Autónoma de establecer en su territorio subidas adicionales de las pensiones no contributivas superiores a las previstas en los Presupuestos Generales del Estado. El Real Decreto 2064/1999, de 30 de diciembre (BOE de 31 de diciembre), estableció con carácter general una subida de las pensiones del sistema del 2 por 100, igual a la inflación prevista y una paga extraordinaria para todos los pensionistas con el fin de compensar el 0,9 por 100 de desviación de los precios en 1999 y su consolidación en el año 2000. Véase Memoria del Consejo Económico y Social del año 1999, págs. 539 y ss.

Retomando los compromisos del anterior Acuerdo de 1996, se puede observar con cierta mayor perspectiva las orientaciones del nuevo Acuerdo de 2001. En resumen, los que se asumieron en el primero eran los siguientes:

— Separación y clarificación gradual las fuentes de financiación, a cuyo efecto las prestaciones de naturaleza no contributiva pasarían a ser financiadas exclusivamente a cargo del Estado.

— Constitución de reservas, con cargo a los excedentes de las cotizaciones sociales.

— Equiparación gradual de las bases máximas de cotización de los grupos 5 a 11.

— Ampliación progresiva del periodo de determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación, hasta situarse en los últimos quince años de cotización, fijándose el periodo de carencia «cualificada» en dos años de cotización dentro de los últimos quince años. Además, se ajusta la proporcionalidad de los años de cotización sobre el porcentaje aplicable para la determinación de la cuantía de la pensión.

— Previsión de elaboración de una lista de enfermedades, en orden a dotar de mayor seguridad jurídica la calificación de las situaciones de incapacidad permanente.

— Transformación de la pensión de incapacidad permanente en pensión de jubilación en el momento en que sus beneficiarios cumplan la edad de sesenta y cinco años.

— Equiparación gradual de las pensiones mínimas de viudedad de los beneficiarios menores de sesenta años a las previstas para beneficiarios con edad entre los sesenta y los sesenta y cuatro años.

— Ampliación de los límites de edad para las pensiones de orfandad, hasta los veintiún o veintitrés años de edad, según las circunstancias.

— Revalorización de las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad contributiva en función del índice de precios al consumo para cada año, así como compensación o absorción para los casos de discordancia entre el índice previsto y el real.

Al llegar el año 2001, estos compromisos presentaban distinto grado de cumplimiento y, otro tanto, las Recomendaciones del Pacto de Toledo, en cuyo marco se insertaban. El desarrollo desigual que han tenido puede atribuirse en unos casos a la insuficiente concreción de algunos objetivos, formulados como orientaciones genéricas, al carácter gradual de las medidas acordadas y en algún caso —como podría suceder con la elaboración del listado de enfermedades para las situaciones de incapacidad permanente—, a las dificultades técnicas y jurídicas de su puesta en práctica[183].

El Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de la Seguridad Social de 9 de abril de 2001, en la línea de las Recomendaciones del Pacto de Toledo, pretende continuar la tarea de consolidación y búsqueda de la viabilidad presente y futura del sistema público de pensiones, mediante la racionalización del gasto.

La concreción de los distintos aspectos comprometidos ha requerido la aprobación de diversas reformas legales además de otras decisiones del Gobierno que han sido adoptadas a lo largo del año.

El Acuerdo de abril de 2001 tiene una vigencia temporal limitada a tres años, esto es, concluirá en el año 2004, salvo en aquellos supuestos o medidas para los que se establece en el propio texto del Acuerdo una duración diferente. Esta vigencia temporal limitada es coherente con la concepción subyacente al proceso de reformas iniciado con el Pacto de Toledo, según la cual no es posible una total estabilidad de las reformas de un sistema que, como el de la Seguridad Social, resulta ser tan dependiente de factores en constante evolución, como son el empleo o la demografía, entre otros. Por eso, la Recomendación 15.ª del Pacto de Toledo ya preveía el análisis y seguimiento de la evolución del sistema como necesidad permanente para su adaptación a los cambios y, así, señalaba que «las actuales previsiones pueden alterarse significativamente en las próximas décadas». Por lo mismo, señalaba que «resulta del máximo interés que se utilicen instrumentos, en el Gobierno y en el Parlamento, que realicen un seguimiento y una evaluación periódica de la evolución de las magnitudes que intervienen en el equili-

[183] Para un seguimiento de la plasmación de las reformas del sistema a partir del Pacto de Toledo y en concreto del desarrollo del Acuerdo de 1996, véase la Memoria del Consejo Económico y Social, capítulo III, de los años 1997, 1998, 1999 y 2000.

brio financiero del sistema para operar, con las intervenciones que fueran requeridas, en cualquier eventualidad. Esta información se trasladará a los agentes sociales».

Desde esta perspectiva, el Acuerdo de abril de 2001, suscrito en el marco de las Recomendaciones del Pacto del Toledo y del Acuerdo Social de octubre de 1996 y, por tanto, en la senda del objetivo de consolidación del Sistema, declara la necesidad de que los modelos de Seguridad Social se embarquen en una vía de reformas que permitan su modernización en función de la evolución de las necesidades sociales. Reformas que deben incidir de manera positiva sobre los dos apoyos esenciales del Sistema: el crecimiento económico y la creación de empleo. Además, expresamente se alude al diálogo social como instrumento sustancial en la definición y puesta en marcha de las adaptaciones necesarias.

El Acuerdo de 2001 ha dado un nuevo impulso a compromisos que estaban pendientes tras el desarrollo y aplicación del Acuerdo de 1996, como aquellas cuestiones directamente relacionadas con la financiación: separación de fuentes, complementos a mínimos de pensiones, dotación del fondo de reserva, mejora de prestaciones y posible reducción de cotizaciones sociales. También se han abordado de forma especial otros temas con el fin de hacer frente a nuevos retos motivados por los cambios sociales, como al envejecimiento de la población y los problemas que acarrea en el conjunto del sistema. Así, en el caso de la jubilación, las reformas que se ponen en marcha son de cierto calado. Entre otras reformas, se intensifica el criterio de contributividad de las prestaciones de vejez y, en conexión con el sistema de empleo, se flexibiliza el acceso a la jubilación laboral y su configuración legal, con el objetivo de prolongar la vida activa y atender a las nuevas necesidades surgidas de una distinta estructura del mercado de trabajo con efectos sobre la protección social[184]. Otras novedades e iniciativas del Acuerdo se refieren a la continuación del proceso de convergencia de los Regímenes Especiales, a nuevas medidas de lucha contra el fraude o tratan de perfeccionar la regulación de la responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones con la Seguridad Social. La previsión social complementaria se aborda con el compromiso de avan-

[184] Sobre esta importante cuestión véase Informe del CES 2/2000, Vida laboral y prejubilaciones.

zar en la temática referida a la misma, según expresan los firmantes en la introducción al Acuerdo, lo que se refleja en el contenido del apartado XIII. La creación de la Agencia de la Seguridad Social, según ya contemplaba la Recomendación 7.ª del Pacto de Toledo, cierra el elenco de principales materias del nuevo Acuerdo.

I. Separación de las fuentes de financiación

Compromisos y medidas del Acuerdo de pensiones de 2001

El Pacto de Toledo inició el proceso de separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social. En atención a esta previsión, el artículo 86.2 de la Ley General de la Seguridad Social, en su redacción dada por la mencionada Ley 24/1997, determina que «la acción protectora de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva y universal, se financiará mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social», mientras que las prestaciones contributivas y los gastos derivados de su gestión y funcionamiento serán financiados «básicamente» con los recursos derivados de las cotizaciones o de las aportaciones del Estado para atenciones específicas.

Sin embargo, aprobados los Presupuestos Generales del Estado del año 2001, aún no se había efectuado el proceso de separación, mediante la consolidación de los niveles contributivos y no contributivos, y así las transferencias del Estado, en el año 2001, si bien cubren la asistencia sanitaria, las pensiones no contributivas, las prestaciones familiares por hijo a cargo, las de la LISMI, las jubilaciones anticipadas y los servicios sociales, apenas se hacen cargo de los complementos a mínimos de las pensiones.

Por ello, reiterando la Recomendación 1.ª del Pacto de Toledo, el Acuerdo de 2001 establece en su primer apartado, el compromiso de culminar el proceso de separación de los recursos para la financiación de la acción protectora de la Seguridad Social, a través de las modificaciones precisas en la legislación (art. 86.2 y disposición transitoria 14.ª del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social), para la ubicación definitiva de los complementos a mínimos. Para ello, se determina expresamente que se fijarán en las Leyes de Presupuestos sucesivas aportaciones del Estado, hasta la financiación total de tales complementos con cargo a las aportaciones del Estado lo que se llevará a efecto en un plazo que no superará los doce años.

Este primer punto del Acuerdo, relativo a la separación de fuentes de financiación del sistema de protección social, ha comenzado a cumplirse en los Presupuestos Generales del Estado del año 2002. La Ley 23/2001, de 29 de diciembre de los Presupuestos Generales del Estado del año 2002, establece una dotación del Estado de 306 millones de euros (casi 51.000 millones de pesetas) para financiar los complementos a mínimos de las pensiones. El Presupuesto contempla también la financiación por parte del Estado en su totalidad de los servicios sociales y sanitarios no contributivos del Instituto Social de la Marina, por importe de 121,6 millones de euros.

II y III. Fondo de reserva y Aplicación de excedentes

La Recomendación 2.ª del Pacto de Toledo señalaba que el sistema contributivo debe presentar presupuestos equilibrados y que el sistema de pensiones precisa de la constitución de reservas que atenúen los efectos de los ciclos económicos. Por ello, en su caso, los excedentes que pudieran existir en los ejercicios presupuestarios de los momentos de bonanza deberían ser utilizados para constituir, fondos de equilibrio que permitan actuar en los momentos bajos del ciclo sin acudir a incrementos de las cotizaciones.

El Acuerdo de 2001 establece que, como elemento de garantía y consolidación del Sistema de la Seguridad Social, se considera que el Gobierno, previa consulta con las organizaciones sociales y, de acuerdo con las posibilidades económicas de cada momento y la situación económica, debería destinar prioritariamente los excedentes en cotizaciones sociales, procedentes de las liquidaciones presupuestarias, a la dotación del Fondo de Reserva.

El Acuerdo fija la cuantía que debe alcanzar este Fondo en una mensualidad ordinaria del total de pago de prestaciones periódicas que realiza la Tesorería General de la Seguridad Social, más el prorrateo de las pagas extraordinarias, mensualidad que se estima se situará en el año 2004 en torno a los 800.000 millones de pesetas, si bien, de conformidad con las orientaciones del Plan de Estabilidad, se considera deseable que su cuantía alcance un importe de un billón de pesetas.

Plasmación de esta recomendación fue el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de octubre de 2001, por el que se dotó con

300.000 millones de pesetas (1.803 millones de euros) el Fondo de Reserva de la Seguridad Social en el año 2001[185]. Tras el citado Acuerdo, el Fondo contaba con 404.686 millones de pesetas, de los que 100.000 correspondían a la dotación presupuestaria realizada en el año 2000; 300.000 a la realizada para el 2001 y 4.686 millones correspondientes a los rendimientos obtenidos por la inversión del Fondo en activos financieros públicos.

Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de abril de 2002, se realiza una dotación de 3.575 millones de euros (casi 595.000 millones de pesetas), con lo que ya se habría alcanzado el billón de pesetas previsto en el Acuerdo para 2004. Ello supone que el Fondo cuenta con una mensualidad ordinaria del total de pago de pensiones, más el correspondiente prorrateo de las pagas extraordinarias, que era lo que los firmantes del Acuerdo de abril de 2001 se propusieron alcanzar.

El Acuerdo contiene la previsión de que el Gobierno, en el plazo máximo de un año, y previa consulta con la Comisión de Seguimiento, dicte las normas precisas que han de regular aspectos esenciales, del Fondo, como los mecanismos de inversión, los instrumentos de control y rendición de resultados, así como los supuestos de realización del Fondo, respecto a los que se señala que deberían limitarse a situaciones estructurales de déficit financiero del Sistema de la Seguridad Social en el nivel contributivo de las prestaciones

El apartado segundo del Acuerdo se refiere a la aplicación de los excedentes considerando que «sería un elemento útil de garantía para la consolidación del Sistema de la Seguridad Social que el Gobierno, previa consulta a las organizaciones sociales, de acuerdo a las posibilidades económicas de cada momento y a la situación económica prevista, dedicase prioritariamente a la dotación del Fondo de Reserva los excedentes en cotizaciones sociales provenientes de las liquidaciones presupuestarias. Ahora bien, se previene que, a la vez que se dota al citado Fondo, y previa consulta a la Comisión de Seguimiento, establecerá el destino de los excedentes

[185] Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de octubre de 2001, por el que se amplía la dotación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y se autoriza una materialización financiera adicional.

si los hubiere, de forma equilibrada a la mejora de las prestaciones y a la reducción de las cotizaciones sociales.

A lo largo del año 2001, los excedentes en cotizaciones se han dedicado prioritariamente a la dotación del Fondo de Reserva y también se han mejorado algunas prestaciones, como la viudedad, la orfandad, además de aplicarse a bonificaciones y exenciones de cotización dentro del programa de fomento de empleo.

Por su parte, la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, ha modificado el apartado 1 del artículo 91 del TRLGSS, en cuya virtud se han completado las previsiones sobre el fondo de reserva.

IV. Jubilación flexible

La jubilación, que se pretende dotada de los caracteres de flexibilidad y gradualidad, aparece como uno de los principales temas sustantivos del Acuerdo, en el que se compromete la modificación de la regulación de la pensión, con el fin de incentivar la prolongación de la vida activa de los trabajadores. Además, se aborda la reforma de las condiciones de acceso a la jubilación anticipada.

Esta era una línea ya contemplada en la Recomendación 1.ª del Pacto de Toledo, en cuya virtud la disposición adicional 26.ª de la Ley General de la Seguridad Social, en su redacción dada por la Ley 24/1997, facultó al Gobierno para «otorgar desgravaciones, o deducciones de cotizaciones sociales, en aquellos supuestos en que el trabajador opte por permanecer en activo, una vez alcanzada la edad de sesenta y cinco años, con suspensión proporcional al percibo de la pensión», añadiendo, a continuación, que «la regularización de los mismos se hará previa consulta a las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas».

El Acuerdo va más allá y concreta las medidas de reforma que, para lograr una mayor permanencia en la actividad, habría que introducir en la legislación laboral y de Seguridad Social. Se confirma el mantenimiento de los 65 años como edad mínima general de acceso a la pensión de jubilación. Pero, para alargar por encima de esa edad la permanencia en el empleo, el Gobierno se compromete a introducir las oportunas modificaciones legales:

— Compatibilidad entre el percibo de una pensión de jubilación y el desarrollo de actividades laborales desde el momento en que se comience a percibir una pensión de jubilación a cargo de la Seguridad Social, para lo que se modificará la actual regulación de la jubilación parcial[186].

— Exoneración del pago de cotizaciones sociales por contingencias comunes de los trabajadores de 65 o más años.

— Acceso a las pensiones de incapacidad permanente aunque el trabajador tenga 65 años o más y reúna las condiciones de acceso a la pensión de jubilación, cuando la causa originaria de la incapacidad derive de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional.

— No extinción del subsidio por desempleo para mayores de 52 años por el hecho de que el beneficiario alcance la edad a la que pueda tener derecho a una jubilación contributiva.

— A efectos del cálculo de la pensión de jubilación, la base de cotización a partir de los 65 años no podrá verse incrementada respecto a la del ejercicio anterior en un porcentaje superior al índice de precios al consumo más dos puntos.

Las anteriores medidas se aplicarían, salvo la referida al subsidio de desempleo, a los trabajadores incluidos en cualquiera de los Regímenes del Sistema de la Seguridad Social.

— Desarrollo de medidas que posibiliten que el porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión de jubilación pueda superar el 100 por 100 respecto a aquellos trabajadores que permanezcan en activo más allá de los 65 años de edad y 35 de cotización.

Por lo que respecta al acceso a la jubilación anticipada, las limitaciones del sistema vigente, así como la necesidad de medidas

[186] El Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social para el año 2002, cuyo texto fue objeto del Dictamen 3/2001 del CES, aprobado en el Pleno de 3 de octubre de 2001, prevé la modificación del artículo 166 de la LGSS, con objeto de dar acogida legal a esta medida del Acuerdo de pensiones de 2001.

para su superación ya fueron puestas de manifiesto por el Consejo Económico y Social en el Informe 2/2000, sobre Vida laboral y prejubilaciones. Se puede observar que buena parte de las iniciativas acogidas en este nuevo Acuerdo responden a la filosofía de las recomendaciones contenidas en el citado Informe.

El Acuerdo de 2001 otorga al derecho a la jubilación anticipada carácter general, de forma que su ejercicio no se limita a determinados motivos históricos, como ocurría con anterioridad. No obstante, se respeta y mantiene, por aplicación del derecho transitorio, el acceso a la jubilación a partir de los 60 años. Además, se amplía la posibilidad de acogerse a la jubilación anticipada a los trabajadores afiliados a la Seguridad Social con posterioridad al 1 de enero de 1967, a partir de los 61 años, y siempre que reúnan las siguientes condiciones:

— Estar incluidos en un Régimen de la Seguridad Social que contemple el derecho de la jubilación anticipada[187].

— Acreditar un período mínimo de cotización efectivo de 30 años[188].

— Involuntariedad del cese en el trabajo y, en el caso de despido colectivo, sujeción al correspondiente expediente de regulación de empleo.

— En el supuesto de extinción de contratos de trabajo derivados de un expediente de regulación de empleo, promovidos por empresas que no se encuentren incursas en un procedimiento concursal, aquél deberá llevar como anexo un acuerdo en cuyas cláusulas se obligue a financiar un convenio especial con la Tesorería General hasta la edad de 65 años, y cuyo coste deberá ser soportado, salvo pacto en contrario, por empresarios y trabajadores en la misma proporción en que se cotiza por contingencias comunes en el Régimen General de la Seguridad Social.

[187] Lo que entraña dejar al margen del derecho a la jubilación anticipada a los trabajadores del régimen especial de trabajadores autónomos, los empleados de hogar, y los del régimen especial agrario.

[188] Destaca en este aspecto la importante diferencia con el régimen de la jubilación anticipada prevista en el derecho transitorio, en la que bastarían quince años cotizados, incluyendo, en su caso, las cotizaciones correspondientes a las pagas extraordinarias.

— Encontrarse inscrito el trabajador en el INEM como demandante de empleo durante un plazo, al menos, de seis meses a la fecha de solicitud de jubilación anticipada.

— Respecto al coeficiente reductor aplicable a la pensión de jubilación cuando se acceda a una edad inferior a los 65 años, se suaviza el régimen previsto en el derecho transitorio, y, con criterios de contributividad, se prevé la siguiente escala:

Años cotización efectiva acreditada	**Por cada año que falte para 65 años (%)**
40 o más	6,0
39-38	6,5
37-35	7,0
34-31	7,5
30 o menos	8,0

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, adelantó algunos cambios orientados hacia la flexibilidad y gradualidad del acceso a la jubilación. Además de modificar la regulación del contrato de relevo, derogó la disposición adicional décima del Estatuto de los Trabajadores, haciendo desaparecer su previsión respecto a la utilización de la jubilación forzosa como medida de fomento de empleo y el programa de fomento del empleo del año 2001, incluido en dicha ley, también incentivó la contratación y permanencia de trabajadores de más edad (a partir de 55 años). Pero ha sido el Real Decreto-Ley 16/2001, de 27 de diciembre, de Medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, el que, al reformar la Ley General de la Seguridad Social, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 1 de junio, ha materializado legalmente las medidas pactadas sobre la jubilación gradual y flexible. La nueva regulación de la jubilación inicia su vigencia a partir de 1 de enero de 2001, y se puede afirmar que con ella desaparece la anterior línea divisoria entre actividad y retiro que representaba cumplir 65 años.

El Real Decreto-Ley combina medidas de diverso signo atendiendo a distintas circunstancias y situaciones de los trabajadores de edad en el mercado de trabajo. Así, al mismo tiempo que se am-

plían las hasta ahora restringidas posibilidades de acceso a la jubilación anticipada (limitada a los trabajadores cotizantes al Mutualismo Laboral con anterioridad al 1 de enero de 1967) se pretende evitar la expulsión automática del mercado de trabajo por el mero cumplimiento de la edad de jubilación ordinaria o la utilización sistemática de las prejubilaciones como instrumento de solución de crisis y reestructuraciones.

Por primera vez en nuestro ordenamiento se incentiva de manera efectiva la permanencia en el empleo cumplidos los 65 años. Para ello, junto a otras medidas, se modifica el artículo 165 del TRLGSS a fin de reconocer la compatibilidad del disfrute de la pensión de jubilación contributiva con el trabajo del pensionista. El nuevo texto del precepto establece que «no obstante lo anterior, las personas que accedan a la jubilación podrán compatibilizar el percibo de la pensión con un trabajo a tiempo parcial (…). Durante dicha situación, se minorará el percibo de la pensión en proporción inversa a la reducción aplicable a la jornada de trabajo del pensionista en relación a la de un trabajador a tiempo completo comparable». La anterior previsión se completa con la novedad que supone la posibilidad de mejorar la cuantía de la pensión de jubilación cuando el interesado acredite 35 años de cotización (en cuyo caso la cuantía de la pensión será del 100 por 100 de la base reguladora, límite máximo vigente hasta la entrada en vigor de esta norma), en un 2 por 100 adicional por cada año completo que se haya cotizado desde el cumplimiento de los 65 años o desde la fecha en que se haya acreditado dicho periodo de cotización. Para ello, se ha añadido un nuevo apartado al artículo 163 del TRLGSS, en la redacción debida a la reforma del mismo por la Ley 24/1997, de 15 de julio[189].

En el mismo sentido, se introducen modificaciones en la incapacidad permanente mediante una nueva redacción del artículo 138

[189] De acuerdo con el apartado 1 del artículo 163 del TRLGSS, la cuantía de la pensión de jubilación, en su modalidad contributiva, se determinará aplicando a la respectiva base reguladora, los porcentajes siguientes: por los primeros quince años cotizados: el 50 por 100; por cada año adicional, comprendido entre el decimosexto y el vigésimo quinto, ambos incluidos: el 3 por 100; por cada año adicional de cotización, a partir del vigésimo sexto: el 2 por 100, sin que el porcentaje total aplicable a la base reguladora pueda superar, en ningún caso el 100 por 100, salvo lo dispuesto en el nuevo apartado cuando se acceda a la pensión de jubilación a una edad superior a los 65 años.

del TRLGSS, en virtud de la cual, la imposibilidad de reconocer el derecho a las prestaciones derivadas de tal situación cuando el trabajador tenga 65 años y reúna los requisitos para acceder a la jubilación, sólo se mantiene en el caso de que la incapacidad derive de contingencias comunes, porque si deriva de contingencias profesionales sí se podrá acceder a la incapacidad permanente aunque se hayan cumplido 65 años y se reúnan los requisitos para poder jubilarse.

Por otro lado, también se modifica la protección por desempleo en el nivel correspondiente al subsidio de trabajadores mayores de 52 años, de manera que su duración deja de estar determinada por el momento de alcanzar la edad que permita al trabajador acceder a una pensión contributiva de jubilación, momento que se configura como de duración máxima del subsidio.

También se refuerza la protección de los trabajadores desempleados como consecuencia de un expediente de regulación de empleo promovido por empresas que no se encuentren incursas en un procedimiento concursal, al establecer la obligación de abonar las cuotas destinadas a financiar un convenio especial con la Tesorería General y hasta que el trabajador cumpla la edad de sesenta y cinco años. Hasta los 61 años del trabajador, su coste correrá a cargo del empresario, mientras que a partir de dicha edad lo hará a cargo del trabajador. Para ello, se ha añadido un nuevo apartado al art. 51 del Estatuto de los Trabajadores en el que se recoge la obligación de abonar las cuotas destinadas a la financiación de un convenio especial respecto de los trabajadores con 55 años o más que no tuvieran la condición de mutualistas el 1 de enero de 1967[190].

Las reformas de la jubilación en el campo de la Seguridad Social se han visto reflejadas en la nueva regulación del apenas usado instrumento de tránsito gradual a la jubilación, el contrato de relevo, modificado sustancialmente por la Ley 12/2001, tal como se ha expuesto al tratar de la reforma laboral en el capítulo II, epígrafe 4[191]. Con el fin de hacer su utilización más atractiva a las empresas, se

[190] El artículo 7 del Real Decreto-Ley 16/2001, de 27 de diciembre, ha añadido una nueva disposición adicional, la trigésima primera, al TRLGSS, regulando el régimen jurídico del convenio especial en determinados expedientes de regulación de empleo.

[191] Artículo 1.7 de la Ley 12/2001, que da nueva redacción al artículo 12.6 del ET.

ha dotado de mayor flexibilidad a esta figura que pierde su actual prácticamente total correspondencia con la vacante dejada por el trabajador que accede a la jubilación parcial. Ni el tiempo de trabajo, ni sobre todo el puesto de trabajo, tendrán que guardar identidad con el que deja vacante el jubilado. Como únicos límites se establece que la duración de la jornada del relevista será como mínimo la de la jornada dejada vacante, pudiendo celebrarse a tiempo completo o a tiempo parcial, incluso ser la jornada simultánea a la del jubilado. El puesto de trabajo podrá ser el mismo del trabajador sustituido «o uno similar», entendiéndose por tal el desempeño de tareas correspondientes al mismo grupo profesional o categoría equivalente. La duración del contrato podrá ser indefinida o temporal, hasta que alcance el sustituido la edad de jubilación, pudiendo prorrogarse si éste prolongara más allá de dicha edad su permanencia en la actividad.

Además, completando el conjunto de medidas destinadas a promover una prolongación de la vida laboral, se han aprobado, en el marco de programas de fomento de empleo, bonificaciones de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes por la contratación indefinida de empleados mayores de 45 años, introduciéndose como novedad, a partir del Programa de Fomento de Empleo para el año 2001, una escala de edades dentro de este colectivo, de forma que la bonificación será más cuantiosa cuánto mayor sea el trabajador, estableciéndose al efecto en un principio dos grupos de edad: 45-55 (50 por 100 primer año de vigencia del contrato; 45 por 100 resto), 55-65 (55 por 100 primer año; 50 por 100 resto)[192]. Asimismo, el Real Decreto-Ley 16/2001 introduce una nueva bonificación para los contratos indefinidos suscritos con trabajadores mayores de 60 años que cuenten con 5 años de antigüedad en la empresa, compatible con las bonificaciones establecidas con carácter general en los Programas de Fomento del Empleo: 50 por 100 de la aportación empresarial por contingencias comunes más un incremento del 10 por 100 en cada ejercicio hasta un máximo del 100 por 100[193]. Para los mayores de 65 o más años, el mismo Real Decreto-Ley ha establecido la exoneración total de cuotas de Seguridad Social, tanto de la parte empresarial como de la

[192] Artículo 4 de la Ley 12/2001.

[193] A tal fin, se añade un nuevo apartado a la disposición adicional cuarta de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.

del trabajador por contingencias comunes salvo por Incapacidad Temporal, respecto de los trabajadores por cuenta ajena o asimilados con contrato indefinido, y con 35 o más años de cotización efectiva. La misma previsión se contempla respecto de los trabajadores por cuenta propia o autónomos.

Por último, y en coherencia con el nuevo enfoque dado a la jubilación, el acceso a la jubilación anticipada se transforma en una opción que se vincula estrechamente a la situación de desempleo, es decir, es una vía concebida para hacer frente a graves dificultades de ocupabilidad de ciertos trabajadores. Con esta finalidad, se articulan medidas complementarias de Seguridad Social destinadas a paliar posibles carencias en la protección de los desempleados de más edad en tanto encuentran un empleo o acceden a la jubilación.

Los destinatarios de la nueva vía de acceso a la jubilación anticipada, conforme al nuevo apartado del artículo 161 del TRLGSS, son los trabajadores mayores de 61 años afiliados a la Seguridad Social con posterioridad a 1 de enero de 1967 que reúnan un periodo mínimo de cotización de 30 años y consten inscritos como desempleados con una antigüedad mínima de seis meses, siempre que el cese en el trabajo, como consecuencia de la extinción del contrato de trabajo, haya sido involuntario. En todo caso, y al igual que se ha venido haciendo hasta ahora, el acceso a la jubilación anticipada implica una reducción en la pensión mediante la aplicación de una escala de coeficientes reductores por cada año o fracción de año que falten para alcanzar la edad ordinaria de jubilación, que varían entre el 8 y el 6 por 100. Además de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen General, pueden acogerse a esta vía los trabajadores por cuenta ajena incluidos en los Regímenes Especiales de la Minería del Carbón y de Trabajadores del Mar. No es aplicable, por tanto, esta fórmula ni a los trabajadores del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos ni al de Empleados de Hogar.

V. Contributividad y equidad del sistema

La Recomendación 9.ª del Pacto de Toledo, propone reforzar ambos principios de manera que, sin perjuicio del criterio de solidaridad y de forma gradual, las prestaciones guarden una mayor proporcionalidad con el esfuerzo de cotización realizado y se evi-

ten situaciones de falta de equidad. Esta misma Recomendación estima no obstante, que debe mantenerse un tope máximo de prestación en el sistema público de Seguridad Social. El Acuerdo de abril de 2001 reitera la necesidad de profundizar en los criterios de contributividad, siguiendo los criterios de la anterior Recomendación, si bien, se propone revisar el sistema de cálculo de la base reguladora, de manera que se tenga en cuenta, de forma progresiva, el esfuerzo realizado por el trabajador a lo largo de su vida laboral.

Aunque los firmantes del Acuerdo se comprometen a adoptar las medidas oportunas para un cálculo más idóneo de las prestaciones, se pospone dicho compromiso a la finalización del período transitorio de ampliación de cálculo de la base reguladora hasta los quince años, lo que tendrá lugar en el año 2003, según la reforma de 1997. Mientras tanto, se acuerda estudiar en profundidad el efecto que en las prestaciones ha producido dicha reforma.

VI. Mejora de prestaciones

Las partes del Acuerdo se declaran convencidas de la necesidad de profundizar en la aplicación de la solidaridad, especialmente en las situaciones de mayor necesidad o de cuantía más reducida de pensión, concretamente en las pensiones de viudedad, de orfandad y en las pensiones mínimas.

Así, el Acuerdo propone[194] adoptar algunas medidas en relación con la viudedad y la orfandad.

Pensión de viudedad

— Mejorar de forma general y progresiva el porcentaje aplicable a la base reguladora, que deberá pasar de forma gradual del 45 al 52 por 100.

— En el supuesto de pensionistas con cargas familiares, cuando la pensión de viudedad constituya la principal fuente de rentas, el porcentaje será del 70 por 100.

[194] Debe tenerse en consideración que una parte de la subida prevista vendrá a compensar los complementos a mínimos que vinieran percibiendo sus perceptores.

— Establecer un nuevo marco de compatibilidades, permitiendo el mantenimiento en el percibo de esta pensión aunque el pensionista contraiga nuevas nupcias, siempre que concurran simultáneamente las circunstancias de personas mayores o incapacitadas, de que la pensión de viudedad constituya la principal fuente de ingresos y de que se trate de personas con menores niveles de rentas.

Pensión de orfandad

— Incrementar el límite de edad para su percepción a los 22 años y en caso de orfandad absoluta a 24 años, siempre que el huérfano no trabaje o, si lo hace, que los ingresos no superen el 75 por 100 del salario mínimo interprofesional.

Pensiones mínimas

Incrementar la cuantía de las pensiones mínimas de jubilación con beneficiarios de menos de 65 años y de viudedad para beneficiarios menores de 65 años y las no concurrentes del extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI).

La aprobación del Real Decreto 1465/2001, de 27 de diciembre, de Modificación parcial del régimen jurídico de las prestaciones de muerte y supervivencia, ha incorporado parte sustancial de las anteriores mejoras. Así, se ha incrementado del 45 al 46 por 100, con carácter general, el porcentaje a aplicar a la base reguladora para calcular las pensiones de viudedad. En el caso de viudas con menores rentas y cargas familiares se ha elevado al 70 por 100 el porcentaje a aplicar a la base reguladora para el cálculo de la pensión. La misma disposición ha establecido el derecho a mantener la pensión de viudedad en caso de nuevo matrimonio, cuando concurran determinadas circunstancias, como la edad (mayores de sesenta y un años) o circunstancias (menos de la edad anterior pero situación de incapacidad permanente), además de concurrir requisitos de rentas y cuantías máximas de pensiones de viudedad del perceptor individual y del matrimonio en su caso.

También se han incorporado las mejoras acordadas en la orfandad ampliando la edad de los perceptores de la pensión, hasta los

22 años en caso de muerte de uno de los progenitores y hasta 24 en caso de orfandad absoluta.

VII. Convergencia de Regímenes Especiales

El Acuerdo desarrolla, a este respecto, las Recomendaciones 4.ª y, sobre todo, la 6.ª del Pacto de Toledo, en la que se aconsejaba la simplificación e integración de Regímenes Especiales, reduciendo de forma gradual el número de los existentes y logrando la plena homogenización del sistema público de pensiones.

El Acuerdo de 2001 ha sido más explícito en esta materia y ha propuesto medidas concretas en algunos supuestos Así, en relación al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, se considera conveniente introducir medidas que mejoren su marco de acción protectora, acercándose a la dispensada en el Régimen General ante supuestos homogéneos. Por ello, se acuerda incluir en el RETA la prestación de incapacidad permanente total «cualificada» cuando el trabajador autónomo tenga 55 o más años y no ejerza una actividad ni sea titular de un establecimiento mercantil o industrial. La misma medida se propone para los trabajadores por cuenta propia de los Regímenes Especial Agrario y de Trabajadores del Mar.

La convergencia de regímenes y su simplificación, deberá iniciarse por la inclusión de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y seguirse sucesivamente respeto de los trabajadores autónomos incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar, sin perjuicio de mantener las especialidades que procedan y de instituir los sistemas que se consideren procedentes en materia de afiliación, altas, bajas, cotización y recaudación. Asimismo, se prevé la inclusión dentro de la acción protectora del Régimen de Trabajadores Autónomos de la cobertura de riesgos profesionales, para lo que se establecerán las correspondientes cotizaciones.

Este apartado contempla medidas dirigidas a evitar la discriminación de la mujer agraria en orden a su inclusión en el Régimen Especial Agrario y para asegurar el encuadramiento y afiliación correctos de los trabajadores agrarios. Sobre esta concreta cuestión se

trató en el Informe 4/2000, del Consejo Económico y Social sobre La protección social de las mujeres[195].

Por último se prevé la constitución de una Mesa que tenga por misión el análisis de la integración de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario en el Régimen General.

Durante el año 2001 se han adoptado diversas medidas en las que se ha mejorado la acción protectora del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, de las que son ejemplo la extensión de determinados derechos en relación con la protección de la maternidad-paternidad previstos en la Ley 39/1999, de Conciliación de la vida familiar y laboral, que han sido desarrollados por el Real Decreto 1251/2001 de 16 de noviembre, en cuyo artículo 1 se declara expresamente que las disposiciones relativas al subsidio por maternidad y en la situación de riesgo por embarazo serán aplicables a todos los Regímenes del sistema de la Seguridad Social, sin más particularidades que las expresamente previstas en la citada disposición, dedicando, dentro del capítulo III, una sección a las trabajadoras por cuenta propia y otra a normas comunes aplicables a las trabajadoras por cuenta propia y ajena. Igualmente, la nueva regulación de la jubilación flexible contenida en el Real Decreto-Ley 16/2001, hace extensivas determinadas previsiones a los trabajadores incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos cuando sean compatibles con su situación y características, tal como sucede en el caso de la exención de cuotas por permanencia en la vida activa a partir de los 65 años. Lo mismo sucede con determinadas exenciones y bonificaciones en materia de contratación y fomento de empleo, en las que se han empezado a considerar situaciones propias de dicho Régimen especial, como el supuesto contemplado en el artículo 4 de la Ley 12/2001, en el que se regula el Programa de Fomento del Empleo para el año 2001 y que, igualmente, se reitera en la disposición adicional 4.ª, también referida al Programa de Fomento del Empleo para 2002, recogida en la Ley 24/2001 de 27 de diciembre de Medidas fiscales, administrativas y del orden social. En este supuesto se incentiva tam-

[195] Según se recogió en las conclusiones del Informe, «resulta discriminatorio que las mujeres que dentro de una explotación agraria de carácter familiar realizan actividades diferenciadas que además constituyen una fuente de renta para la misma, no puedan afiliarse al REASS, porque esta misma renta no constituye la principal fuente de ingresos de la unidad familiar.

bién la contratación del primer trabajador con contrato indefinido realizada por un trabajador autónomo que no haya tenido asalariados a su servicio para el desempeño de la actividad profesional.

No obstante, el proceso de convergencia de Regímenes especiales, tal como se contempla en el Pacto de Toledo y en el Acuerdo de 9 de abril de 2001, es a medio y largo plazo, por lo que habrá que esperar algún tiempo para que culmine en la dirección y conforme a los objetivos que los firmantes se han propuesto.

VIII. Dependencia

El fenómeno del envejecimiento en todas sus dimensiones y, en especial, respecto a la evolución de la tasa de dependencia y a su coincidencia con el acortamiento de la vida laboral, fue ampliamente estudiado por el Consejo Económico Social con ocasión del Informe 2/2000, sobre Vida laboral y prejubilaciones. Entre otros problemas relacionados con el envejecimiento se trató sobre las posibles repercusiones en el sistema de protección social y en la organización social (familia e instituciones) del aumento de las situaciones de dependencia de las personas mayores.

El Acuerdo dedica un apartado a esta importante cuestión reconociendo que la solución eficaz habrá de ser compartida por todas las Administraciones Públicas. La Administración General del Estado debe jugar un papel de impulso en la cobertura social de las situaciones de dependencia, contribuyendo de esta forma a garantizar la igualdad, en todo el Estado, en el acceso a prestaciones y programas por parte de las personas dependientes. Ahora bien, se parte de considerar tres planos de la dependencia: las prestaciones económicas sustitutivas de salarios o compensadoras de necesidades que protegen a las personas mayores —función de cobertura del sistema en el ámbito estatal—; el sistema sanitario universalizado que también juega un papel relevante; igualmente, los servicios sociales que, en sus múltiples variantes, completan la atención a la dependencia. Sobre estos dos últimos planos, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales tienen competencias, por lo que es preciso el concierto de las tres Administraciones en la organización de la previsión de la dependencia.

Los firmantes del Acuerdo consideran necesario y así consta en el apartado IX, abrir un periodo de análisis y debate social, con el fin de que, «antes de finalizar la presente legislatura, pueda estar diseñada y aprobada una política de atención a la dependencia con el rango normativo oportuno».

IX. Agencia de la Seguridad Social

Con esta medida se pretende materializar la Recomendación 7.ª del Pacto de Toledo. Para ello, el Gobierno asume el compromiso de remitir a las Cortes Generales, en el plazo máximo de un año, previa consulta con las organizaciones sociales, un Proyecto de Ley de Creación de la Agencia de la Seguridad Social, para la gestión y administración de la Seguridad Social, dotando a su funcionamiento de los principios de simplificación, racionalización, economía de costes y de eficacia social, además de descentralización funcional.

X. Lucha contra el fraude

La Recomendación 5.ª del Pacto de Toledo trató esta importante cuestión de la que, en gran medida, depende la sostenibilidad y consolidación del sistema, en la que entran en juego principios básicos del mismo como la solidaridad, la eficacia o la equidad.

El Consejo Económico y Social, en el Informe 2/1999, sobre La economía sumergida en relación con la Quinta Recomendación del Pacto de Toledo, puso asimismo de manifiesto que, dada la estrecha vinculación entre el empleo irregular, el fraude en las distintas prestaciones, subsidios y cotizaciones, y el sistema español de protección social, para el efectivo cumplimiento de la Quinta Recomendación del Pacto de Toledo, era preciso intensificar la lucha contra las prácticas irregulares.

En esta línea, teniendo como referente también la Recomendación 13.ª del Pacto de Toledo, sobre la mejora de la gestión, el Acuerdo de 2001 vuelve a incidir en algunas materias en las que los firmantes estiman podrían darse situaciones de abuso o irregularidad. De forma expresa se señala la necesidad de mejorar la gestión de la incapaci-

dad temporal (IT), de modo que se de cobertura a las situaciones reales que impiden trabajar en caso de accidente o enfermedad y se evite la utilización indebida de la prestación. Con tal objetivo se proponen medidas concretas dirigidas a: impedir la concatenación abusiva de la IT con la prestación de desempleo; evitar la prolongación de la prestación cuando el trabajador no acuda sin causa justificada a los reconocimientos médicos requeridos por la entidad pagadora; incrementar la coordinación entre las entidades responsables del pago de la prestación y el Insalud y los servicios de salud que permitan un mejor control de las situaciones de IT.

Otras medidas que se propone adoptar son: medidas normativas necesarias para incluir a los trabajadores en el sistema de la Seguridad Social y en el Régimen que corresponda, de forma que se adecue correctamente el encuadramiento a la actividad económica realizada. También se proponen reformas para evitar afiliaciones de trabajadores de forma indebida en el Régimen Especial Agrario. A su vez, deberá estudiarse la situación de las personas que, carentes de las debidas licencias o permisos administrativos de actividad, están encuadradas indebidamente en el sistema.

La Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, ha modificado diversas disposiciones del TRLGSS relativas a la acción protectora en las situaciones de IT y desempleo cuya finalidad sería la lucha contra determinadas formas de fraude en el disfrute de prestaciones. A través de la reforma del artículo 222 del TRLGSS, se ha modificado y en cierta forma reducido la intensidad de la cobertura anterior para cuando ambas prestaciones concurran simultánea o sucesivamente. Como consecuencia de esta reforma, extinguido el contrato de trabajo en situación de IT, el trabajador continuará percibiendo la prestación por incapacidad pero en cuantía igual a la que correspondería por desempleo. Una vez extinguida la IT pasaría a la situación de desempleo y a percibir la prestación correspondiente o el subsidio, pero se descontaría como ya consumida de la prestación por desempleo el tiempo en que haya estado en IT tras finalizar el contrato. Si estando en desempleo se produce una situación de IT, se distinguen dos situaciones. Si se trata de una recaída de un proceso anterior previo a extinguirse el contrato, se percibe la incapacidad en cuantía igual al desempleo y se continúa en dicha situación aunque haya finalizado el periodo de duración de

la prestación por desempleo. Si por el contrario, la incapacidad no es consecuencia de un anterior proceso, al agotar la prestación por desempleo se percibe la prestación de IT en una cuantía equivalente al 75 por 100 del SMI, sin pagas extraordinarias, por tanto, igual al subsidio por desempleo.

También con la misma finalidad se ha incrementado el control que ejercen los servicios de salud sobre las situaciones de incapacidad y en la misma reforma se da nueva redacción al artículo 131.bis del TRLGSS, de manera que el derecho al subsidio se extinguirá, entre otras causas, por la incomparecencia injustificada a cualquiera de las convocatorias para los exámenes y reconocimientos establecidos por los médicos adscritos al Instituto Nacional de la Seguridad Social o a la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. Y con igual motivación, se establece en la nueva redacción del artículo 219 del TRLGSS la obligación de los perceptores de subsidio por desempleo, de que cada vez que se hayan devengado seis meses de percepción del mismo, los beneficiarios deberán presentar una solicitud de prórroga, acompañada de la documentación acreditativa del mantenimiento de los requisitos de acceso a la prestación.

XI. Responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones de la Seguridad Social

Bajo los pilares fundamentales de mantener las garantías del trabajador para acceder a la protección del Sistema de la Seguridad Social, de una adecuada combinación del alcance y consecuencias del incumplimiento de las obligaciones de afiliación y/o cotización por las empresas y de preservar el equilibrio financiero del Sistema de la Seguridad Social, el apartado XI estima conveniente la adopción de las siguientes medidas:

— Adecuar la aplicación del principio de automaticidad de las prestaciones, limitando el anticipo por parte de la entidad gestora colaboradora exclusivamente hasta dos veces y media el salario mínimo interprofesional. Dada la limitación de la cobertura que ello entraña, se prevé la obligación de la Tesorería General de remitir anualmente a cada trabajador un documento-informe en el que se recoja la cuantía y nú-

mero de cotizaciones que consten en su registro fruto de las declaraciones o ingresos efectuados por los empresarios, con el fin de que el trabajador pueda actuar en el menor plazo frente a descubiertos en su cotización.

— Desarrollo normativo del procedimiento declarativo de responsabilidad empresarial, dotándole de eficacia y agilidad, y en el que se atribuyan las competencias necesarias a este respecto a las entidades gestoras, fundamentalmente en relación con las prestaciones que reconoce el sistema de Seguridad Social.

— Condicionar el reintegro por el Instituto Nacional de la Seguridad Social a las Mutuas del importe de las prestaciones anticipadas por las mismas a que, con carácter previo, se proceda a la declaración administrativa o judicial de insolvencia del empresario declarado responsable.

La primera de las medidas ha sido aprobada mediante la reforma del artículo 126 del TRLGSS, en cuya virtud, el anticipo de las prestaciones, en ningún caso, podrá exceder de la cantidad equivalente a dos veces y media el importe del salario mínimo interprofesional vigente en el momento del hecho causante o, en su caso, del importe del capital coste necesario para el pago anticipado, con el límite indicado por las Entidades gestoras, Mutuas o Servicios.

Igualmente, la previa declaración administrativa o judicial de insolvencia como condición para el reintegro por el Instituto Nacional de la Seguridad Social del importe de prestaciones ha sido expresamente recogida en la nueva redacción del mismo precepto. También mediante un nuevo apartado se ha establecido que corresponde a la Entidad Gestora competente la declaración en vía administrativa de la responsabilidad en orden a las prestaciones, cualquiera que sea la prestación de que se trate, así como de la Entidad que, en su caso, deba anticipar aquélla o constituir el correspondiente capital-coste.

XII. Reducciones y bonificaciones en la cotización

En este apartado se prevé desarrollar medidas de política de empleo dirigidas, bien a la conciliación de la vida laboral y familiar,

bien a la integración o permanencia en la vida laboral activa de los trabajadores de mayor edad.

En cuanto a la conciliación de la vida laboral y familiar, el Acuerdo amplía las bonificaciones a trabajadoras en activo. Así, en los supuestos de suspensión de contrato de trabajo por maternidad cuando se produzca la reincorporación, los empresarios tendrán derecho a una bonificación del 100 por 100 de la aportación empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes durante el período máximo de un año.

Por lo que se refiere a los incentivos dirigidos a la inserción o permanencia laboral de los trabajadores de más edad se acordaba que los trabajadores contratados con 55 años o más y con una antigüedad en la empresa de cinco o más años, gozasen de una bonificación o reducción gradual de la aportación empresarial en la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes, salvo en lo que se refiere a la incapacidad temporal, hasta cumplir los 65 años.

Esta medida habría de ser efectiva a partir del 1 de enero del año 2002, de forma que las bonificaciones-reducciones de la cuota patronal por contingencias comunes sean del 50 por 100 respecto de los trabajadores de 60 años, aumentando gradualmente de modo que a los 65 años de edad alcancen el 100 por 100. Las reducciones deberían extenderse sucesivamente hasta ser de aplicación a las cotizaciones del colectivo de trabajadores con más de 55 años.

Asimismo, con la finalidad de incentivar la prolongación de la actividad laboral más allá de los 65 años (en línea con el apartado IV del Acuerdo), se preveía exonerar del pago de cotizaciones sociales por contingencias comunes, salvo en lo que se refiere a la incapacidad temporal, a los trabajadores que voluntariamente decidieran la continuidad o la reiniciación de la actividad laboral, tuvieran una edad superior a 65 años y acreditaren 35 años efectivos de cotización.

Las anteriores previsiones han sido puestas en vigor a partir de la fecha prevista como se ha visto al comentar la aplicación y el desarrollo normativo de los apartados II y IV del texto del Acuerdo.

En todo caso, hay que señalar que las citadas modificaciones se volverán a financiar con cargo a las cotizaciones al INEM, criterio que el CES ha cuestionado en otras ocasiones[196].

XIII. Previsión Social Complementaria

Este apartado da continuidad a la Recomendación 14ª del Pacto de Toledo en la que se afirma que el sistema público de Seguridad Social puede complementarse voluntariamente por sistemas de ahorro y protección social, tanto individuales como colectivos, externos a la Seguridad Social, que tengan por objetivo exclusivo mejorar el nivel de prestaciones que les otorga la Seguridad Social Pública. En este mismo sentido, el Consejo Económico y Social, en su Informe 2/2000, señaló la necesidad de fomentar la previsión social complementaria —objetivo en el que la negociación colectiva tiene un importante papel que desempeñar—, como instrumento adicional a las pensiones del sistema público, tanto de las resultantes de la jubilación ordinaria, como de la jubilación anticipada.

El Acuerdo de 2001 considera necesario introducir modificaciones en el marco regulador vigente en una triple dirección:

— Potenciación de los planes de pensiones de empleo, facilitando la incorporación de las Pymes y de los empresarios individuales a planes de promoción conjunta o, en su caso, propios.

— Mejora de la interacción de los planes de pensiones de empleo con la negociación colectiva, lo que deberá realizarse en el marco del diálogo social y de la compatibilización del ámbito supraempresarial de negociación con los acuerdos a nivel de empresa.

— Definición de las contingencias previstas en la normativa de planes de pensiones.

[196] Así, en el Dictamen 5/2000, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, se decía que «en línea con lo establecido en la Recomendación Primera del Pacto de Toledo, el CES considera que es necesaria una mayor aportación del Estado (vía impuestos) para financiar el conjunto de las políticas de empleo del Servicio Público de Empleo, de manera que el Programa de Fomento de Empleo no se financie exclusivamente con las cotizaciones sociales por desempleo».

Sobre esta materia, se han adoptado diversas medidas que se tratan más en extenso en un siguiente epígrafe.

XIV. Comisión de Seguimiento

El Acuerdo crea una Comisión de Seguimiento, integrada por las partes firmantes, al objeto de analizar y hacer su seguimiento, en particular, así como la evolución del Sistema de la Seguridad Social, en general.

La Comisión, fue constituida el 9 de mayo de 2001, y viene realizando sus funciones durante la vigencia del Acuerdo.

3.4. La previsión social complementaria: los planes y fondos de pensiones

3.4.1. **Reformas legislativas**

Como reiteradamente se ha recogido, en abril de 2001 se firmó el Acuerdo sobre el desarrollo del Sistema de Seguridad Social. Dicho Acuerdo establecía, entre otros aspectos, la conveniencia de potenciar los planes de pensiones, lo cual requiere modificaciones legislativas orientadas a facilitar su desarrollo e implantación. Las primeras reformas, que no agotan por lo demás los contenidos a desarrollar, fueron acometidas principalmente en la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social; si bien no han sido tratadas en la Comisión de seguimiento del Acuerdo, por lo que no se puede afirmar que aquéllas comporten un desarrollo del mismo.

Las modificaciones más relevantes atañen a la materia fiscal y a la Ley de Planes y Fondos de Pensiones.

A) Modificaciones fiscales

— Se suprimen los anteriores límites porcentuales en las aportaciones a Planes de Pensiones (el 25 y el 40 por 100 para los mayores de 52 años) y se mantienen los límites cuantitativos actuales de 7.212,15 euros con carácter general.

— Se aumenta en 1.202,02 euros el límite cuantitativo general (7.212,15 euros) por cada año que el contribuyente exceda de 52 años de edad, hasta un importe máximo de 22.838,46 euros para partícipes de 65 o más años (frente a los 601,01 euros actuales).

— Se permite que cualquier contribuyente pueda realizar aportaciones a Planes de Pensiones, aunque las rentas que obtenga sean distintas a las del trabajo o de actividades económicas.

— Se suprime el límite conjunto de planes individuales y planes de empleo. Según ello, una persona podría realizar o recibir de su empresa aportaciones a un Plan de Empleo, con el límite de 7.212,02 euros, y adicionalmente realizar aportaciones a un Plan Individual con ese mismo límite.

— Se permite a los empresarios individuales realizar aportaciones a Planes de Pensiones de Empleo, sin imputarlas fiscalmente a éstas.

— Se establece una nueva deducción de la cuota integra del Impuesto sobre Sociedades, del 10 por 100 de las aportaciones realizadas por las empresas a Planes de Pensiones de Empleo, imputadas a favor de trabajadores con retribuciones brutas anuales inferiores a 27.000 euros (la aportación es gasto deducible en la base imponible y además da derecho a una deducción en el cuota del impuesto).

— Se eleva el límite máximo de las aportaciones a Planes de Pensiones a favor de minusválidos desde 15.025,3 euros hasta 22.838,46 euros.

B) Modificaciones en la Ley de Planes y Fondos de Pensiones

— La nueva norma permite al empresario individual que promueva el Plan de Pensiones del Sistema de Empleo, que pueda integrarse en el mismo con partícipe. Además se permite que varias empresas o entidades puedan constituir conjuntamente un Plan de Pensiones de Empleo, sin exigir un mínimo de trabajadores por empresa.

— Los diferentes subplanes de Planes de Pensiones de Empleo podrán ser de diferentes modalidades y articularse en cada uno diferentes aportaciones y prestaciones. En cada subplan podrán integrarse diferentes colectivos de trabajadores y haber diversificación de aportaciones del promotor. Por su parte, los Planes de Promoción Conjunta pueden ser de prestación definida o mixtos en los términos en que se determine reglamentariamente.

— El plazo para integran en un único Plan de Pensiones a todos los partícipes y sus derechos consolidados, cuando como consecuencia de una operación societaria una entidad resultara promotora de varios planes de pensiones, se amplía de 6 a 12 meses.

— Se establece la representación paritaria de los promotores en los Planes de Pensiones del Sistema de Empleo, eliminándose la exigencia de las mayores de representación de los trabajadores.

— En los Planes de Pensiones del Sistema Individual se elimina la Comisión de Control, con la asunción de las funciones de ésta por el promotor.

— Se introduce la figura del Defensor del partícipe, designado por las entidades promotoras, cuya función es la de decidir sobre las reclamaciones de partícipes y beneficiarios.

— Se prevé el pago de la prestación a los partícipes que extingan su relación laboral a consecuencia de un expediente de regulación de empleo.

— Se permiten las aportaciones por parte de los promotores de Planes de Pensiones de Empleo a favor de los beneficiarios. Además, se permite la movilización de los derechos económicos de los beneficiarios en los Planes de Pensiones Individuales y Asociados a otros Planes de Pensiones. En los Planes de Pensiones de Empleo solo podrán movilizarse por extinción de la relación laboral o por terminación del Plan.

— Los Planes de Pensiones de Empleo deben integrarse en Fondos de Pensiones que exclusivamente incluyan Planes de

Pensiones de Empleo. Se permite que la Comisión de control pueda canalizar recursos del Plan en varios Fondos de Pensiones, que pueden ser gestionados por distintas Entidades Gestoras.

— Se flexibiliza la política de inversión de los Fondos de Pensiones en relación con su inversión en Instituciones de Inversión colectiva, en valores no cotizados, en pequeñas y medianas empresas y en activos de capital-riesgo.

— Las Entidades Gestoras deben facilitar a los partícipes y beneficiarios de los Planes de Pensiones, al menos con carácter trimestral, información sobre determinados aspectos de la situación de sus derechos económicos y sobre el Fondo de Pensiones.

— Se aplica a los socios, miembros del Consejo de Administración, Directores Generales y asimilados de las Entidades Gestoras, los criterios y el régimen de incompatibilidades establecidos en la Ley 30/1995.

— Se amplía la posibilidad de delegación de la gestión de inversiones de los Fondos de Pensiones que administra una Gestora (hasta la fecha estaba limitado sólo a activos extranjeros).

— Se amplía la posibilidad de contratación del depósito de los activos, que también está limitada sólo al depósito de activos extranjeros.

— Se permite la contratación de diferentes depósitos de valores o efectivo con otras entidades, además de la entidad depositaria, si bien la depositaria del Fondo de Pensiones es responsable de la custodia de los valores o efectivo del Fondo.

— Se establece la posibilidad de sancionar con una multa de hasta el 1 por 100 de los derechos económicos al beneficiario que no cumpla con el plazo de 6 meses para la comunicación a la Entidad Gestora del acaecimiento de la contingencia.

3.4.2. **Evolución de los Planes y Fondos de Pensiones**

A 31 de diciembre de 2001, el patrimonio de los fondos de pensiones es el que se muestra en el cuadro III-42.

CUADRO III-42
PATRIMONIO DE LOS FONDOS DE PENSIONES
(Millones de euros)

Sistema	31-12-2000	31-12-2001	Variación (%)
Individual	21.494,22	24.214,32	12,66
Empleo	15.553,27	18.837,39	21,12
Asociado	812,29	777,44	–4,29
Total	37.859,79	43.829,15	15,77

Fuente: INVERCO.

Aumenta el patrimonio de los fondos de pensiones en un 15,77 por 100

El volumen de activos de los Fondos de Pensiones ha alcanzado la cifra de 43.829,15 millones de euros, lo que supone un incremento de casi 6.000 millones de euros (15,77 por 100) con respecto al volumen existente a 31 de diciembre del año anterior.

Este crecimiento se ha debido tanto al aumento de las aportaciones en el sistema individual como al importe de las aportaciones al sistema de empleo que se encuentra sujeto al proceso de exteriorización de los compromisos por pensiones. A tal respecto, aún quedan algunos meses (hasta el 16 de noviembre de 2002) para que las empresas que ya tienen constituidos compromisos, decidan el vehículo más idóneo y para que las que no hayan constituido Planes de Pensiones los realicen.

Por sistemas, el individual alcanza una cifra de activos de 24.214 millones de euros a 31 de diciembre de 2001 (crecimiento del 12,66 por 100 en los doce últimos meses) y un número de cuentas de partícipes de 5.168.114 (incremento del 17,40 por 100). El sistema de empleo alcanzó un volumen de 18.837 millones de euros, con un crecimiento del 21,12 por 100 en relación a diciembre del año anterior, y el número de cuentas partícipes alcanzó las 566.885, con un crecimiento interanual del 22,32 por 100. En el sistema asociado el volumen de activos alcanzaba la cifra de 777,44 millones de euros, lo que supone una disminución del 4,20 por 100 con respecto al año anterior.

El número de partícipes del sistema asociado crece más que el de los otros dos sistemas

En lo que respecta al número de cuentas de partícipes, se ha pasado de las 4.938.828 en diciembre de 2000 a 5.827.940 en diciembre de 2001, con un crecimiento del 17,38 por 100, similar al incremento de los activos y a la media de los últimos años, según se observa en el cuadro III-43.

Los datos señalados permiten deducir que aproximadamente el 33 por 100 de la población ocupada ya tiene constituido un Plan de Pensiones.

El número de Planes de Pensiones ha evolucionado según se muestra en el cuadro III-44.

Se puede observar que el número de planes del sistema de empleo ha crecido algo más (17,92 por 100) que el del sistema asociado (17,20 por 100) y éste algo más que el del sistema individual (16,52 por 100). En conjunto el incremento del número de planes ha sido del 14,45 por 100, pasando de 1.897 en diciembre de 2000 a 2.228 en diciembre de 2001.

CUADRO III-43
PARTICIPES DE LOS FONDOS DE PENSIONES

Sistema	31-12-2000	31-12-2001	Variación (%)
Individual	4.402.708	5.168.114	17,38
Empleo	463.519	566.825	22,30
Asociado	72.601	92.941	28,02
Total	4.938.828	5.827.940	18,00

Fuente: INVERCO.

CUADRO III-44
NÚMERO DE PLANES DE PENSIONES

Sistema	31-12-2000	31-12-2001	Variación (%)
Individual	557	694	16,52
Empleo	1.183	1.395	17,92
Asociado	157	184	17,20
Total	1.897	2.228	14,45

Fuente: INVERCO.

El diferente comportamiento de los mercados de renta fija y variable determina las diferencias de rentabilidad de los Planes de Pensiones

En lo que respecta a las rentabilidades, el diferente comportamiento de los mercados de renta fija (bonos y obligaciones) y variable (acciones) durante el 2001 ha determinado también que las diferencias de rentabilidad entre las distintas familias de Planes, hayan sido muy significativas.

En el cuadro III-45 se pueden observar las rentabilidades medias ponderadas de los distintos tipos de Fondos de Pensiones en el 2001, en los últimos doce, ocho, cinco, tres y un años.

Como puede observarse, las rentabilidades medias anuales ponderadas del sistema individual y del de empleo pueden considerarse bastante satisfactorios en el medio y largo plazo. Incluso en el corto plazo (último año) la cifra negativa del 1,64 por 100 puede analizarse positivamente al producirse en un año muy negativo para los mercados, el peor desde 1994.

CUADRO III-45

RENTABILIDADES ANUALES MEDIAS PONDERADAS

(En porcentaje)

Sistemas	12 años	8 años	5 años	3 años	1 año
Sistema individual*					
– Renta Fija	8,14	6,22	4,79	2,20	3,64
– Renta Fija Mixta I	8,42	6,48	4,50	0,83	0,62
– Renta Fija Mixta II	8,84	6,71	4,83	0,07	–2,41
– Renta Variable Mixta	9,04	7,02	6,02	–0,60	–7,73
– Renta Variable	7,16	11,85	10,82	–1,03	–16,30
Sistema de empleo	10,41	8,70	6,89	2,56	–0,10
Sistema asociado	9,98	7,96	5,51	1,56	–0,64
Total planes	8,66	7,30	5,56	1,05	–1,64
Inflación anual media	3,8	2,9	2,5	3,0	2,7

* Los criterios de clasificación de los Planes del sistema individual son los siguientes:
– Renta fija: su cartera no tiene activos de renta variable;
– Renta fija mixta I: su cartera incorpora activos de renta variable con un máximo del 15 por 100;
– Renta fija mixta II: su cartera incorpora activos de renta variable, entre el 15 y el 30 por 100;
– Renta variable mixta: su cartera está integrada por activos de renta variable, entre el 30 y el 75 por 100;
– Renta variable: su cartera está integrada por activos de renta variable, con un mínimo del 75 por 100.

Fuente: INVERCO.

3.5. Iniciativas de protección e integración social

El ámbito de la protección social ha contado en el año 2001 con dos iniciativas públicas materializadas en sendos planes de acción de ambicioso alcance, aunque carentes de dotación presupuestaria. El Plan de Acción para la Inclusión Social, cuya elaboración fue instada por el Consejo Europeo tras la aprobación de la Agenda Social en diciembre de 2000, pretende dar respuesta a la necesidad de abordar de forma unificada y transversal el problema de la exclusión social. Por su parte el Plan Integral de Apoyo a la Familia previsto para el periodo 2001-2004, nace con la voluntad expresa de dar continuidad a otras iniciativas normativas, completando su espectro de acción para alcanzar un mayor grado de atención al bienestar de las familias. No obstante, habiendo sido aprobado sin presupuesto específico, deberá desarrollarse a través de reformas normativas en los distintos campos conectados con la vida familiar.

3.5.1. **El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social**

Si bien es cierto que la desigualdad ha estado presente en todas las sociedades desde que éstas organizan su existencia en torno a la explotación de los recursos naturales y al reparto del producto y el excedente de esa explotación, nunca hasta ahora la conciencia de ese fenómeno y, sobre todo, de sus manifestaciones extremas, la pobreza y la exclusión, había traspasado el umbral de su consideración parcial como fenómenos que sólo afectan a quienes los padecen de forma directa.

La variabilidad de los perfiles de quienes sufren exclusión social y la extensión del riesgo a amplios colectivos han sido los resortes definitivos en la toma masiva de conciencia de los problemas que de ella derivan, así como de la implicación política de amplio alcance para la puesta en marcha de mecanismos orientados a su erradicación. Así, la detección en la mayoría de los países miembros de la Unión Europea de importantes proporciones de personas que viven en condiciones de pobreza y exclusión (conceptos relativos que dependen de la renta media de cada país[197]) ha motivado

[197] Para una definición de las nociones de exclusión social y pobreza consúltense los Informes del CES: La pobreza y la exclusión social en España, 1996 y

el establecimiento formal de una estrategia europea de lucha contra la exclusión social y todas las formas de discriminación, con el fin de alcanzar el objetivo de una mayor cohesión y justicia sociales en un contexto de dinamismo económico y pleno empleo.

La reunión del Consejo Europeo en Niza en diciembre de 2000 dio como resultado la aprobación de la Agenda Social Europea, que vino a sustituir al programa de acción social 1998-2000. Entre los objetivos expuestos se encuentran la lucha contra la pobreza y la exclusión social, para lo que se propone a los Estados Miembros incluir dichos objetivos en sus acciones prioritarias. Así pues, se fijó en junio de 2001 la fecha para la presentación de los planes nacionales de acción para la inclusión, con previsión de dos años de duración.

Siguiendo el compromiso acordado en Niza, el Consejo de Ministros aprobó, tras realizar consultas con los agentes implicados[198], el primer Plan de Acción para la Inclusión Social 2001-2003. Dicho Plan recoge, además de los objetivos y las líneas de acción prioritarias para su consecución, un apartado en el que se resume la experiencia española en políticas de inclusión social, dando cuenta en especial de la organización institucional en materia de empleo y protección social. Asimismo, se aporta un diagnóstico sobre el estado de la cuestión en España en el que se sintetizan cuestiones como la incidencia del fenómeno y sus nuevos perfiles.

El Plan establece diez líneas prioritarias derivadas del diagnóstico de situación y de la consulta con las distintas Comunidades Autónomas:

— La inclusión permanente. Mejora de los servicios sociales fomentando la colaboración de todas las instancias implicadas.

La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del Plan Nacional para la Inclusión Social, 2001.

[198] Entre estos agentes se encuentra el Consejo Económico y Social, que en enero de 2001 recibió el encargo de colaborar en la elaboración del plan, siguiendo el método de abierto y de participación característico. Fruto de esa participación el CES realizó el Informe La Pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del Plan Nacional para la Inclusión Social.

— Empleo de calidad para todos. Se considera en especial a los nuevos grupos de riesgo, esto es, los jóvenes, los mayores de 45 años, las mujeres y las personas con discapacidad.

— Recursos dignos para vivir. Con referencia a las rentas mínimas de inserción, las pensiones mínimas y ayudas para situaciones de emergencia.

— Servicios comunitarios para la calidad de vida.

— Enseñar y capacitar para aprender a los menos favorecidos y a los vulnerables. Se considera la educación como instrumento básico de integración social y laboral.

— Romper la brecha digital. Facilitar el acceso a las nuevas tecnologías a los colectivos menos favorecidos.

— Una salud integral. Asegurar el acceso real de las personas en riesgo de exclusión a los servicios sanitarios.

— Un techo digno para todos. Erradicar el chabolismo y facilitar el acceso a la vivienda digna.

— Vivir y trabajar. Conciliación de la vida laboral y familiar.

— Compartir el compromiso de la integración. Fomentar la participación de los afectados y de la sociedad en su conjunto.

A estas líneas de actuación prioritarias se suma la voluntad explícita de tomar en consideración la dimensión territorial, habida cuenta de la necesidad de la colaboración de todas las administraciones, incluidas las corporaciones locales. Por otra parte, siendo un hecho contrastado que las mujeres conforman en la actualidad uno de los colectivos expuestos al riesgo de exclusión, se propone la adopción de la perspectiva de género de acuerdo con el principio de transversalidad. Por último, confirmando la enorme relevancia del papel del tercer sector en la aportación de soluciones a los problemas de exclusión, se recogen a lo largo del plan, en sus distintos objetivos y acciones, iniciativas de colaboración con las ONG, que vienen desarrollando una importante labor en el ámbito de la exclusión.

El Plan, que pretende unificar los criterios aplicados hasta ahora en las distintas Comunidades Autónomas en materia de lucha contra la exclusión, se articula en torno a cuatro objetivos básicos: el empleo y acceso a los recursos, la prevención de riesgos de exclusión, las actuaciones a favor de grupos específicos de las personas más vulnerables y la movilización de todos los agentes. Recoge, además, la carga presupuestaria prevista para los dos próximos ejercicios económicos, aunque queda referida a la estimación aportada por las distintas Administraciones Públicas y entidades colaboradoras al carecer de dotación específica. Por lo tanto, será necesario esperar a la evaluación del Plan para poder hacer un balance de resultados en su aplicación económica. No obstante, y teniendo siempre presente que las cifras presupuestarias responden únicamente a estimaciones, debe hacerse notar que la previsión del esfuerzo supone un incremento del 7 por 100 anual con respecto al año 2000 para los dos próximos ejercicios. Por otro lado, es necesario recordar que, dado el carácter multifacético del fenómeno objeto de atención (la salud, la educación, la vivienda, el empleo, etc. están implicados en los procesos de exclusión) y su necesario abordaje transversal desde el punto de vista de la acción política, el Plan pretende recoger y unificar las medidas adoptadas hasta ahora por los diferentes departamentos ministeriales, así como por las Comunidades Autónomas, tratando de ampliar el alcance de su eficacia.

Fomento del acceso al empleo para las personas en situación o riesgo de exclusión

1. El primer objetivo, el más amplio por tratar todas las políticas sectoriales implicadas, aborda el empleo y el acceso a los recursos, comprendiendo los servicios sociales de atención primaria, el acceso a la vivienda, la educación y la salud.

2. El segundo objetivo trata de dar respuesta a las necesidades surgidas en el ámbito de las nuevas tecnologías y en el entorno familiar. Asimismo, recoge medidas orientadas a corregir los problemas en cada territorio.

— Planes territoriales.

— Apoyo a la solidaridad.

— Favorecer el acceso a nuevas tecnologías.

3. El tercer objetivo responde a la necesidad de actuar a favor de grupos específicos, contemplando las siguientes medidas:

— Mejora de la situación de los mayores desfavorecidos.

— Mejora de la situación de las personas con discapacidad excluidas o en riesgo de exclusión.

— Mejorar la situación de las mujeres desfavorecidas.

— Mejorar la situación de los jóvenes en riesgo o situación de exclusión.

— Mejorar la situación de la infancia y familia desfavorecidas.

— Mejorar la situación de la población gitana excluida o en riesgo de exclusión.

— Mejorar la atención a inmigrantes.

— Mejorar la atención a las personas sin hogar.

4. El cuarto objetivo, consistente en la movilización de todos los agentes sociales, basaría su eficacia en la colaboración de los agentes sociales, el voluntariado, el mundo científico y los propios afectados. Los objetivos recogidos consisten en la creación de comisiones de seguimiento y evaluación en distintos ámbitos ministeriales, la mejora del conocimiento de la exclusión social a través de la elaboración de estudios e informes, la potenciación del apoyo de las ONG, la implicación mediante el patrocinio de las empresas en el apoyo a programas para la inclusión, la aprobación y desarrollo del II Plan Estatal de Voluntariado y, por último la sensibilización y difusión a través de medios públicos como el CIS.

3.5.2. **El Plan Integral de Apoyo a la Familia**

En 2001 se aprobó el primer plan de acción orientado a fomentar el bienestar de las familias y a proteger sus intereses. Se trata de un proyecto que, por la naturaleza de su objeto de atención, se dirige a varios sectores, en orden a abordar la protección de aquél de forma integral.

El Plan de Apoyo a la Familia, previsto para el periodo 2001-2004, pretende dar respuesta a demandas explícitas y latentes en la sociedad española, entre cuyas instituciones más valoradas se encuentra ese grupo social básico. A lo largo de las medidas contempladas en sus distintos objetivos, se da muestra de una especial preocupación por el fenómeno de la caída de la natalidad, que constituye uno de los fac-

tores del envejecimiento de la población. La constatación de ese hecho ha derivado en una voluntad explícita por parte del gobierno de favorecer el aumento de los nacimientos, teniendo presente la ineludible tendencia a la generalización del trabajo de las mujeres fuera del hogar, lo que hace imprescindible la toma de medidas efectivas que posibiliten la conciliación de la vida laboral y familiar

Sus propuestas, basadas en compromisos legislativos, se desarrollarán a través de reformas normativas, por lo que la evaluación del plan dependerá del resultado del análisis de esas reformas. Por esta razón y habida cuenta de la falta de dotación presupuestaria, la valoración del plan deberá aguardar a la publicación de las memorias económicas que acompañen a las reformas anunciadas.

El Plan Integral de Apoyo a la Familia se articula en torno a cuatro grandes objetivos:

— Incrementar la calidad de vida de las familias.

— Fomentar la solidaridad intergeneracional.

— Apoyar a la familia como garante de la solidaridad intergeneracional.

— Prestar apoyo a las familias en situación de riesgo social y otras situaciones especiales.

Está previsto que estos objetivos se concreten en diez líneas estratégicas que se materializarán, como se ha dicho, en medidas de carácter normativo.

— Política fiscal y de rentas: En el marco de la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se prevé introducir compensaciones por el coste económico y laboral de la maternidad, ayudas fiscales al empleo de familias con hijos, así como para el cuidado de hijos y ascendientes.

— Mejora de las prestaciones de Seguridad Social por hijo a cargo: Se contempla la ampliación del límite máximo de ingresos anuales para tener derecho a las prestaciones económicas de pago periódico por hijo a cargo y el incremento de la prestación económica de pago único por nacimiento de hijo.

— Conciliación de la vida familiar y laboral: En este ámbito se considera fundamentalmente el desarrollo reglamentario de la Ley de Conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, aprobada en 2000[199]. Asimismo se prevén bonificaciones de las aportaciones empresariales a la Seguridad Social, que favorezcan la integración laboral de las personas con hijos.

— Política de vivienda: El capítulo de la vivienda recoge distintas iniciativas tendentes a mejorar la oferta de Viviendas de Protección Oficial (orientación a las familias con menores ingresos y consideración del número de hijos como criterio preferencial para optar a una VPO).

— Favorecer el acceso de las familias a las nuevas tecnologías: Entre las medidas propuestas destacan el impulso del programa «Internet para Todos» y la introducción al manejo de los instrumentos digitales mediante la reducción de la tarifa plana ADSL en colegios y bibliotecas.

— Revisión del derecho de familia: A través de modificaciones del Código Civil, se haría frente a la garantía de los derechos de visita de los hijos y nietos.

— Desarrollo de los servicios de orientación y mediación familiar: Esta línea de acción se basaría en la promoción de programas de orientación y mediación familiar en las Comunidades Autónomas.

— Apoyo a las familias en situaciones especiales: Considerando como familias en situaciones especiales a aquellas en riesgo de exclusión, a las familias monoparentales con hijos menores y las que sufran en su seno violencia familiar, las medidas recogidas consisten en la mejora de las pensiones de viudedad y orfandad y la promoción de la inserción social a través del acceso al mercado laboral.

[199] Dictamen del CES 4/1999, de 28 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley para Promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.

— Fomento de la participación social y el acceso a la cultura de las familias: Para ello se prevé promover descuentos en distintos servicios culturales, como museos, así como la incorporación de programas específicos para público familiar.

— Elaboración de una nueva ley de protección a las familias numerosas: Está prevista la elaboración de una nueva ley de protección a las familias numerosas, tomando en consideración las conclusiones de la ponencia constituida en la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales del Senado.

ÍNDICES

ÍNDICE DE CUADROS

CAPÍTULO I

I.1. Comercio y producción mundial, 1992-2002 9
I.2. Comercio de la Unión Europea y la zona euro con terceros países, 2000-2001 12
I.3. Balanza comercial de la Unión Europea, 2000-2001 13
I.4. Indicadores socioeconómicos internacionales, 1993-2002 17
I.5. Cuadro macroeconómico, 1998-2001 25
I.6. Agregados macroeconómicos en 2001 27
I.7. Actividad, empleo y productividad por sectores, 1999-2001 29
I.8. Principales medidas de reforma en los mercados de bienes y servicios en 2001 32
I.9. Principales medidas de reforma en los mercados de bienes y servicios en 2001 34
I.10. Previsiones económicas para España y la Unión Europea en 2002 .. 36
I.11. Actividad económica por sectores, 1999-2001 39
I.12. Actividad, empleo y productividad por Comunidades Autónomas en 2001 66
I.13. Clasificación de las regiones de la UE-27 con peores indicadores en empleo y formación en 2000 72
I.14. Aportación de la demanda interna y del sector exterior al crecimiento del PIB, 1987-2001 75
I.15. Balanzas por cuenta corriente y de capital, 2000-2001 84
I.16. Balanza comercial, 1994-2001 88
I.17. Comercio de mercancías de España con la UE, 1985-2001 90
I.18. Comercio exterior por Comunidades Autónomas en 2001 93
I.19. Créditos FAD autorizados en 2001 94
I.20. Balanza financiera, 2000-2001 101
I.21. Componentes del IPC, 2001 105

I.22. Principales rúbricas del IPC, 2001 106
I.23. IPC por Comunidades Autónomas, 2001 108
I.24. Índice de Precios al Consumo Armonizado por grupos, 2001 111
I.25. Principales cambios del nuevo IPC 114
I.26. Tipos de interés reales de España, Alemania y Francia, 1993-2001 . 120
I.27. Capacidad (+) o necesidad (–) de financiación por subsectores, 2000-2001 129
I.28. Cuentas no financieras de las Administraciones Públicas, 2000-2001. 130
I.29. Saldo de caja no financiero del Estado, 2000-2001 132
I.30. Ingresos de caja no financieros del Estado, 2000-2001 133
I.31. Gastos de caja no financieros del Estado, 2000-2001 134
I.32. Sector público y ámbito institucional de los presupuestos generales del Estado 137
I.33. PGE 2002: Presupuesto consolidado de gastos no financieros. Clasificación orgánica 138
I.34. PGE 2002: Presupuesto consolidado de ingresos no financieros. Clasificación económica 139
I.35. PGE 2002: Presupuesto consolidado de gastos no financieros. Clasificación económica 140
I.36. PGE 2002: Presupuesto consolidado de gastos. Clasificación funcional 142
I.37. Presupuesto consolidado de ingresos y gastos no financieros de las Comunidades Autónomas en 2002 144
I.38. Proyecciones presupuestarias de las Administraciones Públicas 149
I.39. Los principios del nuevo sistema de financiación autonómica 155
I.40. Necesidades y recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el año base 1999 158
I.41. Alcance de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas derivado del nuevo sistema de financiación 162
I.42. Tipos de gravamen del nuevo impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos, 2002-2004 173
I.43. Objetivos de la Presidencia española de la Unión Europea 180
I.44. Previsiones de la Comisión Europea. Informe de primavera 2002 ... 190
I.45. Avances hacia los objetivos de Lisboa e indicadores de mejores resultados 205

CAPÍTULO II

II.1. Evolución del empleo por grandes etapas económicas, 1977-2001... 244
II.2. Estimaciones y previsiones sobre el empleo y el paro en la Unión Europea, 2000-2002 248

II.3. Evolución del empleo por sectores, 2000-2001 249
II.4. Empleo por sexo y ramas de actividad, 2001 253
II.5. Indicadores del mercado de trabajo en España por sexo y grupos quinquenales de edad, 2001 257
II.6. Ocupados por sexo y situación profesional, 2001 259
II.7. Asalariados por sexo y tipo de contrato, 2001 264
II.8. Tasas de empleo y paro por Comunidades Autónomas, 1999-2001 .. 275
II.9. Contratos registrados por modalidad de contratación, 1997-2001 278
II.10. Contratos indefinidos por sexo y edad, 2000-2001 281
II.11. Contratos temporales por duración: obra o servicio y eventual, 2000-2001 283
II.12. Contratos a tiempo parcial, por duración, 2000-2001 284
II.13. Participantes en acciones de inserción realizadas en 2001 298
II.14. Presupuesto Plan Nacional de Acción para la Inclusión, 2001-2003 306
II.15. Alumnos parados formados y colocados por familia profesional, 2000-2001 319
II.16. Alumnos parados formados y colocados, por sexo, edad y nivel académico, 2001 320
II.17. Solicitudes tramitadas de renta activa de inserción (RD 781/2001) .. 324
II.18. Beneficiarios de prestaciones por desempleo, por sexo, edad y tipo de prestación, 1999-2001 329
II.19. Liquidación del presupuesto de gasto en protección desempleo, 2001 331
II.20. Gasto en desempleo, total y por beneficiario, 2000-2001 334
II.21. Convenios colectivos, 1996-2001 385
II.22. Número de convenios, de empresas y de trabajadores, 1986-2000 ... 386
II.23. Convenios colectivos por sectores de actividad, 2001 387
II.24. Composición de las mesas negociadoras, por convenios, trabajadores y representantes, 2001 389
II.25. Convenios colectivos según ámbito de aplicación temporal, 2001 ... 390
II.26. Convenios firmados con vigencia superior a un año 391
II.27. Número de convenios y trabajadores por Comunidades Autónomas, 2001 392
II.28. Número y tipos de convenios (de empresa/de otros ámbitos) por Comunidades Autónomas, 2001 393
II.29. Convenios, empresas y trabajadores afectados según ámbito funcional, 2001 395
II.30. Convenios sectoriales de ámbito provincial y nacional, 1992-2001 .. 396
II.31. Convenios colectivos de grupos de empresas, 1993-2001 397
II.32. Primeros convenios firmados en el año 2001 por actividades económicas 400

II.33. Primeros convenios firmados en el año 2001 por ámbito territorial . 401
II.34. Aumentos salariales pactados en convenio, 1985-2001 406
II.35. Convenios, trabajadores afectados y aumento salarial pactado por ámbito funcional y de registro, 2001 407
II.36. Convenios, empresas y trabajadores afectados y aumento salarial pactado por sectores de actividad, 2001 408
II.37. Convenios, trabajadores afectados, jornada, disminución media y aumento salarial por tramos de número de trabajadores, 2001 409
II.38. Convenios, trabajadores, aumento salarial y vigencia del convenio, 2001 410
II.39. Convenios con cláusula de salvaguarda o de revisión salarial, 2001 411
II.40. Coste salarial (pagos ordinarios) por trabajador y mes, por sectores de actividad, media anual, 2001 413
II.41. Coste salarial ordinario por trabajador y mes, por Comunidades Autónomas, media anual 2001 y aumento salarial pactado en convenio 414
II.42. Cláusulas salariales por ámbito funcional, 2001 416
II.43. Cláusulas relativas a incentivos ligados a productividad, 1995-2001 .. 417
II.44. Convenios de ámbito distinto del empresarial con cláusulas relativas a inaplicación del régimen salarial, 2001 418
II.45. Jornada pactada en Convenio colectivo, 1989-2001 419
II.46. Convenios, empresas, trabajadores afectados y jornada según tramos de jornada pactada, 2001 420
II.47. Ámbito temporal y jornadas pactadas, 2001 422
II.48. Jornada media efectiva anual por sector de actividad y tamaño de centro, 2001 423
II.49. Jornada media efectiva anual por trabajador según Comunidad Autónoma, 2001 424
II.50. Jornada media efectiva por trabajador según tipo de jornada, 1996-2001 425
II.51. Cláusulas de horas extraordinarias pactadas en convenio, 2001 426
II.52. Horas extraordinarias realizadas, 1992-2001 427
II.53. Cláusulas pactadas relativas a jornada, 2001 428
II.54. Cláusulas pactadas relativas a empleo, 2001 431
II.55. Cláusulas relativas a contratación, 2001 436
II.56. Cláusulas sobre clasificación profesional, 2001 444
II.57. Accidentes de trabajo no mortales en la Unión Europea, 1998..... 454
II.58. Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales con baja, 1997-2001 456
II.59. Accidentes en jornada de trabajo con baja, según gravedad, por sectores, 2000-2001 460

II.60. Principales indicadores de huelga, 1992-2001 469
II.61. Cierres patronales, 1992-2001 472
II.62. Conciliaciones colectivas terminadas por tipo de solución, 1998-2001 473
II.63. Evolución de la actividad desarrollada por el SIMA, 1998-2001 477
II.64. Sectores y empresas adheridos al ASEC II, 2001 480
II.65. Actividad desarrollada por los órganos autónomos de solución de conflictos colectivos de las Comunidades Autónomas, 2001 482
II.66. Resultados de las conciliaciones-mediaciones colectivas ante los órganos autónomos de solución extrajudicial de conflictos, 2001 483

CAPÍTULO III

III.1. Alumnado por niveles de enseñanza y titularidad del centro, 1996-2001 501
III.2. Número medio de alumnos por unidad en educación infantil/preescolar y educación primaria/EGB, 1996/97-2000/01 502
III.3. Alumnos universitarios por área de enseñanza y ciclo, 1995-2001 ... 507
III.4. El profesorado de las universidades públicas en la Ley Orgánica de Universidades 517
III.5. Tasas de empleo y paro por nivel de formación alcanzado y sector de estudios, 2001 520
III.6. Valoración de los traspasos sanitarios 529
III.7. Recursos en atención primaria en el sistema nacional de salud 537
III.8. Asistencia hospitalaria. Indicadores de recursos materiales. Distribución de camas por Comunidades Autónomas 542
III.9. Disponibilidad de equipos de alta tecnología médica en España por Comunidades Autónomas 543
III.10. Atención especializada del Insalud. Indicadores de actividad, 1998-2001 544
III.11. Datos básicos y gasto total previsto en salud en el marco del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 550
III.12. Gasto farmacéutico público por servicios de salud, 1996-2001 557
III.13. Estructura de la vivienda y población, 1950-2000 562
III.14. Precio de alquiler de la vivienda libre por Comunidades Autónomas, 1999 563
III.15. Evolución del precio por metro cuadrado de vivienda, 1997-2001 ... 568
III.16. Hipotecas inmobiliarias, 1997-2001 572
III.17. Accesibilidad de la vivienda, 1992-2001 573
III.18. Precios de la vivienda y salarios medios, 2001 574

III.19. Accesibilidad a la vivienda por Comunidades Autónomas, 2000-2001 575
III.20. Subsidiación de préstamos y ayuda a la entrada 579
III.21. AEDE, cuantía especial 580
III.22. Ayudas a la promoción de vivienda en alquiler 581
III.23. Ayudas a la rehabilitación 582
III.24. Ayudas a la urbanización protegida del suelo 583
III.25. Variables de referencia en materia de vivienda 585
III.26. Reparto de inversiones del PHN 594
III.27. Compromiso de reducciones por países 599
III.28. Gasto en bienes y servicios según ingresos, primer trimestre de 2000. 610
III.29. Consumo medio por hogar y grupos de gasto, primer trimestre de 2000 612
III.30. Convergencia de las estructuras de gasto según decilas de ingresos, 1981-1996 614
III.31-A. Opiniones sobre la evolución del gasto en distintas áreas de consumo en los cinco últimos años, 1996-2001 615
III.31-B. Opiniones sobre la evolución del gasto en distintas áreas de consumo en los cinco próximos años, 2001-2006 615
III.32. Consultas y reclamaciones, 2001 628
III.33. Renta, consumo y ahorro familiar 631
III.34. Capacidad de financiación de las familias 631
III.35. Créditos por finalidades al sector privado 632
III.36. Esfuerzo en protección social en la Unión Europea, 1996-1999 676
III.37. Evolución de la protección social en la Unión Europea, 1996-1999 ... 677
III.38. Superávit de la Seguridad Social, 2001 686
III.39. Liquidación del presupuesto de ingresos de la Seguridad Social, 2001 688
III.40. Liquidación del presupuesto de gastos de la Seguridad Social, 2001 ... 696
III.41. Cuantías mínimas de las pensiones del Sistema de la Seguridad Social, 2001-2002 700
III.42. Patrimonio de los fondos de pensiones 732
III.43. Partícipes de los fondos de pensiones 733
III.44. Número de planes de pensiones 733
III.45. Rentabilidades anuales medias ponderadas 734

ÍNDICE DE GRÁFICOS

CAPÍTULO I

I.1. Ciclo económico en España y en la Unión Europea, 1975-2001 26
I.2. Ciclo de la actividad y del empleo, 1980-2001 30
I.3. Componentes sectoriales del PIB, 1998-2001 38
I.4. Resultados sectoriales en 2001 39
I.5. Crecimiento del VAB por Comunidades Autónomas en 2001 65
I.6. Consumo, inversión y PIB, 1991-2001 76
I.7. Auge del turismo, 1988-2001 96
I.8. IPC por sectores, 2000-2001 104
I.9. IPC e inflación subyacente, 2000-2001 109
I.10. Comparación España-Unión Europea de los componentes de la inflación subyacente, 1999-2000 ..... `110
I.11. Componentes del Índice de Precios Industriales, 1998-2000 113
I.12. Política monetaria del Banco Central Europeo, 2000-2001 118
I.13. Cotización del euro frente al dólar, al yen y a la libra esterlina, 2000-2001 126
I.14. Evolución del déficit público y del Producto Interior Bruto, 1985-2005 146
I.15. Evolución de la participación del sector público en la economía, 1985-2003 150

CAPÍTULO II

II.1. Cambios en la EPA: series originales y recalculadas con la nueva reponderación y las nuevas proyecciones de población, 1996-2001 239
II.2. Evolución económica y del empleo en España: datos medios anuales, 1983-2001, y datos trimestrales, 1999-2001 243
II.3. Evolución del desempleo en la EPA y del paro registrado en el INEM: datos medios anuales, 1983-2001, y datos trimestrales, 1999-2001 .. 246

II.4. Empleo en España por sectores, 1991-2001 251
II.5. Distancia en las tasas de paro por sexo, 1977-2001 255
II.6. Empleo público por tipo de administración, 1995-2001 260
II.7. Tasas de temporalidad, 1991-2001 263
II.8. Tasas de temporalidad en el sector público y en el privado, 1994-2001 266
II.9. Tasas de temporalidad por grupo de edad, 1997-2001 267
II.10. Tasas de temporalidad por sexo y edad en España y en la UE, 2000 .. 268
II.11. Peso del trabajo a tiempo parcial, por sexo y tipo de empleo, 1997-2001 271
II.12. Trabajadores afectados por medidas de extinción en expedientes autorizados, 1993-2001 285
II.13. Asuntos resueltos en despidos: conciliaciones y Juzgados de lo Social, 1993-2001 286
II.14. Beneficiarios de prestaciones de desempleo, 1992-2001 322
II.15. Tasas de cobertura de protección por desempleo, 1992-2001..... 326
II.16. Gasto en prestaciones por desempleo y paro registrado, 1994-2001. 332
II.17. Evolución de la incidencia de accidentes en jornada de trabajo con baja, 1988-2001 457
II.18. Evolución de la incidencia de accidentes en jornada de trabajo con baja, accidentes graves, 1995-2001 458
II.19. Evolución de la incidencia de accidentes en jornada de trabajo con baja, accidentes mortales, 1995-2001 458
II.20. Evolución de la incidencia de accidentes de trabajo por sectores, 1991-2000 461
II.21. Índice de incidencia de accidentes mortales por sectores, 1991-2001 462

CAPÍTULO III

III.1. Indicadores de recursos en el SNS. Personal sanitario y no sanitario. Distribución por Comunidades Autónomas 540
III.2. Viviendas iniciadas y terminadas, 1992-2001 560
III.3. Proporción de viviendas terminadas de VPO, 1970-2001 564
III.4. Evolución de la tasa de variación anual del PIB y la variación media anual del precio medio de la vivienda en España, 1982-2001 566
III.5. Tipos de interés hipotecarios, 1990-2001 571
III.6. Vivienda: costes, 1989-2001..... 588
III.7. Evolución de los precios del suelo, 1990-1999..... 590
III.8. Evolución del gasto total trimestral en consumo, 1998-2001..... 607

III.9. Consultas y reclamaciones, 2001 628
III.10. Tipo de interés medio y pago anual por préstamo 632
III.11. Contraste indicadores de SI en la Unión Europea, 2000 635
III.12. Demanda insatisfecha estimada de especialistas en redes, 2002 646
III.13. Sociedad de la información en las Comunidades Autónomas, 1999. 651
III.14. Indicador SI por Comunidad Autónoma, 1999..... 652
III.15. Gasto en I+D, 1999 661
III.16. Gasto en innovación por tipo y sector, 1996..... 662
III.17. Empleos en sectores de alta tecnología y servicios intensivos de conocimiento, 1999 664
III.18-A. Evolución del personal empleado en actividades I+D en EPD, por sectores, 1991-2001 665
III.18-B. Ocupados en sectores de alta tecnología por sexo, 1999-2000..... 665
III.19. Capital humano en OCDE: *stock* y movilidad, 1998 666
III.20. Patentes «Triada» y publicaciones científicas en OCDE, 1998..... 667
III.21. Evolución de patentes por tipo de indicador, 1988-1998..... 667
III.22. Factor de impacto de las publicaciones de los países de la Unión Europea 669
III.23. Intensidad de la protección social en la Unión Europea, 1998-1999 678
III.24. Estructura del gasto en protección social por funciones en España y en la Unión Europea, 1999..... 679
III.25. Estructura de los ingresos de protección social por fuentes en España y en la Unión Europea, 1999 683
III.26. Bases medias de cotización en el régimen general y en el régimen especial de trabajadores autónomos, 1991-2001 691
III.27. Recaudación en vía ejecutiva de la Seguridad Social, 1992-2001 693

ÍNDICE DE TABLAS

CAPÍTULO II

II.1. Incentivos vigentes durante el año 2001 (1 enero-11 julio)..... 374
II.2. Incentivos vigentes durante el año 2001 (11 julio-31 diciembre 2001) 376

CAPÍTULO III

III.1. Resumen de conclusiones del tercer informe del IPCC..... 601
III.2-A. Indicadores de contraste para el Plan de Acción e-Europe..... 641
III.2-B. Servicios públicos básicos en el e-Gobierno 642
III.3. Propuestas del documento e-Inclusión: el potencial de la SI para la inclusión social en Europa..... 659

ÍNDICE DE ANEXOS

CAPÍTULO II

II.1. Gasto público en programas del mercado de trabajo 335
II.2. Muestra Convenios colectivos..... 445

CAPÍTULO III

III.1. Indicadores de educación..... 524
III.2. Representación de estudiantes sobre escalas de formación de lectura combinada, científica y matemática, e ingreso nacional..... 525
III.3. Indicadores sobre sociedad de la información en los Estados miembros de la Unión Europea..... 670
III.4. Penetración de nuevas tecnologías, según Comunidades Autónomas, 1999..... 672
III.5. Indicadores de protección social en los países de la Unión Europea... 684