ESPAÑA
1998

ECONOMÍA TRABAJO Y SOCIEDAD

MEMORIA
SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL

CES

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones
NICES: 186-1999

Colección Memorias
Número 6

La reproducción de esta Memoria está
permitida citando su procedencia.

Primera edición, junio de 1999

© Para esta edición: Consejo Económico y Social. España. 1999

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: 84-8188-091-4
Depósito legal: XXXX-XXXX

Preimpresión: Grupo Industrial de Artes Gráficas.
Ibersaf Industrial, S. L.
Huertas, 47 bis - 28014 Madrid

Imprime: Industrias Gráficas CARO, S. L.
Gamonal, 2 - 28031 Madrid

MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL DE ESPAÑA EN 1998

Aprobada en la sesión extraordinaria del Pleno del Consejo Económico y Social celebrada el 2 de junio de 1999

CES
CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

PRESENTACIÓN

Como Presidente del Consejo Económico y Social, es para mí una satisfacción presentar este trabajo con el que, por sexto año consecutivo, el Consejo da cumplimiento a la obligación que le impone su Ley de creación de elaborar en los cinco primeros meses de cada año una Memoria en la que exponga sus consideraciones sobre la situación socioeconómica y laboral de la Nación.

Indudablemente, es ésta una de las principales tareas del Consejo, en la que se aúna la perspectiva compartida de las organizaciones representadas en el mismo, con el rigor en la exposición de los temas objeto de tratamiento. La obra que se ofrece al lector es fruto del esfuerzo por alcanzar el consenso sobre cuestiones en las que los criterios, los ángulos de enfoque y los propios intereses son diversos, pero también de un riguroso planteamiento técnico de los aspectos más relevantes que conforman el panorama económico, el mercado de trabajo, las condiciones laborales, el bienestar social y la calidad de vida de España.

Pretende, asimismo, dar respuesta a la creciente demanda que de un análisis global se hace desde diversas instancias, a la vez que constituirse en libro de recomendada lectura y consulta para conocer e interpretar lo esencial de lo sucedido a lo largo del año. Las numerosas citas y referencias bibliográficas que suele generar en otras publicaciones, parecen ser signos evidentes de que año a año cumple tales objetivos.

Sin embargo, es importante no caer en la tentación de una autocomplacencia que pudiera rebajar en la realización anual de la Memoria el listón de lo ya alcanzado. La presente Memoria responde por ello, a un afán constante de superación, buscando el fortalecimiento del diálogo social y del consenso y la mejora año a año del contenido técnico, sin dejar de reconocer que algunas veces este contenido puede quedar limitado a exposiciones básicamente descriptivas, cuando en las valorativas no se produce suficiente coincidencia. Es pues un reto que el Consejo tiene planteado en el desarrollo de su labor consultiva del Gobierno y consigo mismo, de paulatino perfeccionamiento en el tratamiento y en la elaboración de todos sus trabajos, en especial de esta Memoria socioeconómica, para aportar propuestas válidas que redunden en beneficio del conjunto de la sociedad española.

En la línea expuesta y también en la de asentar, junto con las Memorias anteriores, un común denominador que sirva para el análisis de la problemática, que se mantiene a medio y largo plazo, la presente, que se refiere al año 1998, se divide en tres grandes apartados, uno de matiz económico, otro laboral y el tercero más estrictamente social, acompañados de información estadística de fácil interpretación, y todo ello acorde con la titulación bajo la que aparece "Economía, Trabajo y Sociedad".

Sin hacer un resumen de su contenido, sí quisiera con esta presentación alentar al lector a avanzar en las páginas de cada capítulo. En el primero encontrará el análisis del comportamiento de la economía española desde la perspectiva de la oferta y de la demanda, en un año, 1998, en el que había que cumplir, y así fue, con los criterios de convergencia nominal de Maastricht, en un entorno internacional marcado por una crisis financiera que desembocó en una desaceleración de la actividad económica mundial. Muchas han sido las características económicas objeto de atención; la inflación, que tocó mínimos, y la caída de los tipos de interés son otros dos aspectos destacables. El sector público con un déficit inferior al previsto, el examen de las cuentas públicas en 1998, el presupuesto para 1999, los cambios en la política tributaria, sobre todo la reforma del IRPF, y la continuación de la política de privatizaciones, son también cuestiones que singularizan el pasado año. Finalmente, la perspectiva de la Unión Europea es especialmente atrayente,

abordándose temas como el nacimiento del euro y sus implicaciones, el primer año de la política de empleo europea y la Agenda 2000, incluyéndose en la exposición el tratamiento de los fondos estructurales y de cohesión, la política agrícola y el saldo financiero de España con las Comunidades Europeas.

Como es tradicional, el capítulo segundo, centrado en el mercado de trabajo, relaciones laborales y política de empleo, trata de las cuestiones de especial relevancia para los interlocutores sociales. El análisis efectuado sobre el panorama general del empleo, la concertación social, la negociación colectiva, las políticas de empleo, tanto en el marco de la Unión Europea, como en el ámbito estatal y de las Comunidades Autónomas, la estrategia para mejorar la seguridad y la salud en el trabajo y el seguimiento de la negociación colectiva, son todos ellos aspectos suficientemente atractivos para interesar a cualquier persona, estudioso o simplemente observador de tales temas, sobre todo —y se ha de insistir— porque en el Consejo se integran los criterios y opiniones no siempre coincidentes, de una parte especialmente significativa de la sociedad civil.

El capítulo tercero supone el colofón de los dos anteriores porque la evolución económica y laboral de la Nación se ha de traducir en la mejora del bienestar y de la calidad de vida de los ciudadanos. Se analiza así la educación como herramienta fundamental para conseguir el desarrollo cualitativo de las personas y de la sociedad en su conjunto, la problemática de la salud, la vivienda como cimiento de la vida cotidiana, los avances en la política de protección al consumidor, la defensa del medio ambiente, cada vez de mayor calado en la sociedad, y por último, las diversas vertientes en las que se despliega la protección social, dentro y fuera del marco de la Seguridad Social, con el obligado punto de referencia de las recomendaciones del Pacto de Toledo. Si en la Memoria del pasado año se había hecho un primer planteamiento sobre la sociedad de la información, en la presente se ha querido profundizar, a través de un apartado monográfico, el estudio de la misma, al ser consciente el Consejo de los rápidos cambios que se están provocando en múltiples aspectos del desarrollo de la economía y de la sociedad, presentando un proceso de implantación irreversible.

Sean mis palabras finales de reconocimiento para los consejeros componentes de la Comisión de Trabajo del Consejo que elaboró la propuesta de la Memoria al haber cumplido en calidad y tiempo con la tarea encomendada y para los servicios técnicos del Consejo que la han apoyado. También se quiere dejar constancia de las comparecencias de acreditados profesores y personalidades que contribuyeron a configurar y contrastar criterios sobre determinadas cuestiones. Concretamente, don David Anisi, don Emilio Ontiveros y don Jaime Requeijo respecto a la coyuntura económica internacional, y don Enric Colet, don Gabriel Ferrater, don Jesús Núñez y don Eliseo Sánchez por sus aportaciones en relación con las perspectivas que ofrece una nueva sociedad basada en las tecnologías de la información

Madrid, junio de 1999

FEDERICO DURÁN LÓPEZ
Presidente del Consejo Económico y Social

ÍNDICE GENERAL

CAPÍTULO I. **PANORAMA ECONÓMICO** 1

1. INTRODUCCIÓN 3
2. CONTEXTO INTERNACIONAL 10

   2.1. Desaceleración del comercio mundial 11
   2.2. Una coyuntura económica internacional marcada por la crisis 17
   2.3. Nueva arquitectura financiera internacional 24

3. CONTINÚA LA FASE DE CRECIMIENTO 35

   3.1. Evolución del ciclo económico 36
   3.2. Evolución de los sectores de producción 45

      3.2.1. Escasa aportación del sector primario al PIB 46
      3.2.2. Buen comportamiento de la industria 54
      3.2.3. La construcción fue el sector que más creció 60
      3.2.4. Desaceleración del sector servicios 62
      3.2.5. Los sectores y el empleo 66

   3.3. Las Comunidades Autónomas en línea con el crecimiento nacional 67

4. LA DEMANDA INTERNA, MOTOR DE UN CRECIMIENTO FRENADO POR EL SECTOR EXTERIOR 70

   4.1. La demanda interna, clave del crecimiento durante 1998 71

      4.1.1. La fortaleza del consumo privado 72

4.1.2. El alto dinamismo de la inversión 75

4.2. El déficit comercial desequilibró el sector exterior 79

4.2.1. Débil crecimiento de las exportaciones de mercancías 81
4.2.2. El turismo se desestacionaliza 86
4.2.3. Rentas, transferencias y balanza de capital 87
4.2.4. Fuerte incremento de las inversiones españolas en el exterior 88

5. Inflación y política monetaria 90

5.1. La inflación tocó mínimos 91
5.2. Variables monetarias 102
5.3. Caída de los tipos de interés 104
5.4. Los tipos de cambio 109

6. Sector público: un déficit público menor de lo previsto 113

6.1. Las cuentas públicas en 1998 114

6.1.1. Gastos no financieros 119
6.1.2. Operaciones financieras 123
6.1.3. Deuda Pública 125

6.2. El presupuesto para 1999 126
6.3. Cambios en la política tributaria: el año de la reforma del IRPF 131
6.4. Las privatizaciones en 1998 137

7. Unión Europea 144

7.1. Once Estados en el euro 144

7.1.1. 1 euro = 166,386 pesetas 145
7.1.2. Últimos preparativos para el euro 149
7.1.3. El Banco Central Europeo comienza a trabajar 155
7.1.4. 1 de enero de 1999: nace el euro 156
7.1.5. Armonización fiscal 159

7.2. Política europea de empleo y política social 161

7.2.1. Primer año de la política europea de empleo 161
7.2.2. Política social 167

7.3. *Agenda 2000* y políticas estructurales 170

7.3.1. El reto de las nuevas perspectivas financieras 170
7.3.2. Fondos estructurales y de cohesión 176
7.3.3. Política agrícola 179
7.3.4. Medio ambiente y Política Pesquera Común 185
7.3.5. Saldo financiero entre las Comunidades Europeas y España 186

Capítulo II. **Mercado de trabajo, relaciones laborales y políticas de empleo** 189

1. Introducción 191

2. PANORAMA GENERAL DEL EMPLEO 202

2.1. Evolución y perspectivas de la ocupación, la actividad y el paro 203

2.1.1. Perspectiva sectorial 208
2.1.2. Vuelve a crecer con fuerza el empleo asalariado, y más el indefinido 210
2.1.3. Características personales de los nuevos ocupados 219
2.1.4. Dimensión regional 224

2.2. Flujos de entrada y salida en el mercado de trabajo 228

2.2.1. Movilidad en relación con la actividad 229
2.2.2. Panorama de la contratación 232
2.2.3. Fin de contrato y despidos 238

3. RELACIONES LABORALES Y CONDICIONES DE TRABAJO 243

3.1. Concertación social 243

3.1.1. La "administración" de los Acuerdos Interconfederales de 1997 a lo largo de 1998 244
3.1.2. Mesas de diálogo social 252

3.2. Negociación colectiva 261

3.2.1. Planteamiento y curso de la negociación 263
3.2.2. Estructura de la negociación colectiva 268
3.2.3. Contenidos de la negociación colectiva 284
3.2.4. Negociación colectiva en la Administración del Estado 326

4. POLÍTICAS DE EMPLEO 328

4.1. En un marco europeo de acción 328
4.2. Actuaciones en materia de empleo en España 331

4.2.1. Pilar 1: mejorar la capacidad de inserción profesional 332
4.2.2. Pilar 2: desarrollar el espíritu de empresa 341
4.2.3. Pilar 3: fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas 344
4.2.4. Pilar 4: reforzar la política de igualdad de oportunidades 345

4.3. Políticas territoriales de empleo: actuaciones de las Comunidades Autónomas 348

4.3.1. Formación e inserción laboral 349
4.3.2. Medidas destinadas a estimular la creación de empleo 352
4.3.3. Cambios en la organización del trabajo 355
4.3.4. Igualdad de oportunidades 357

5. PRESTACIONES POR DESEMPLEO 362

5.1. Evolución del número de beneficiarios de prestaciones contributivas, asistenciales y REASS 364
5.2. Perfil de los beneficiarios y características de las prestaciones 365
5.3. Evolución del gasto en protección al desempleo 367

6. La prevención de riesgos laborales en 1998 370

6.1. La estrategia para mejorar la seguridad y la salud en el trabajo 371

6.1.1. Desarrollo de la LPRL y otros cambios legislativos 371
6.1.2. Avances en el marco del diálogo social: el Plan de acción sobre la siniestralidad laboral 376
6.1.3. Actividad y resultados de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 379

6.2. Evolución de la siniestralidad en el trabajo 381

7. Conflictividad laboral 389

7.1. Progresos en los procedimientos autónomos de solución de conflictos laborales 390

7.1.1. El Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA) 390
7.1.2. Procedimientos autónomos de solución de conflictos laborales en las Comunidades Autónomas 393

7.2. Huelgas y conflictos colectivos 398

Capítulo III. **Calidad de vida y protección social** 427

1. Introducción: desarrollo y calidad de vida 429

2. Indicadores de calidad de vida 442

2.1. Educación 442

2.1.1. Evolución de las reformas de la LOGSE 442
2.1.2. Universidad 449
2.1.3. Educación y acceso al empleo 451

2.2. Sanidad 460

2.2.1. Continuidad y reformas organizativas en el Sistema Nacional de Salud 460
2.2.2. Opinión y participación de los usuarios del Sistema Nacional de Salud 462
2.2.3. Novedades en la prestación farmacéutica 469

2.3. Vivienda 475

2.3.1. Cambian las pautas de vivienda 475
2.3.2. Novedades importantes en la política de vivienda 480

2.4. Consumo 495

2.4.1. Avances en la política de protección del consumidor: el Plan Estratégico 1998-2001 495
2.4.2. Situación del sistema arbitral de consumo 506

2.5. Medio ambiente 511

2.5.1. Aspectos Generales 511
2.5.2. El desastre ecológico de Aznalcóllar 517
3. Bienestar social 524
3.1. Protección social 524
3.1.1. La nueva información sobre los gastos de protección social y su financiación 526
3.1.2. La Seguridad Social: un balance 531
3.1.3. La previsión social complementaria: el estado de la cuestión 542
3.2. Iniciativas de protección e integración social 551
3.2.1. Los mayores en España 551
3.2.2. La integración social de las personas discapacitadas 558
3.2.3. Maternidad y familia 566
3.2.4. La inmigración desde la perspectiva de la protección social 574
4. La Sociedad de la Información 583
4.1. La sociedad del aprendizaje 595
4.2. Cambios en el empleo, de organización y procesos de aprendizaje 600
4.3. Transacciones y comercio electrónico 605
4.4. El marco de apoyo público 611

Índices 621
Índice de cuadros 623
Índice de gráficos 629
Índice de tablas 631

Capítulo I

PANORAMA ECONÓMICO

1. INTRODUCCIÓN

En el ámbito de la economía, el año 1998 se recordará como aquel en el que España, junto con otros diez países europeos, alcanzó con éxito el final de una etapa crucial del largo proceso de integración europea. El efectivo cumplimiento, en el momento requerido, de los criterios de convergencia nominal exigidos por el Tratado de Maastricht, que supuso conseguir satisfactorios resultados en magnitudes como la inflación, los tipos de interés y el déficit público, dio paso al inicio, desde el 1 de enero de 1999, de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM), una nueva etapa ilusionante que requerirá un renovado esfuerzo de adaptación y cambio para la economía y la sociedad españolas.

1998 fue también un año en el que la economía española intensificó su crecimiento, el mayor de lo que va transcurrido de década, superando al registrado por la media de la Unión Europea. Las previsiones para el año 1999, siendo favorables, apuntan a un ligero deterioro de las principales macromagnitudes, pero esto será objeto de tratamiento, en su caso, en la próxima Memoria del Consejo.

La presente, en este capítulo dedicado a reflejar el comportamiento de la economía durante 1998, siguiendo el esquema ya tradicional de anteriores Memorias, analiza en primer lugar el

entorno internacional, el marco de referencia, en el que se ha desenvuelto la actividad económica española. Seguidamente, se ocupa de mostrar, desde la perspectiva de la oferta, la evolución de los sectores productivos y de las regiones y, desde la de la demanda, sus distintos componentes tanto internos como externos. El análisis de las principales variables monetarias y de los precios es el centro de atención del siguiente epígrafe, antes de pasar a abordar el tema relativo a la actividad y resultados del sector público. Finalmente, este año si cabe más que nunca, se justifica el dedicar un espacio preponderante a la Unión Europea.

Fuerte desaceleración de la actividad mundial…

La coyuntura internacional en 1998 vino marcada por la intensificación y generalización de la crisis financiera internacional, que había comenzado en Asia el año anterior, y que ha supuesto una fuerte desaceleración de la actividad de la economía mundial por los malos resultados alcanzados por Japón, Rusia y las economías emergentes de Asia e Iberoamérica, dado que la Unión Europea y, sobre todo, Estados Unidos mantuvieron elevadas tasas de crecimiento, aunque sufrieron un deterioro de su saldo exterior. Precisamente, el aumento de las importaciones en estas dos áreas permitió que el comercio mundial no se viese afectado aún en mayor medida de lo que lo fue por la crisis financiera internacional. Aún así, el crecimiento global del comercio fue el menor de la década y el sistema multilateral de comercio atravesó por un periodo difícil en que se despertaron tentaciones proteccionistas y se manifestaron tensiones entre los grandes bloques comerciales.

... por la crisis financiera internacional

El impacto de la crisis asiática fue determinante en la evolución en 1998 de la producción y el comercio mundial y, aunque la inestabilidad de la situación económica internacional se ha ido atenuando, se constata que las crisis financieras han sido recurrentes en el último cuarto de siglo, se contagian con rapidez e intensidad y afectan cada vez más a la actividad productiva y, por lo tanto, al empleo de las economías que ven limitada su capacidad de reacción en el actual proceso de globalización. Por ello, el CES quiere contribuir al debate abierto sobre la necesidad de establecer una nueva arquitectura financiera internacional que consiga, si no evitar, por lo menos paliar los efectos de futuras crisis, dedicando un apartado especial de este capítulo a analizar en profundidad el ori-

gen, evolución y características de las crisis financieras internacionales.

Continúa el crecimiento con una mayor corrección de los desequilibrios

Centrándonos ya en la economía española, tal y como se señala en el apartado tres, ésta mostró, en 1998, un comportamiento expansivo con tendencia a la desaceleración que se concretó en un aumento del PIB del 3,8 por 100. La trayectoria seguida por la economía española a lo largo del año contrastó con la de la mayoría de sus socios de la Unión Europea que observaron cómo sus ritmos de expansión se contraían por los efectos de la crisis internacional. La permanencia en la fase ascendente del ciclo supuso una mayor corrección de los desequilibrios fundamentales de la economía española, constituyéndose 1998 como el cuarto año consecutivo en el que se redujo la inflación, se contuvo el déficit público y se creó empleo. Estos factores junto a la instrumentación de una política monetaria expansiva, concretada en una reducción de los tipos de interés, facilitaron la recuperación del consumo privado, que se convirtió en el principal factor de crecimiento de 1998.

La construcción toma el testigo de la inversión

Por el lado de la oferta, el sector de la construcción arrebató el protagonismo que había tenido la industria en el ejercicio anterior a la hora de explicar el crecimiento económico. Ambos componentes de la oferta presentaron tasas de variación positivas pero con tendencias opuestas, la industria aminoró su ritmo de avance y la construcción, por su parte, lo aceleró. La agricultura se recuperó a un ritmo suave tras la contracción sufrida durante 1997, no obstante, y dado su escaso peso sobre el total de la actividad, su aportación al crecimiento del PIB fue prácticamente nula. En cambio, el sector servicios fue, de nuevo, el sector con mayor contribución al crecimiento del PIB, siendo los servicios destinados a la venta los de mayor peso.

En 1998, se aprobaron finalmente las reformas de las Organizaciones Comunes de Mercado de las principales producciones mediterráneas, destacando la del aceite de oliva, puesto que puso fin a las discrepancias surgidas entre los representantes del sector y la Comisión Europea sobre la orientación de la reforma. En lo concerniente al sector industrial, destacó la liberalización de los sectores energéticos, en particular, se aprobó la del sector de hidrocarburos y se cumplió un año de liberalización del sistema eléctrico.

Todas las Comunidades Autónomas crecieron por encima del 2,5 por 100

En el ámbito territorial, todas las Comunidades Autónomas crecieron por encima del 2,5 por 100, aunque la evolución fue muy dispar entre ellas. De nuevo, fueron las Comunidades eminentemente industriales y turísticas las que presentaron tasas más elevadas de crecimiento, destacando Baleares y el País Vasco. Por su parte, las Comunidades agrícolas registraron un menor crecimiento, en línea con la débil recuperación de la actividad primaria, no obstante, destacó la trayectoria de Castilla y León cuya especialización agrícola le llevó a alcanzar un crecimiento del 4,6 por 100. Todas las regiones crearon empleo excepto La Rioja y cabe mencionar las altas tasas de crecimiento de la ocupación en Cantabria, Andalucía y Castilla-La Mancha.

Una fuerte demanda interna

Por el lado de la demanda, tal y como se describe en el apartado cuatro, se observó una considerable expansión de la interna, que se constituyó en la locomotora del crecimiento a lo largo del año, mientras que la externa registró una creciente aportación negativa al crecimiento del PIB. En este sentido, el sector exterior presentó una desaceleración de las exportaciones de mercancías, provocando un empeoramiento del déficit comercial que se vio compensado por los elevados ingresos que generó el turismo.

Por lo que se refiere a los componentes de la demanda interna, por fin en 1998, y tras varios ejercicios de cierta atonía, se recuperó el consumo privado que, con un crecimiento medio del 3,8 por 100, respondió al aumento del empleo y de la renta disponible y se convirtió en la clave de la expansión. De igual modo, el elevado dinamismo de la formación bruta de capital, que registró un crecimiento medio del 9,0 por 100, fue crucial para explicar el favorable comportamiento de la actividad económica. Destacó, asimismo, el alto ritmo de la inversión en construcción que, en general, respondió al aumento de la renta disponible de las familias, a la reducción de los tipos hipotecarios y a la recuperación de la inversión pública en infraestructuras.

El sector exterior en 1998 fue testigo del fuerte incremento del déficit comercial y del empeoramiento del saldo de rentas y de servicios, exceptuando al turismo que, como viene siendo habitual, presentó cifras récord respecto al ejercicio anterior. El deterioro del saldo exterior respondió al impacto que la crisis financiera tuvo sobre las economías de nuestros principales clientes internaciona-

les, en particular, Alemania e Italia, que frenó nuestras ventas de bienes y servicios al exterior. No obstante, y dada la fuerte desaceleración del comercio mundial, la economía española incrementó su participación en el mercado mundial hasta alcanzar un 2,0 por 100. Destacó, igualmente, el aumento de las inversiones españolas en el exterior que, geográficamente, se destinaron en su mayor parte a Iberoamérica y, desde el punto de vista sectorial, se concentraron en los sectores de telecomunicaciones y de energía eléctrica. Por último, este apartado destaca la promulgación de una nueva Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en cuyo marco se encuentran los créditos de Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) los cuales movilizaron, a lo largo de 1998, algo más de 77.000 millones de pesetas.

La tasa de inflación interanual fue del 1,4 por 100

En el apartado cinco, dedicado a la inflación y la política monetaria, se señala, entre otros elementos, que la inflación tocó fondo en 1998. En efecto, el excelente comportamiento de los precios de los productos energéticos y, en menor medida, de los alimentos, permitió alcanzar una tasa de inflación interanual en diciembre y una tasa media históricamente mínimas. Sin embargo, este buen resultado debe de matizarse correctamente con los datos de la inflación subyacente, al comprobarse que, durante el pasado ejercicio, ésta no sólo no mejoró sino que se situó por encima. A la circunstancia anterior hay que añadir, además, que el diferencial de inflación de la economía española respecto a la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea siguió siendo elevado.

Se repiten los cambios en la preferencia de los inversores

Durante 1998 la evolución de los principales agregados monetarios fue muy estable, registrándose un mayor crecimiento en las magnitudes más líquidas frente al moderado aumento de los agregados más amplios. Este cambio de preferencias de los inversores, ya observado el pasado ejercicio, se ha visto acelerado en 1998 por la reducción de la rentabilidad de la mayor parte de los activos, fruto del continuo proceso de disminución de los tipos de interés y, por la alta volatilidad experimentada en los mercados financieros, derivada, principalmente, de la fragilidad del sistema bancario japonés y de la situación de las economías emergentes.

Los tipos de interés bajo mínimos

Por lo que respecta a los tipos de interés, cabe resaltar que en 1998 el Banco de España disminuyó en 1,75 puntos su tipo de intervención. Esta rebaja, 0,25 puntos más que en 1997, estuvo

fuertemente condicionada por la necesidad de que, a partir del 1 de enero de 1999, las operaciones de regulación monetaria llevadas a cabo por el Banco Central Europeo confluyesen en un mismo tipo de referencia que se fijó en el 3,0 por 100. Lo anterior, junto con las expectativas creadas por la incorporación de España a la UEM, permitió a la economía española conseguir diferenciales mínimos en los tipos de interés, tanto a corto como a largo plazo.

La peseta se comportó bien

Los tipos de cambio se han visto sometidos a dos fenómenos de índole distinta, por una parte la elección de los países, entre ellos España, que iniciarían en 1999 la Unión Económica y Monetaria, permitió un fortalecimiento de la peseta y, por otra, el efecto del recrudecimiento de la crisis financiera internacional en el tercer trimestre, que provocó tensiones en los mercados de tipos de cambio. Aún así, el comportamiento de la divisa española en el último ejercicio en el que ha sido moneda nacional fue muy estable, llegando a obtener incluso importantes apreciaciones respecto a otras divisas.

El déficit público en el 1,8 por 100

El apartado seis de este capítulo se abre con el avance en el proceso de consolidación del déficit público debido principalmente, a la reducción de los gastos corrientes. Este avance en la disminución del desajuste presupuestario se enmarca dentro de los objetivos del Programa de Estabilidad del Reino de España 1998-2002, aprobado por el Consejo de Ministros en diciembre de 1998, posteriormente ratificado por el ECOFIN de marzo de 1999.

Los primeros presupuestos bajo el euro

Los Presupuestos Generales del Estado para 1999 pasarán a la historia como los primeros de la época euro. Su principal característica es la continuidad en la tónica de austeridad, sobre todo en el capítulo de gastos corrientes. Por lo que respecta a los ingresos, se estima un incremento de los ingresos procedentes de la imposición indirecta y las transferencias corrientes, registrándose en el resto de partidas un incremento menor, como sería el caso de la imposición directa, o significativos descensos, tal y como ocurre con las tasas e ingresos patrimoniales.

La imposición directa protagonista

En lo que a materia de fiscalidad se refiere, 1998 ha sido un año de grandes novedades. La aprobación a finales del ejercicio de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras normas tributarias y el Real Decreto

2717/1998, de 18 de diciembre, por el que se regulan los pagos a cuenta en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en el Impuesto sobre la Renta de los no Residentes y se modifica el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades en materia de retenciones y pagos a cuenta, cuyos Anteproyecto y Proyecto respectivamente fueron dictaminados por el Consejo Económico y Social, ha supuesto un amplio conjunto de modificaciones en materia de tributación directa para los contribuyentes, que tendrán sin duda importantes repercusiones sobre la actividad económica a partir de 1999.

Más de dos billones en privatizaciones

Los ingresos procedentes de las privatizaciones continuaron su trayectoria ascendente alcanzando en 1998 algo más de dos billones de pesetas. Este favorable resultado en términos de ingresos confirmó la buena situación de los mercados bursátiles a lo largo de 1998 y subrayó la importancia que, hasta ahora, ha tenido el plan estratégico de privatizaciones puesto en marcha en 1996. Es de destacar que la enajenación de empresas públicas a lo largo de 1998 se caracterizó tanto por la alta disparidad en las cuantías obtenidas por cada empresa, como por la gran variedad de instrumentos.

Se consolida el proceso de integración europea

Como en ediciones anteriores de esta Memoria, el capítulo se cierra con el tratamiento de los temas más sobresalientes relativos a la Unión Europea. Así, en 1998, el proceso de integración europea ha continuado a buen ritmo, a pesar de que como es norma desde hace mucho tiempo, las críticas generalizadas y la controversia acompañaron a todo lo relacionado con la Unión Europea. Se valora positivamente el camino recorrido en los últimos años, hacia la por fin alcanzada UEM y el euro. Si 1997 fue el año de la convergencia nominal general, el ejercicio en el que una mayoría de países consiguió que sus economías cumplieran los requisitos de convergencia, 1998 ha sido el año de la consolidación de la situación alcanzada y el de la ultimación de los detalles necesarios para acceder a la tercera fase de la UEM, como ha ocurrido el 1 de enero de 1999.

En España, durante 1998, la evolución de los indicadores económicos que configuraban los criterios de convergencia nominal ha sido positiva, en el sentido de que se progresó en la contención del déficit público y sobre todo en la reducción y aproximación de los tipos de interés al nivel de los países centrales europeos, si bien se detectaron problemas para mantener la tenden-

cia de reducción del índice de crecimiento de los precios, e incluso éste rebotó al alza en los primeros meses de 1999.

Una nueva Política Europea de Empleo

La nueva Política Europea de Empleo, se centró en la puesta en práctica de medidas a favor del empleo en todos los Estados miembros, según los cuatro pilares o líneas básicas de coordinación acordadas en la Cumbre de Luxemburgo. El Gobierno español presentó su primer Plan de Acción para el Empleo a los interlocutores sociales españoles en el mes de marzo de 1998.

Las principales iniciativas en materias como Política Social, armonización fiscal, Política Agrícola Común, y otras políticas sectoriales, aparecen también reflejadas en este apartado. Finalmente, no podía faltar un pormenorizado análisis de la discusión y aprobación final de las perspectivas financieras para el periodo 2000-2006, la Agenda 2000. El objetivo principal de la Comisión Europea y del Consejo para 1998 fue el de llegar a la Cumbre de Viena de diciembre de 1998 con gran parte de las discusiones sobre este aspecto muy avanzadas, con el fin de poder cerrar el acuerdo en el Consejo Europeo extraordinario de Berlín de marzo de 1999, como ha ocurrido, antes de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 1999.

2. CONTEXTO INTERNACIONAL

La economía mundial creció en 1998 un 2,5 por 100 en términos reales, frente al 4,2 por 100 alcanzado en 1997. La causa principal de esta desaceleración se halla en la crisis de origen financiero que se agravó y se generalizó en 1998, y que llevó a plantearse la necesidad de revisar la denominada arquitectura financiera internacional. La crisis mundial afectó directamente a las economías emergentes y, en menor medida, a las economías avanzadas. El crecimiento en la Unión Europea y sobre todo en Estados Unidos fue superior al previsto; por su parte, Japón presentó una caída del PIB afectado por el hundimiento de la demanda de sus economías vecinas. Asimismo, se registró una desaceleración en el crecimiento del comercio mundial, a la vez que el sistema mundial de comercio entró en un periodo difícil, caracterizado por la aparición de una reacción proteccionista ante las importaciones más baratas provenientes de las economías emergentes y por los continuos conflictos comerciales entre la Unión Europea y Estados Unidos (cuadro I-1).

CUADRO I-1
COMERCIO Y PRODUCCIÓN MUNDIAL, 1991-1999
(Tasas de variación interanual en volumen)

Conceptos	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 (p)
Producción mundial	1,8	2,7	2,7	4,0	3,7	4,3	4,2	2,5	2,3
Países avanzados *	1,2	1,9	1,2	3,2	2,6	3,2	3,2	2,2	2,0
Países en desarrollo	4,9	6,7	6,5	6,8	6,1	6,5	5,7	3,3	3,1
Comercio mundial	4,6	4,7	3,7	9,1	9,6	6,9	9,9	3,3	3,8
Importación									
Países avanzados	3,4	4,8	1,7	9,7	9,1	6,5	9,1	4,7	5,9
Países en desarrollo	9,7	11,1	8,7	7,2	11,5	8,2	11,2	–0,7	2,6
Exportación									
Países avanzados	5,8	5,2	3,4	8,7	9,1	6,3	10,3	3,2	2,8
Países en desarrollo	6,2	10,7	8,2	13,1	10,5	9,2	11,4	2,2	4,6

(p) Previsión.

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

Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril de 1999.

2.1. DESACELERACIÓN DEL COMERCIO MUNDIAL

Menor crecimiento del comercio mundial

Los intercambios comerciales mundiales se vieron directamente afectados por la crisis financiera internacional, aunque también contribuyeron a propagarla por todo el mundo. El volumen de comercio mundial creció en 1998 un 3,5 por 100 según la Organización Mundial de Comercio (OMC) y un 3,3 según el Fondo Monetario Internacional (FMI), en ambos casos muy por debajo de lo esperado. Estas cifras quedan muy lejos del 9,9 por 100 registrado en 1997. En términos de valor, su crecimiento fue incluso negativo, debido a las bajas tasas nacionales de inflación, a la apreciación del dólar, a la depreciación de las monedas de los países asiáticos exportadores de productos manufacturados, al desplome de los precios del petróleo (más de un 30,0 por 100) y del resto de las materias primas (un 20,0 por 100) por la caída de la demanda en Asia, y al ya mencionado menor crecimiento del volumen de comercio.

Para 1998 estaba prevista una desaceleración con motivo de la crisis asiática, pero no tan agudizada, dado que Asia, que representa la cuarta parte del comercio mundial, realiza la mayoría de sus intercambios dentro de su misma área. No obstante, durante el año,

además de un empeoramiento de la crisis en los países del Sudeste asiático, han intervenido factores como la intensificación de la caída de la economía japonesa, la crisis en Rusia y el deterioro por contagio de las economías iberoamericanas.

Déficit de EEUU y superávit de la UE

Durante 1998, el comportamiento de las economías de Europa Continental y sobre todo de Estados Unidos ha permitido atenuar las tendencias a la desaceleración del comercio mundial, al haber mantenido un importante crecimiento del volumen de sus importaciones. En valor, las exportaciones de la Unión Europea aumentaron un 3,0 por 100, mientras que sus importaciones crecieron un 5,5 por 100. Se produjo por lo tanto un ligero deterioro de su saldo comercial, o mejor dicho, una reducción de su superávit, no achacable especialmente a la crisis internacional, dado que sus exportaciones al área afectada son relativamente escasas, sino más bien a factores internos como su elevada demanda interna. Por su parte, Estados Unidos ha sido el auténtico sustentador del comercio mundial, dado que sus importaciones crecieron en volumen un 10,0 por 100, el triple que el comercio mundial, mientras que las exportaciones aumentaron un 3,0 por 100. El aumento de sus importaciones ha venido motivado por la fortaleza de su demanda interna y la caída de los precios de las importaciones originarias de las economías asiáticas. Las exportaciones, por su parte, se vieron negativamente afectadas precisamente por la fortaleza del dólar y también por el empeoramiento de la situación económica en Iberoamérica. En valor, al haber experimentado los precios de sus importaciones una caída de alrededor del doble de la registrada por los precios de sus exportaciones, la diferencia entre el crecimiento de las importaciones y las exportaciones fue menor. Las primeras aumentaron un 4,0 por 100, mientras que las segundas disminuyeron muy ligeramente. Aún así, el resultado ha sido un considerable incremento de su ya tradicional déficit comercial.

En el resto del mundo, se ha producido el ya mencionado retroceso en el comercio internacional. En Japón, las exportaciones en volumen incluso disminuyeron ligeramente, mientras que en valor el descenso fue mucho más acusado, de un 7,0 por 100, aunque las importaciones bajaron el doble que las exportaciones, más que la media de Asia. En el resto del área asiática, el descenso registrado en 1997 continuó durante 1998, sobre todo en lo relativo a las importaciones, que se redujeron un 15,0 por 100 frente al 8,0 por

100 en que lo hicieron las exportaciones. Su comercio intrarregional, extraordinariamente dinámico en la década de los noventa hasta 1997, ha experimentado una brusca desaceleración, situándose un 25,0 por 100 por debajo del registrado en 1997.

Oriente Medio y África, tradicionalmente rezagados en el comercio mundial, obtuvieron en 1998 unos resultados aún peores de lo habitual. La reducción de las importaciones alcanzó cotas históricamente altas. Además, sus exportaciones en valor sufrieron un fuerte deterioro por la ya mencionada caída de los precios de materias primas como el petróleo, los metales y los productos agrícolas.

Brusca desaceleración del comercio en Iberoamérica

Iberoamérica, que durante 1997 había registrado el crecimiento más dinámico del comercio, sufrió el pasado año una brusca desaceleración. Este parón estuvo claramente inducido por la crisis de Asia, dado que una parte considerable de las exportaciones iberoamericanas tienen por destino dicha zona. Además, la mayoría de las dirigidas a países de la OCDE compiten directamente con las exportaciones asiáticas que han visto incrementar su competitividad por las devaluaciones de las monedas del Sudeste asiático. La debilidad de los precios de los productos básicos, junto con la apreciación de sus monedas y el efecto contagio de la crisis rusa de agosto, que provocó una restricción financiera e importantes salidas de capital y pérdida de confianza en sus mercados, supuso igualmente una caída de sus exportaciones en valor, pero también en volumen. Cabe resaltar en esta área, la especialmente aguda contracción de las importaciones en Brasil, las mayores de la región, que registraron una considerable caída tras los espectaculares resultados obtenidos en 1997. Asimismo, las exportaciones de Chile se vieron fuertemente afectadas, dado que el 40,0 por 100 solía dirigirse a Asia.

Se replanteó la utilización de medidas proteccionistas

El sistema multilateral de comercio se ha visto afectado en 1998 por la crisis internacional que, aun teniendo un origen financiero, ha repercutido negativamente sobre los flujos comerciales y ha hecho replantearse la utilización de medidas proteccionistas en algunos países. Por ahora, tan sólo se han concretado en mayores medidas de vigilancia de las importaciones en algunos países de Iberoamérica, la zona en donde en mayor medida ha surgido la tentación de imponer restricciones comerciales para proteger a la industria local, y en la instauración de controles de cambio o la limi-

tación de la inversión extranjera en algún país del Sudeste asiático. Lo que sí que ha aumentado en 1998 han sido las fricciones comerciales entre las partes, lo cual puede interpretarse como el signo de una mayor voluntad por ganar cuota de mercado en un momento en que se debilita la actividad económica mundial, pero que en realidad están minando gravemente al sistema multilateral de comercio.

El enfrentamiento comercial de mayor envergadura ha sido la intensificación del litigio iniciado hace unos años entre la Unión Europea y Estados Unidos por el régimen comunitario de importación de plátanos. Estas divergencias, de naturaleza comercial, que caracterizan actualmente las relaciones entre la Unión Europea y Estados Unidos, rebasan el ámbito económico y plantean cuestiones de principio, que pueden derivar en la creación de precedentes a la hora de incumplir las normas de la OMC.

Conflicto del plátano

El litigio tiene como punto de partida la voluntad de la Unión Europea de mantener las importaciones de plátanos procedentes de países de África, Caribe y Pacífico (ACP), ex colonias europeas, y de ciertos territorios de ultramar, y de proteger la producción europea, canaria en su práctica totalidad. Estados Unidos, por su parte, pretende que se facilite sin trabas la entrada en la Unión Europea de plátanos, más baratos, procedentes de plantaciones centroamericanas, pertenecientes a multinacionales estadounidenses.

El régimen europeo de importación de plátanos ya fue condenado por un panel de expertos de la OMC en 1997, lo que obligó a su reforma en 1998 para ajustarse plenamente a sus exigencias. El nuevo régimen que sustituye desde el 1 de enero de 1999 al antiguo sistema de licencias para las importaciones de «plátanos dólar»[1] procedentes de Iberoamérica siguió sin satisfacer a Estados Unidos, por lo que amenazó con iniciar represalias comerciales por valor de 520 millones de dólares contra la Unión Europea.

[1] Hasta entonces, existía un sistema de asignación de licencias que establecía preferencias para la concesión de licencias a arancel reducido a los operadores de la Unión Europea que adquiriesen plátanos comunitarios y ACP.

La OMC, a petición de la Unión Europea y del primer productor mundial de plátanos, Ecuador, aceptó a comienzos de 1999 la apertura de un nuevo panel que examinase el actual régimen europeo de importación de plátanos. Mientras éste se pronunciaba, Estados Unidos exigió un depósito de garantías sobre determinados artículos importados de Europa desde el 3 de marzo de 1999, lo que equivalía a una imposición unilateral de sanciones, ya que los intercambios quedaban de hecho interrumpidos.

La posición de la Unión Europea fue la de considerar que la actuación estadounidense introducía un obstáculo al comercio que violaba el espíritu y la letra de los Acuerdos OMC y anunció medidas de retorsión y la solicitud de un panel en relación con el artículo 301 de la ley comercial de Estados Unidos que autoriza a su gobierno a aplicar sanciones unilaterales. Sin embargo, no fue unánime dentro de las instituciones de la Unión Europea la opinión de solicitar que se otorgase prioridad a la concesión de licencias de importación a los plátanos procedentes de países que cumplan las normas europeas en materia social, no aplicadas en este caso por las multinacionales norteamericanas en Iberoamérica.

No obstante, el 19 de abril, la OMC volvió a considerar que el régimen de importación de plátanos de la Unión Europea no se ajustaba a sus normas y estableció la imposición de sanciones comerciales por valor de 191,4 millones de dólares. La Unión Europea aceptó la decisión, que rebajaba sustancialmente el importe de la multa que pretendía imponer Estados Unidos, pero no su carácter retroactivo desde la fecha del 3 de marzo.

Comercio y normas sociales mínimas

Respecto al vínculo entre el sistema comercial y las normas de trabajo internacionalmente reconocidas, tema planteado ya en la Conferencia de Singapur de 1996, se han producido tímidos avances, en especial en el marco de las instituciones de la Unión Europea. Así, el Parlamento Europeo aprobó una propuesta de la Comisión Europea, rechazada por el Consejo, relativa a la inclusión de una cláusula social en los acuerdos de cooperación de la Unión Europea con países terceros y a que el cumplimiento de normas sociales mínimas se acepte como criterio de admisión en la OMC. Además, solicitó que la Comisión tuviese en cuenta la ratificación de convenios existentes al respecto para la entrada de los países candidatos a la Unión Europea.

Continúa el proceso de integración económica regional

En el actual sistema de comercio internacional, en 1998, junto con los avances en la liberalización del comercio en el marco de las negociaciones multilaterales se ha seguido, a un ritmo más relajado, con el proceso de integración económica regional. Así, cabe mencionar el acuerdo firmado por 34 países del continente americano para establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el año 2005, el adelanto en un año, del 2003 al 2002, en la formación de la Zona de Libre Comercio por parte de seis miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y sobre todo los avances en los preparativos para la próxima ampliación de la Unión Europea cuyas negociaciones de adhesión de los países seleccionados en una primera etapa está previsto que comiencen en 1999. Al respecto, la OMC, al examinar las políticas comerciales durante 1998, ha reconocido que el proceso de integración económica realizado en el marco del Mercado Único ha dado lugar a la mejora del acceso a los mercados para los proveedores de terceros países. Pero éste no es el caso de todos los procesos de integración económica, dado que en ocasiones las nuevas normas emanadas de la adhesión alientan directamente a los exportadores a comerciar con los integrantes del grupo regional.

Se aplaza la introducción de aranceles sobre las transacciones electrónicas

En 1998 tuvo lugar la conmemoración del cincuentenario del sistema multilateral de comercio iniciado por el GATT y se celebró en Ginebra la segunda Conferencia Ministerial de la OMC, órgano supremo de la actual institución multilateral reguladora del comercio internacional surgida en enero de 1995, que debe reunirse por lo menos una vez cada dos años. La Declaración Ministerial de la Conferencia de Ginebra dejó abierto el camino a una siguiente Conferencia a celebrar en Seattle, Estados Unidos, en diciembre de 1999. Además de dicha declaración, se efectuó una específica sobre el comercio electrónico, nueva forma de intercambio en creciente auge, en la que se declaró la continuación de la práctica actual de no imponer aranceles sobre las transacciones electrónicas hasta la Tercera Conferencia, momento en el que se decidirá si se prorroga la declaración.

Ronda del milenio: ¿enfoque global o sectorial?

El Sistema Multilateral de Comercio ha evolucionado mediante sucesivos ciclos de negociación global, conocidos por “rondas”. Para el año 2000 está previsto el inicio de una nueva ronda de negociaciones multilaterales a la que se ha llamado “ronda del milenio”. Estas negociaciones tendrían en principio un enfoque global, tal y

como propugna la Unión Europea frente a quienes defienden enfoques sectoriales y parciales o el desarrollo de lo ya acordado en anteriores negociaciones. Estados Unidos parece preferir un tratamiento sectorial y un desarrollo de los temas ya maduros y no una consideración global. Destacable de la postura estadounidense fue la proposición de que los agentes sociales participen en el sistema de la OMC, incluso en el mecanismo de solución de diferencias, en contra del actual carácter intergubernamental de la OMC. Al respecto, la Unión Europea propone una mayor transparencia y sugiere que representantes de la sociedad civil puedan presentar aportaciones escritas al sistema de solución de diferencias, pero siempre salvaguardando finalmente el carácter intergubernamental de la OMC.

La posición española en la mencionada Conferencia de Ginebra, en común con la Unión Europea, propugnó especialmente la necesidad de que cualquier negociación futura incluyese todos los aranceles industriales con el fin de asegurar la inclusión de los productos de interés para la exportación española. Igualmente, la postura española, con el objetivo de que se establezcan reglas que otorguen seguridad jurídica y garantías al inversor y exportador, está interesada en el desarrollo de temas como la relación entre comercio e inversión y en la fiel aplicación de las obligaciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio y en particular en el pleno desarrollo del tema de las denominaciones de origen. Así, considera que tras la interrupción del Acuerdo Multilateral sobre Inversiones en el marco de la OCDE, lo oportuno sería impulsar la negociación de las reglas multilaterales de inversión en el seno de la OMC. Con ello, y dado que el acuerdo cubriría en principio sólo la inversión productiva y no la de cartera, cuya liberalización despierta temores en los países en desarrollo, se alcanzarían unas normas reguladoras de la inversión extranjera que otorgarían la necesaria seguridad jurídica y garantías al inversor y al receptor de la misma.

2.2. Una coyuntura económica internacional marcada por la crisis

Fuerte desaceleración de la actividad económica

La economía mundial sufrió una fuerte desaceleración a lo largo de 1998, alcanzando, como ya se ha indicado, una tasa de crecimiento del PIB del 2,5 por 100 (cuadro I-2), esto es, 1,7 puntos porcentuales menos que en 1997, y 0,6 puntos por debajo

CUADRO I-2

INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 1991-1999

(Tasas de variación interanual)

Indicadores	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 (p)
Crecimiento PIB									
Mundo	1,8	2,7	2,7	4,0	3,7	4,3	4,2	2,5	2,3
Países avanzados*	1,2	1,9	1,2	3,2	2,6	3,2	3,2	2,2	2,0
Estados Unidos	–0,9	2,7	2,3	3,5	2,3	3,4	3,9	3,9	3,3
Japón	3,8	1,0	0,3	0,6	1,5	5,0	1,4	–2,8	–1,4
Canadá	–1,9	0,9	2,3	4,7	2,6	1,2	3,8	3,0	2,6
Unión Europea	1,7	1,1	–0,5	3,0	2,4	1,8	2,7	2,8	1,8
Alemania	5,0	2,2	–1,2	2,7	1,2	1,3	2,2	2,8	1,5
Francia	0,8	1,2	–1,3	2,8	2,1	1,6	2,3	3,1	2,2
Italia	1,1	0,6	–1,2	2,2	2,9	0,9	1,5	1,4	1,5
Reino Unido	–1,5	0,1	2,3	4,4	2,8	2,6	3,5	2,1	0,7
España	2,3	0,7	–1,2	2,1	2,8	2,3	3,5	3,8	3,3
Zona Euro	2,4	1,3	–1,0	2,7	2,3	1,7	2,5	2,9	2,0
Países en desarrollo	4,9	6,7	6,5	6,8	6,1	6,5	5,7	3,3	3,1
África	1,8	0,2	0,7	2,2	3,1	5,8	3,1	3,4	3,2
Asia	6,6	9,5	9,3	9,6	9,1	8,2	6,6	3,8	4,7
Iberoamérica	3,9	3,3	3,9	5,2	1,3	3,6	5,2	2,3	–0,5
Europa del Este sin Rusia	–10,0	–8,7	–3,6	–3,0	1,4	1,5	3,1	2,4	2,0
Rusia	–5,0	–14,5	–8,7	–12,6	–4,1	–3,5	0,8	–4,8	–7,0
Inflación (IPC)									
Países avanzados*	4,7	3,5	3,1	2,6	2,5	2,4	2,1	1,6	1,4
Estados Unidos	4,2	3,0	3,0	2,6	2,8	2,9	2,3	1,6	2,1
Japón	3,3	1,7	1,2	0,7	–0,1	0,1	1,7	0,6	–0,2
Canadá	5,6	1,5	1,8	0,2	2,2	1,6	1,4	1,0	1,2
Unión Europea	5,1	4,5	3,8	3,0	2,9	2,5	1,9	1,5	1,3
Alemania	3,5	5,1	4,4	2,7	1,8	1,5	1,8	0,9	0,6
Francia	3,2	2,4	2,1	1,7	1,8	2,0	1,2	0,7	0,5
Italia	6,3	5,3	4,6	4,1	5,2	3,9	1,7	1,8	1,3
Reino Unido	6,8	4,7	3,0	2,4	2,8	2,9	2,8	2,7	2,7
España	5,9	5,9	4,6	4,7	4,7	3,5	2,0	1,8	1,8
Zona Euro	4,4	4,4	3,8	3,0	2,9	2,4	1,7	1,3	1,0
Países en desarrollo	36,1	38,9	47,2	51,8	22,2	14,3	9,4	10,4	8,8
África	24,6	32,5	30,6	37,2	33,2	25,9	11,1	8,6	8,6
Asia	8,3	7,6	10,7	15,9	12,8	8,3	4,8	8,0	4,7
Iberoamérica	128,6	151,0	209,0	208,9	35,9	20,8	13,9	10,5	14,6
Europa del Este sin Rusia	94,9	277,0	356,5	152,5	74,5	32,0	36,8	17,7	19,9
Rusia	92,7	1.353,0	895,9	302,0	190,1	47,8	14,7	27,7	100,5
Paro (tasa)									
Países avanzados*	6,5	7,3	7,7	7,6	7,2	7,2	7,0	6,9	6,9
Estados Unidos	6,8	7,5	6,9	6,1	5,6	5,4	4,9	4,5	4,5
Japón	2,1	2,2	2,5	2,9	3,1	3,3	3,4	4,1	4,8
Canadá	10,4	11,3	11,2	10,4	9,5	9,7	9,2	8,3	8,1
Unión Europea	8,5	9,8	11,0	11,5	11,1	11,2	10,9	10,2	9,9
Alemania	5,5	7,7	8,8	9,6	9,4	10,3	11,4	11,2	10,9
Francia	9,4	10,3	11,6	12,3	11,7	12,4	12,5	11,6	11,4
Italia	10,9	10,7	10,2	11,3	12,0	12,1	12,3	12,3	12,2
Reino Unido	8,0	9,7	10,3	9,3	8,0	7,3	5,5	4,7	4,6
España	16,3	18,4	22,7	24,2	22,9	22,2	20,8	18,8	17,7
Zona Euro	8,8	10,0	11,3	12,2	11,9	12,3	12,3	11,7	11,3

(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 incluye dentro de los países avanzados a Corea del Sur, Hong Kong, Israel, Singapur y Taiwan, que previamente se clasificaban entre los países en desarrollo.

Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril de 1999.

de la ya pesimista previsión que sobre el comportamiento de la economía mundial realizó el FMI en mayo de 1998[2]. La crisis financiera internacional afectó sobre todo a los países del Sudeste asiático que, tras haber sido durante los primeros años noventa el paradigma del crecimiento de las economías emergentes, parecieron haber agotado su estrategia de desarrollo. Por lo que respecta a las economías avanzadas, Japón fue el país que sufrió en mayor magnitud el hundimiento de la demanda de los países asiáticos. Estados Unidos y la Unión Europea mantuvieron sus crecimientos, incluso por encima de las estimaciones que el FMI presentó en mayo; no obstante, en ambos casos, los resultados podrían haber sido incluso mejores de no haberse producido el empeoramiento de la crisis internacional en la segunda mitad del año.

Estados Unidos: ¿se agota el periodo expansivo?

En 1998, la economía estadounidense superó las previsiones más optimistas al registrar un crecimiento de su PIB del 3,9 por 100, lo que supuso extender en el tiempo el máximo cíclico que había alcanzado en 1997, superando, además, en un punto porcentual la estimación realizada por el FMI. La expansión económica de Estados Unidos alcanzó su séptimo año consecutivo, convirtiéndose en la fase alcista más duradera desde la segunda guerra mundial. El principal motor de esta expansión lo constituyó la demanda interna, que se benefició tanto de una elevada estabilidad de precios, dado que la inflación se redujo hasta el 1,6 por 100, como de una fuerte creación de empleo que situó la tasa de paro en un 4,5 por 100; y de un superávit presupuestario que provocó un notable efecto *crowding-in* o efecto atracción sobre la inversión. Sin embargo, la propia pujanza de la demanda estadounidense empeoró el resultado en términos de balanza por cuenta corriente, que sufrió igualmente las consecuencias de la crisis internacional y de la volatilidad en la cotización del dólar[3]. Este desequilibrio exterior, junto al creciente desahorro de las economías domésticas inducido por el efecto riqueza que generaron las altas cotizaciones bursátiles, podrían limitar la evolución de la actividad económica en el futuro.

[2] Ver Consejo Económico y Social, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 1997*, cuadro I-2.

[3] Ver apartado 5.4 del capítulo I sobre tipos de cambio.

Japón: necesitado de reformas estructurales

A lo largo de 1998, la recesión de la economía japonesa se hizo más profunda, hasta alcanzar una caída del PIB del 2,8 por 100. Este resultado se situó muy por debajo de la estimación realizada por el FMI en mayo de 1998, que preveía un estancamiento de la actividad. El desempleo, en alza, alcanzó un 4,1 por 100 de la población activa, como resultado de las reestructuraciones empresariales en busca de una reducción de costes. La debilidad de la demanda tanto interna como externa pareció alejar las posibilidades de alcanzar una recuperación sostenible a corto plazo. La demanda interna no reaccionó ante la política fiscal expansiva aplicada a lo largo de 1998, que se materializó tanto en una reducción de impuestos, que supuso una pérdida de ingresos públicos de cuatro billones de yenes, como en una elevada inversión pública, que ascendió a un 1,5 por 100 del PIB. La política monetaria, por su parte, mostró igualmente sus limitaciones para relanzar la actividad. A lo largo de 1998, desapareció prácticamente el margen para reducir los tipos de interés reales a corto plazo, hecho que afectó gravemente a la capacidad de las autoridades monetarias niponas en su lucha antideflacionista. Por otro lado, la demanda externa estuvo muy afectada por la crisis asiática de demanda, lo que hizo que los mercados japoneses de exportación no reaccionasen a la depreciación continuada del yen respecto al dólar. En definitiva, los resultados macroeconómicos de Japón en 1998 revelaron la necesidad, más que nunca, de implementar una serie de reformas estructurales que permitan un relanzamiento de la actividad. En este sentido, a lo largo de 1998, se inició una recapitalización de parte del sistema bancario con la intervención directa del sector público[4], que estuvo acompañada, sobre todo desde el mes de octubre, por la intensificación de la supervisión bancaria.

La UEM, antídoto ante la crisis internacional

La Unión Económica y Monetaria pareció actuar como un escudo ante las turbulencias de la economía mundial. El PIB de la Unión Europea creció a un ritmo del 2,8 por 100 (cuadro I-2), lo que puso de manifiesto el escaso impacto que la crisis internacional tuvo sobre la actividad, al menos hasta los últimos meses del año. Este crecimiento del PIB y la considerable creación de empleo —la tasa de paro descendió hasta el 10,2 por 100— estu-

[4] En general, a la hora de recapitalizar el sistema bancario japonés se barajaron las posibilidades siguientes: la nacionalización temporal de las entidades bancarias, la administración pública de las mismas o la liquidación de los bancos insolventes.

vieron acompañados por una inflación media del 1,5 por 100, destacando las tasas de las dos principales economías europeas, Francia y Alemania, que no superaron el 1,0 por 100. En los países de la zona euro el crecimiento del PIB alcanzó un ritmo del 2,9 por 100, con una inflación del 1,3 por 100 y una tasa de paro del 11,7 por 100. Aunque todos los Estados miembros crecieron a lo largo de 1998, el ritmo fue muy dispar. Según las cifras ofrecidas por la Comisión Europea en sus *Previsiones de primavera de 1999*, destacaron las tasas de crecimiento de Irlanda, Luxemburgo, Portugal y Finlandia con ritmos por encima del 4,0 por 100; en concreto, la economía irlandesa volvió a superar las previsiones más optimistas, creciendo a una tasa del 11,9 por 100. Por otro lado, la economía italiana sólo creció un 1,4 por 100 convirtiéndose, además, en el único país miembro en el que la tasa de paro no disminuyó respecto al valor de 1997.

La economía alemana obtuvo un incremento de su PIB del 2,8 por 100, manifestando una notable recuperación frente a la tasa de crecimiento del 2,2 por 100 obtenida en 1997. En contraste con la evolución del ejercicio anterior, esta vez el crecimiento, liderado por una fuerte demanda doméstica, trajo consigo un aumento del empleo, reduciendo el nivel de paro en 0,2 puntos porcentuales hasta alcanzar el 11,2 de la población activa. Sin embargo, en la segunda mitad de 1998, se comenzó a sentir la influencia de la crisis internacional a través de una reducción de las exportaciones netas, que afectó negativamente a las expectativas empresariales y, por ende, a la formación bruta de capital. Francia, por su parte, mantuvo un ritmo de crecimiento ligeramente superior, del 3,1 por 100, esto es, 0,2 puntos porcentuales por encima de lo previsto por el FMI en mayo de 1998. Este avance del PIB facilitó la reducción del desempleo a lo largo de dieciocho meses consecutivos, situando la tasa de paro en un 11,6 por 100 de la población activa.

La crisis internacional[5] afectó considerablemente a los países de economías emergentes puesto que, aunque en conjunto los países en desarrollo crecieron a una tasa del 3,3 por 100, este nivel fue muy inferior al crecimiento de 1997, que alcanzó un 5,7 por 100. Esta desaceleración de la actividad supuso un importante revés en

[5] Una descripción de la crisis internacional se desarrolla ampliamente en el siguiente apartado de la Memoria.

términos de profundización en la reducción de la pobreza y de promoción del desarrollo humano.

La crisis se traslada a Iberoamérica

A lo largo de 1998 se hicieron patentes los efectos directos e indirectos de la crisis internacional en Iberoamérica. Se aminoró el crecimiento que venía caracterizando a esta área desde principios de la década de los noventa, de forma que el PIB sólo creció un 2,3 por 100 en 1998. La crisis fue especialmente virulenta en Brasil, que mostró una tasa de crecimiento del PIB del 0,2 por 100, esto es, tres puntos porcentuales por debajo del crecimiento de 1997. En 1998, el "Plan del real" logró situar la inflación en un 3,5 por 100; no obstante, las tensiones en los mercados de capitales provocadas por la crisis llevaron al abandono del sistema cambiario y a la depreciación del real en los primeros meses de 1999, lo que podría poner en peligro el control de la inflación. La crisis brasileña afectó al crecimiento de sus socios comerciales del acuerdo del Mercosur, destacando la caída del PIB argentino del 0,5 por 100 en el cuarto trimestre de 1998, que redujo su tasa de crecimiento medio anual a un 4,2 por 100, esto es, 4,6 puntos porcentuales por debajo del ritmo medio de 1997. Por último, la crisis internacional también afectó negativamente a la relación real de intercambio de los países de la zona, en particular de Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela, al reducirse los precios de sus principales productos de exportación por la caída de la demanda mundial de materias primas. El descenso de los precios del petróleo provocó una caída del PIB venezolano del orden de 0,4 por 100 para 1998, que contrasta con el crecimiento del 5,9 por 100 del año anterior.

Las economías del Sudeste asiático tocan fondo

Las economías del Sudeste asiático tocaron fondo en 1998. Aunque como media las economías asiáticas mostraron un crecimiento del PIB del 3,8 por 100, se observó un retroceso del PIB en Filipinas, Indonesia, Malaisia y Tailandia, siendo en Indonesia donde la inestabilidad alcanzó su mayor virulencia. El PIB de este país se redujo un 13,7 por 100, y volvió a sufrir tasas de inflación de dos dígitos. Las consecuencias sociales de la crisis internacional fueron especialmente relevantes en el caso de las economías emergentes asiáticas; la coincidencia del desempleo y las subidas de precios erosionaron la renta real de millones de familias, hecho que provocó el desplome de sus gastos medios; particularmente grave fue la reducción del orden del 25,0 por 100 del gasto medio

familiar en Indonesia, que supuso recortes en los gastos sanitarios, de nutrición o educación. En contraste con los países vecinos, China mantuvo su alto ritmo de crecimiento a un nivel del 7,8 por 100. La economía china escapó al efecto desbordamiento de la crisis asiática gracias a sus elevadas reservas de divisas, su escasa deuda externa y a su elevada regulación de los movimientos de capital.

Rusia: estancamiento con inflación

La economía rusa experimentó un fuerte retroceso de su actividad a lo largo de 1998, manifestándose en un descenso de su PIB del 4,8 por 100 y en un repunte de la inflación, que se situó en el 27,7 por 100. Desde la devaluación del rublo en agosto, los problemas de la economía rusa, entre los que destacan la inestabilidad cambiaria, la tendencia inflacionista, la debilidad de los mercados financieros y el elevado endeudamiento externo, se hicieron más evidentes. Por su parte, el resto de los países de Europa del Este amortiguó su ritmo de crecimiento en 1998 respecto a 1997, alcanzando una tasa media del 2,4 por 100 (cuadro I-2). Los países de transición más avanzada mantuvieron tasas de crecimiento positivas; sólo la República Checa sufrió un descenso de su PIB a lo largo de 1998. Los países de transición tardía, en particular Moldavia, Kazajistán y Ucrania, sufrieron los efectos de la crisis rusa con caídas de sus PIB.

En 1998, el crecimiento medio de África ascendió a un 3,4 por 100. El escaso acceso a los mercados financieros internacionales de una gran parte de las economías africanas las hizo inmunes a la crisis financiera internacional. No obstante, la caída de los precios de las materias primas supuso un deterioro en la relación real de intercambio en la mayor parte de estos países, que en el caso de los exportadores de petróleo representó un descenso del 28,8 por 100, lo que supuso un serio deterioro de su renta real. Por otro lado, los países del África subsahariana aminoraron su ritmo de crecimiento, que alcanzó un 2,9 por 100, tasa claramente insuficiente para reducir la pobreza que les caracteriza.

Aunque parece existir un consenso generalizado sobre la creencia de que lo peor de la crisis ya ha pasado, las predicciones respecto a la evolución de la economía internacional en 1999 resultan bastante cautelosas, y recogen la fragilidad de la incipiente recuperación.

2.3. Nueva arquitectura financiera internacional

Las crisis financieras son cada vez más fuertes

El CES quiere contribuir con las siguientes reflexiones al actual debate abierto sobre el complejo proceso de las crisis financieras que están poniendo en evidencia las carencias de las instituciones financieras internacionales a la hora de prevenirlas y reconducirlas. Desde el CES se quiere señalar igualmente que, aunque lo peor de esta crisis haya pasado, las crisis financieras son cada vez más fuertes, por lo que, dado su evidente impacto en la actividad productiva y por lo tanto en el empleo, cabe plantearse la necesidad de revisar la llamada arquitectura financiera internacional para prevenir o suavizar futuras crisis.

Ya en la Memoria del CES correspondiente al año 1997 se dedicó un apartado especial a la crisis financiera, por entonces sólo asiática, señalando las razones de su origen y avanzando los posibles efectos que sobre el crecimiento económico mundial podría deparar. A lo largo de 1998, esta crisis ha atravesado por momentos en que parecía que se agravaba y generalizaba al extenderse a otras zonas, pero finalmente ha remitido su intensidad sin que ello haya supuesto su desaparición. De todas formas, de su alcance y profundidad da muestra el hecho de que justo antes del inicio de la crisis, el FMI, en su Informe semestral correspondiente a mayo de 1997, pronosticaba un crecimiento mundial del 4,1 por 100 para 1999, rebajado al 2,3 por 100 en sus últimas previsiones.

El diagnóstico falló

Hasta ahora, las crisis importantes de origen financiero acaecidas en el último cuarto de este siglo han tenido elementos comunes pero no se han podido anticipar, y mucho menos evitar. Precisamente, el primero de los rasgos comunes es el de su no anticipación. Tanto en la crisis de la deuda externa de principios de los ochenta, como en la de México de mediados de los noventa, como en la actual, hasta el momento antes del desencadenamiento de la crisis, se estaban introduciendo recursos en condiciones favorables. El diagnóstico falló, por lo que cabe preguntarse si el instrumental analítico disponible es suficiente para detectar la proximidad de un problema financiero. El segundo elemento común a estas crisis ha sido que, existiendo posibilidades de cobertura de riesgos en los mercados, sin embargo, la mayor parte de los agentes económicos no los utilizaron. El tercero es la asimetría entre el grado de globalización alcanzado por las economías y la madurez institucional de las mismas y, en concreto, de los sistemas financieros domésticos. El cuarto rasgo coincidente

en las tres crisis fue el de su rápida propagación y el último el de que todas ellas derivaron en situaciones de renegociación de la Deuda de los países afectados.

La crisis se inició en Tailandia…

Aunque el inicio y desarrollo de la crisis asiática es bien conocido[6], cabe recordar someramente que tuvo su origen en julio de 1997 cuando las autoridades tailandesas, bajo la presión de ataques especulativos desde comienzos de año, decidieron dejar flotar su divisa, el bath, y acudir al FMI. La apreciación del dólar desde el verano de 1995 había hecho cada vez más insostenible la política de anclaje de la moneda tailandesa con la divisa estadounidense, al provocar un mayor déficit en la balanza por cuenta corriente. El sector privado tenía una acumulación excesiva de deuda externa a corto plazo suscrita en su mayoría en dólares, por lo que la depreciación de la moneda tailandesa afectó al sistema financiero al ampliar el peso de la deuda. El sistema financiero carecía de una adecuada regulación y la supervisión por parte de las autoridades monetarias era insuficiente. A esto había que añadir su ya de por sí manifiesta debilidad, debido a su demasiado rápida liberalización, y la sobrevaloración de activos, sobre todo inmobiliarios.

… se extendió a otros países de la región…

Las posibilidades de contagio eran muy fuertes entre economías que competían en los mismos mercados exteriores. Cuando Tailandia renunció al anclaje de su moneda con el dólar, los ataques especulativos se desplazaron a otros países de la región como Corea del Sur, Filipinas, Indonesia y Malaisia, que recurrieron igualmente al FMI. Todos estos países adolecían de deficiencias estructurales, aunque de diferente naturaleza, y, además, otros países mostraban peores resultados y no sufrieron ataques especulativos. Así, mientras que en anteriores crisis financieras los perfiles macroeconómicos de los países podían haber anticipado la posibilidad de una crisis, en esta ocasión no fue así. Los inversores extranjeros perdieron la confianza en los países del Sudeste asiático ante la acumulación de créditos privados de alto riesgo, propagándose rápidamente la crisis de un país a otro en un contexto de creciente integración internacional.

En 1998, la crisis en estos países inicialmente afectados, tras tocar fondo, comenzó a remitir. Sus monedas se han estabilizado y

[6] Ver Consejo Económico y Social, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 1997*.

han descendido sus tipos de interés, pero su PIB ha seguido contrayéndose y las exportaciones, contrariamente a lo esperado, no han respondido a las depreciaciones monetarias dado que una buena parte eran intrarregionales y, además, las empresas se han enfrentado a dificultades para financiar su actividad exportadora. La situación de Japón, el motor de la economía asiática, que atraviesa por un periodo de estancamiento desde el año 1990, incluso recesivo en 1998, con una gran insuficiencia de demanda, no ha contribuido a la recuperación de estos países.

… y se contagió a Rusia y Brasil

Pero lo más destacable de 1998 ha sido que la crisis asiática no se ha podido contener regionalmente y se ha extendido a otros países. La crisis de confianza se contagió primero a Rusia. En la primavera de 1998, aunque Rusia llevaba varios años realizando un esfuerzo por reducir el gasto del sector público e incrementar sus ingresos impositivos, atravesaba por dificultades para seguir financiando su deuda. El tránsito a una economía de mercado desde 1992 está siendo muy difícil. La tasa de variación del PIB ha sido negativa año tras año. El proceso de privatización de las empresas y el desarrollo del sistema bancario no han sido los más adecuados. Sus ingresos fiscales no aumentaban por falta de capacidad recaudatoria y se vio afectada por el descenso en los precios del petróleo y de las materias primas motivado por la menor demanda de los países asiáticos. Todo ello, como se ha indicado, planteó problemas para seguir financiando su deuda. La ayuda del FMI no fue utilizada por las autoridades rusas para sostener la moneda, el rublo, y esta institución dejó de realizar desembolsos adicionales. El gobierno ruso decidió devaluar el rublo y declarar una moratoria en el pago de la deuda, lo que provocó una aversión generalizada a cualquier tipo de riesgo financiero, que afectó a todas las economías emergentes y a las iberoamericanas en particular. La crisis afectó de lleno en otoño a la economía de Brasil, que registraba un empeoramiento del déficit público, un creciente déficit por cuenta corriente y un tipo de cambio de su moneda, el real, sobrevalorado sobre todo por la imposibilidad de financiar dicho déficit corriente. Las autoridades monetarias brasileñas intentaron defender la cotización de la moneda mediante la venta de reservas de divisas y recurriendo al incremento de los tipos de interés. Esto, junto con un importante paquete de rescate acordado por el FMI, no pudo devolver la confianza a los inversores extranjeros y, a comienzos de 1999, se decretó la libre flotación del real que supuso una deprecia-

ción superior al 50,0 por 100 respecto al dólar. Mientras, la crisis financiera se había extendido, afectando también a los países desarrollados como puso de manifiesto la fuerte caída de la Bolsa de Nueva York en agosto y el rescate por parte de la Reserva Federal de un importante fondo especulativo estadounidense. La sensación de agravamiento y generalización de la crisis se hizo patente.

No obstante, desde entonces, las cosas se han calmado. La situación económica de los países desarrollados y las políticas económicas aplicadas en general han contribuido a ello. El flujo de capitales hacia los países emergentes ha disminuido considerablemente en 1998, lo que puede aumentar los problemas de estos países, mientras que en Estados Unidos y Europa se ha producido un efecto riqueza[7] positivo por la afluencia de capitales a inversiones más seguras. Así, en 1998, el impacto de la crisis en el crecimiento de los países desarrollados ha sido modesto, pero, tal y como se comenta en el apartado anterior de esta Memoria, en 1999 sus efectos se dejarán notar en mayor medida.

Aún sin cerrar la actual crisis financiera, pero vislumbrándose la salida, su rápida propagación y profundidad ha puesto en evidencia los riesgos inherentes a la globalización financiera por lo que, como ya se ha comentado, se plantea la necesidad de desarrollar una nueva arquitectura financiera que evite los factores desencadenantes de las crisis financieras y sea capaz de resolver las crisis ya abiertas.

La tecnología facilita la propagación de la crisis

En el desarrollo de la globalización financiera, la incidencia de las innovaciones tecnológicas ha sido una característica primordial del fin de siglo. La tecnología ha contribuido a bajar los costes de información y de transacción de las actividades financieras. No hay que olvidar que todo el proceso de globalización financiera está inmerso, sobre todo en los países desarrollados, en un contexto de creciente gestión institucional del ahorro de millones de personas que, ante la falta de tiempo y la complejidad de los productos financieros, confían la gestión de sus haberes a inversores institucionales como los fondos de inversión, los fondos de pensiones y las reservas técnicas de las compañías de seguros. Estos inversores suelen mos-

[7] Efecto que una variación en el valor de los activos ejerce sobre el consumo de bienes y servicios.

trar además un comportamiento mimético que desemboca en que las expectativas se acaben realizando. La globalización financiera supone también la desaparición de las delimitaciones de los campos de actuación convencionales entre las distintas instituciones financieras (las cajas de ahorro se han convertido casi en bancos y las fronteras entre actividades bancarias y actividades de seguros se han diluido), la ampliación y profundización de los mercados secundarios, que han difuminado igualmente la diferencia entre el corto y el largo plazo, y la diversificación de la gama de instrumentos financieros y de gestión de riesgos y la entrada de nuevos operadores.

El principal resultado de todo lo anterior es que se da una libertad casi total de los movimientos de capitales internacionales que se pueden desplazar de un lado a otro del mundo en tiempo casi inmediato.

Ventajas de la globalización

Aunque existe una correlación entre crisis y globalización financiera, no se puede asegurar que sin globalización no existirían las crisis. Los partidarios de la globalización financiera mantienen que tiene efectos beneficiosos para las economías nacionales, en particular para las emergentes, al asignar de forma más eficiente los recursos, sobre todo de capital, entre los distintos países y agentes económicos. La liberalización de los flujos de capitales en el ámbito mundial ha permitido su movilidad desde áreas geográficas en donde su rendimiento, una vez invertidos, disminuía hacia regiones en dónde éste era más elevado debido a su escasez. Asimismo, la globalización ha impulsado el comercio mundial y en consecuencia el crecimiento mundial. Es igualmente evidente que la globalización financiera ha permitido en muchos países la desconexión entre el ahorro interno y la inversión interna. En una economía abierta, un país puede restablecer el equilibrio en su balanza de pagos acudiendo al ahorro exterior mediante la importación de capitales. Por otro lado, la liberalización de las actividades, el incremento de la competencia entre los intermediarios y las innovaciones financieras han llevado a una mayor eficacia del proceso de gestión de los activos y de los servicios financieros. La globalización facilita la gestión de las carteras y otorga una mayor solidez a los ahorros, a la vez que permite completar la cobertura de riesgos a través, fundamentalmente, de los productos derivados.

No obstante, no se pueden negar los inconvenientes de la globalización, dada la inestabilidad financiera que genera o las crisis

recurrentes que, si no las provoca, sí que son transmitidas por la globalización de los mercados financieros.

Inconvenientes de la globalización

El primero de los inconvenientes ya se ha apuntado cuando se ha mencionado como característica de la globalización el que los grandes especuladores pueden forzar al arrastre y lograr que sus expectativas se cumplan. Por otro lado, la globalización ha facilitado que la actividad bancaria se haya ido deslizando hacia la captación de nuevos clientes cuyas operaciones podían proporcionar un alto rendimiento pero con un riesgo muy elevado. Los bancos han tendido a prestar más cuando subsistía un amplio sector bancario público o tenían una garantía implícita de los poderes públicos. Un fenómeno parecido se produce cuando existe un sistema bancario muy concentrado que se supone evita las posibles quiebras apoyándose en la idea del "demasiado grande para caer". La capacidad de los gobiernos de instrumentar políticas monetarias también se ha visto reducida por la globalización financiera. Sin duda, el mayor inconveniente es que contribuye a aumentar los procesos especulativos, que no tienen nada que ver con el desarrollo de la estructura productiva generadora de bienestar en términos de un mayor empleo o de satisfacción de necesidades, pero que, sin embargo, terminan afectando a la economía real. Otro inconveniente sería que la propagación de la crisis no se extiende siempre hacia las economías que atraviesan por mayores dificultades. La globalización permite que los inversores institucionales, cuando sufren pérdidas en una plaza, vendan, para compensar, en otras, llevando a sancionar injustamente a economías aparentemente saneadas.

Las soluciones a la crisis actual y las propuestas para prevenir o evitar las próximas parten de la premisa de que es ilusorio volver al pasado. La integración financiera va a continuar porque la innovación técnica va a seguir desarrollándose, porque cada vez va a haber más inversión institucional y porque los costes en general de la actividad financiera se van a seguir reduciendo.

Existe consenso, incluso dentro del propio Fondo, en que la actuación del FMI para solventar la crisis asiática no ha sido la más adecuada.

Críticas a la actuación del FMI

El FMI ha aplicado la misma terapia que con éxito utilizó en la crisis financiera de México de los años 1994 y 1995, pero las situa-

ciones eran bien distintas. Los países del Sudeste asiático no tenían desequilibrios presupuestarios ni problemas de inflación. Además, se daba el caso de que en Asia eran los bancos y los grandes grupos industriales los que estaban endeudados y no los poderes públicos como en México. El FMI ha aplicado en el Sudeste asiático políticas de austeridad que han sido contraproducentes al provocar un impacto recesivo en estas economías. Una política monetaria restrictiva, de elevados tipos de interés, y una política fiscal encaminada a la obtención del equilibrio presupuestario, han traído consigo una contracción inoportuna de la demanda y no han contribuido a la salida de la crisis. El FMI ha expresado *a posteriori* que habría sido más recomendable proponer una mayor expansión fiscal. Los costes sociales de esta política han sido considerables, al sancionar a la población de los países afectados más que a los verdaderos responsables de la crisis.

Japón no pudo ayudar

No obstante, el relativo fracaso del FMI en la gestión de esta crisis se ha producido también porque Japón no ha desempeñado el papel de Estados Unidos en la crisis de México. La crisis mexicana se solventó en parte porque su país vecino, Estados Unidos, atravesaba por una fuerte fase expansiva que permitió el retorno de la confianza de los inversores a esta región, contrariamente a lo que ha ocurrido con Japón, la economía más fuerte del área asiática.

El rescate de México en 1995 había reforzado la credibilidad del FMI, pero la crisis asiática ha evidenciado sus carencias. Sin embargo, las acusaciones al FMI de no haber sabido anticipar la crisis son excesivas. Ya en 1996 había anunciado que Tailandia se hallaba en dificultades, pero sus indicaciones no fueron atendidas. La capacidad de influir del Fondo se ve limitada por no disponer de un poder coercitivo preventivo, *ex ante*. El FMI sólo puede intervenir en los asuntos económicos internos de los países e imponer sus orientaciones, en momentos de crisis aguda y previa solicitud del país afectado. Precisamente, para solventar esta situación, en la reunión semestral del Comité Interino del FMI celebrada a finales del mes de abril de 1999, se decidió crear una línea de crédito de contingencia que proporcione financiación a corto plazo para ayudar a los países antes de que se produzcan nuevas crisis. Por otro lado, el Fondo se erige en prestamista de última instancia sin disponer de los medios suficientes, de ahí su insistencia también en solicitar un incremento en sus recursos.

Lo que sí que se puede criticar al Fondo es que no fue capaz de prever el contagio al resto de la región, cuando parecía evidente entre economías que compiten con productos semejantes en los mismos mercados exteriores y que habían perdido competitividad aparente con la devaluación de la moneda tailandesa.

Se requiere más y mejor información

Igualmente, la actuación del Fondo para poner en práctica, tras la crisis mexicana, un programa relativo a la mejora de la información ha sido insuficiente. Tras la crisis del peso mexicano, el FMI expuso la necesidad de que se proporcionase al mercado con suficiente periodicidad informaciones completas sobre variables económicas esenciales, como método de mejorar la vigilancia y evitar nuevas crisis. El proyecto debía concretarse y ponerse en marcha a comienzos de 1996 pero no ha sido capaz de prevenir la crisis. Las razones son varias: Los tradicionales indicadores macroeconómicos no siempre son suficientes para hacerse una idea de la situación precisa de un país (en las economías asiáticas el papel del sector privado en el desencadenamiento de la crisis ha sido vital, por lo que hubiese sido necesario conocer variables como el endeudamiento del sector privado); la información que se transmite al FMI no es suficiente para prevenir los desequilibrios dado que ésta debe siempre interpretarse, con el margen de error que ello supone, o incluso ser objeto directamente de manipulación; dado que la información puede ser el origen de fenómenos de pánico en los mercados que se transmiten por el carácter gregario de los inversores, cuando se destapan puntos oscuros sobre la situación económica de un país se tiende a interpretar la información de la forma menos alarmista posible. No obstante todo lo anterior, se tiende a considerar el aumento y mejora de la información y su difusión como uno de los aspectos principales que hay que desarrollar en la implementación de la nueva arquitectura financiera.

Otra acusación que se suele dirigir al FMI es la de que refuerza la existencia del *riesgo moral*, en la medida en que las instituciones privadas, aún sin garantías explícitas del Estado, se sienten protegidas de los riesgos, al saber que en caso de necesidad se producirá una operación de salvamento financiero. Esto supone animar comportamientos de excesivo riesgo. Los prestamistas privados extranjeros tenderán a prestar más si consideran que un país siempre podrá acudir al FMI en última instancia, y sacar a flote a los inversores en dificultades en vez de que respondan de sus decisiones de inversión. Por

el lado de las autoridades económicas de los países, la existencia y disponibilidad de los fondos les puede animar a seguir políticas económicas insostenibles, en el convencimiento de que conseguirán la ayuda necesaria. Además, una vez que la operación de rescate está puesta en marcha, se corre el riesgo de que las autoridades locales utilicen el "soplo de oxígeno" para retrasar los ajustes necesarios. Precisamente, el principio de la condicionalidad tiene por objetivo evitar esto último mediante la exigencia de una disciplina económica a los gobiernos afectados. Por otro lado, la mayoría de los países hacen lo imposible por no acudir a la ayuda del FMI. Ante el temor a la exigencia de una condicionalidad demasiado estricta, las autoridades tienden a retrasar el momento de acudir al FMI con el posible agravamiento del problema que ello conlleva. Además de estos efectos perversos, la condicionalidad no puede evitar totalmente el riesgo moral en un momento en que el sector privado adquiere una creciente preponderancia. En Asia, como ya se ha indicado, la deuda era básicamente de operadores privados, bancos o empresas, y no de los gobiernos. Los bancos locales prestaron sin mayores consideraciones, en especial al sector inmobiliario, gracias a los fondos que obtenían fácilmente en los mercados internacionales de capitales.

No obstante, en opinión del FMI, en Asia la mayoría de los inversores han sufrido graves pérdidas, y sobre todo en Rusia, debiéndose poner en la balanza del sistema el coste del riesgo moral y el de la inestabilidad por no ayudar al país en dificultades.

La nueva arquitectura financiera

Entre las distintas soluciones propuestas para prever y en lo posible evitar el surgimiento de crisis financieras, cabe comenzar por las expuestas por el propio FMI. Según el FMI, la nueva arquitectura financiera debería incluir: El fortalecimiento de los sistemas bancarios de los países para que los bancos provisionen no sólo cuando prestan al sector privado; una mayor transparencia de la información aportada al FMI, que incluya información puntual y exacta de las macromagnitudes de los países, sobre todo de sus reservas y de la composición de su deuda a corto, y aumentar la información sobre las posiciones de los inversores, especialmente aquellos que operan con gran apalancamiento. Respecto al control de los movimientos de los capitales, el FMI es contrario a que se introduzcan una vez que se han liberalizado, pero es partidario de que la liberalización de los flujos de capitales se lleve a cabo de forma ordenada. Los países deben abolir progresivamente el con-

trol de la salida de los capitales a medida que se consolida su balanza de pagos. Respecto a la entrada de capitales, primero se deben liberalizar los capitales a largo plazo y posteriormente los de a corto plazo, cuando estén reforzados los sistemas bancarios y financieros. Sin embargo, según el FMI, toda ventaja a corto plazo de las restricciones a los movimientos de capitales se ve superada por los inconvenientes a largo plazo, en términos de incentivación al fraude y a la evasión de los capitales y de desánimo a los inversores extranjeros.

Recomendaciones del G7

El G7, constituido por los siete países más avanzados del mundo, también hizo recomendaciones a finales de 1998 con el fin de mejorar la transparencia del sistema financiero y generalizar la aplicación de principios internacionales de conducta y de que el FMI publique el grado de cumplimiento de estos principios; de ampliar la ayuda oficial a los países en desarrollo para la mejora de sus estructuras económicas y financieras y atender a la situación de los grupos sociales más vulnerables; de aumentar la cooperación entre los países; y de reformar y reforzar el FMI ampliando sus recursos. Igualmente, insistió en la necesidad de que Europa realice las reformas necesarias para contribuir en mayor medida al crecimiento mundial.

Mayor control de los «hedge funds»

Cabe destacar igualmente, la propuesta de transformar el Comité Interino del Fondo en el órgano de gobierno y de decisión, cambiando el sistema de adopción de decisiones consensuadas del FMI por uno basado en la votación. La Unión Europea ha adoptado esta idea, añadiendo la necesidad de alcanzar una mayor coordinación de las políticas económicas de los países europeos con Estados Unidos y Japón y de establecer un mayor control de las instituciones extraterritoriales de inversión especulativa, *hedge funds*, y recomendando igualmente que los países abran cuidadosa y progresivamente sus economías a la libertad de movimientos de capitales. Además, y dado que el sector privado es el que origina en ocasiones las crisis, se le debe implicar en las operaciones de rescate para que comparta los costes financieros de la solución de la crisis.

Otras propuestas, encaminadas a evitar los riesgos asociados al libre flujo de capitales, van desde las que preconizan la desaparición de instituciones como el FMI y el Banco Mundial, por el riesgo moral que provocan y porque, en su opinión, sólo sirven para

salvar de la quiebra a los especuladores, hasta las que mantienen la necesidad, dada la creciente pérdida de los gobiernos de la instrumentación de las políticas monetarias, de establecer un gobierno financiero mundial, supranacional, que sea capaz de influir en los mercados financieros internacionales para que asignen los recursos más eficientemente, aplicando estándares internacionales que faciliten la regulación, la supervisión y la transparencia del sistema financiero mundial.

Entre estas propuestas extremas se han desarrollado ideas o aportaciones como que los gobiernos sean más sensatos e intenten resolver los desequilibrios macroeconómicos de sus países y que eviten intentar cumplir la "triada incompatible". Las autoridades monetarias de los países tratan muchas veces de conseguir a la vez la libertad de movimientos de capitales, la estabilidad monetaria (tipos de cambio fijos) y una política monetaria independiente que sea capaz de responder a las necesidades de la economía real. Ya en 1923, John M. Keynes había señalado la existencia de este problema y la imposibilidad de su resolución.

Asimismo, ha resurgido recientemente la propuesta de establecer un impuesto sobre las transacciones de cambio de moneda que tiene por nombre el de "impuesto Tobin", debido a que fue este economista quien ya en la década de los setenta propuso su creación para desincentivar las transacciones a corto plazo, a menudo, especulativas, y favorecer la economía real. Su objetivo es discriminar las transacciones financieras, que son las principales fuentes de inestabilidad. Dado que en la práctica, la utilización de la política monetaria está cada vez más al servicio de los objetivos cambiarios y no de la demanda, esta imposición sobre los cambios permitiría una cierta independencia de las políticas monetarias que podrían volver a utilizarse para estimular la economía en periodos de recesión o de paro. La principal crítica a esta propuesta viene por el lado de los posibles desvíos de fondos hacia paraísos fiscales que no apliquen el impuesto.

Las crisis no se pueden evitar, pero sí suavizar

Muchas son pues las propuestas encaminadas a diseñar una nueva arquitectura financiera internacional, ante el convencimiento general de que la situación actual adolece de muchas imperfecciones. Pero las crisis financieras se van a reproducir y

repercutirán en el crecimiento de la economía mundial. No sería realista creer que se pueden eliminar por completo, pero sí que se pueden suavizar. Respecto a la actual, parece que se está reconduciendo, a tenor de la fuerte recuperación de las bolsas de las economías emergentes en el segundo trimestre de 1999, tras el retorno de la confianza de los inversores en estos mercados. A ello no ha debido de ser ajeno, además de las medidas de política económica adoptadas, el aumento del precio del petróleo tras el acuerdo de los países productores de recortar su producción, lo que aleja, por el momento, la posibilidad de contagio de la crisis a las principales economías iberoamericanas. No obstante, perduran todavía como principales elementos de duda, el impacto, ahora aparentemente atenuado, de la fuerte depreciación a comienzos de 1999 de la moneda de Brasil sobre el resto del área iberoamericana, y el posible contagio a China de la crisis por la pérdida de competitividad de sus exportaciones frente a las del resto del área asiática.

En definitiva, en opinión del CES, la inestabilidad de las corrientes de capitales es una característica intrínseca, que una mayor y mejor información podrán suavizar pero no eliminar, por lo que parece necesario, dadas sus limitaciones a la hora de prevenir y gestionar las crisis financieras, reformar las instituciones actuales del sistema financiero internacional. El reto radica en cómo compaginar el conveniente desplazamiento internacional del capital hacia los usos más productivos con la reducción del impacto negativo sobre la economía real que su volatilidad produce.

3. CONTINÚA LA FASE DE CRECIMIENTO

En 1998, el crecimiento del PIB en España fue del 3,8 por 100, frente al 3,5 por 100 de 1997. La favorable evolución de la producción estuvo acompañada por una significativa creación de empleo, que llevó a situar la tasa de paro en media anual en 1998 en un 18,8 por 100 de la población activa. Todos los sectores económicos contribuyeron a este avance, con un claro protagonismo de la actividad industrial y un creciente peso, a medida que avanzó el año, de la construcción. De igual forma, todas las Comunidades Autónomas mostraron un notable avance de su actividad con crecimientos de sus valores añadidos por encima del 2,5 por 100.

3.1. Evolución del ciclo económico

La economía española mostró, en 1998, el mencionado crecimiento del PIB del 3,8 por 100, superando en una décima las previsiones[8] del Gobierno para este ejercicio. No obstante, se observó una moderación en el ritmo de avance de esta magnitud, sobre todo a partir del segundo trimestre del año, lo que llevó a un crecimiento sólo tres décimas superior al registrado en 1997. La permanencia en la fase ascendente del ciclo supuso una mayor corrección de los desequilibrios fundamentales de la economía española. De este modo, 1998 se convirtió en el cuarto año consecutivo en el que se redujo la inflación, se contuvo el déficit público y se creó empleo (cuadro I-3).

Destacó el esfuerzo continuado que a lo largo de 1998 se realizó en favor de una mayor consolidación presupuestaria. De este modo, se consiguió una mejora del superávit[9] primario que alcanzó un 2,2 por 100 en 1998 y que superó en cuatro décimas el valor de 1997. Cabe resaltar que los estabilizadores automáticos en la actual fase ascendente del ciclo contribuyeron a reducir el déficit público.

Una política monetaria laxa, que redujo notablemente los costes financieros empresariales, junto al efecto desinflacionista propiciado por la menor demanda internacional, por la continuada consolidación presupuestaria y por la profundización en las reformas estructurales, permitió compatibilizar unos bajos niveles de inflación con una pujante demanda interna. De este modo, se consiguió situar la actividad económica española en una senda de crecimiento sostenido, no inflacionario y generador de empleo.

La trayectoria seguida por la economía española en 1998, contrasta con la de sus socios de la Unión Europea, que vieron cómo sus ritmos de crecimiento se contraían por los efectos de la crisis

[8] En abril de 1998 se revisó al alza la previsión de crecimiento del PIB publicada en la *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado, 1998;* de este modo, se pasó de una previsión de crecimiento del 3,4 por 100 a un 3,7 por 100.

[9] El déficit (o superávit) primario es el déficit de caja sin los pagos por intereses de la deuda. La distinción resulta relevante ya que parte de la consolidación presupuestaria de 1998 se consiguió gracias a la caída de los tipos de interés.

CUADRO I-3
CUADRO MACROECONÓMICO, 1995-1998
(Tasas de variación interanual)

Conceptos	1995	1996	1997	1998 (e)
PIB y agregados				
Producto Interior Bruto	2,7	2,3	3,5	3,8
Consumo privado nacional	1,5	1,9	3,1	3,8
Consumo público	1,3	0,1	0,7	1,6
Formación bruta de capital fijo	8,2	0,9	4,7	9,0
— Bienes de equipo	11,0	5,9	10,4	12,7
— Construcción	6,8	–2,0	1,2	6,5
Demanda interna	3,1	1,4	2,7	4,9
Exportación de bienes y servicios	8,2	9,9	12,9	7,8
Importación de bienes y servicios	8,8	6,2	10,1	10,6
Pro memoria:				
PIB a p. constantes (miles de millones de ptas.)	41.706,9	42.715,3	44.224,1	45.900,6
PIB a p. corrientes (miles de millones de ptas.)	69.780,0	73.743,2	77.896,5	82.650,3
Precios y costes				
Deflactor del PIB	4,8	3,2	2,0	2,2
Precios de consumo (diciembre)	4,3	3,2	2,0	1,4
Costes laborales unitarios nominales totales	2,1	2,9	1,5	1,3
Mercado de trabajo				
Variación del empleo	2,7	2,9	3,0	3,4
Tasa de desempleo	23,3	22,6	20,8	18,8
Sector exterior (en % del PIB)				
Saldo comercial (1)	–3,3	–2,8	–2,5	–3,4
Saldo por cuenta corriente (2)	0,1	0,1	0,5	–0,2
Necesidad de financiación AAPP (en % del PIB)				
Administraciones públicas totales	6,5	4,4	2,6	1,8
Administraciones públicas centrales	5,8	3,8	2,1	1,4

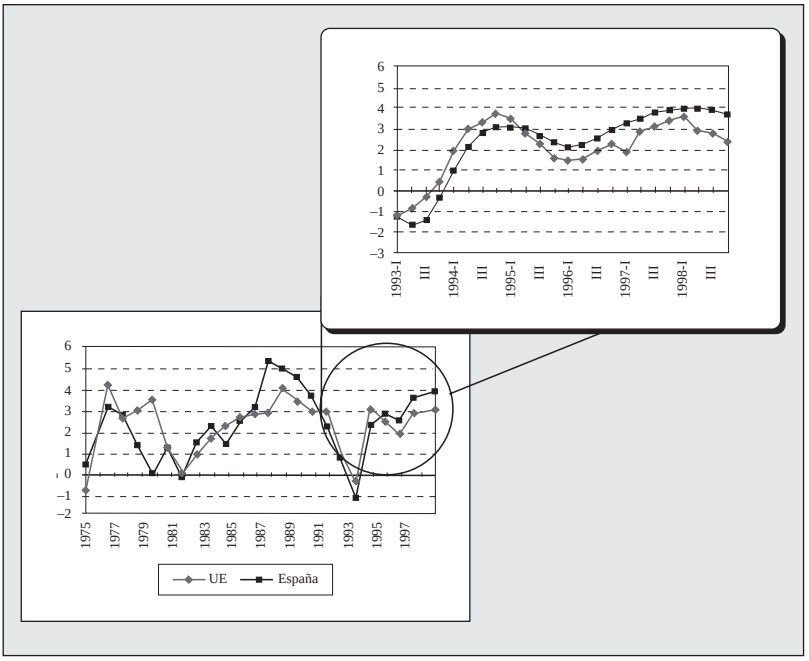
(e) Estimaciones.
(1) En términos de Balanza de Pagos.
(2) La metodología de la Balanza de Pagos cambió en 1995. Según la antigua, las cifras correspondientes a 1995, 1996, 1997 y 1998 serían respectivamente: 1,2; 1,2; 1,6 y 0,9 por 100.

Fuentes: INE, Banco de España y Ministerio de Economía y Hacienda.

internacional; lo que ha llevado a un aumento de la brecha existente entre las tasas de crecimiento del PIB (gráfico I-1).

De hecho, el crecimiento de la economía española en 1998 fue uno de los mayores de entre los países de la Unión Europea; como ya se ha expresado en el apartado 2.2 relativo a la coyuntura econó-

GRÁFICO I-1
CICLO ECONÓMICO EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 1975-1998
(Tasas de variación interanual)



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

mica internacional, la tasa de avance del PIB español sólo fue superada por Irlanda, con un crecimiento del 11,9 por 100, Luxemburgo, del 5,7 por 100, Finlandia, del 5,3 por 100, y Portugal, del 4,0 por 100. El menor crecimiento de las grandes economías como Alemania, con una tasa de crecimiento del PIB del 2,8 por 100, Italia, con una tasa del 1,4 por 100, y el Reino Unido, con una tasa del 2,3 por 100, provocaron que la tasa de crecimiento medio de la Unión Europea sólo alcanzase el 2,9 por 100.

El consumo adquiere protagonismo

Al igual que en 1997, el crecimiento de la economía española fue protagonizado por una fuerte demanda interna, sobre todo, por la de consumo (cuadro I-4). Tras varios ejercicios de desconfianza sobre la evolución del entorno económico y de un aumento continuado del ahorro de las familias, 1998 supuso la recuperación de la actividad consumidora. Este despegue del consumo familiar, ajeno a la crisis de los mercados financieros internacionales y a las turbulencias bursáti-

CUADRO I-4
AGREGADOS MACROECONÓMICOS EN 1998

Consumo privado nacional	+	⇧ ⇧	3,8%	
Consumo público	+	⇧	1,6%	
Formación bruta de capital fijo	+	⇧ ⇧	9,0%	PIB 3,8%
Exportaciones de bienes y servicios	–	⇧	7,8%	
Importaciones de bienes y servicios	–	⇧ ⇧	10,6%	

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*.

les, se explica, fundamentalmente, por el avance sostenido del empleo y por la reducción de la inflación, que llevaron a un aumento en la renta disponible de las economías domésticas; además, los bajos tipos de interés favorecieron la compra de bienes de consumo duradero.

La inversión continúa con su dinamismo

El componente más dinámico de la demanda interna fue la formación bruta de capital fijo, que creció a un ritmo medio anual del 9,0 por 100. Tanto la inversión en bienes de equipo como la construcción colaboraron en la obtención de este elevado ritmo de avance. No obstante, la evolución de ambas magnitudes fue muy dispar, con un crecimiento desacelerado para la inversión en bienes de equipo y muy acelerado para la inversión en construcción, presentando, esta última, una mayor participación del sector público como inversor.

La demanda externa, por su parte, contribuyó negativamente al crecimiento del PIB. El deterioro de la balanza comercial podría imprimir un cierto pesimismo sobre la evolución futura de la cartera de pedidos extranjeros, con la posibilidad de que este hecho reduzca la inversión empresarial doméstica.

Aun siendo elevado el crecimiento del empleo...

El avance de la actividad estuvo acompañado, en 1998, por una fuerte mejora de la situación en el mercado de trabajo (gráfico I-2). En 1998, se crearon 440.300 empleos de media anual, lo que supuso superar en 71.000 empleos el crecimiento en el núme-

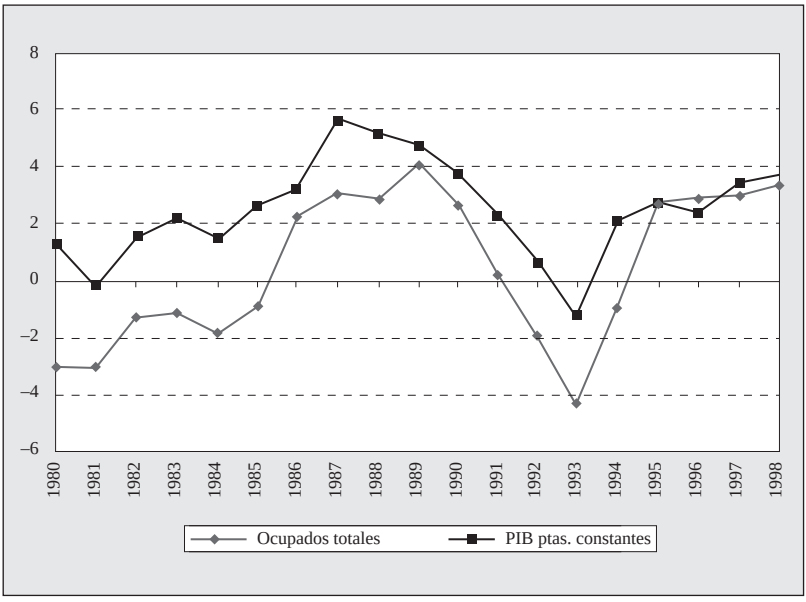
ro de ocupados de 1997. En tasas de crecimiento, el ritmo de creación de empleo se situó en un 3,4 por 100, es decir, cuatro décimas por debajo del crecimiento del PIB, lo que supuso un aumento de la productividad aparente del trabajo para el ejercicio de 1998.

La suave desaceleración de la población activa, junto al notable ritmo de crecimiento de la ocupación, situó la tasa de paro en un nivel medio del 18,8 por 100 de la población activa, esto es, dos puntos porcentuales por debajo del nivel alcanzado en 1997.

… casi tres millones de parados

A lo largo de 1998, el número de desempleados se redujo, por término medio, en 296.000 personas, lo que llevó a que, a finales de año, la cifra de parados cayese por debajo de la barrera de los tres millones, nivel no alcanzado desde 1992.

GRÁFICO I-2
CICLO DE LA ACTIVIDAD Y DEL EMPLEO, 1980-1998
(Tasas de variación interanual)



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

A partir del tercer trimestre de 1998, el ritmo de creación de empleo se suavizó en línea con la evolución del crecimiento del PIB. La moderación esperada para 1999 en el ritmo de crecimiento de la actividad dificultará la obtención, a medio plazo, de resultados tan positivos como los obtenidos en 1998 en términos de creación de empleo.

Sin embargo, el Programa de Estabilidad 1998-2002, presentado por el Gobierno en diciembre de 1998, expresa su optimismo sobre el comportamiento del mercado laboral para el periodo 1999-2002, puesto que prevé la creación de 1,3 millones de empleos a lo largo de los próximos cuatro ejercicios, lo que supondría un crecimiento del empleo del 2,3 por 100 durante ese periodo y llevaría a una tasa de paro del 12,8 por 100 de la población activa en el año 2002.

Programa de estabilidad 1998-2002

El Programa de Estabilidad, como resultado natural del Pacto de Estabilidad vinculante para los países de la UEM, busca, igualmente, generar, al final del periodo, un superávit presupuestario y situar la deuda pública por debajo del 60 por 100 del PIB. Esta contención presupuestaria se centrará en la reducción del gasto corriente. Por su parte, la inversión pública gozará de una atención especial con el objetivo de alcanzar crecimientos anuales próximos al 10 por 100. Sin embargo, el saneamiento presupuestario previsto en el Programa está demasiado condicionado a la permanencia en la fase expansiva del ciclo económico y, por tanto, un menor crecimiento del PIB supondría realizar un esfuerzo fiscal mayor que el señalado en el Programa para lograr dichos objetivos.

Ante el escaso margen de maniobra que la Unión Económica y Monetaria (permite a las políticas de demanda, política monetaria y fiscal, las ganancias en competitividad y productividad tendrán que provenir de una mayor flexibilización de los sectores productivos.

El Programa de Estabilidad concede gran importancia a las políticas de oferta o políticas de reformas estructurales de los mercados de factores productivos (cuadro I-5). Los procesos de desregulación y liberalización experimentarán un fuerte empuje para garantizar el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, trabajo y capital.

CUADRO I-5

REFORMAS ESTRUCTURALES PREVISTAS EN EL PROGRAMA DE ESTABILIDAD DEL REINO DE ESPAÑA, 1998-2002

<table>
<tr><th>Desregulación y liberalización</th><th>Cambios en la política económica</th><th>Cambios en la legislación</th><th>Privatización</th></tr>
<tr><td>Telecomunicaciones. Tras la liberalización plena del 1 de diciembre de 1998, se prevé la adjudicación de nuevas licencias para telefonía fija y móvil, así como una implantación gradual de los operadores del cable.</td><td>Comercio minorista. Se promoverán medidas que supongan una mayor flexibilidad comercial a partir del año 2001, que supondrá llegar a acuerdos con las correspondientes CCAA.</td><td rowspan="2">Ley Concursal. Se encuentra en preparación una nueva Ley que regule los procedimientos de las suspensiones de pagos y de quiebras, para evitar que la recuperación de empresas viables se vea dificultada por la excesiva burocracia. Además busca una mayor seguridad en las relaciones económicas.</td><td rowspan="4">Se continuará en la línea prevista de privatizaciones de empresas públicas. La SEPI prevé enajenar las participaciones existentes en 15 empresas, entre otras, Iberia, Casa, Indra, Enatcar y Babcock Wilcox. De este modo, sólo la minería y algunas empresas del sector de defensa permanecerían en manos del sector público en el año 2000 (ver epígrafe 6.4).</td></tr>
<tr><td>Sector eléctrico. Los objetivos inmediatos serán la reducción de los peajes por el transporte y la distribución de la electricidad. Se estudiará la disminución del umbral legal de potencia para poder ser considerado consumidor cualificado.</td><td>Pymes. Se prevé la puesta en marcha de un Plan de agilización y simplificación normativa. Además, se fomentará la titularización de los créditos concedidos a las empresas.</td></tr>
<tr><td>Suelo. El Gobierno tratará de convencer a las CCAA y corporaciones locales de la importancia de armonizar la normativa y de liberalizar el mercado del suelo. Además, se prevé sustituir las bonificaciones a los tipos de interés de los préstamos por ayudas directas a la compra de vivienda.</td><td>Fiscalidad. Se pretende adoptar medidas de carácter fiscal dirigidas a incentivar el ahorro, por ejemplo, a través de reducciones en las retenciones del capital mobiliario y la eliminación de la retención de la renta fija privada.</td><td>Ley de Defensa de la Competencia. Se prevé reforzar los órganos de defensa de la competencia, aumentar el control sobre las ayudas estatales, modificar el control sobre las concentraciones y los procedimientos sancionadores.</td></tr>
<tr><td>Agua. Se prevé avanzar en la racionalización del uso del agua para conseguir una utilización más eficiente del mismo.</td><td>Política de I+D. La preparación del Proyecto de Ley de Fomento de la Innovación Industrial pretende hacer atractiva la innovación al sector privado empresarial.</td><td>Ley General Presupuestaria. Para reforzar el control y la eficacia del gasto público.</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Mercado de capital. Se prevén medidas para modernizarlo, destaca la nueva Ley[1] de entidades de capital-riesgo y de las instituciones de inversión colectiva. Está previsto una ampliación y liberalización en materia de política de inversiones y esquemas de funcionamiento de las instituciones de inversión colectiva</td><td>Internacionalización de la empresa española. Se considerarán un conjunto de actuaciones en el terreno fiscal, financiero y de promoción, entre otras, para fomentar la presencia de las empresas españolas en el exterior.</td><td rowspan="2">Ley de enjuiciamiento civil. Las modificaciones que se prevén en este ámbito que afectan a las relaciones económicas tratan de agilizar los procesos judiciales, la creación de procedimientos adecuados para los créditos de pequeña cuantía y la racionalización de las medidas cautelares.</td></tr>
<tr><td>Sanidad. Se fomenta la figura de las Fundaciones Públicas Sanitarias que supone un aumento en la autonomía de los hospitales públicos.</td></tr>
</table>

Fuente: *Programa de Estabilidad del Reino de España 1998-2002.*

[1] Ley 1/1999, de 5 de enero, reguladora de las Entidades Capital-Riesgo y de sus sociedades gestoras.

Sin embargo, en opinión del Consejo de Economía y Finanzas de la Unión Europea, se echan en falta compromisos o referencias a la necesidad de reformar el sistema de pensiones o sobre la idoneidad de un mayor compromiso presupuestario de las administraciones territoriales.

El Programa de Estabilidad asume que en 1998 se alcanzó el máximo del ciclo económico actual a partir del cual se inicia una suave etapa descendente. Sin embargo, existe el temor de que el Programa de Estabilidad infravalore la desaceleración en la fase descendente de ciclo, al igual que el Programa de Convergencia de 1997 subestimó la capacidad de crecimiento de la economía española para 1997 y 1998.

Previsiones prudentes para 1999

De cara a 1999, la incierta evolución de la economía mundial invita a ser cautelosos a la hora de hacer previsiones sobre la actividad española. El crecimiento de la demanda externa de la economía española se verá afectado, en primer lugar, por los acontecimientos protagonizados por Brasil a finales de 1998 y principios de 1999, junto a los posibles efectos de desbordamiento hacia otros países del área iberoamericana en los que España mantiene fuertes intereses comerciales y empresariales; en segundo lugar, por el débil crecimiento de Japón, donde el agotamiento de las políticas de demanda puso de manifiesto las debilidades estructurales de la economía nipona; y finalmente, por la incertidumbre alrededor de la evolución futura de las economías de algunos de los países de la Unión Europea, en concreto de Alemania, Reino Unido e Italia.

La demanda interna resultará, de nuevo, clave para mantener el crecimiento de la producción, contrarrestando, en esta ocasión, la debilidad de la demanda internacional. El consumo privado en España posiblemente se mantendrá pujante gracias a la reforma introducida en el IRPF y a la continuidad en la creación de empleo, que influirán positivamente en la renta disponible de las economías domésticas. La inversión en construcción podría convertirse en el componente más dinámico de la demanda interna, gracias, por un lado, al empuje que los reducidos tipos de interés continuarán teniendo sobre la inversión residencial y, por otro, a la reaparición del sector público como inversor en obras públicas. Por el contrario, se prevé un crecimiento más suave de la inversión en bienes de equipo que se verá influida por la menor demanda exterior.

Dudas sobre la inflación futura

La incertidumbre acerca de la evolución futura de los precios de las materias primas, que a lo largo de 1998 resultaron claves para mantener una inflación reducida, afecta a las previsiones sobre la tendencia futura de los precios. Así, 1999 podría poner de manifiesto ciertas dificultades estructurales que persisten para reducir la inflación en España (véase apartado 5.1), así como la necesidad de medidas estructurales para atajarla en el futuro.

Las perspectivas sobre la trayectoria futura del déficit público apuntan a una mayor reducción del mismo. Sin embargo, el saneamiento presupuestario dependerá estrechamente de los efectos futuros que la reforma del IRPF tenga sobre los ingresos públicos y del impacto que la amortiguación del crecimiento pueda tener sobre los estabilizadores automáticos. En cualquier caso, se prevé la continuidad de una política fiscal restrictiva con el objetivo de conseguir superávit primarios que generen un círculo virtuoso de reducción de deuda y déficit públicos.

Por su parte, la Comisión Europea revisó a la baja sus expectativas de crecimiento de las economías de los Estados miembros a

CUADRO I-6
PREVISIONES ECONÓMICAS PARA ESPAÑA Y LA UE PARA 1999
(Tasas de variación interanual)

	Ministerio de Economía	**Comisión Europea**		**OCDE**	
Conceptos	**España**	**España**	**UE**	**España**	**UE**
PIB	3,8	3,3	2,1	3,4	2,2
Consumo privado	3,8	3,7	2,5	3,7	2,3
Consumo público	1,2	—	1,7	2,1	1,4
Formación bruta de capital fijo	10,0	8,4	3,7	7,9	4,2
Exportaciones de bienes y servicios	9,8	6,0	3,5	7,6	4,5
Importaciones de bienes y servicios	12,4	9,3	4,7	10,5	5,4
Deflactor del consumo privado	1,9	1,8	1,3	2,0	1,7
Deflactor del PIB	2,1	—	1,7	2,4	1,8
Variación del empleo	2,8	2,6	0,8	2,5	0,7
Tasa de desempleo	17,4	17,3	9,6	17,8	10,3
Necesidad de financiación de las AAPP (% del PIB)	–1,6	–1,6	–1,5	–1,8	–1,7

Fuentes: OCDE, *Economic Outlook*, diciembre de 1998. Comisión Europea, *Previsiones de primavera*, 1999; Ministerio de Economía y Hacienda, *Programa de Estabilidad del Reino de España 1998-2002*.

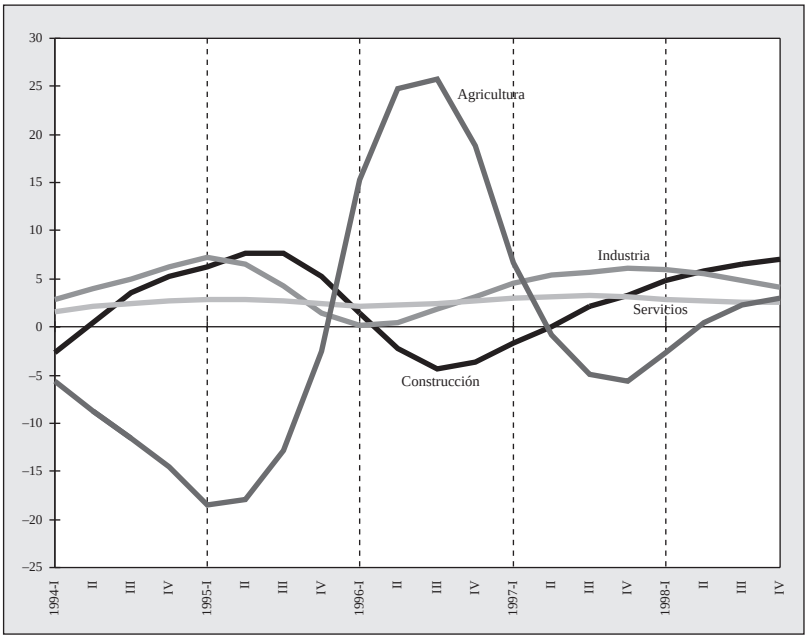
causa del empeoramiento de la crisis internacional (cuadro I-6). Aún así, la economía española crecerá por encima de la tasa de crecimiento prevista para el conjunto de la Unión Europea.

La economía española, en una posición cíclica avanzada, podrá disfrutar todavía de un crecimiento sostenido en el tiempo gracias al fuerte dinamismo del consumo privado y a la inversión en construcción. Pero esta misma fortaleza de la demanda interna podría provocar tensiones inflacionistas, que no podrán ser corregidas por una política monetaria independiente, y que constituyen potencialmente un factor negativo de competitividad en un entorno de tipos de cambio nominales fijos con nuestros principales socios comerciales.

3.2. Evolución de los sectores de producción

En 1998, la construcción arrebató el protagonismo que la industria tuvo en el ejercicio anterior a la hora de explicar el crecimiento económico (gráfico I-3). Aunque ambos componentes de la oferta

Gráfico I-3
COMPONENTES SECTORIALES DEL PIB, 1994-1998
(Tasas de variación interanual)



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

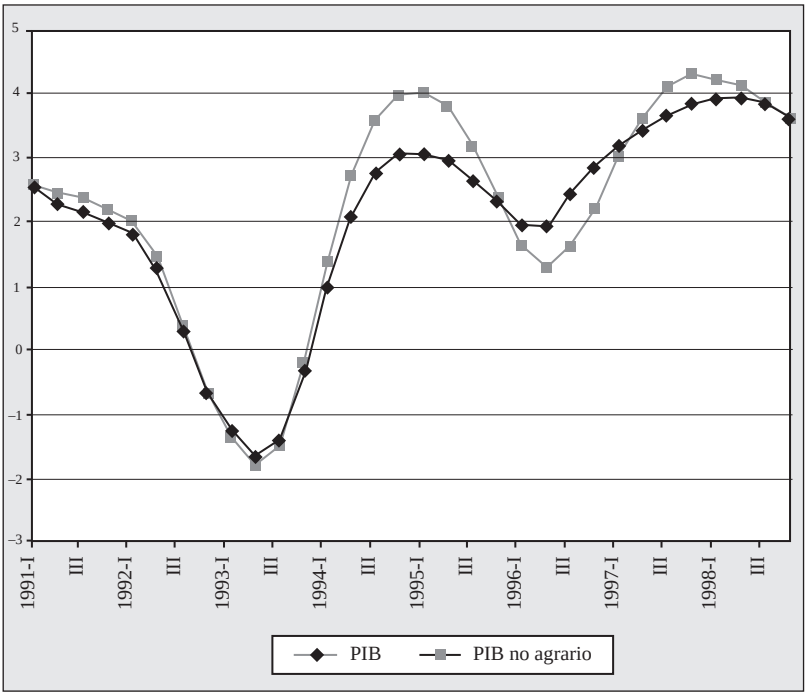
presentaron tasas de crecimiento positivas, mostraron tendencias opuestas; por un lado, la industria aminoró su ritmo de crecimiento y la construcción, por otro lado, lo aceleró. La rama de servicios no fue ajena al menor crecimiento de la industria, lo que le ha supuesto también unas tasas de crecimiento amortiguadas. Por último, la agricultura se recuperó a un ritmo suave tras la contracción sufrida durante 1997.

3.2.1. **Escasa aportación del sector primario al PIB**

Moderada recuperación del sector agrícola

La producción agrícola se recuperó moderadamente tras las malas cosechas que, desde el segundo trimestre de 1997, habían provocado la contracción sustancial de su actividad. El ejercicio 1998 se cerró con un aumento de la tasa interanual de crecimiento del 0,8, lo que supuso una mejora respecto a la caída del 1,3 por 100 que sufrió en 1997 (gráfico I-4 y cuadro I-7).

GRÁFICO I-4
EVOLUCIÓN DEL PIB Y DEL PIB NO AGRARIO, 1991-1998
(Tasas de variación interanual)



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

CUADRO I-7
ACTIVIDAD ECONÓMICA POR SECTORES, 1996-1998
(Tasas de variación interanual de los componentes del PIB en pesetas constantes)

Años	Trimestres	Agricultura y Pesca	Industria	Construcción	Servicios
1996	I Trim.	15,3	0,1	1,4	2,2
	II Trim.	24,7	0,5	–2,3	2,3
	III Trim.	25,8	1,8	–4,3	2,5
	IV Trim.	18,9	3,1	–3,6	2,7
	Media	**21,1**	**1,4**	**–2,2**	**2,4**
1997	I Trim.	6,7	4,5	–1,6	3,0
	II Trim.	–0,8	5,4	0,1	3,2
	III Trim.	–4,9	5,7	2,2	3,3
	IV Trim.	–5,7	6,1	3,3	3,1
	Media	**–1,3**	**5,4**	**1,0**	**3,2**
1998	I Trim.	–2,7	6,0	4,8	2,8
	II Trim.	0,5	5,6	5,8	2,7
	III Trim.	2,3	4,9	6,6	2,6
	IV Trim.	3,1	4,2	6,8	2,5
	Media	**0,8**	**5,1**	**6,0**	**2,7**

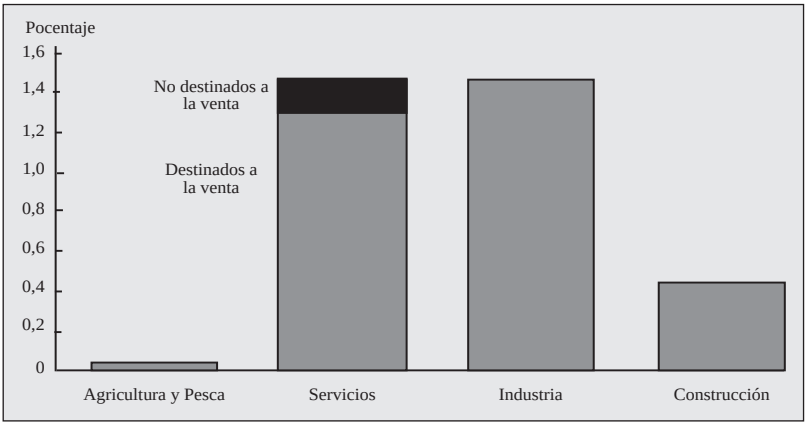
Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

El débil crecimiento del sector primario en 1998, unido a la escasa ponderación de esta rama en el total de la actividad, determinó que su aportación al aumento del PIB fuese prácticamente nula (gráfico I-5).

En términos de valor, la producción final agraria se redujo en un 0,5 por 100. Sin embargo, en términos de volumen, la producción final agraria experimentó un aumento del 3,2 por 100, en 1998 respecto a 1997, de lo que se deduce que la caída en el valor de la producción se explicó por el deterioro de los precios agrícolas.

En la producción agrícola, destacó el aumento en las cosechas de cereales-grano, hortalizas, cítricos y aceite de oliva. Sin embargo, la especificidad del sector agrario exige realizar un examen detallado de la evolución anual de los diferentes cultivos. En el pri-

GRÁFICO I-5
RESULTADOS SECTORIALES, 1998
(Aportación porcentual al crecimiento del PIB)



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

mer semestre de 1998, se observó un buen comportamiento de los cereales, cítricos y el olivar; por el contrario, en el segundo semestre, las adversas condiciones climáticas provocaron drásticas reducciones en diversos cultivos, destacando la caída del 10,0 por 100 en la campaña del viñedo.

Por su parte, en la producción ganadera resultaron relevantes los aumentos en la producción de vacuno y el aumento de la producción de porcino, esta última agravando su situación excedentaria. Este crecimiento en la producción de carne compensó la caída en la producción de leche y huevos, los otros dos componentes de la actividad ganadera.

La evolución de los precios resultó clave en la caída del valor de la producción final agrícola. Los precios agrarios registraron, en términos interanuales, un descenso medio del 3,6 por 100, a lo largo de 1998. Esta caída estuvo propiciada, sobre todo, por la fuerte bajada de los precios del porcino y del aceite de oliva y, en menor medida, por la reducción de los precios de los cítricos, el ovino y el caprino. La tendencia decreciente de los precios revela que la producción final agraria pudo hacer frente a la fortaleza del consumo interno de productos alimenticios y al mantenimiento del ritmo de las exportaciones; de este modo, el IPC se benefició de la

moderación de los precios agrarios, hecho que se analiza en el apartado 5.1 del presente capítulo.

Un conjunto de factores, entre los que cabe destacar el crecimiento de la producción ganadera, las desfavorables condiciones climáticas, y la mayor utilización de servicios externos en la agricultura española, provocó un aumento de los consumos intermedios[10], superando en 2,3 puntos porcentuales al crecimiento de la producción final agraria, medida ésta en términos de valor. No obstante, el efecto del aumento del consumo de insumos por parte del sector primario sobre su valor añadido y, en definitiva, sobre la renta agraria, fue amortiguado por el descenso de los precios de los productos energéticos y de los abonos.

Retrocede la renta de los agricultores

La renta agraria experimentó, en 1998, una caída en términos monetarios del 2,8 por 100, agudizando la tendencia iniciada en el ejercicio anterior. Esta evolución se explica fundamentalmente por la reducción de los precios, que no fue compensada por las subvenciones de explotación procedentes de la Política Agrícola Común (PAC).

De hecho, el crecimiento de las subvenciones de la PAC se ha venido atenuando paulatinamente en los últimos años[11], alcanzando en 1998 un 1,8 por 100. Al igual que en 1997, las ayudas directas representaron un 25,0 por 100 del total de la renta agraria. Eurostat, en función de un indicador homogéneo para el conjunto de países de la Unión Europea, estimó una reducción de la renta agrícola para España, en 1998, del 7,3 por 100[12].

A partir de 1998, las ayudas procedentes de la PAC se verán afectadas por la introducción del euro, puesto que desaparece el sistema agrimonetario que, históricamente, fijaba el mecanismo para hacer los pagos comunitarios al sector. Durante 1998, los agri-

[10] Se observan elevados crecimientos tanto en el consumo de abonos, como de fertilizantes, de piensos para el ganado y de agua de riego.

[11] Las subvenciones crecieron en 1996 un 18,0 por 100, y en 1997 un 6,4 por 100.

[12] Eurostat utiliza el indicador "renta agraria real por UTA", corrigiéndolo por el deflactor del PIB. Por su parte, el MAPA calcula la renta real agraria por persona ocupada y la deflacta por el IPC; de este modo, estimó una disminución de la renta real española del 3,9 por 100.

cultores recibieron 168,33 pesetas por cada ecu verde, mientras que en 1997 el cambio fue de 166,30 pesetas por cada ecu verde. Al haberse fijado la paridad del euro en 166,386 pesetas, los agricultores y ganaderos españoles rebajarán, a partir de 1999, sus ingresos a razón de dos pesetas por euro respecto al ejercicio de 1998[13].

La PAC se reforma

Por último, cabe abordar brevemente, ya que es objeto de un análisis detallado en el apartado 7.3.3. del presente capítulo, los grandes rasgos de la reforma de la Política Agrícola Común. Esta reforma presenta dos dimensiones: desde el punto de vista presupuestario, deberá adaptarse a las perspectivas financieras para el periodo 2000-2006 descritas en la Agenda 2000[14] y, desde el punto de vista de los mercados, la PAC se enfrenta a la reforma de las principales Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) como el aceite de oliva, tabaco, vino, algodón, arroz, plátano, azúcar, vacuno, frutas y hortalizas, leche, cultivos herbáceos u oleaginosas como el girasol. En el Consejo de Ministros de Agricultura de junio de 1998 se aprobaron las reformas de las Organizaciones Comunes de Mercado de las principales producciones mediterráneas, como las del aceite de oliva y el tabaco, así como otras muy importantes para España como la del plátano. En el marco de discusión de la *Agenda 2000*, que concluyó con el acuerdo del Consejo en la Cumbre de Berlín, del 24 y 25 de marzo, se abordaron las OCM del vacuno, la leche, los cultivos herbáceos, las oleaginosas y el vino.

Desde la perspectiva de la política agrícola española, el Ministerio de Agricultura puso en marcha, en 1998, el Programa Agroambiental 1997-2001, que tiene como objetivo principal la promoción de una agricultura sostenible desde el punto de vista medioambiental. Este programa intenta asegurar la continuidad

---

[13] Bruselas contempló en los reglamentos la posibilidad de compensaciones a cada país en el caso de que las modificaciones de la paridad, por la introducción del euro, generasen una desviación superior al 2,5 por 100 para las ayudas ligadas a los precios y al 0,5 por 100 para las ayudas por superficie de terreno agrario o por cabeza de ganado. En una primera estimación, no parece que España vaya a obtener compensaciones por el establecimiento de la nueva paridad fija e irreversible; por consiguiente, el sector agrario nacional sufrirá, por este concepto, una rebaja de las ayudas que ahora percibe.

[14] Comunicación de la Comisión Europea, *Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia*, 16 de julio de 1997.

del Programa Agroambiental iniciado en 1993, pero a diferencia del programa anterior, que dedicaba la práctica totalidad de los fondos a zonas muy seleccionadas, el actual dedica un 28,0 por 100 de sus recursos a medidas horizontales de ámbito nacional. Entre otras actuaciones, se trata de potenciar los sistemas extensivos para tierras cerealísticas, de promover la formación en prácticas agrarias conservadoras, de potenciar la protección de razas autóctonas en vías de extinción y de incentivar la agricultura biológica.

Dificultades en la actividad pesquera

A lo largo de 1998, la producción pesquera fue testigo de la crisis de las pesquerías de la sardina atlántica y del pez espada, de la prohibición definitiva del uso de las redes de enmalle a la deriva, así como de los debates alrededor de la modificación de los nuevos fondos IFOP y de la futura Política Pesquera Comunitaria.

En 1998, la pesca redujo su tasa de cobertura hasta el 43,5 por 100, cayendo cinco puntos porcentuales respecto a la de 1997[15]. La caída en la tasa de cobertura se explicó por un mayor aumento de las importaciones frente al crecimiento de las exportaciones, un 16,5 por 100 frente a un 4,3 por 100 respectivamente. Esta situación fue provocada, principalmente, por la menor demanda proveniente del mercado japonés, por la mayor protección del mercado americano respecto a los productos pesqueros y por la consecuente desviación y descarga indiscriminada de pescado en puertos españoles ante la reducida demanda internacional.

Por especies, la crisis fue particularmente aguda en el caso de la pesquería del pez espada[16] que tuvo que enfrentarse a un hundimiento de las cotizaciones de cerca del 50,0 por 100. Igualmente, se puso de manifiesto la grave situación que afecta tanto a la sardi-

[15] Datos CUCI, en *Información Estadística sobre el comercio Exterior,* diciembre de 1998, del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.

[16] Estados Unidos cerró su mercado a las importaciones procedentes de los grandes productores asiáticos de pez espada y se produjeron importantes descargas de barcos con bandera de conveniencia en puertos españoles. La mayor oferta provocó la caída de los precios, que afectó directamente a la renta de los pescadores dedicados a esta actividad, puesto que éstos respetaron la cuota de 5.848 Tm establecida siguiendo las recomendaciones de la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (ICCAT).

na atlántica[17] como al bonito del norte[18]; ambas pesquerías se encontrarían cerca de los límites biológicos de seguridad, hecho que intensificó, a lo largo de 1998, los debates acerca de la necesidad de establecer una limitación del esfuerzo pesquero para estas especies. Por último, las oscilaciones de precios del jurel dieron lugar a situaciones conflictivas, destacando el amarre de buques.

Para 1999, el Consejo de Ministros de Pesca de la UE mantendrá la mayor parte de las cuotas de pesca en el mismo nivel que en 1998, no obstante destacan la reducción de los TAC del bacalao en aguas extracomunitarias, del rape, de la cigala del sur, del jurel y de la merluza. Aumentan las cuotas para la anchoa y el fletán negro.

La acuicultura en España

En 1998, tanto la acuicultura marina como la continental presentaron resultados positivos. Exceptuado el cultivo del mejillón, la producción española ascendió, en 1998, a 54.000 Tm continuando así el progresivo crecimiento que ha venido experimentando durante los últimos años. Esta tendencia resulta positiva, si se tiene en cuenta que la acuicultura se presenta como la única posibilidad factible de aumentar el grado de abastecimiento de nuestro mercado interior.

A lo largo de 1998, la producción del mejillón alcanzó 265.000 Tm, de las cuales, aproximadamente el 95,0 por 100 correspondieron a Galicia cuyo ecosistema presenta una alta productividad. El resto de la producción de la acuicultura marina también aumentó, destacando la producción de la dorada y la lubina con crecimientos de la producción del 20,0 y 25,0 por 100, respectivamente. Por su parte, la acuicultura continental se caracterizó por el predominio del cultivo de la trucha cuya producción ascendió, en 1998, a 32.500 Tm, lo que supone un aumento del 3,2 por 100 respecto a 1997.

A pesar del enorme esfuerzo que en los últimos años la acuicultura ha realizado en pro de una mayor modernización, pasando, en

[17] En la Primera Conferencia Mundial de la Sardina celebrada en septiembre de 1998, los pescadores, la industria conservera y el mundo científico llegaron a un acuerdo sobre la necesidad de establecer una parada biológica subvencionada frente a la proposición comunitaria de fijar un TAC para la sardina.

[18] Ante la posibilidad de que el stock de bonito del norte estuviese sobreexplotado, la ICCAT presentó un borrador sobre la conveniencia de establecer limitaciones de pesca de esta especie a partir de 1999. Esta pesquería además fue conflictiva por la incompatibilidad de artes de pesca utilizadas.

pocos años, a ser una industria altamente tecnificada, con empresas competitivas internacionalmente y con un grado creciente de diversificación, persisten los problemas, lo que hace imprescindible la elaboración de un Plan Estratégico o Libro Blanco de la acuicultura española en un futuro próximo.

Se prohíbe el enmalle a la deriva

En lo que concierne a la introducción de medidas de protección de recursos pesqueros, 1998 será recordado como el año en el que se produjo la prohibición en el uso de enmalle a la deriva. La desaparición de este tipo de redes fue aprobada por el Consejo de Ministros de Pesca del 8 de junio de 1998[19] y se realizará gradualmente hasta el 1 de enero del 2002.

Desde el punto de vista normativo, destacó la aprobación del Real Decreto 2287/1998, de 23 de octubre, que define los criterios y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector de la pesca, la acuicultura y la comercialización, la transformación y la promoción de sus productos, que supuso la adaptación de España a los criterios de medición del tonelaje de los buques de la Unión Europea[20].

Cambios en la política pesquera

Por lo que respecta a la política pesquera española, destacó la vuelta al sistema de cotización por bases fijas para la flota de bajura[21] y se inició el debate del Anteproyecto de la Ley de Pesca Marítima y de Bases de Ordenación del Sector Pesquero. En el ámbito comunitario, expuesto con detalle en el apartado 7.3.4. del presente capítulo, destacó la presentación de la "Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a las medidas estructurales en el sector pesquero"[22], con la reforma del IFOP correspondiente, que aunque confirmó la permanencia de las ayudas estructurales existentes, eliminó las ayudas a las asociaciones temporales, hasta ahora claves para parte del sector en España. Además, se hizo eco de la nueva clasificación de las regiones elegibles

[19] Se aprobó a través del Reglamento (CE) núm. 894/1997, de 29 de abril, por el que se establecen determinadas medidas técnicas de conservación de los recursos pesqueros.

[20] Con este Real Decreto la Administración española trata de homogeneizar la medición de la flota para facilitar la renovación y modernización de los buques pesqueros.

[21] El sistema de bases fijas había sido suprimido en el año 1990 y contó con una fuerte oposición del colectivo de pescadores de bajura. A partir de 1998, las embarcaciones menores de 150 TRB volvieron a cotizar por el sistema de bases fijas.

[22] COM (1998) 131 final- 98/0116 CNS (DO, núm. 176, de 9 de junio de 1998).

introducida en la *Agenda 2000*, simplificó las "iniciativas comunitarias", lo que supondrá la desaparición de la iniciativa PESCA, y modificará el tratamiento de las sociedades mixtas[23]. Las medidas específicas, introducidas en esta Propuesta de Reglamento, acerca de las sociedades mixtas no parecen resolver, en principio, los problemas que afectan a este tipo de empresas y que fueron señalados por el CES en el Informe sobre las Sociedades Mixtas[24] de enero de 1998.

En febrero de 1999, la Comisión Europea adoptó la proposición sobre una nueva regulación de la Organización Común de Mercado de la pesca y la acuicultura. Entre las propuestas destacan las relativas a la modificación de los mecanismos de intervención, el fomento del protagonismo de las organizaciones de productores y la introducción de cambios en las normas de comercialización de los productos pesqueros.

3.2.2. **Buen comportamiento de la industria**

El crecimiento del valor añadido bruto de la industria, exceptuando la construcción, para el conjunto de 1998 se cifró en un 5,1 por 100, tres décimas por debajo del crecimiento registrado en el periodo precedente, mostrando una trayectoria descendente desde comienzos del ejercicio (cuadro I-7). Al igual que en 1997, la actividad industrial aportó 1,4 puntos al crecimiento del PIB a precios constantes (gráfico I-5).

El IPI se desacelera

El Índice de Producción Industrial (IPI), principal indicador de la actividad industrial, mostró en 1998 una desaceleración del ritmo de crecimiento que venía experimentando desde 1997, año en que había alcanzado su máximo cíclico. En 1998, el incremento medio anual del IPI filtrado[25] alcanzó un 5,5 por 100, esto es, 1,4

---

[23] Al respecto, cabe mencionar el Informe especial núm. 18/1998, del Tribunal de Cuentas de la UE, sobre medidas comunitarias adoptadas para fomentar la creación de sociedades mixtas en el sector pesquero, acompañado de las respuestas de la Comisión (DO, núm. C 393, de 16 de diciembre de 1998).

[24] Informe del CES 1/1998, de 21 de enero, sobre las Sociedades Mixtas en el sector pesquero, la problemática del empleo.

[25] El IPI filtrado 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 laborales y de las festividades en las diferentes Comunidades Autónomas, lo que facilita las comparaciones entre los mismos meses de años diferentes.

puntos porcentuales inferior a la tasa de crecimiento del ejercicio anterior. Desde una perspectiva temporal, se observa que el descenso tuvo lugar de forma gradual puesto que el IPI filtrado del primer trimestre de 1998 presentó un avance de un 7,4 por 100, mientras que, en el último trimestre de 1998, alcanzó un 3,9 por 100.

La moderación en el crecimiento del IPI a partir del tercer trimestre del año, fue consecuencia del fuerte descenso en el ritmo de crecimiento de las exportaciones, afectadas por el agravamiento de la crisis internacional. Sin embargo, el índice mantuvo su crecimiento gracias a que la demanda interna, tanto de consumo como de inversión, compensó el débil comportamiento del sector exterior.

Esta trayectoria de la demanda explicó la evolución mostrada por los componentes de la producción industrial por destino económico de los bienes[26] a lo largo de 1998. En este contexto, todos los componentes del IPI siguieron una evolución muy positiva, aunque suavizada respecto a 1997. Los bienes de consumo crecieron un 5,5 por 100 (6,7 por 100 en 1997) y los bienes intermedios, más afectados por el debilitamiento de la demanda exterior, mostraron un aumento del 4,2 por 100 (5,9 por 100 en 1997).

Máximo en la utilización de la capacidad productiva

Por su parte, fueron los bienes de equipo los que, de nuevo, mostraron un mayor dinamismo, registrando un aumento del 8,5 por 100. A pesar de su alto ritmo de crecimiento, fueron estos bienes los que mostraron una mayor desaceleración respecto a 1997, año en el que habían alcanzado un crecimiento del 10,4 por 100. La menor inversión en bienes de equipo puso de manifiesto que, tras un proceso de ampliación de la capacidad productiva, en 1998, con renovación y ampliación de instalaciones para responder a la demanda, y tras alcanzar, probablemente, el máximo cíclico de la utilización de la capacidad productiva instalada (un 81,9 por 100) en el segundo trimestre, la utilización de la capacidad productiva inicia su desaceleración, descendiendo a un 80,5 por 100 en el cuarto trimestre.

[26] Por destino económico de los bienes, el IPI se subdivide en tres categorías de bienes: Bienes de Consumo, con una ponderación en el índice general del 38,1 por 100; Bienes de Equipo, con una ponderación del 14,7 por 100; y Bienes Intermedios, con un peso del 47,2 por 100.

Por ramas de actividad, los mayores avances se concentraron en el sector de la construcción de vehículos automóviles, con un incremento medio del 12,1 por 100, que puso de relieve el buen momento económico que experimentó el sector; lo siguieron de cerca la construcción de maquinarias de oficina y ordenadores y la construcción de maquinaria y material eléctrico, con un crecimiento del 11,1 y 10,1 por 100, respectivamente. Por el contrario, el sector de la construcción naval descendió un 19,8 por 100 en 1998 y quebró el favorable comportamiento que este sector mostraba desde 1996 y que, en 1997, supuso un crecimiento del 52,0 por 100. Este radical cambio de tendencia se explicó por la caída de la demanda internacional, en un sector en el que la cartera de pedidos internacionales representó, en 1997, un 90,3 por 100 del total. Igualmente, descendió la extracción y preparación de combustibles sólidos y coquerías, con una caída del 4,5 por 100.

El indicador del clima industrial, que explica la evolución de la actividad industrial, presentó un retroceso a lo largo de 1998, intensificándose en el cuarto trimestre, por el deterioro de la cartera de pedidos extranjeros, el intenso proceso de acumulación de stocks y unas perspectivas menos favorables de la producción esperada.

La liberalización del sector de hidrocarburos

Los procesos de liberalización, desregulación y modernización de algunos sectores industriales, entre los que destaca el energético, recibieron un fuerte impulso en 1998. El 7 de octubre de 1998 se aprobó la Ley 34/1998 del sector de hidrocarburos, del sector de los derivados del petróleo y del gas natural. La Ley adoptó algunas de las observaciones realizadas por el CES[27] respecto a la necesidad de asegurar la libre iniciativa empresarial, recogiendo los principios de transparencia, objetividad y no discriminación como rectores de la actividad del gestor del sistema, y el desarrollo de esta actividad bajo consideraciones de protección medioambiental, contemplándola entre las competencias administrativas de las Comunidades Autónomas.

Los dos subsectores afectados presentan un grado de apertura a la competencia muy distinto, bastante desarrollada en el caso

[27] Dictamen del CES 1/1998, de 12 de febrero, sobre el Proyecto de Ley del Sector Hidrocarburos.

de los carburantes[28] y prácticamente ausente en el caso del gas natural.

En el primer caso, desaparece el régimen de concesión administrativa para las operaciones de refino, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de productos petrolíferos. Tan sólo se mantiene, como excepción, la autorización de actividad para los operadores al por mayor que son responsables del mantenimiento de las existencias mínimas de seguridad.

Además, se establecía la liberalización de las tarifas de los derivados del petróleo, en concreto la liberalización de los precios máximos, hecho que ha supuesto, a lo largo de 1998, una reducción en los precios de la gasolina. A esta favorable tendencia ha contribuido, igualmente, la caída en el precio internacional del barril de petróleo, puesto que los países del Sudeste asiático y Japón, sumidos en una fuerte crisis económica, han contraído notablemente su demanda de crudo. Sin embargo, el fuerte componente fiscal que tienen las gasolinas en España evitó que la reducción del precio del barril de crudo se trasladase completamente a los precios internos.

Por su parte, el gas natural inicia su liberalización respondiendo al reto planteado por la Directiva comunitaria 98/30[29], de 22 de junio, que establece la necesidad de crear un mercado competitivo del gas en la Unión Europea. De este modo, el gas natural pierde el estatus de servicio público, que aún mantenía, para pasar a ser considerado servicio de interés general. Esto supondrá abrir a la competencia el aprovisionamiento, la distribución y la comercialización del gas natural, actividades que, hasta ahora, se desarrollaban en una situación monopolística. A diferencia del sector eléctrico, se

[28] La liberalización del sector del petróleo se viene produciendo desde 1991. En ese año se aprueba el RD Ley 4/1991, de 29 de noviembre, sobre medidas urgentes para la progresiva adaptación del sector petrolero al marco comunitario, convalidado como Ley 15/1992, de 5 de junio. La Ley 34/1992, de 22 de diciembre, de Ordenación del sector petrolero, declaró la extinción del Monopolio de petróleos liberalizando las actividades de importación, distribución y comercialización de productos petrolíferos.

[29] El objetivo de la directiva es reducir el precio del gas en el mercado comunitario. En agosto del año 2000, los Estados miembros deberán haber abierto a la competencia al menos el 20,0 por 100 de sus mercados nacionales, y haber posibilitado a los productores de electricidad y a los consumidores industriales elegir libremente su proveedor de gas.

prevé la intervención directa del Estado para velar por la seguridad en el abastecimiento a través del mantenimiento de existencias mínimas de seguridad de ambos productos.

La citada Ley 34/1998 crea a su vez la Comisión Nacional de Energía como único órgano dedicado a la regulación y vigilancia del mercado energético, es decir, tanto de los mercados de hidrocarburos líquidos o gaseosos como del mercado eléctrico.

Primer año de la liberalización del sector eléctrico

El ejercicio 1998 se constituyó como el primer año de la liberalización eléctrica. Este proceso de desregulación, que se inició en 1994 con la aprobación de la Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional (LOSEN), recibió un fuerte impulso liberalizador en 1997 con la Ley del Sector Eléctrico[30].

Esta Ley promovió la autorregulación del sector y extendió la liberalización a los siguientes aspectos: 1) libre instalación de centrales; se organiza un mercado mayorista (*pool*) donde una nueva sociedad creada por Red Eléctrica de España compra la electricidad ofrecida por los distintos productores que compiten libremente; 2) libre acceso a las redes de distribución y transporte; la retribución de esta actividad seguirá fijada administrativamente; 3) libre elección de suministrador; inicialmente esta libertad sólo será aplicada a los grandes consumidores y gradualmente se extenderá al resto de los consumidores.

Sin embargo, a lo largo de 1998, se observó que tanto el proceso liberalizador diseñado, como las debilidades intrínsecas del mercado eléctrico español dificultaron la obtención de los resultados previsibles de una apertura gradual del sector eléctrico.

En primer lugar, la alta concentración tanto vertical como horizontal en el mercado eléctrico, afectó a la determinación de los precios de la energía. Un corte transversal del mercado revela la alta concentración horizontal existente en el mercado español de energía eléctrica. De 1980 a 1998, se pasó de 12 empresas generadoras de electricidad a sólo cuatro[31].

[30] Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.

[31] Según estimaciones de la CNSE, en 1998, las cuatro empresas generadoras de electricidad en el mercado español se repartían el mercado del siguiente modo: Grupo Endesa un 52,0 por 100, Iberdrola un 29,0 por 100, Unión Fenosa un 13,0 por 100 y un 6,0 por 100 Hidroeléctrica del Cantábrico.

Por otro lado, la elevada concentración vertical, determinada por el hecho de que las empresas generadoras de electricidad ejercen a su vez de empresas distribuidoras[32]; vició el comportamiento del mercado mayorista o "*pool*", puesto que la oferta y demanda estuvieron, prácticamente, formadas por las mismas empresas.

En segundo lugar, la Ley 54/1997 dispuso que, desde 1998, los grandes clientes podrían acceder al mercado eléctrico y, de este modo, introducir gradualmente la competencia en el mercado.

La Memoria que acompañó a la Ley 54/1997, del sector eléctrico, realizó una valoración de los fondos en concepto de Costes de Transición a la Competencia (CTC), cuyo traspaso a favor de empresas eléctricas en concepto de CTC necesita la aprobación de la Dirección General IV de la Comisión Europea, dedicada a asegurar el respeto de las normas de la competencia, puesto que podrían ser incompatibles con el mercado único en virtud del artículo 92 del Tratado de la Unión Europea, que prohíbe, expresamente, las ayudas públicas a empresas.

Esta liberalización del sector eléctrico es la respuesta de las autoridades españolas a la necesidad de adoptar la Directiva comunitaria 96/1992, de 19 de diciembre, que prevé la liberalización del mercado eléctrico, anticipando su entrada en vigor prevista para el 19 de febrero de 1999.

Récord de ventas de automóviles...

Por otra parte, el pasado ejercicio fue un año récord para la industria automovilística española. La matriculación de vehículos superó, incluso, al mítico año 1989 en un 6,0 por 100, alcanzando un total de 1.192.843 matriculaciones, y superando en un 17,4 por 100 al resultado de 1997. Parece ponerse fin a una década de incertidumbres sobre el futuro de un sector que en la actualidad representa en España alrededor de un 5,0 por 100 del PIB, que ocupa aproximadamente a un 10,0 por 100 de la población activa y que supone cerca de un 25,0 por 100 de las exportaciones.

[32] Según estimaciones de la CNSE, las cuotas de mercado en la distribución de electricidad se repartieron, en 1998, entre las cuatro empresas generadoras (ver nota al pie núm. 31) del siguiente modo: Iberdrola absorbe un 39,0 por 100, Grupo Endesa un 39,0 por 100, Unión Fenosa un 15,0 por 100, Hidroeléctrica del Cantábrico un 5,0 por 100; dejando sólo un 2,0 por 100 en manos de otros distribuidores.

La explicación de este favorable comportamiento de la industria española de la automoción se atribuyó a la fortaleza del consumo privado, que respondió, a su vez, a la bajada de los tipos de interés (más del 90,0 por 100 de los coches se adquieren mediante financiación ajena) y a los incentivos provenientes del Plan Prever introducido en abril de 1997 al que se acogieron un 16,6 por 100 de los vehículos matriculados en 1998. El mayor número de compras procedió, por lo tanto, de los particulares, que absorbieron el 87,2 por 100 de las ventas totales, lo que supuso un aumento del 20,1 por 100 respecto a 1997; mientras que las empresas de alquiler de automóviles sólo aumentaron sus compras en un 1,0 por 100.

La producción de turismos superó los 2,2 millones de unidades y la exportación alcanzó los 1,7 millones, lo que supone un aumento del 10,3 por 100 y del 6,0 por 100 frente a 1997, respectivamente.

… pero con futuro incierto

A pesar de los buenos resultados, el futuro de este sector es bastante incierto. Estos resultados no se vieron acompañados por una alta rentabilidad de la industria, lo que dificulta el retorno de la inversión a nuestro país. Además, la introducción de la moneda única podría acabar con la segmentación de mercado que existe a nivel europeo para el sector de la automoción, lo que supondrá un deterioro de los beneficios empresariales futuros.

Aunque las perspectivas para el sector de la automoción son positivas para 1999, a medio plazo cabría esperar que la industria española siga la misma corriente que su homóloga europea, esto es, una tendencia a la baja debido a la sobrecapacidad.

3.2.3. **La construcción fue el sector que más creció**

Elevado dinamismo en la construcción

En 1998, la actividad constructora consolidó el crecimiento que venía experimentando desde el segundo trimestre de 1997. El crecimiento real del Valor Añadido Bruto (VAB) de la actividad constructora alcanzó el 6,0 por 100, cinco puntos superior al del año precedente (cuadro I-7). Esta fue la rúbrica con mayor crecimiento desde la perspectiva de la oferta, estimándose su contribución al crecimiento del PIB en 0,4 puntos (gráfico I-5).

Dada la importancia estratégica del sector de la construcción, su buen comportamiento, a lo largo de 1998, repercutió favorablemen-

te sobre el resto de la economía. En general, este sector presenta un fuerte efecto multiplicador[33] sobre la producción y el empleo, que se explica por sus escasas fugas de demanda al realizar la mayor parte de sus compras a proveedores nacionales.

Atendiendo a la encuesta ECIC[34], el valor total de los trabajos creció un 7,4 por 100 de variación media anual. Este crecimiento fue protagonizado por el impulso experimentado por la edificación residencial, que creció un 8,8 por 100, esto es, 3,6 puntos porcentuales por encima del crecimiento de 1997. La reducción de los tipos hipotecarios, la afloración de capital ante la entrada de España en la UEM y la mejora de las perspectivas en el mercado de trabajo, impulsaron la compra de viviendas por parte del sector privado.

Fuerte recuperación de las obras públicas

A partir del segundo semestre, se hizo patente la recuperación de la inversión pública en obras de ingeniería civil, que pasó a mostrar tasas de crecimiento positivas tras varios ejercicios de restricciones presupuestarias. La fuerte recuperación del valor de la nueva contratación, que pasó a crecer a un ritmo del 41,0 por 100 en el tercer trimestre de 1998, se transmitirá a la obra civil al próximo ejercicio.

En términos de licitación[35], los resultados corroboraron la reactivación excepcional del sector constructor de promoción pública. Éstos crecieron durante 1998 a una tasa del 54,6 por 100, esto es, 45,9 puntos porcentuales respecto al periodo anterior.

Durante 1998, las licitaciones de obras públicas se vieron afectadas por la tendencia a la concentración en el número de empresas constructoras oferentes, lo que supuso una reducción de las "bajas" (descuentos en precios respecto al presupuesto de referencia). Esta concentración responde al interés que, a lo largo de 1998 y princi-

---

[33] SEOPAN estima que un incremento del 1,0 por 100 en la demanda de construcción provoca un efecto multiplicador de alrededor del doble sobre la producción española. Una inversión en construcción de 100 millones de pesetas crea alrededor de unos 10 empleos directos y otros 6 indirectos

[34] Encuesta Coyuntural de la Industria de la Construcción (ECIC) elaborada con carácter trimestral por el Ministerio de Fomento.

[35] Las licitaciones según la SEOPAN toman como referencia la apertura de los pliegos, frente al cálculo del MFOM que se refiere a la fecha de publicación en los boletines oficiales.

pios de 1999, mostraron las constructoras españolas por fusionarse para hacer frente al reto de la globalización. En general, la dimensión de las grandes constructoras españolas no resulta suficiente para abordar los nuevos retos que afectan al mercado de la construcción y, en especial, de la obra civil. La creación de un mercado único de la construcción de ámbito europeo, la financiación privada de grandes infraestructuras que se afianza como medio de inversión, la mayor competencia y la diversificación respecto al negocio tradicional, han llevado a originar una oleada de fusiones en el mercado español. Esta concentración se hizo patente en los primeros meses de 1999, puesto que de las 25 grandes empresas constructoras existentes en 1998 se paso a sólo 11.

No obstante, el sector de la construcción tendrá que enfrentarse a la mayor competencia derivada del nuevo sistema de contrataciones públicas previsto en el Anteproyecto de Ley de Contratos de Administraciones Públicas. Tal y como indicó el CES[36], la nueva Ley abre la posibilidad de acceder a contratos públicos a un mayor número de empresas, en particular pequeñas y medianas, que supondrían una mayor competencia en las adjudicaciones[37].

El comportamiento de indicadores como la producción de cemento, el consumo aparente de cemento[38] y el índice de producción industrial de material de construcción, con tasas de crecimiento, para 1998, del 16,2, 15,6 y 10,8 por 100, respectivamente, corroboraron el buen momento de la actividad constructora. Como indicadores adelantados de la actividad del sector, la amortiguación de su crecimiento en los meses centrales de 1998 y el leve repunte a finales de año, indica que la construcción seguirá avanzando en 1999.

3.2.4. **Desaceleración del sector servicios**

Menor crecimiento de los servicios

El crecimiento del sector servicios se suavizó a lo largo de 1998, respondiendo a la desaceleración de la actividad industrial,

[36] Dictamen 5/1998, de 27 de mayo, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

[37] La nueva fórmula otorga máxima puntuación en el apartado económico a las ofertas más bajas, que antes eran rechazadas si excedían el 5,0 por 100 por considerarlas temerarias.

[38] Ventas totales más importaciones menos exportaciones.

que no pudo verse compensada por el buen comportamiento del comercio minorista[39]. De este modo, la tasa interanual de crecimiento alcanzó el 2,7 por 100, cifra que supone una caída de cinco décimas respecto a 1997, y por tanto, superior a la contracción de la industria (cuadro I-7).

El sector terciario contribuyó con 1,5 puntos al crecimiento del PIB de 1998, correspondiendo 1,3 a los servicios destinados a la venta y 0,2 a los servicios no destinados a la venta. La aportación del sector servicios fue, por tanto, inferior a la de 1997 en dos décimas (gráfico I-5).

Por otra parte, se observa una suave aceleración de los servicios no destinados a la venta, puesto que en 1998 frente a 1997, los salarios de los empleados públicos no fueron sometidos a excesivas restricciones.

47,7 millones de turistas

Destaca el comportamiento del turismo (véase el apartado 4.2.2), que batió un nuevo récord en 1998, tanto en la recepción de turistas con un total de 47,7 millones, lo que supuso un crecimiento del 10,4 por 100 respecto a 1997, como en el nivel de ingresos, que con 3,825 billones de pesetas superó la cifra de 1997 en un 12,7 por 100.

Se observaron, además, algunas tendencias muy favorables para un futuro desarrollo equilibrado del sector, entre las que destacan: un aumento del ingreso por visitante, una mayor desestacionalización del turismo, la confirmación de España como gran destino europeo, la recuperación del consumo de algunos de los principales países de procedencia de turistas, un interés creciente por destinos diferentes al clásico "sol y playa" y una mayor preocupación del sector por ampliar y mejorar la oferta turística.

Una ley de liberalización de las telecomunicaciones

El otro subsector protagonista de notables acontecimientos a lo largo de 1998, fue el sector de las telecomunicaciones. El 24 de abril se aprobó la Ley 11/1998, General de Telecomunicaciones, que se hace eco de la liberalización impulsada por la Organización

[39] El Índice de Clima del Comercio Minorista (ICCM), que elabora la Comisión Europea, recuperó tasas positivas desde agosto de 1998, al descontar las mejores perspectivas en la intención de pedidos y ante la caída de las existencias.

Mundial de Comercio[40] y por la Unión Europea[41] y supone un paso hacia delante en el proceso de liberalización del servicio de las Telecomunicaciones en España[42]. No obstante, la liberalización no fue efectiva hasta el 1 de diciembre de este mismo año.

El objetivo fundamental de la Ley 11/1998 es garantizar un servicio de telecomunicaciones universal básico a un precio asequible. Los cambios fundamentales son los siguientes: 1) se regula la interconexión entre las redes, 2) se establece la obligación de la utilización compartida de las infraestructuras para reducir el impacto urbanístico o medioambiental que podría derivarse del establecimiento incontrolado de redes de telecomunicaciones, 3) se sustituye el sistema actual de autorizaciones administrativas por el otorgamiento de títulos habilitantes para la prestación de servicios, 4) se unifica el régimen de precios e impuestos aplicables al servicio de telecomunicaciones, 5) se revisa el sistema de sanciones e infracciones para adaptarlo a las nuevas competencias administrativas; en definitiva, la Ley introduce cambios substanciales en la filosofía que inspira al sector.

El 1 de diciembre de 1998 se abrió el mercado de las telecomunicaciones en España por cumplimiento de las resoluciones del Consejo de la Unión Europea de 22 de julio de 1993 y de 22 de diciembre de 1994. Esta normativa supuso la necesaria apertura de

---

[40] OMC, Acuerdo sobre las Telecomunicaciones básicas, de 15 de febrero de 1997.

[41] La nueva Ley General de Telecomunicaciones incluye los criterios establecidos en la reglamentación europea: Dir. 90/387/CEE y 97/51/CE respecto al mercado interior del servicio de Telecomunicaciones; Dir. 95/62/CE sobre el servicio universal de Telecomunicaciones; Dir. 90/388/CEE y 96/19/CE sobre la competitividad en el mercado de las Telecomunicaciones; Dir. 97/13/CE sobre el marco común de autorizaciones generales y de licencias; Dir. 97/33/CE sobre la interconexión de las redes de Telecomunicaciones para garantizar un servicio y Dir. 97/66/CE sobre procesamiento y protección de datos.

[42] Esta liberalización se inicia con la aprobación de la Ley 31/1987 de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT); a partir de entonces se suceden las leyes y decretos ley que profundizan en la liberalización del mercado español, entre los que destacan: la Ley 32/1992 de modificación de la LOT; Ley 42/1995 de las Telecomunicaciones por Cable; Real Decreto Ley 6/1996 de liberalización de las Telecomunicaciones; Ley 12/1997 de liberalización de las Telecomunicaciones, que supone la creación del segundo operador (Retevisión) y Ley 17/1997 de las Telecomunicaciones, que presta especial atención al desarrollo de la televisión digital por cable.

los mercados de servicios de telecomunicaciones, incluida la telefonía de voz y la provisión de infraestructuras para el 1 de enero de 1998; sin embargo, España, junto a otros cuatro[43] Estados miembros, obtuvo una moratoria, a la que las autoridades españolas decidieron poner fin a principios de diciembre.

El impacto del proceso liberalizador no se dejó esperar. A finales de 1998 la entrada de un nuevo operador, Uni2, rompió el duopolio Telefónica-Retevisión que había existido a lo largo de todo el ejercicio. La mayor competencia a lo largo de este ejercicio supuso una rebaja media del 30,0 por 100 en las tarifas de las llamadas interprovinciales e internacionales.

A pesar de los avances, la apertura es todavía limitada ya que, por ahora, sólo existe la opción de Telefónica[44] para las llamadas metropolitanas. No obstante, es probable que el consumidor[45], a medio plazo, pueda disponer de al menos cuatro opciones en telefonía fija.

En 1998, se repartieron las licencias del cable, aunque, al estar estas licencias vinculadas a demarcaciones geográficas concretas, probablemente tendrán que recurrir a las fusiones para competir en el mercado nacional.

Un 18 por 100 de la población con móvil

Por último, destacó el dinamismo del mercado de la telefonía móvil. A lo largo de 1998, alcanzó una facturación de 670.000 millones de pesetas, esto es un crecimiento de casi un 40 por 100 respecto a 1997. El volumen de usuarios también se disparó, alcanzando a un 18 por 100 de la población, es decir, cerca de siete millones de usuarios. Hasta principios de 1999 la oferta estaba restringida a dos operadoras: Telefónica Móviles y Airtel Móviles; la entrada en el mercado de una tercera operadora, Retevisión Móviles, tendrá un efecto dinamizador del mercado por tres motivos: 1) se espera una bajada de precios, que obligará a Telefónica y Airtel a realinearse, 2) aumentará la presión publicitaria y 3) se espera una bajada en

[43] Irlanda, Grecia, Portugal y Luxemburgo.

[44] También algunas empresas clientes de Retevisión reciben este servicio ("zonas iluminadas").

[45] "Informe sobre la evolución de los derechos del consumidor y transparencia del mercado", Informe del CES elaborado por propia iniciativa y aprobado en el pleno del día 17 de febrero de 1999.

los precios de interconexión, que permitirá una reducción adicional cercana al 10 por 100 de los precios actuales.

3.2.5. **Los sectores y el empleo**

Se crearon 440.000 empleos

Por último, para completar este análisis sectorial se hace referencia a la creación de empleo por rama de actividad. Todas las actividades productivas, excepto la agricultura, contribuyeron al crecimiento del empleo a lo largo de 1998. De los 440.000 empleos creados de media anual, el 57,9 por 100 correspondió a los servicios, un 29,0 por 100 a la industria y un 14,6 por 100 a la construcción; mientras que la agricultura, por su parte, destruyó 6.800 empleos.

La actividad que más creció, en términos de empleo, fue la construcción, que aumentó un 5,2 por 100 respecto al periodo anterior. Esta vez sí estuvo en sincronía con el fuerte empuje de la actividad en esta rama, del 6,0 por 100, lo que supuso una recuperación de la productividad aparente del trabajo en la actividad constructora (cuadro I-8).

El empleo en la industria aumentó de media en 127.000 personas, lo que representa un crecimiento de un 4,9 por 100 respecto a

CUADRO I-8
ACTIVIDAD, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD POR SECTORES, 1996-1998
(Tasas de variación interanual, medias de los periodos considerados)

	1996			1997			1998		
Sectores	**PIB real**	**Empleo**	**Produc. (1)**	**PIB real**	**Empleo**	**Produc. (1)**	**PIB real**	**Empleo**	**Produc. (1)**
Agricultura	22,9	–2,7	25,6	–1,2	–0,8	–0,4	0,8	–0,6	1,4
Industria	0,7	0,6	0,1	5,4	3,2	2,2	5,1	4,9	0,2
Construcción	–2,8	3,6	–6,4	1,0	5,7	–4,7	6,0	5,2	0,8
Servicios	2,1	4,5	–2,4	3,2	3,0	0,2	2,7	3,2	–0,6
Total	**2,2**	**2,9**	**–0,7**	**3,5**	**3,0**	**0,5**	**3,7**	**3,4**	**0,3**

(1) Tasa de variación del PIB real - Tasa de variación del empleo.

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

1997. Esta aceleración del empleo, junto a la moderación en el crecimiento del PIB industrial, provocó una menor ganancia de productividad aparente del trabajo.

El crecimiento de los ocupados en el sector servicios superó en cinco décimas de punto al crecimiento del PIB, lo que llevó a tasas de productividad aparente del trabajo negativas.

En definitiva, el buen comportamiento del empleo llevó a una reducción del número de parados en 296.000 personas. El mayor ritmo de creación de empleo y la desaceleración del crecimiento de la población activa, como se comentará, más adelante, en el epígrafe 2.1. del capítulo II, permitió una reducción sustancial de la tasa de paro, que alcanzó de media el 18,8 por 100 de la población activa en 1998.

3.3. Las Comunidades Autónomas en línea con el crecimiento nacional

Según estimaciones de Hispalink[46], el crecimiento del Valor Añadido Bruto al coste de los factores de la economía española ascendió a 3,9 por 100, en 1998, con un comportamiento muy diferente entre Comunidades Autónomas.

Todas las regiones crecieron por encima del 2,5 por 100

Todas las Comunidades Autónomas crecieron por encima del 2,5 por 100 (gráfico I-6). Destacó la trayectoria seguida por las comunidades insulares y las del litoral mediterráneo, que se revelaron, de nuevo, como las más dinámicas. La comunidad balear fue la de mayor crecimiento, con una tasa del 5,7 por 100. No obstante, 1998 sirvió para confirmar la posibilidad de crecimiento y consolidación de un nuevo eje de desarrollo formado por el País Vasco, Navarra y La Rioja y, en menor medida, por Cantabria y Aragón, comunidades, todas ellas, que se beneficiaron de una mejora en las infraestructuras de comunicación.

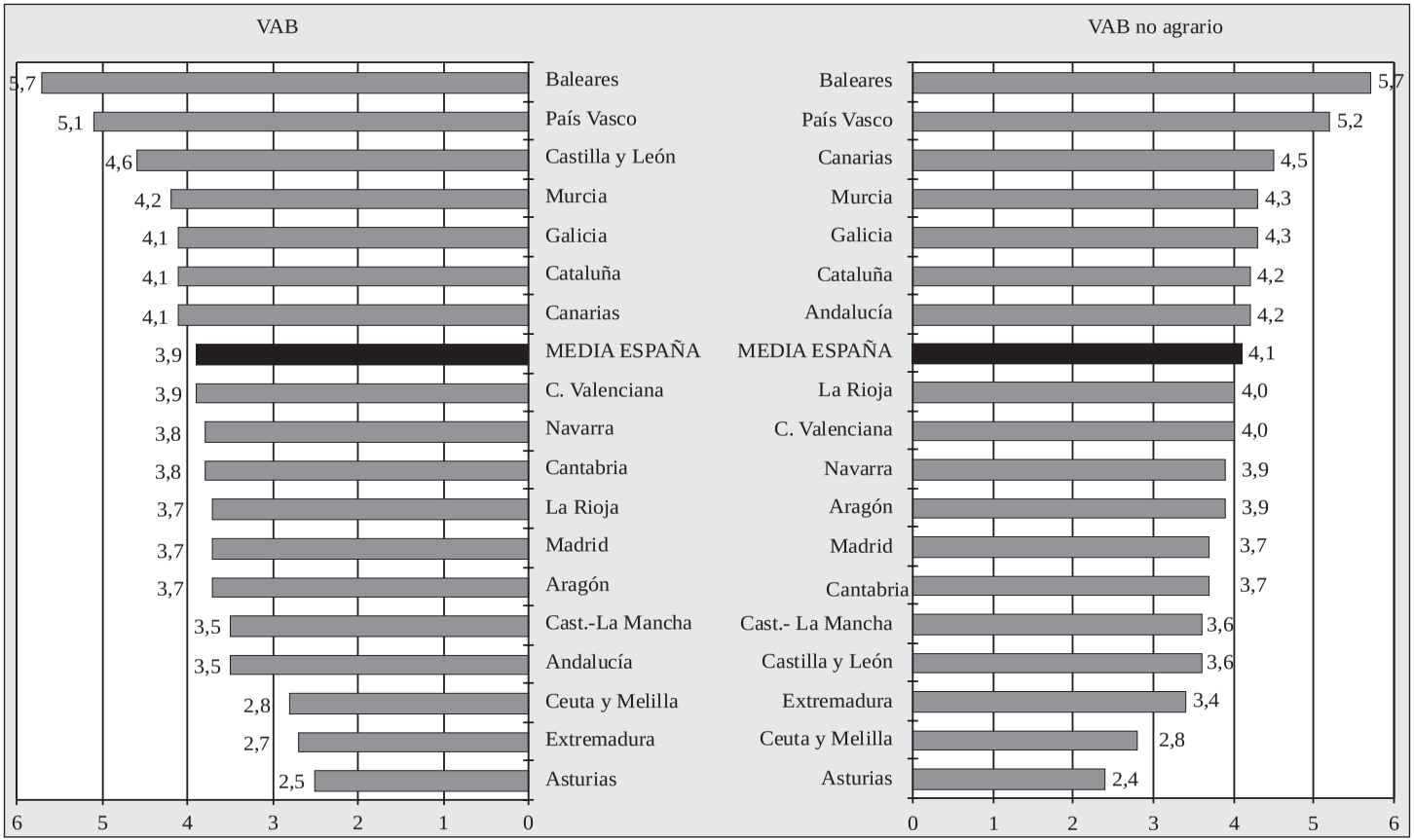
En línea con la trayectoria del VAB nacional, la industria y el turismo resultaron claves a la hora de explicar la diferencia en las

[46] Hispalink: *Situación actual y perspectivas de las regiones de España*, núm. 7, noviembre de 1998. El proyecto Hispalink 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.

GRÁFICO I-6

CRECIMIENTO DEL VAB POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 1998

(Tasas de crecimiento anual respecto a 1997)



Fuente: Hispalink, diciembre de 1998.

tasas de crecimiento entre Comunidades Autónomas. El buen comportamiento del sector industrial resultó fundamental para el crecimiento de regiones como Galicia, cuyo VAB industrial aumentó un 6,6 por 100, el País Vasco un 6,2 por 100, y Aragón un 6,0 por 100.

Por el contrario, las comunidades eminentemente agrícolas se resintieron de la escasa aportación que el sector primario realizó al crecimiento del VAB, que incluso llegó a ser negativa para Extremadura, Andalucía y Canarias. No obstante, destacó la Comunidad de Castilla y León como excepción, que presentó tasas de crecimiento muy positivas gracias al buen comportamiento del sector agrícola, con un aumento del VAB agrario de 14,5 por 100.

De nuevo en 1998, al igual que en 1997, Asturias fue la comunidad con menor crecimiento, un 2,5 por 100, hecho que pone de manifiesto las dificultades que esta región está teniendo para hacer frente a la reconversión industrial necesaria en los sectores de la minería y la industria pesada.

Las altas tasas de crecimiento que vienen presentando las comunidades de Cantabria, Canarias y Castilla y León, las llevó a situarse cerca del límite establecido para ser consideradas regiones Objetivo 1 en el marco de la política estructural comunitaria, tal y como se expone más adelante en el apartado 7.3.2. de este mismo capítulo.

Por último, cabe abordar brevemente, ya que es objeto de un análisis detallado en el capítulo II, los grandes rasgos de la evolución del empleo por Comunidades Autónomas, que dan las claves para conocer la productividad aparente del factor trabajo por Comunidad Autónoma.

Al igual que a nivel nacional, el crecimiento del VAB fue acompañado de creación de empleo, excepto en el caso de La Rioja (cuadro I-9). En nueve regiones la ocupación creció por encima de la media, destacando la creación de empleo de Cantabria que por segundo año consecutivo aumentó por encima del 6,0 por 100. De igual modo, destacó el crecimiento del empleo en Castilla-La Mancha, con un 5,3 por 100 y en Andalucía con el 4,3 por 100. Como consecuencia del buen comportamiento del empleo, la pro-

CUADRO I-9
ACTIVIDAD, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1998
(Tasas medias de variación interanual)

Comunidades Autónomas	Actividad	Empleo	Productividad (1)
Andalucía	3,5	4,3	–0,8
Aragón	3,7	3,3	0,4
Asturias	2,5	0,8	1,7
Baleares	5,7	1,7	4,0
Canarias	4,1	2,8	1,3
Cantabria	3,8	6,9	–3,1
Castilla y León	4,6	3,8	0,8
Castilla-La Mancha	3,5	5,3	–1,8
Cataluña	4,1	3,7	0,4
C. Valenciana	3,9	4,2	–0,3
Extremadura	2,7	2,3	0,4
Galicia	4,1	1,7	2,4
Madrid	3,7	3,6	0,1
Murcia	4,2	3,7	0,5
Navarra	3,8	1,2	2,6
País Vasco	5,1	2,3	2,8
Rioja	3,7	–1,2	4,9
Ceuta y Melilla	2,8	11,6	–8,8
Media España	**3,9**	**3,4**	**0,5**

(1) VABcf por persona ocupada.

Fuente: Hispalink, diciembre de 1998.

ductividad aparente del factor trabajo creció de forma moderada en la mayor parte de las Comunidades Autónomas oscilando entre el 4,9 de La Rioja y el 0,1 de Madrid. En el caso de Cantabria, Castilla-La Mancha, Valencia y Ceuta y Melilla el alto ritmo de creación de empleo trajo consigo tasas negativas de productividad.

4. LA DEMANDA INTERNA, MOTOR DE UN CRECIMIENTO FRENADO POR EL SECTOR EXTERIOR

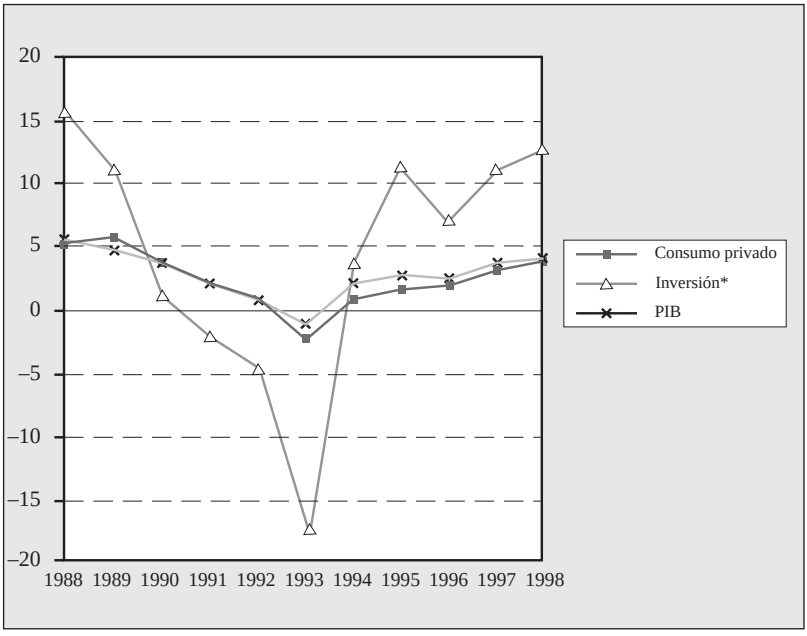
La demanda interna, afianzando la tendencia manifestada en 1997, experimentó una considerable expansión, por lo que se constituyó en la locomotora del crecimiento, mientras que la externa registró a lo largo del año una creciente aportación negativa al crecimiento del PIB. El aspecto más destacable del comportamiento de la demanda interna fue la intensificación, tras unos ejercicios de

cierta atonía, del dinamismo del consumo. La inversión también intensificó su crecimiento, con una evolución dispar entre sus dos componentes. La inversión en bienes de equipo, aun registrando un fuerte ritmo de avance, manifestó una tendencia desacelerada mientras que la inversión en construcción se aceleró a medida que avanzaba el año. Del sector exterior cabe destacar la fuerte desaceleración que experimentaron las exportaciones de mercancías, especialmente en la segunda mitad del año, y los nuevamente muy elevados ingresos por turismo.

4.1. La demanda interna, clave del crecimiento durante 1998

Así la demanda interna creció un 4,9 por 100, superando en 0,7 puntos porcentuales las previsiones del Gobierno para 1998, que incluso habían llegado a ser consideradas demasiado optimistas.

Gráfico I-7
CONSUMO, INVERSIÓN Y PIB, 1988-1998
(Tasas de variación interanual)



* Formación bruta de capital fijo en bienes de equipo.

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

Una pujante demanda interna

Destacaron, como ya se ha indicado, el consumo privado y la construcción como los componentes más dinámicos de la demanda privada a lo largo de 1998. El consumo de las economías domésticas aumentó un 3,8 por 100, gracias al crecimiento de la renta disponible. La inversión creció un 9,0 por 100 impulsada tanto por la inversión en bienes de equipo como por la de construcción, que crecieron a un ritmo superior al de 1997; no obstante, ambas variables presentaron tendencias opuestas, previéndose que el protagonismo mantenido por la formación bruta de capital en bienes de equipo sea desplazado por la inversión en construcción durante 1999. Por último, cabe destacar la recuperación de la inversión pública en infraestructuras en 1998 y la alta probabilidad de que a medio plazo se constituya como uno de los componentes más importantes de la demanda interna, puesto que el Programa de Estabilidad plantea mantener la inversión del sector público con el objetivo de alcanzar crecimientos anuales próximos al 10,0 por 100 (gráfico I-7)

4.1.1. **La fortaleza del consumo privado**

De acuerdo con la Contabilidad Nacional Trimestral, en 1998 el consumo privado creció un 3,8 por 100, esto es, 0,7 puntos porcentuales más que en 1997, constituyéndose en el principal protagonista del crecimiento de la demanda interna a lo largo del año. En el primer trimestre de 1998, el consumo privado alcanzó un 3,9 por 100 de crecimiento interanual, iniciándose, desde entonces, un suave descenso en el ritmo de crecimiento, hasta alcanzar en el cuarto trimestre un 3,7 por 100. El consumo privado ofreció una contribución al PIB de 1998 de 2,4 puntos porcentuales.

Crece la renta disponible de las familias

Un conjunto de factores explicaron la notable recuperación del consumo privado a lo largo de 1998. En primer lugar, el crecimiento de la renta disponible de las familias, que estuvo determinado por el aumento del empleo y el descenso de la inflación. Además, resultaron relevantes los menores tipos de interés, que facilitaron, por un lado, el endeudamiento de las economías domésticas y, por otro, supusieron un ascenso de la riqueza financiera por la revalorización de las cotizaciones bursátiles, esto último a pesar de los acontecimientos vividos a finales de verano. Finalmente, la mejora de las expectativas de los consumidores, que pudieron verse influidas por la estabilidad introdu-

cida por el euro y que podrían estar anticipando el aumento de renta disponible que se deriva de la reforma introducida en el IRPF[47].

La Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, como el indicador de consumo más agregado, ofrece el gasto medio y total por hogares. Esta encuesta arrastra un retraso en su publicación desde el cambio metodológico que experimentó en el tercer trimestre de 1997. Según los datos disponibles, el crecimiento del gasto medio por hogar se mantuvo al alza durante los tres primeros trimestres de 1998, registrando una subida del 2,1 por 100 respecto al mismo periodo del ejercicio anterior. Al igual que en 1997, el avance fue superior en el caso del gasto en bienes no alimenticios que en el del gasto en alimentos; de hecho, este último llegó a caer en el tercer trimestre de 1998.

La Encuesta de Coyuntura de Comercio al por Menor mostró un crecimiento medio del índice de ventas general no deflactado del 7,1 por 100. En junio alcanzó un ritmo de variación anual del 10,3 por 100, convirtiéndose en el máximo desde que el INE inició la publicación de esta encuesta en 1995. A partir de los meses centrales del año el índice general suavizó su ritmo de crecimiento hasta alcanzar un 4,6 por 100 en diciembre. De los componentes del índice general de ventas destacó la evolución seguida por el equipamiento del hogar, que alcanzó un crecimiento medio anual del 11,5 por 100, respondiendo así a la recuperación de la demanda de vivienda por parte de los hogares.

El Indicador de Disponibilidades Internas de Bienes y Servicios experimentó un crecimiento del 8,6 por 100, superando en 1,5 puntos porcentuales la tasa de crecimiento de 1997. Aunque se confirma la mejora de este indicador, su comportamiento a lo largo de 1998 fue muy errático, con descensos del 4,9 por 100 en abril y subidas del 20,0 por 100 en noviembre. De nuevo, la disponibilidad de manufacturas no alimenticias fue mayor que las alimenticias, aunque estas últimas parecen recuperar un alto ritmo de crecimiento a finales de año, tendencia que se podría prolongar durante los primeros meses de 1999.

[47] Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias.

La confianza llega al consumo

De igual modo, el Indicador de Confianza del Consumidor que elabora la Comisión Europea mostró una tendencia al alza a lo largo de todo 1998, llegando a situarse en un 5,0 por 100 como media anual y ofreciendo valores muy elevados en el último trimestre, lo que revela que la pujanza del consumo persistirá al menos en los primeros meses de 1999. Este fuerte aumento se deriva del avance de todos los componentes de este indicador, mejoró sustancialmente la percepción de la situación económica general y del hogar y, sobre todo, avanzó la conveniencia de compras importantes, que llegó a aumentar en el último trimestre de 1998 un 18,0 por 100 respecto al mismo periodo del año anterior.

Por último, indicadores como la venta y matriculación de automóviles, que presentó un crecimiento del 17,4 por 100, nivel máximo desde 1990, y la evolución del crédito al sector privado, con un aumento del 12,1 por 100, tres puntos porcentuales por encima de la subida de 1997, confirman el buen comportamiento de la actividad consumidora. Por su parte, el índice de producción industrial de bienes de consumo respondió a la dinámica del gasto de las familias con crecimientos del 5,5 por 100 para este tipo de productos, suavizando su ritmo de avance respecto a 1997 en 1,2 puntos porcentuales. Las importaciones de bienes de consumo aumentaron en un 17,5 por 100, pero a partir de los datos trimestrales se observó una atenuación de su ritmo de crecimiento.

Cambio en la actitud del ahorro de las familias

El aumento del consumo privado puso de manifiesto el cambio de actitud en el ahorro de las familias, que reaccionaron al nuevo entorno de bajos tipos de interés. La reducción de los rendimientos de las emisiones públicas, que se comentará más adelante en el apartado 5.3. del presente capítulo, provocó la búsqueda, por parte del ahorrador privado, de inversiones más atractivas. Las elevadas cotizaciones bursátiles sedujeron al pequeño inversor en un año en el que las empresas del IBEX-35 presentaron un crecimiento del beneficio bruto del 12,4 por 100. Pero, además, los bajos tipos de interés fomentaron el endeudamiento de las economías domésticas, que aumentaron en un 19,5 por 100 los créditos solicitados, siendo los dedicados a bienes de consumo duradero los de mayor crecimiento, un 36,6 por 100.

El crecimiento del consumo público ascendió a 1,6 por 100, superando, de nuevo, la previsión de los Presupuestos Generales

del Estado de 1998, donde se estimaba un avance del 1,2 por 100. El análisis por componentes del consumo público desvela que, en 1998, fue la remuneración del personal al servicio de la Administración Pública la que más aportó a este crecimiento con una tasa del 4,0 por 100, mientras que las compras públicas netas, que fueron la principal causa de aumento del consumo público durante 1997, avanzaron un 2,3 por 100.

4.1.2. **El alto dinamismo de la inversión**

A lo largo de 1998, la formación bruta de capital fijo creció a una tasa del 9,0 por 100, ritmo superior en 4,3 puntos porcentuales al del año precedente, manifestándose como el componente más dinámico de la demanda interna. De este modo, la inversión aportó 2,1 puntos al crecimiento del PIB. Esta tendencia fue compartida por sus dos grandes rúbricas, por un lado, la inversión en bienes de equipo, que creció a un ritmo de 12,7 por 100, aunque con un perfil trimestral de crecimiento amortiguado, y por otro lado, la inversión en construcción que mostró una tendencia trimestral al alza a lo largo de 1998, con un crecimiento medio anual de 6,5 por 100.

El gasto en equipo fue el componente que presentó mayores tasas de crecimiento a pesar de la moderación del cuarto trimestre. Este comportamiento respondió, fundamentalmente, a la fortaleza del consumo privado, a unas condiciones financieras inmejorables, gracias a la reducción de los tipos de interés, y a unas expectativas favorables sobre el comportamiento de la demanda. De este modo, la ratio inversión privada sobre el PIB alcanzó niveles tan elevados como los registrados en los ochenta.

La mayor parte de los indicadores de la inversión en bienes de equipo muestran un perfil desacelerado, agravándose en el cuarto periodo de 1998.

El Índice de Producción Industrial (IPI) filtrado[48] de bienes de equipo experimentó un crecimiento del 8,5 por 100 de media anual; sin embargo, en el segundo semestre de 1998 las tasas de creci-

[48] El IPI filtrado resulta de corregir los efectos del calendario laboral y de las festividades en las diferentes Comunidades Autónomas, lo que facilita las comparaciones entre los mismos meses de años diferentes.

miento de este índice se suavizaron notablemente, pasando de un 12,2 por 100 en el primer semestre a un 4,9 por 100 en el segundo. El perfil temporal del descenso del IPI permitiría anticipar crecimientos cada vez menores de este indicador.

Deterioro de las expectativas por la crisis internacional

De igual modo, la Encuesta de Coyuntura Industrial revela a través del Indicador del Clima Industrial (ICI) un empeoramiento de las expectativas empresariales en el último trimestre. No obstante, para el conjunto del año 1998, se alcanzó un crecimiento de este indicador del 0,3 por 100, manteniéndose así el valor de 1997. El deterioro del ICI, en el cuarto trimestre, estuvo determinado por las pobres expectativas de crecimiento de la cartera internacional de pedidos a causa del empeoramiento de la crisis internacional. Desde septiembre de 1998, la cartera de pedidos domésticos de bienes de equipo mostró un sustancial deterioro, volviendo, tras un trimestre de tasas de crecimiento positivas, a cifras negativas; esto provocó un descenso del 8,0 por 100 de media anual.

Por último, el Indicador de Disponibilidades Interiores de Bienes de Equipo acabó el año con un crecimiento del 16,6 por 100 y, en términos anuales, con una tasa de variación del 11,9 por 100. Las importaciones de bienes de capital en valor crecen de forma más moderada a una tasa del 13,8 por 100.

El crecimiento de la actividad de las empresas no financieras, que viene descrita por la información obtenida por la Central de Balances Trimestral del Banco de España[49], supuso un aumento del Valor Añadido Bruto en términos nominales de un 4,8 por 100, que trajo consigo la consolidación de la fase ascendente del ciclo. La actividad mostró, no obstante, una atenuación en su crecimiento, sobre todo en el último trimestre, por los efectos de la coyuntura internacional sobre el comercio exterior. La positiva evolución de la actividad llevó a un aumento del excedente de explotación de un 6,0 por 100, a lo que contribuyeron, por una parte, la caída de los gastos financieros en un 7,5 por 100, al trasladarse a las empresas las reducciones de tipos de interés que se produjeron a lo largo de 1998, y por otra, las menores dotaciones a provisiones y amortiza-

[49] En la Central de Balances elaborada por el Banco de España colaboran las grandes empresas industriales y de servicios de España, en total unas 750, que en conjunto suponen el 17,8 por 100 de la actividad de las empresas no financieras.

ciones, que se redujeron un 3,4 por 100. Estas rúbricas compensaron el crecimiento del gasto de personal. Además, gracias a la disminución en el precio del dinero, la ratio de apalancamiento financiero, que muestra la diferencia entre la rentabilidad obtenida por el activo y los costes de financiación del pasivo, aumentó hasta alcanzar un 5,7, esto es, 2,2 puntos porcentuales por encima de la ratio de 1997.

En 1998, se observó por primera vez en la Central de Balances un crecimiento neto del empleo, del 0,7 por 100, y ello a pesar de que algunas grandes empresas, cuyos mercados están siendo liberalizados, están reduciendo sus plantillas. El aumento del personal y el crecimiento de la remuneración media supuso un aumento de los gastos de personal que crecieron a una tasa del 3,4 por 100. No obstante, los gastos de personal por trabajador aumentaron en un 2,7 por 100, crecimiento inferior al de 1997 en 0,2 puntos porcentuales.

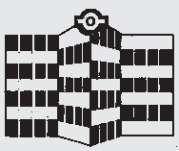
La inversión en construcción se aceleró progresivamente a lo largo de 1998, hasta llegar a alcanzar una media de crecimiento interanual del 6,5 por 100. Esta favorable evolución respondió al aumento en la edificación privada residencial, que se hace eco del aumento de la renta disponible de las familias y de la reducción de los tipos hipotecarios. Igualmente, destacó el crecimiento de la edificación no residencial, que estuvo influida por las mismas condiciones favorables que impulsaron la inversión en bienes de capital. Por último, la obra pública se recuperó notablemente respondiendo a un aumento en la partida presupuestaria dedicada a infraestructuras.

Esta tendencia se corrobora por la evolución de los indicadores. El consumo aparente de cemento creció a un ritmo del 15,6 por 100, 7,2 puntos porcentuales por encima del crecimiento de 1997; además, este indicador finaliza el año con una tendencia al alza, lo que reitera la posibilidad de que este componente de la inversión sea el más dinámico a lo largo de 1999. De igual modo, la encuesta de coyuntura industrial relativa al sector de la construcción revela el buen comportamiento del sector, con un crecimiento del indicador en un 7,7 por 100, destacando las subidas en el valor de los trabajos realizados en edificación residencial y en obra civil, que pasó de caer un 2,4 por 100 en 1997 a aumentar un 8,9 por 100 en 1998. La trayectoria seguida por el sector de la construcción permitió aumentar el empleo en la construcción un 5,2 por 100.

Despega el sector de la construcción

Uno de los aumentos más espectaculares respecto a 1997 fue el de la licitación oficial, que en total creció un 47,7 por 100, cifra muy superior al 2,2 del año anterior. Destacó el despegue de la obra civil, que tras caer en el ejercicio anterior, aumentó en 1998 un 54,8 por 100, sobre todo gracias a la inversión pública en infraestructuras de carreteras y aeropuertos. Las fuertes tasas de crecimiento que presenta la licitación oficial, cualquiera que sea el tipo de obra o el organismo oficial inversor, hacen prever un alto crecimiento del sector de la construcción en 1999 (cuadro I-10).

CUADRO I-10
¿CÓMO HAN ACTUADO LOS AGENTES ECONÓMICOS EN 1998?

Familias:	
	— Consolidaron su confianza. — Aumentó su endeudamiento. — Incrementaron la compra de bienes duraderos, sobre todo de viviendas.
Administraciones públicas:	
	— Aumentaron la inversión en obras públicas. — Redujeron el déficit. — Ampliaron ligeramente las compras de bienes y servicios intermedios.
Empresas:	
	— Consiguieron una alta rentabilidad. — Ampliaron sus plantillas de trabajadores. — Alcanzaron una elevada utilización de la capacidad productiva.

Fuente: Elaboración propia.

4.2. El déficit comercial desequilibró el sector exterior

Ligero déficit por cuenta corriente

El sector exterior se comportó en 1998 peor de lo que cabía esperar, debido, sobre todo, al fuerte incremento del déficit comercial y, en menor medida, al empeoramiento del saldo de los servicios distintos del turismo y del de rentas. El turismo, por su parte, volvió a registrar un comportamiento muy favorable, que permitió compensar con creces el déficit comercial, mientras que las transferencias corrientes también obtuvieron mejores resultados que el año anterior. El resultado fue que, por primera vez en los últimos cuatro años, se registró un ligero déficit por cuenta corriente del 0,2 por 100 del PIB.

El saldo conjunto de la balanza de pagos por cuenta corriente y de capital, que refleja la capacidad o necesidad de financiación exterior, experimentó un superávit, por cuarto año consecutivo, del 0,9 por 100 del PIB, aunque inferior al 1,6 por 100 del año 1997, lo que supone una interrupción en la continua mejora del proceso de ajuste exterior registrado desde 1990, pero que no plantea por el momento una restricción al crecimiento económico, tal y como ocurría en anteriores fases expansivas del ciclo económico.

Aunque el saldo exterior de bienes y servicios, a precios corrientes, volvió a ser positivo en 1998, por cuarto año consecutivo, su aportación al crecimiento del PIB en pesetas constantes fue muy negativa (cuadro I-11). Con un crecimiento del PIB superior en tres décimas al de 1997, el sector exterior de bienes y servicios registró una aportación negativa de 1,2 puntos porcentuales al crecimiento del PIB, cuando el año anterior ésta fue positiva en 0,5 puntos porcentuales. Llama la atención que, cuando se presentaron los Presupuestos Generales del Estado 1998, se preveía una aportación negativa de la demanda externa de dos décimas porcentuales, cifra revisada a finales de 1998 a 0,8 puntos.

Freno de las exportaciones a la UE

Este deterioro, creciente a lo largo del año, se ha debido al mayor impacto del esperado de la crisis financiera internacional sobre la economía real de los Estados miembros de la Unión Europea a finales de año, sobre todo de Alemania e Italia, lo que ha provocado un considerable freno de las exportaciones españolas de bienes a la Unión Europea, que vino a añadirse al descenso que ya se había apreciado en las ventas a los países extracomunitarios.

CUADRO I-11
APORTACIÓN DE LA DEMANDA INTERNA Y DEL SECTOR EXTERIOR AL CRECIMIENTO DEL PIB, 1987-1998
(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	5,6
1988	7,2	–2,0	5,2
1989	8,2	–3,4	4,7
1990	5,1	–1,3	3,7
1991	3,0	–0,8	2,3
1992	1,0	–0,4	0,7
1993	–4,4	3,2	–1,2
1994	1,3	0,9	2,2
1995	3,3	–0,6	2,7
1996	1,7	0,7	2,4
1997	3,0	0,5	3,5
1998	5,0	–1,2	3,8

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

Para 1999, se prevé incluso un ligero incremento de la contribución negativa de la demanda externa sobre el crecimiento de la economía española, fruto de la todavía débil demanda de algunos países de la Unión Europea y los malos resultados económicos esperados en el área iberoamericana, que no podrán ser compensados por el ligero incremento del comercio mundial previsto y por la ganancia de competitividad-precio que está suponiendo la depreciación del euro frente al dólar en los primeros meses de vida del euro.

Ligero descenso de la competitividad de las exportaciones

Sin embargo, en 1998, la competitividad vía precio de las exportaciones españolas, medida por el Índice de Tendencia de la Competitividad de diciembre sobre diciembre del año anterior, disminuyó un 1,1 por 100 respecto a los países de la OCDE, por la fuerte apreciación nominal de la peseta entre los meses de agosto y octubre (un 0,9 por 100 de media en todo el año), como consecuencia de las turbulencias en los mercados de divisas internacionales y la debilidad del dólar en el mencionado periodo. Para este resultado influyó también el ligero aumento del diferencial de inflación con estos países. Frente a la Unión Europea, la competitividad también cayó, aunque en menor medida, un 0,7 por 100, por la apreciación

nominal de la peseta en un 0,5 por 100 y por el aumento del diferencial de inflación.

4.2.1. **Débil crecimiento de las exportaciones de mercancías**

Como ya se ha indicado, en 1998, se produjo un fuerte incremento del déficit comercial que, en términos de Aduanas[50], fue un 31,5 por 100 superior al registrado en 1997, resultado de un crecimiento de las exportaciones del 6,7 por 100, muy inferior al incremento del 18,1 por 100 de 1997, y un aumento de las importaciones del 10,4 por 100 frente al 16,4 por 100 del año anterior (cuadro I-12). En términos reales, eliminando del crecimiento nominal la parte correspondiente a los precios, las exportaciones aumentaron un 6,6 por 100 y las importaciones un 13,1 por 100, debido al incremento en el precio de las exportaciones y a la caída en el de las importaciones.

La tasa de cobertura total de las importaciones por las exportaciones fue del 82,1 por 100 y en el comercio con los países de la Unión Europea, la tasa de cobertura fue del 87,7 por 100; en ambos casos, en torno a tres puntos porcentuales menor que en 1997. Pero más destacable es el hecho de que, por primera vez en la década de

CUADRO I-12
BALANZA COMERCIAL 1994-1998
(En porcentaje y en miles de millones de pesetas)

Conceptos	Miles de millones de ptas.	Porcentajes de variación anual				
	1998	94/93	95/94	96/95	97/96	98/97
Exportaciones	16.289,6	25,7	17,2	13,2	18,1	6,7
Importaciones	19.838,0	21,5	16,3	7,8	16,4	10,4
Saldo	–3.548,4	7,7	13,1	–13,5	7,8	31,5
Tasa de cobertura *	82,1	—	—	—	—	—

* Porcentaje de exportaciones sobre importaciones.

Fuente: Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.

[50] La Balanza de Pagos que ofrece el Banco de España mide las exportaciones y las importaciones en términos FOB "franco a bordo", mientras que Aduanas mide las exportaciones FOB y las importaciones CIF "coste, seguro y flete". Al incluir Aduanas en el valor de las importaciones el coste del seguro y flete, éstas son más elevadas, con lo que el déficit comercial es mayor.

los noventa, se rompe la tendencia de una creciente recuperación de la tasa de cobertura.

España alcanza el 2 por 100 del comercio mundial

Con todo, y debido a la fuerte desaceleración del comercio mundial, el crecimiento en volumen de las exportaciones volvió a ser superior al registrado por el comercio mundial, casi tres puntos superior, con lo que sigue incrementando su participación en el mercado mundial y alcanzando el 2,0 por 100 en 1998 frente al 1,95 por 100 del año anterior.

Por zonas geográficas, las exportaciones se desaceleraron de forma generalizada, pero en mayor medida las dirigidas a países extracomunitarios y muy especialmente, como cabía esperar, al Sudeste asiático, donde cayeron un 37,3 por 100, y a Rusia, un 18,0 por 100. Sin embargo, las exportaciones a Iberoamérica, otra zona que atraviesa por dificultades, no experimentaron una sustancial desaceleración, debido a que el incremento de las inversiones directas españolas está provocando a su vez un aumento de las compras de productos españoles (cuadro I-13).

Las ventas a la Unión Europea, por su parte, crecieron un 9,2 por 100, experimentando un fuerte estancamiento en los meses de septiembre, octubre y noviembre (cuadro I-14). Entre Francia y

CUADRO I-13
COMERCIO EXTERIOR CON LAS ÁREAS EN CRISIS, 1997-1998
(En millones de pesetas)

Áreas		1997		1998		
		Valor	**% s/total**	**Valor**	**% s/total**	**% 98/97**
Sudeste asiático*	Exportaciones	491.971,3	3,2	258.930,0	1,6	–47,4
	Importaciones	686.025,8	3,8	857.148,1	4,3	24,9
Japón	Exportaciones	159.975,3	1,1	148.618,0	0,9	–7,1
	Importaciones	495.628,0	2,8	604.748,6	3,1	22,0
Rusia	Exportaciones	123.075,6	0,8	100,892,4	0,6	–18,0
	Importaciones	184.509,6	1,0	163.309,6	0,8	–11,5
Iberoamérica**	Exportaciones	942.653,1	6,2	1.036.520,8	6,4	10,0
	Importaciones	720.699,2	4,0	721.133,6	3,6	0,1

* Incluye Tailandia, Indonesia, Malaisia, Filipinas, Corea del Sur, Taiwan, Singapur y Hong-Kong.
** Incluye Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, El Salvador, México, Cuba, Jamaica y República Dominicana.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

CUADRO I-14
COMERCIO DE MERCANCÍAS DE ESPAÑA CON LA UE, 1985-1998
(Millones de pesetas)

Años	Importaciones		Exportaciones		Tasa de cobertura	
	Valor	% sobre total	Valor	% sobre total	UE	Total
1985	1.985.524,5	39,1	2.219.489,4	54,1	111,8	80,8
1986	2.606.513,8	52,7	2.375.409,9	62,4	91,1	76,9
1987	3.481.994,5	57,7	2.768.426,4	66,0	79,5	69,6
1988	4.239.797,0	60,2	3.171.913,6	67,7	74,8	66,6
1989	5.074.274,7	60,4	3.533.506,6	68,8	69,6	61,2
1990	5.602.213,4	62,8	4.028.600,9	71,4	71,9	63,3
1991	6.091.630,5	63,0	4.548.740,0	73,1	74,7	64,4
1992	6.485.726,0	63,6	4.845.862,9	73,4	74,7	64,7
1993	6.307.975,0	62,3	5.348.112,3	69,0	84,8	76,5
1994	7.915.372,0	64,1	6.917.202,6	70,6	87,4	79,3
1995	9.362.529,2	65,4	8.264.560,3	72,3	88,3	79,8
1996	10.226.873,6	66,3	9.238.147,8	71,4	90,3	83,8
1997	11.736.019,0	65,3	10.681.252,0	70,0	91,0	85,0
1998	13.289.830	67,0	11.660.857	71,6	87,7	82,1

Fuente: Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.

Alemania suman un tercio del total de las exportaciones y junto con Italia, Portugal y Reino Unido suponen el 60,3 por 100, pero el mayor incremento en porcentaje, un 40,1 por 100, se produjo con Irlanda, que fue, como ya se ha comentado en esta Memoria, el Estado miembro de la Unión Europea que creció más. Por el contrario, las ventas al sexto país en la clasificación por destino de las exportaciones, Estados Unidos, crecieron muy poco, un 1,4 por 100, debido a la ya mencionada fortaleza de la peseta frente al dólar en la segunda mitad del año.

Buen año para la exportación de automóviles

En cuanto a la evolución sectorial de las exportaciones, dentro de un marco general de crecimiento amortiguado, destacan las del sector de bienes de equipo, en especial los subsectores de material de transporte, maquinaria eléctrica y equipo de telecomunicación y, sobre todo, las del sector del automóvil, que es el que más crece, un 12,4 por 100. Por el contrario, las exportaciones del sector agroalimentario tuvieron un escaso crecimiento, del 1,4 por 100, debido a las malas cosechas en el último trimestre del año, mientras que el sector de las manufacturas de consumo apenas creció algo más, un

2,6 por 100, afectado por el deterioro de sus precios relativos frente a los bienes de consumo de los países del Sudeste asiático.

77.000 millones en créditos FAD

Durante 1998, respecto a uno de los instrumentos de la política de fomento financiero a la exportación, el del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), cabe mencionar la promulgación de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que tiene como objeto la regulación del régimen jurídico de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, con el fin de facilitar e impulsar el progreso económico y social de los países en vías de desarrollo. Otro fin es el de promover las exportaciones españolas y la entrada en nuevos mercados mediante la financiación de operaciones que no podrían realizarse en condiciones de mercado al no ser rentables para el sector privado. Así, en 1998, se autorizaron créditos FAD por valor de 77.237 millones de pesetas, de los cuales casi un tercio se destinó a países iberoamericanos y, por lo que se refiere a la distribución por tipo de bienes, aparte la apertura de líneas de crédito y la aportación a instituciones financieras internacionales, el sector que recibió mayor financiación fue el sanitario (cuadro I-15).

La demanda interna tiró de las importaciones

Las importaciones, por su parte, también desaceleraron su ritmo de crecimiento, aunque en menor medida que las exportaciones, dada la fortaleza de la demanda interna de la economía española. Por sectores, también fueron el del automóvil y el de bienes de equipo, en especial maquinaria industrial y otros bienes de equipo, los que más crecieron. Por grupos de productos, se observa claramente el patrón de crecimiento de la economía española durante 1998. Así, las importaciones de bienes de consumo y las de capital fueron las que más aumentaron, en consonancia con la fortaleza registrada por el consumo privado y la inversión, mientras que los bienes intermedios, que representan más de la mitad del total, crecieron considerablemente menos, debido a la comentada desaceleración de las exportaciones.

Más compras al Sudeste asiático y Japón

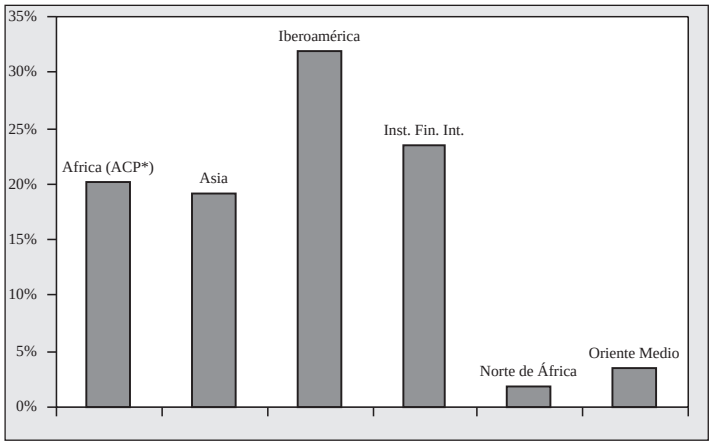
Dos tercios de las importaciones españolas proceden de la Unión Europea por lo que, dado el mayor crecimiento registrado por la economía española frente a las principales economías europeas, sustentado en una dinámica demanda interna, el mayor incremento de las compras se produjo con los países comunitarios, un 13,2 por 100, mientras que las realizadas fuera de la Unión Europea aumentaron un 5,1 por 100. De las compras extracomunitarias destacan, como

cabía esperar, el incremento registrado en las procedentes del Sudeste asiático, un 24,5 por 100, y de Japón, un 22,0 por 100, como consecuencia de la mayor competitividad-precio de sus productos tras la fuerte depreciación de sus monedas. En términos reales, su incremento ha sido considerablemente mayor, pero las compras a estos países siguen teniendo un escaso peso relativo en el cómputo total.

CUADRO I-15
CRÉDITOS FAD EN 1998
(Por tipo de bienes)

Sector	Importe (millones de ptas.)	% sobre el total
Líneas de crédito	20.056,6	26,0
Instituciones Financieras Internacionales	18.089,5	23,4
Sanidad	10.123,1	13,1
Bienes de Equipo	7.176,4	9,3
Educación	6.262,0	8,1
Infraestructuras	5.684,3	7,4
Eléctrico	5.588,6	7,2
Transporte	1.872,0	2,4
Medio ambiente	897,7	1,2
Servicios	187,9	0,2
Otros	1.298,6	1,7
Total	**77.236,8**	**100,0**

(Por áreas geográficas)



* La República Dominicana está incluida en Iberoamérica, aunque es un país ACP.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

4.2.2. **El turismo se desestacionaliza**

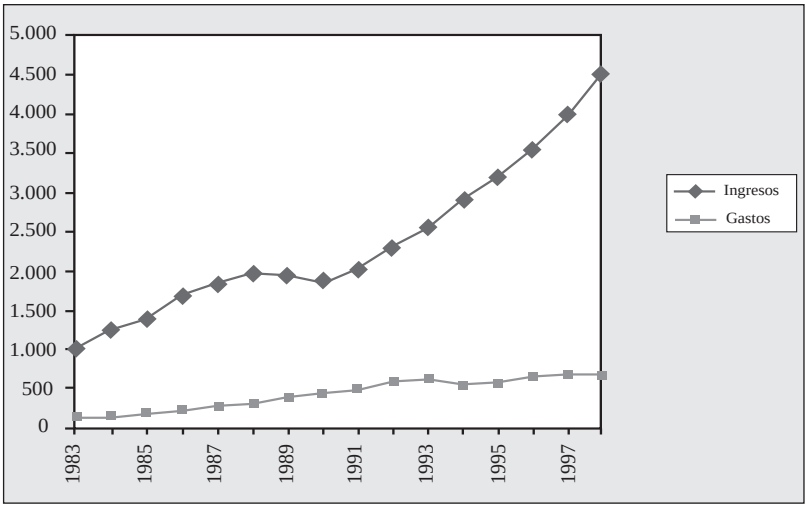
La balanza de servicios mantuvo la positiva tendencia de los últimos años gracias al favorable comportamiento del turismo, cuyo saldo entre ingresos y pagos mejoró un 13,2 por 100 respecto a 1997, mientras que la rúbrica de servicios no turísticos incrementó su déficit en un 21,7 por 100. Los ingresos por turismo aumentaron también un 13,2 por 100, debido a la recuperación del consumo en los principales países de origen de los turistas y por la mejora de la oferta. Los pagos crecieron prácticamente en la misma medida que los ingresos, como consecuencia del fuerte repunte del consumo interno en España.

Otro buen año turístico

Estos resultados confirman de nuevo el auge del sector turístico, que desde comienzos de la década de los noventa muestra un comportamiento de los ingresos muy expansivo. La tasa de crecimiento de esta variable en 1998 es comparable a la de los años 1992 y 1994, cuando con las devaluaciones de la peseta se registraron ganancias de competitividad frente a los principales países de procedencia de los turistas. No obstante, como se indica en el epígrafe dedicado a la inflación de esta misma Memoria, el fuerte avance de los precios en la rúbrica de turismo y hostelería en 1998, que continúa en los primeros meses de 1999, puede dificultar el crecimiento de este sector, muy sensible a la evolución de la paridad de la moneda, en el actual contexto de estabilidad cambiaria que supone la Unión Económica y Monetaria, cuando el 90,0 por 100 de los turistas proceden de Europa. Las previsiones son, sin embargo, optimistas por el lado de la mejora en la calidad de los servicios y por la persistencia de la inestabilidad política y social en algunos destinos competidores de España.

Según la Organización Mundial de Turismo, España está creciendo cinco puntos por encima de la media mundial en ingresos por turismo y cuatro puntos en entrada de turistas que, en 1998, fue de 47,7 millones, un 10,4 por 100 más que el año anterior. Esta entrada de turistas se reparte cada vez de manera más uniforme en el tiempo, como consecuencia de la continua desestacionalización que se está produciendo por el crecimiento del turismo en épocas de tradicional baja actividad. Así, la caída del porcentaje de entradas sobre el total en los meses de verano no está significando una crisis del producto convencional de *sol y playa,* sino el creciente

GRÁFICO I-8
AUGE DEL TURISMO, 1983-1998
(En miles de millones de pesetas)



Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico.*

auge que están experimentando otros productos como el turismo urbano de congresos y negocios o el turismo verde y cultural (gráfico I-8).

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

La balanza de rentas, en su mayoría rentas de inversión, experimentó un nuevo incremento de su déficit, del 14,1 por 100 en esta ocasión. Los ingresos aumentaron un 12,7 por 100, por el aumento de los préstamos al exterior por parte del sector privado residente, y los pagos lo hicieron en un 13,2 por 100, debido al crecimiento de los depósitos a corto plazo por no residentes en el sistema crediticio y a los mayores rendimientos del capital extranjero invertido en empresas residentes.

Aumentan las subvenciones del FEOGA-Garantía

La balanza de transferencias corrientes incrementó su superávit en 593 millones de euros, 98.667 millones de pesetas. Entre los ingresos, destacó el aumento de las transferencias al sector privado, sobre todo, de las subvenciones concedidas por el FEOGA-Garantía para garantizar las rentas de los agricultores. Las transferencias al sector institucional, procedentes del Fondo Social

Europeo, crecieron también pero en menor medida. Los pagos, por su parte, aumentaron ligeramente, debido a que el aumento de las aportaciones por el Recurso-PNB se vio compensado en su práctica totalidad por la reducción de los pagos por el Recurso-IVA.

La balanza por cuenta de capital, compuesta fundamentalmente por las transferencias de capital y, dentro de ellas, por las de carácter público ligadas a los Fondos Estructurales de los presupuestos de la Unión Europea, registró un superávit de 5.624 millones de euros, prácticamente idéntico al de 1997.

4.2.4. **Fuerte incremento de las inversiones españolas en el exterior**

La cuenta financiera, excluida la variación de reservas y las partidas no clasificadas, experimentó unas salidas netas por valor de 2.124,7 miles de millones de pesetas, frente a unas entradas netas de 1.280,3 miles de millones de pesetas en 1997. Este resultado tiene su explicación, por el lado de los activos, en el fuerte incremento de las inversiones españolas en el exterior, y por el lado de los pasivos, destaca el fuerte incremento de los préstamos y depósitos del exterior en España atraídos, en unos casos, por las reducciones de los tipos de interés, y en otros también por la fuerte subida de las bolsas y la estabilidad de la peseta. Como resultado de los mayores flujos de activos que de pasivos registrados, se produjo una disminución de las reservas, de 2.037,8 miles de millones de pesetas, situándose el nivel de reservas a 31 de diciembre de 1998 en 52.095 millones de euros (cuadro I-16).

La inversión española se vuelca en Iberoamérica

De acuerdo con los datos del Registro de Inversiones Exteriores del Ministerio de Economía y Hacienda, que permite analizar la inversión realmente realizada, en 1998, la inversión bruta directa española en el exterior en sociedades no cotizadas aumentó un 121,3 por 100 frente al 25,9 por 100 de aumento del año anterior. Este incremento récord se explica, no obstante, por el crecimiento de la inversión en Iberoamérica derivado fundamentalmente de una operación concreta de privatización en el sector de las telecomunicaciones. Descontando esta operación circunstancial, el aumento de la inversión respecto a 1997 fue del 53,8 por 100.

Por tipo de operación, el 40,4 por 100 de la inversión se destinó a adquisiciones, el 34,7 por 100 a ampliaciones de capital de socie-

CUADRO I-16
BALANZA FINANCIERA, 1997-1998
(En miles de millones de pesetas)

Conceptos	1997			1998 (1)		
	Variación de pasivos	Variación de activos	Saldo	Variación de pasivos	Variación de activos	Saldo
Cuenta financiera	5.465,7	6.689,8	–1.224,1	10.522,7	11.262,4	–739,7
Inversiones de España en el exterior	—	3.960,7	–3.960,7	—	8.905,5	–8.905,5
Inversiones del exterior en España	2.484,7	—	2.484,7	3.685,8	—	3.685,8
Préstamos y depósitos de España en el exterior	—	224,7	–224,7	—	3.741,9	–3.741,9
Préstamos y depósitos del exterior en España	2.981,0	—	2.981,0	6.836,9	—	6.836,9
Reservas	—	1.722,5	–1.722,5	—	–2.037,8	2.037,8
Pérdidas no clasificadas, errores y omisiones	—	781,9	–781,9	—	652,8	–652,8

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

Fuente: Banco de España.

dades ya existentes, el 21,8 por 100 a préstamos a largo plazo a filiales de sociedades españolas en el exterior y el 3,1 por 100 a la constitución de nuevas sociedades, que registra, sin embargo, el mayor incremento. Por sector de destino, destaca, como ya se ha comentado, el de las telecomunicaciones, seguido de los sectores de producción y distribución de energía eléctrica.

En la distribución geográfica de destino de la inversión, Iberoamérica refuerza su primer lugar alcanzado en los dos años anteriores, al recibir el 66,6 por 100 de la inversión total. Dentro de esta región destacan Brasil con el 37,2 por 100, que crece 25 puntos porcentuales, seguido de Colombia, 10,3 por 100, Chile, 8,0 por 100, y Argentina, 7,7 por 100, que perdió algo de peso relativo. La Unión Europea, por su parte, también perdió importancia como destino, al recibir el 22,7 por 100 de la inversión total frente al 44,6 por 100 del año 1997, con Portugal todavía a la cabeza, aunque en los últimos años recibe cada vez menos inversión. La importancia de los Paraísos Fiscales como destino de la inversión disminuyó, representando ya tan sólo el 1,5 por 100 del total frente al 6,4 por 100 de los dos últimos años.

La Comunidad Autónoma de Madrid es el origen del 82,3 por 100 de la inversión, seguida a distancia de Cataluña con el 7,6 por

100 y el País Vasco que, con el 4,0 por 100, adquiere un peso creciente en los últimos años.

La inversión extranjera se centra en el control de empresas

En cuanto a la inversión extranjera directa en España, el incremento respecto a 1997 fue del 3,1 por 100, muy inferior al 38,5 por 100 registrado el año anterior. Por razón de la inversión, esta desaceleración se explica por la caída en un 55,6 por 100 registrada en las inversiones destinadas a reajustar la estructura accionarial de los grupos inversores en España, que no suponen en realidad una nueva aportación de fondos. La toma de control de empresas españolas es la principal razón de la inversión extranjera en España, al suponer el 33,5 por 100 del total, y la que más crece es la que se destina a financiar activos fijos, aunque su peso relativo sea menor, un 12,1 por 100.

Por sectores, el principal destino fue el de la industria manufacturera, con una participación del 25,1 por 100 sobre el total, destacando la industria química, seguido del de actividades inmobiliarias, servicios empresariales y *holdings* con una participación del 24,7 por 100. Y de los que tienen un peso considerable, el que más creció fue el sector de intermediación financiera y seguros, más del doble, hasta representar el 14,0 por 100 del total, un peso parecido al del comercio, un 15,4 por 100.

Los europeos, principales inversores en España

De la Unión Europea provino el 55,4 por 100 de la inversión, un 3,1 por 100 inferior a la de 1997. La inversión procedente de Estados Unidos también se redujo, un 10,2 por 100, y representó el 8,8 por 100 del total, frente al 10,1 por 100 del año anterior. Tanto esta disminución como la registrada por la de origen comunitario, parecen tener su explicación en el continuo aumento de la inversión realizada a través de sociedades españolas participadas mayoritariamente por capital extranjero.

Finalmente, por Comunidades Autónomas, las empresas con sede social en Madrid reciben la mitad de la inversión extranjera y, junto con las catalanas, alcanzan el 78,1 por 100.

5. INFLACIÓN Y POLÍTICA MONETARIA

Cambios históricos en política monetaria

Desde la perspectiva de la inflación y de la política monetaria, 1998 se ha caracterizado para la economía española por cinco hechos muy significativos: el cumplimiento del objetivo de inflación de

Maastricht; el proceso coordinado de ajuste en los tipos de intervención con los países de la zona euro; el control en los tipos de cambio; la incorporación de España a la Tercera Fase de la Unión Económica y Monetaria y el impacto de la crisis financiera internacional.

El último año del Banco de España como responsable de la política monetaria

1998 pasará a la historia como el último año en que el Banco de España desarrolló su papel como responsable monetario. Con el objetivo de adaptar el marco normativo a los condicionantes exigidos a la entrada de España en la Unión Monetaria y Económica y a la incorporación del Banco de España al Sistema Europeo de Bancos Centrales, el 1 de enero de 1999, se reformó el Estatuto de Autonomía del Banco de España.

Desde este momento, en el que entró en vigor la política monetaria única, el Banco Central Europeo (BCE) es el encargado de organizar las condiciones monetarias y de supervisar las perspectivas de inflación en el conjunto de la zona euro. Aun con todo, el Banco de España sigue participando en la adopción de decisiones monetarias y en su aplicación dentro del territorio nacional, aunque deja de anunciar sus objetivos sobre las variables monetarias y de elaborar sus informes semestrales sobre la inflación[51].

5.1. La inflación tocó mínimos

La economía española logró en 1998 adecuar un crecimiento sostenido del PIB (3,8 por 100) con el mantenimiento de la inflación a unos niveles históricamente mínimos. La tasa de inflación interanual (diciembre sobre diciembre) se situó en el 1,4 por 100, la más baja desde que comenzó a elaborarse el IPC y siete décimas por debajo de la previsión en la Presentación de los Presupuestos Generales del Estado para 1998[52]. La inflación media durante 1998 fue de 1,8 por 100, dos décimas menos que en el año anterior[53].

---

[51] El Banco de España seguirá publicando, entre otros trabajos, los informes trimestrales de coyuntura y las notas mensuales sobre la situación económica y monetaria española.

[52] La tasa anual de inflación se fijó en el 2,1 por 100, aunque se modificó su previsión en octubre al 1,9 por 100.

[53] En 1998 la tasa de inflación se ha mantenido la mayoría de los meses por debajo del 2,0 por 100, con un ligero repunte en los meses centrales del año (2,1 por 100 en junio y agosto y 2,2 por 100 en julio) debido al comportamiento estacional de algunos de sus componentes.

Cautela con los resultados de inflación

No obstante, y a pesar del buen resultado de los precios, es necesario tratar con la debida cautela los resultados obtenidos, ya que la evolución del índice general ha sido consecuencia de la excelente evolución de los productos energéticos y de los alimentos, que son los componentes más volátiles del IPC, mientras que los precios más estables, recogidos por el indicador de la inflación subyacente, no sólo no han mejorado respecto a 1997, sino que se ha situado dos décimas por encima, debido principalmente a los servicios sin alquileres que registraron una tasa del crecimiento anual del 3,7 por 100.

La energía, más barata

Cuatro son las causas que se pueden señalar para explicar la evolución de los precios durante 1998. En primer lugar, la excelente evolución de los precios de los productos energéticos y en menor medida de las materias primas, ha contribuido a una significativa desaceleración de la tasa de inflación. A esta circunstancia, hay que añadir los efectos positivos de los tipos de cambio, que han posibilitado un descenso todavía mayor de los precios de los bienes importados.

En segundo lugar, la crisis financiera internacional, al provocar una reducción de la demanda y un aumento de la competencia en el ámbito internacional, ha permitido una disminución de los precios de las materias primas.

En tercer lugar, la reducción de los costes financieros empresariales, en parte motivada por el descenso de los tipos de interés y por la disminución del endeudamiento de las empresas, se ha transmitido a la evolución del índice de precios de consumo. El fomento de la competencia derivado de la progresiva liberalización de los mercados de bienes y servicios, especialmente en el sector financiero, transporte aéreo, telecomunicaciones y energético, así como el control de los precios administrados, ha acentuado el proceso anterior.

Finalmente, como cuarto punto es preciso recordar que este escenario de tasas de inflación excepcionalmente bajas es fruto de una serie de factores que han incidido sobre la mayor parte de las economías a lo largo de los últimos años. Así, los acuerdos sobre el control de los precios por parte de las distintas autoridades monetarias nacionales y el objetivo de los gobiernos de disminuir el déficit

público, han posibilitado unos mejores resultados en términos de inflación.

España en el vagón de cola de la inflación en la UE

Las tasas de inflación de los principales países industrializados han continuado estabilizadas en torno a niveles muy moderados en un marco de reducción de las expectativas inflacionistas. La evolución en el ámbito europeo, medida a través del Índice de Precios de Consumo Armonizado (IPCA)[54], se ha caracterizado por una fuerte estabilidad y por un comportamiento muy positivo, a pesar de la turbulencia financiera del tercer trimestre. Aún así, se observan grandes diferencias entre algunos países, entre ellos España, que ha registrado una inflación media (1,8 por 100) muy superior a la obtenida por Francia (0,7 por 100) o Alemania (0,6 por 100). Tan sólo Grecia (4,5 por 100), Irlanda (2,1 por 100), Portugal (2,2 por 100) e Italia (2,0 por 100) mantuvieron tasas por encima de la española.

Transporte y comunicaciones, los menos inflacionistas

No obstante, y a pesar de haber cumplido el objetivo de inflación del Tratado de Maastricht, España mantuvo, a lo largo de 1998, un diferencial de más de un punto respecto a la media de los tres países con menor inflación, fundamentalmente por la evolución de los precios de los servicios. De los once grupos que componen el IPCA de la Unión Monetaria y en términos de tasas de variación anual, Transportes y Comunicaciones (–0,3 por 100), y Alimentos y Bebidas no alcohólicas (0,6 por 100) son los que experimentaron un mejor comportamiento. Medicina (3,5 por 100), Enseñanza (3,0 por 100) y Bebidas alcohólicas y Tabaco (2,9 por 100) se situaron en el otro extremo.

Desglosando el IPC español por clases de gasto y en términos de la tasa interanual media (cuadro I-17), se observó un comportamiento muy dispar en la evolución de sus distintos índices de precios. Medicina (3,7 por 100), Otros Gastos (3,7 por 100), Vestido (2,3 por 100), Menaje (2,2 por 100) y Cultura (1,7 por 100) son los que han experimentado una variación más alta a lo largo del año, mientras que Transporte (–0,3 por 100), Alimentación (0,6 por 100) y Vivienda (0,8 por 100) han obtenido el mejor resultado.

[54] El Índice de Precios Armonizados (IPCA) es un indicador estadístico cuyo objetivo es proporcionar una medida común de la inflación para realizar comparaciones internacionales y examinar el cumplimiento que en esta materia exige el Tratado de Maastricht.

CUADRO I-17
COMPONENTES DEL IPC EN 1998

Componentes	Ponderación (%)	Incremento (%) (1)	Respecto al Índice General, 2,0% (⇧ ⇩)	Respecto al año anterior (+ –)
Alimentación	**29,4**	**0,6**	⇩	–
No elaborados	11,9	0,9	⇩	–
Elaborados	17,5	0,4	⇩	=
No alimentación	**70,6**	**1,7**	⇩	–
Vestido y calzado	11,5	2,3	⇧	+
Vivienda	10,3	0,8	⇩	–
Menaje	6,7	2,2	⇧	+
Medicina	3,1	3,7	⇧	+
Transporte	16,5	–0,3	⇩	–
Cultura	7,3	1,7	⇩	=
Otros	15,3	3,7	⇧	+

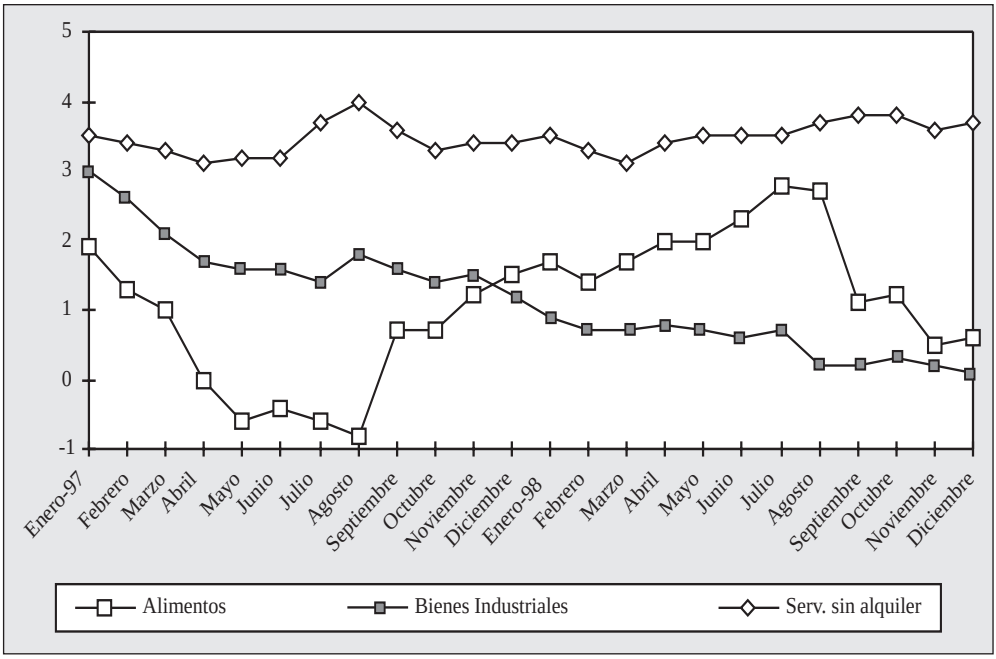
Notas: Con signo (⇧ ⇩) se indica mayor o menor incremento respecto del índice general. Con signo (+ –) se indica aumento o disminución en 1998 respecto a la variación del índice de cada componente experimentada en 1997.
(1) Tasas de variación interanual a diciembre.

Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística*.

Por grupos especiales, la tasa interanual media de inflación muestra un ligero aumento en su ritmo de crecimiento durante 1998, a excepción de los precios de los servicios sin alquiler, que sufrieron una importante elevación, y de los precios de los productos energéticos, que experimentaron, por su parte, elevadas tasas de variación negativas[55]. El significativo descenso de los precios de los productos energéticos, carburantes y combustibles se debió, por un lado, a los recortes de precios en los mercados internacionales, justificados por

[55] El índice de precios de consumo anual acumulado en 1988 para los productos energéticos ha sido –6,6 por 100, mientras que para los carburantes y combustibles fue del –8,0 por 100.

GRÁFICO I-9
IPC POR SECTORES, 1997-1998
(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística.*

la incapacidad de los países productores para reducir su producción y por la desaceleración de la economía mundial, y por otro lado, a las mayores dosis de competencia que se están produciendo con la Ley de Hidrocarburos. No obstante, esta reducción del precio de los hidrocarburos, a tenor de los recientes acontecimientos a escala mundial, no parece que vaya a continuar durante 1999[56].

Turismo y ocio, los más inflacionistas

Los precios de los bienes industriales no energéticos finalizaron 1998 con una tasa de crecimiento del 1,6 por 100, con una ligera aceleración (0,2 décimas) respecto a diciembre de 1997. Los precios de los servicios sin alquiler experimentan un importante aumento (gráfico I-9), debido a la fortaleza de la demanda, que ha

[56] El 23 de marzo de 1999, la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y un conjunto de productores independientes ratificaron una reducción de 2,1 millones de barriles de crudo al día, para intentar elevar el precio del barril hasta los 18 dólares frente a los 14 dólares actuales.

generado una presión al alza para algunos sectores específicos, como el turismo y el ocio. En este sentido, es preciso señalar que la situación anterior se corresponde con una moderación en los costes de producción en este sector[57], lo que ha generado un aumento en el margen de beneficio, a diferencia de la industria en la que se está reduciendo.

En cuanto a la alimentación, su ligero aumento en la tasa interanual (0,6 por 100), enmarcado dentro de una tendencia de fuerte contención, se debió a los precios de los alimentos no elaborados (0,9 por 100), consecuencia directa de los efectos de la climatología adversa, que ha provocado una reducción en la oferta de algunos productos y un descenso en la calidad de otros. Por rúbricas, la carne de cerdo, con una tasa de variación anual negativa del 14,9 por 100, y aceites y grasas con una caída del 7,2 por 100, fueron las partidas que experimentaron las mayores bajadas. Las principales subidas se recogieron en patatas y sucedáneos (28,7 por 100) y hortalizas frescas (8,3 por 100) (cuadro I-18).

Una inflación subyacente por encima de la media

El Índice de Precios de Servicios y Bienes Elaborados No Energéticos (IPSEBENE), que mide la inflación subyacente, situó su tasa interanual en el 2,2 por 100, dos décimas por encima de

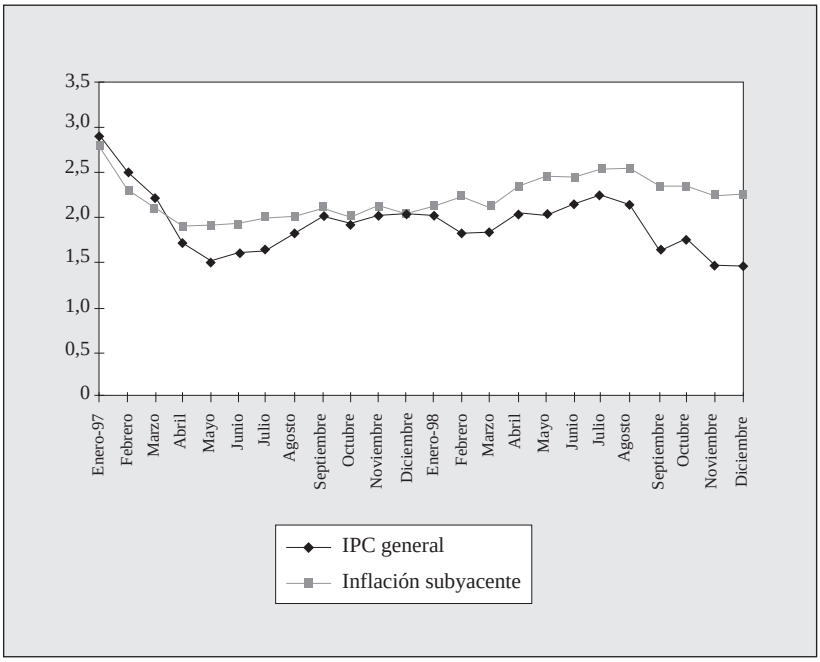
CUADRO I-18
PRINCIPALES RÚBRICAS DEL IPC EN 1998
(Porcentajes de variación anual media)

Las que más subieron	Las que más bajaron
1. Patatas y sucedáneos (28,7)	1. Carne de cerdo (–14,9)
2. Hortalizas frescas (8,3)	2. Aceites y grasas (–7,2)
3. Correos y comunicaciones (6,0)	3. Carne de ovino (–6,2)
4. Servicios para el hogar (5,3)	4. Carne de ave (–4,3)
5. Vivienda en alquiler, turismo y hostelería (4,0)	5. Calefacción, alumbrado (–2,0), distribución de agua (–3,7)

Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística.*

[57] Además de la favorable evolución de los costes intermedios en el sector servicios, acentuada por la evolución de la coyuntura internacional, es preciso añadir el menor incremento de los salarios derivados de la utilización de aquellas modalidades de contratación menos afectadas por aumentos salariales.

GRÁFICO I-10
EVOLUCIÓN DEL IPC
Y DE LA INFLACIÓN SUBYACENTE, 1997-1998
(Tasas de variación interanual)



Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico.*

1997 y ocho décimas superior a la tasa interanual general. Tal y como se ha señalado, las causas que han motivado este resultado hay que buscarlas en el precio de los servicios, especialmente del turismo, que sufrieron un fuerte aumento a lo largo del pasado ejercicio. Precisamente por este motivo, la inflación subyacente en 1998, tras mantenerse durante 1997 a niveles muy próximos a la general, ha dado paso a una fuerte brecha con el índice general (gráfico I-10).

Descenso en los precios percibidos por los agricultores

El Índice de precios pagados por los agricultores se ha mantenido en una senda estable durante el pasado año, a diferencia del Índice de precios percibidos que ha descendido considerablemente desde el mes de mayo. Los precios de los productos importados,

medidos a través del Índice de Valor Unitario (IVU)[58], presentaron en 1998 un descenso muy importante para todos sus componentes, excepto para el consumo no alimenticio, siendo más acentuado para los bienes intermedios y de equipo. Esta situación ha permitido que en el último trimestre se haya alcanzado una tasa interanual de variación negativa del 3,7 por 100. Las causas que han motivado este comportamiento son dos, por una parte, la estabilidad de la divisa española y su fuerte apreciación contra las monedas asiáticas, que ha permitido la eliminación del riesgo de la inflación importada y por la otra, la debilidad de los precios de las materias primas importadas.

La inflación registrada en las Comunidades Autónomas siguió la tendencia general y tampoco experimentó grandes divergencias regionales durante 1998 (cuadro I-19). Frente a la tasa de variación interanual media nacional cifrada en 1,8 por 100, las menos inflacionistas fueron Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha y Extremadura con una tasa del 1,4 por 100. Por el contrario, Ceuta y Melilla (2,5 por 100), Canarias (2,4 por 100), País Vasco (2,3 por 100), Murcia (2,2 por 100) y Cataluña (2,1 por 100) fueron las más inflacionistas. Esta evolución supuso un proceso continuado en la disminución de la dispersión de la tasa de inflación entre las Comunidades Autónomas hasta quedar reducida a un solo punto en 1998.

En relación a los precios de las exportaciones, se comprueba que el índice general también ha registrado un carácter desinflacio-

CUADRO I-19
IPC POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1998
(Porcentajes de variación interanual media)

Las más inflacionistas	Las menos inflacionistas
1. Ceuta y Melilla (2,5)	1. Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura (1,4)
2. Canarias (2,4)	2. Castilla y León (1,5)
3. Navarra (2,3)	3. Madrid (1,7)

Fuente: INE, *Boletín Mensual de Estadística.*

[58] Los Índices de Valores Unitarios (IVUs) del Comercio Exterior, se utilizan como sustitutos de unos verdaderos índices de precios de las exportaciones e importaciones.

nista, aunque de menor intensidad y algo más retrasado que para las importaciones, siendo los productos no alimenticios los únicos que presentaron tasas de crecimiento interanuales positivas.

Los indicadores adelantados de precios continuaron en 1998 presentando una clara evolución a la baja. El Índice de Precios Industriales[59] (IPRI), mostró una tendencia muy positiva con ligeras subidas en las variaciones interanuales hasta el mes de abril, alcanzando en diciembre una disminución histórica en la tasa anual del 2,1 por 100 confirmando de ese modo la tendencia a la baja de los últimos siete meses del año. La principal causa del descenso se debió al comportamiento de los bienes intermedios con una tasa anual negativa en diciembre del 4,9 por 100, en particular debido a los productos energéticos y, en menor medida, a los bienes de consumo[60] y de equipo (gráfico I-11).

El comportamiento de los precios de bienes de consumo, a pesar de encerrar diferentes trayectorias dentro de sus componentes[61], presentó en 1998 un crecimiento muy moderado, que incluso llegó a ser negativo. Los precios de los bienes de equipo registraron una fuerte estabilización en su crecimiento, a pesar de que el resto de sus partidas mostraron un perfil claramente descendente, consecuencia del comportamiento del componente de estructuras metálicas y calderería.

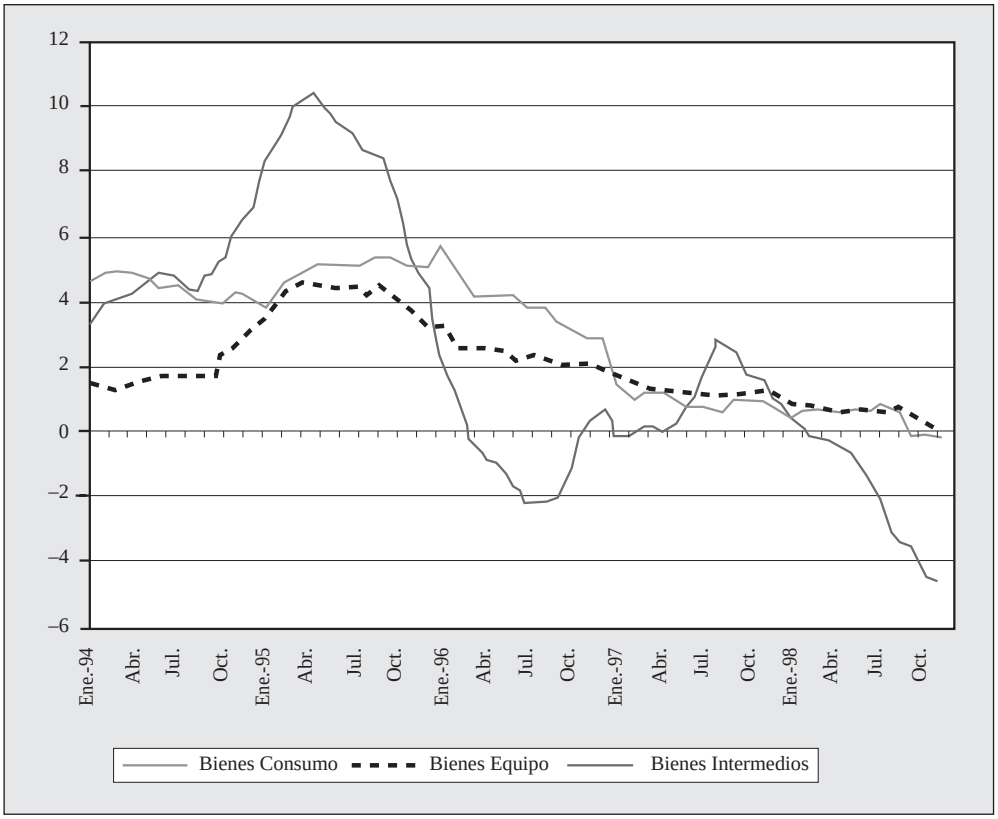
El deflactor implícito del PIB creció un 2,2 por 100 en 1998, dos décimas por encima de 1997 y un punto por debajo de 1996. La demanda interna fue la partida que recogió unos mayores aumentos, debido al consumo privado nacional (2,0 por 100), el consumo público (1,9 por 100) y el sector de la construcción (1,8 por 100). Las menores variaciones se recogieron en el componente

[59] El Índice de Precios Industriales elaborado por el INE tiene como objetivo medir la evolución de los precios de los productos industriales fabricados y vendidos en el interior del país. Son precios de venta de salida de fábrica que no incluyen gastos de transporte ni comercialización ni tampoco el IVA facturado por el productor a su cliente.

[60] El componente del consumo alcanzó en el mes de diciembre una tasa anual del 0,2 por 100, medio punto por debajo de la obtenida en 1997, mientras que el de bienes de equipo lo hizo en un 0,3 por 100, casi un punto menos que en diciembre de 1997.

[61] El resultado de los bienes alimenticios, con una tasa de crecimiento del –1,5 por 100 en el último trimestre de 1998, se contrapone con una subida en la misma cuantía del material de transporte privado.

GRÁFICO I-11
COMPONENTES DEL ÍNDICE DE PRECIOS INDUSTRIALES, 1994-1998
(Tasas de variación interanual)



Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

de exportación de bienes y de servicios (0,4 por 100) e importaciones, ésta con un descenso del 0,6 por 100.

Peligro de la inflación en el futuro

Finalmente, no se podría concluir el análisis de la inflación sin señalar tres cuestiones que van a tener una especial relevancia para la economía española en los próximos años. En primer lugar, y a pesar de que el resultado de la inflación es altamente positivo, se debe de tener presente que una parte importante de la misma, precisamente la más volátil, disminuyó por causas exógenas a la situación económica nacional, principalmente por la bajada del precio del petróleo, mientras que un importante volumen de bienes de producción interior sigue manteniendo fuertes diferenciales con

la Unión Europea, tal y como refleja el índice de inflación subyacente.

En segundo lugar, la pérdida de la capacidad de gestión en política monetaria por el Banco de España a favor del Banco Central Europeo va a requerir una continuidad en el esfuerzo emprendido en el terreno de las reformas estructurales, con el objetivo de intentar aproximar la tasa de inflación española a la existente en el núcleo central de la zona euro. En este sentido, es de vital importancia recordar que las condiciones monetarias y financieras que se establecerán en los próximos años vendrán definidas por la situación económica de un conjunto de países con una tasa de inflación inferior a la española y con una evolución cíclica algo más retrasada.

En tercer lugar, el comportamiento futuro de la inflación de la UEM va a resultar más sensible a la evolución de los precios de algunos de los países de la zona euro que han gozado de una mayor estabilidad nominal de la inflación, principalmente, Alemania y Francia, y a la capacidad de decisión sobre los tipos de cambio y los tipos de interés dentro de la UEM. Es precisamente por ello por lo que aquellas políticas económicas que todavía quedan bajo la soberanía nacional, deben orientarse a reducir los diferenciales de inflación y de costes para evitar pérdidas de competitividad. Es en este campo donde la política fiscal y presupuestaria, enmarcada dentro del Programa de Estabilidad del Reino de España, puede jugar un significativo papel estabilizador.

Medidas de choque contra la inflación

En este sentido, en el mes de abril de 1999 el Gobierno aprobó un conjunto de medidas con el objeto de controlar el repunte de la inflación producida durante el primer trimestre[62], al crecer la inflación un 0,9 por 100, justo la mitad de la previsión anual para 1999. El paquete liberalizador aprobado contiene un conjunto de medidas en relación a los precios regulados y se basa, principalmente, en una nueva rebaja de tarifas eléctricas, del gas y de reducción de los márgenes farmacéuticos.

[62] Este aumento de la tasa de inflación ha sido consecuencia del comportamiento que han tenido los alimentos, tanto frescos como elaborados, la energía y algunos servicios.

5.2. VARIABLES MONETARIAS

Un mayor crecimiento de los agregados más líquidos

Al igual que ocurrió con la inflación, durante 1998 el comportamiento de las principales variables monetarias en España fue muy estable. El mayor crecimiento se registró en los agregados más estrechos, especialmente la M1 (efectivo y depósitos a la vista), que creció un 12,0 por 100 de media a lo largo del ejercicio, y en menor medida, la M2 (que incluye además los depósitos de ahorro), que lo hizo un 11,0 por 100. Estas tasas contrastan con los crecimientos medios de los agregados monetarios más amplios, que han sido muy moderados (2,4 por 100 para la M3[63], 1,5 por 100 para los ALP[64] y 6,8 por 100 para los ALPF[65]).

Cambian las preferencias de los inversores

Este cambio de preferencias hacia activos con una mayor liquidez se ha debido principalmente a tres causas: reducción de la rentabilidad de la mayor parte de los activos, derivada del proceso de disminución continuo de los tipos de interés general en la mayor parte de las economías, la alta volatilidad experimentada en los mercados financieros, consecuencia de la turbulencia financiera por la fragilidad del sistema bancario japonés y la situación económica en Rusia, y en menor medida el anuncio de nuevas medidas fiscales en materia de retenciones y pagos a cuenta para 1999[66] .

La tasa de crecimiento interanual de los ALP se redujo considerablemente desde principios del año (3,0 por 100 de media durante el primer trimestre), hasta obtener tasas de crecimiento cercanas a cero e incluso negativas en algún mes del tercer trimestre, cerrando el año a un nivel inferior a diciembre de 1997 (3,7 por 100). El efecto sobre

---

[63] La M3, también llamada disponibilidades líquidas, se define como la suma de la M2 + otros pasivos bancarios a un plazo inferior a dos años y participaciones en los fondos del mercado monetario.

[64] Los ALP se definen como M3 + OAL (otros activos líquidos en manos del público).

[65] Los ALPF se definen como la suma de Activos Líquidos en manos del Público (ALP) + Activos Líquidos emitidos por los fondos de inversión de renta fija (puros y mixtos) – los Activos Líquidos en poder de dichos fondos – Activos Líquidos emitidos por las AAPP.

[66] En este sentido, la nueva fiscalidad de los fondos de inversión colectiva (retenciones a cuenta de las plusvalías y desaparición de los coeficientes de actualización) ha afectado al volumen de contratación de los Fondos de Inversión en Activos del Mercado Monetario (FIAMM), que han sufrido una importante reducción de su patrimonio durante el mes de diciembre.

los ALPF ha sido menor, pero aún así, se han registrado unas tasas interanuales de crecimiento inferiores (alrededor de 2,5 puntos) a las obtenidas el pasado año, sobre todo en el mes de octubre, donde el ritmo de crecimiento alcanzó su mínimo (6,0 por 100).

Durante 1998, la negociación en el mercado de depósitos interbancarios aumentó en un 3,3 por 100, hasta alcanzar en diciembre de 1998 una cifra cercana a los 2 billones de pesetas. La evolución del crédito interno otorgado por el sistema crediticio y los mercados monetarios experimentó una ligera desaceleración en los últimos meses de 1998, cerrando el ejercicio con tasas de variación anual del 7,5 por 100, cifra sensiblemente inferior al 9,0 por 100 de finales de 1997. La evolución de la financiación a las empresas y a las familias aumentó en 1998 en una tasa del 15,9 por 100, casi tres puntos más que en 1997, debido fundamentalmente al proceso continuado de disminución de los tipos de interés y a la mejora de las perspectivas económicas, especialmente de la inflación y las perspectivas de empleo.

Comportamiento dispar en los fondos de inversión

En el mercado primario de valores privados, cabe destacar el dispar comportamiento entre las emisiones de renta fija y variable. El volumen de contratación de los fondos de inversión durante 1998 totalizó en términos netos 4,4 billones de pesetas, con un patrimonio al final del ejercicio de 33,9 billones de pesetas. Este aumento respecto a 1997 (25,4 por 100) se ha debido a los Fondos de Inversión Mobiliaria (FIM), ya que el volumen de los Fondos de Inversión en Activos del Mercado Mobiliario (FIAMM) disminuyó en 1,8 billones de pesetas, principalmente por la caída de los tipos de interés.

1998, un buen año para la Bolsa española

A pesar del comportamiento experimentado por la renta variable, la Bolsa española fue al final del ejercicio 1998 el segundo mejor mercado europeo en términos de revalorización. Tras la fuerte inestabilidad y la caída de cotización en el tercer trimestre de 1998, las reducciones de los tipos de interés en Estados Unidos y en Europa permitieron una recuperación de las cotizaciones bursátiles hasta los niveles anteriores al desplome de las bolsas, lo que posibilitó cerrar el ejercicio con una revalorización del IBEX-35[67] de un 35,6 por 100. De las cuatro plazas existentes en España,

[67] El IBEX-35 es un índice compuesto por los 35 valores bursátiles más significativos.

Bilbao y Madrid, con una tasa de variación acumulada del 38,8 por 100 y del 37,2 por 100 respectivamente, fueron las que obtuvieron las mayores subidas.

La Bolsa de Madrid cerró el año situando el índice general alrededor de los 870 puntos, más de 200 puntos por encima del cierre de 1997. El IBEX-35, tras experimentar una ganancia del 44,0 por 100 hasta el mes de julio, sufrió una importante caída en agosto (más de 2.200 puntos). Aún con todo, tras el mínimo anual registrado en septiembre, el IBEX-35 se recuperó en los últimos meses del año. Este comportamiento contrasta con lo registrado en lo que va de año, al ser la Bolsa de Madrid una de las pocas que inició el segundo trimestre de 1999 con pérdidas acumuladas[68].

Por sectores, la evolución general fue, a pesar de las pérdidas en el tercer trimestre, positiva para casi todos, especialmente para la Construcción, que obtuvo una variación anual del 71,7 por 100, y la inversión mobiliaria, con un aumento del 62,2 por 100. Peor comportamiento se registró en el sector del Petróleo y Químico que aumentó tan sólo un 17,0 por 100 y el Siderometalúrgico que obtuvo un descenso de casi el 6,0 por 100.

5.3. Caída de los tipos de interés

Siguen cayendo los tipos de interés

El buen comportamiento de la inflación, la fuerte estabilidad de la peseta respecto al resto de las divisas, el cumplimiento de las condiciones del proceso de convergencia por España y la continuidad de la política de austeridad en los Presupuestos públicos, han permitido, por tercer año consecutivo, una fuerte caída de los tipos de interés.

A lo largo de 1998, el Banco de España redujo cinco veces su tipo de intervención en consonancia con la tónica dominante en los países de la zona euro, lo que supuso una disminución de 1,75 pun-

[68] Las causas de este comportamiento, que contrasta con la evolución del resto de grandes bolsas, hay que encontrarlas en la progresiva caída de la cotización del euro frente al dólar, la guerra en los Balcanes y las fuertes ganancias de los últimos dos años, que han animado la venta de los títulos. Junto con lo anterior es preciso señalar la crisis financiera y económica del Brasil, que afectó en gran medida a los propietarios de inversiones en la zona.

tos. Esta rebaja (0,25 puntos más que en 1997) estuvo fuertemente condicionada por la necesidad de que, a partir del 1 de enero de 1999, las operaciones de regulación monetaria, que serán gestionadas por el Banco Central Europeo, tengan como referencia el tipo del 3,0 por 100[69]. Este recorte provocó un descenso en las rentabilidades negociadas a nivel nacional, sobre todo a corto plazo, al mismo tiempo que generó una importante recuperación en los mercados bursátiles tras la caída experimentada en el tercer trimestre.

El mercado interbancario de depósitos no transferibles ha recogido este efecto, a pesar de la estabilidad de los meses centrales del año, experimentando notables reducciones de su rentabilidad. La disminución de los tipos de interés de depósitos no transferibles para un plazo superior a tres meses fue de 1,34 puntos, mientras que los rendimientos a un año sufrieron una caída de 1,18 puntos, situándose en el 3,24 por 100. Los tipos de interés interbancarios a corto plazo, en el área de la OCDE, quedaron fijados en el 3,84 por 100, un resultado ligeramente inferior al de la UE (3,91 por 100).

Ésta no es la única modificación de especial relevancia sobre los tipos de interés derivada de la Tercera fase de la UEM. Desde el 1 de enero de 1999, la peseta y el resto de las monedas nacionales de los países que forman parte de la UEM pasan a convertirse en una subdivisión de la nueva divisa: el euro. No obstante, y a pesar de que las transacciones se realizan en euros, el Mibor[70] se continúa publicando por el Banco de España, conviviendo con otros dos tipos de referencia principales: el Eonia[71] y el Euribor[72]. También

[69] El 3 de diciembre de 1998, todos los bancos nacionales de la zona euro coordinaron una disminución de sus tipos de interés oficiales hasta el 3,0 por 100, excepto Italia, que lo redujo a este nivel un poco más tarde. Esta medida provocó una rebaja generalizada de los tipos de interés en el resto de países de la Unión Europa.

[70] Con el objetivo de garantizar la seguridad de los instrumentos jurídicos existentes a 1 de enero de 1999 referenciados al Mibor, la Ley 46/1998, de 17 de diciembre, sobre introducción del euro, establece un conjunto de procedimientos sustitutivos y complementarios en esta materia.

[71] El Eonia es una media ponderada del tipo efectivo de todas las transacciones dentro de la zona euro a un día, efectuadas por el grupo de entidades que más participan en el mercado. Su cálculo es realizado por el Banco Central Europeo.

[72] El Euribor es el tipo al cual se ofrecen depósitos interbancarios en euros dentro de la zona euro entre los bancos principales. Se calcula como la media de las cotizaciones diarias proporcionadas por el mismo grupo de bancos que el Eonia.

desde el 1 de enero el Banco Central Europeo (BCE) establece el nivel y los movimientos de los tipos de intervención, que son iguales para todos los países miembros, en función de su propia evolución, de las perspectivas de inflación dentro de la zona euro y del objetivo de estabilidad de precios.

Los diferenciales de tipos en mínimos

Los tipos de interés reales a tres meses, que son los más relevantes en la decisión de gasto de los agentes económicos, siguieron durante 1998 con su favorable evolución al pasar del 3,4 por 100 del año anterior al 2,4 por 100 en 1998. Esta situación, sin embargo, no fue la misma para todos los países comunitarios, ya que vieron cómo los tipos de interés reales aumentaron en 1998, caso de Francia o de Alemania. Lo anterior permitió una reducción de los diferenciales de los tipos de interés nacionales respecto a sus homólogos franceses y alemanes que pasaron del 1,6 por 100 al 0,3 por 100, en el primer caso, y del 1,3 por 100 a también el 0,3 por 100, en el segundo. Los tipos de interés reales a largo plazo recogen una evolución también decreciente como consecuencia de la mejora en las previsiones inflacionistas y por las expectativas creadas por la incorporación en la UEM (cuadro I-20).

CUADRO I-20
TIPOS DE INTERÉS REALES DE ESPAÑA, ALEMANIA Y FRANCIA, 1991-1998

Años	Tipo a corto plazo (1)			Tipo a largo plazo (2)		
	Alemania	Francia	España	Alemania	Francia	España
1991	5,5	6,3	7,3	4,9	5,8	6,6
1992	4,4	7,7	7,4	2,9	6,2	6,7
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	2,7	2,7	2,4	3,8	3,9	3,0

(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 Banco de España y del Ministerio de Economía.

Los tipos de interés de la deuda en España experimentaron, al igual que el pasado año, fuertes descensos, tanto en el mercado primario como en el secundario. En el mercado primario el tipo marginal de las letras del Tesoro a seis meses se redujo del 4,38 por 100 en enero, al 2,83 por 100 en diciembre. El comportamiento a un año ha sido muy similar, situándose en el 2,98 por 100 al final del ejercicio frente al 4,47 por 100 en diciembre de 1997. El tipo marginal a dieciocho meses quedó fijado en el 3,02 por 100, con una disminución de más de un punto desde enero de 1998. En el resto de los activos públicos en renta fija, las mayores reducciones se recogieron en las obligaciones a diez años y los bonos a cinco años.

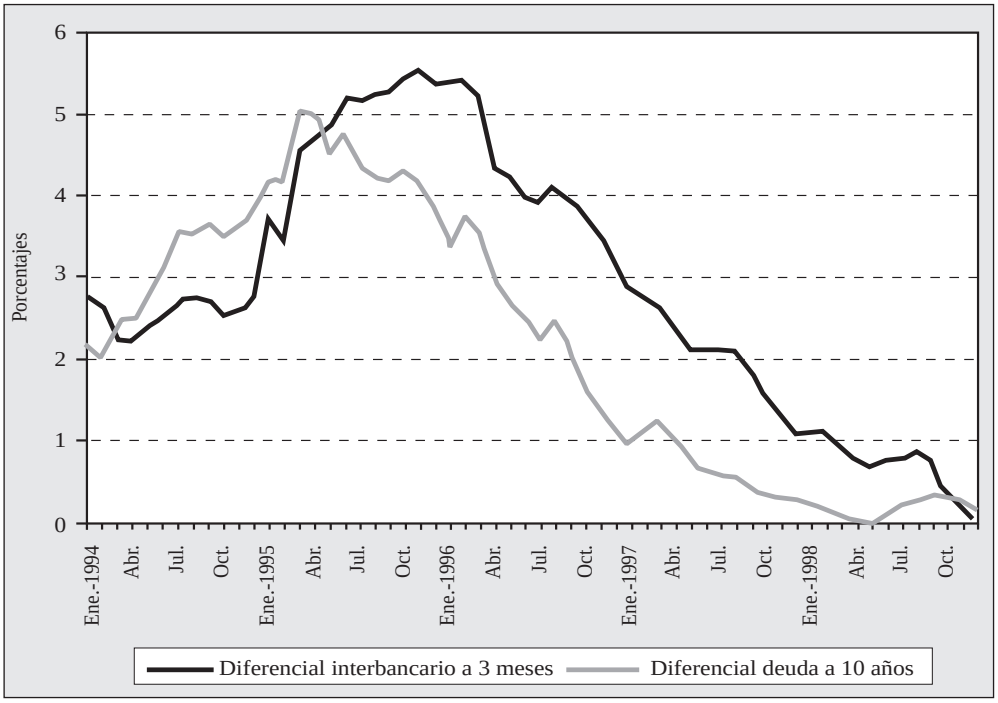
Los tipos del mercado secundario se reducen con intensidad

Los valores del Estado negociados en los mercados secundarios siguieron la trayectoria bajista de los mercados primarios de deuda, pero con una mayor intensidad que en 1997. Así, los tipos de interés de las Letras del Tesoro a tres meses que partían de un 4,39 por 100 en enero de 1998, se situaron en diciembre en el 2,78 por 100. Comportamiento similar han registrado las operaciones a seis meses y a un año. La rentabilidad de la deuda pública a tres años siguió disminuyendo hasta alcanzar un 3,32 por 100 a final del año, mientras que el rendimiento a diez años en el mercado nacional fue del 4,08 por 100 en diciembre, 1,32 puntos menos que al principio del año.

Las obligaciones estadounidenses a diez años sufrieron una reducción de su rentabilidad en 1,12 puntos en relación con el año anterior, quedando en diciembre en el 4,69 por 100, mientras que las obligaciones alemanas registraron 1,09 puntos de descenso (gráfico I-12). El tipo de interés de la deuda pública a diez años en la zona euro se situó en diciembre de 1998 en el 3,95 por 100, lo que supuso una disminución de 1,27 puntos respecto a primeros de año. La rentabilidad en la Unión Europea fue al final del año algo superior (4,19 por 100), mientras que para la OCDE se alcanzó una cifra muy similar a la de la zona euro (3,99 por 100). Estos resultados parecen repetirse, pero con una menor intensidad, durante los primeros meses de 1999.

El margen financiero de las entidades de crédito ha continuado comprimiéndose, debido a la mayor disminución de los tipos de remuneración de los activos frente a los pasivos. El tipo de referen-

GRÁFICO I-12
TIPOS DE INTERÉS DIFERENCIALES CON ALEMANIA, 1994-1998



Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico.*

cia medio para los créditos hipotecarios de los bancos y cajas de ahorros disminuyó hasta el 5,16 por 100 en diciembre, totalizando una caída global en 1998 de 1,11 puntos.

Las retribuciones de los depósitos continúan disminuyendo

Para los pasivos, la retribución de las cuentas corrientes se redujo en los bancos hasta el 1,97 por 100 en diciembre, casi un punto menos que doce meses antes, mientras que para las cajas de ahorros se colocó en el 2,05 por 100, con una bajada de 0,44 puntos desde enero de 1998. En lo referente a las remuneraciones de los depósitos de uno hasta dos años, en diciembre se situaron para los bancos en el 2,31 por 100, con un descenso acumulado de 1,16 puntos durante 1998, mientras que para las cajas fueron del 2,83 por 100 con una disminución de 1,03 puntos.

En el mes de abril de 1999 se produjo una rebaja de medio punto por parte del BCE (del 3,0 por 100 al 2,5 por 100) de los

tipos de interés de los once países de la zona euro[73]. Esta medida, que beneficia notablemente a aquellas economías que tenían unos mayores síntomas de desaceleración, no ha llegado en buen momento para España, que presenta unas expectativas de inflación al alza.

5.4. Los tipos de cambio

La evolución de los tipos de cambio en España durante el pasado año se ha caracterizado por dos hechos de diferente naturaleza e implicaciones bien distintas: la decisión adoptada por el Consejo Europeo de mayo en relación a los países que iniciarían el 1 de enero de 1999 la UME y, en menor medida, la crisis financiera internacional del tercer trimestre de 1998 derivada de los problemas de la economía japonesa y rusa.

España, entre los once

En la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en mayo de 1998 se seleccionaron los once países, entre ellos España, que formarían parte del área del euro. Junto con lo anterior, el Consejo Europeo estableció la constitución del BCE tras el nombramiento de los miembros de su Consejo Ejecutivo. La puesta en marcha del BCE y el preanuncio de las paridades bilaterales de conversión, garantizó una fuerte estabilidad en los mercados de capitales europeos, a diferencia de la situación internacional, que se desenvolvió en un clima de mayor incertidumbre.

El 31 de diciembre, el Consejo de la Unión Europea, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 109 L del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, a propuesta de la Comisión y previa consulta al BCE, fijó los tipos de conversión irrevocables entre el euro y las monedas de los Estados participantes de la Tercera Fase de la Unión Económica y Monetaria. Las monedas actuales circularán durante el periodo transitorio (hasta el 31 de diciembre del 2001), fecha a partir de la que se iniciará la circulación oficial del euro en sustitución de dichas monedas (cuadro I-21).

[73] Según el propio BCE, el objetivo de la rebaja de medio punto del tipo de interés es el de superar la debilidad del sector industrial y recuperar sus posibilidades de crecimiento, todo ello dentro del mantenimiento de una política monetaria orientada a la estabilidad a largo plazo.

CUADRO I-21
VALORES IRREVOCABLES DEL EURO

Moneda	Unidades monetarias por euro	Unidades monetarias por peseta
Marco alemán	1,95583	85,0722
Chelín austríaco	13,7603	12,0918
Franco belga	40,3399	4,12462
Peseta española	166,386	—
Marco finlandés	5,94573	27,9842
Franco francés	6,55957	25,3654
Florín holandés	2,20371	75,5030
Libra irlandesa	0,787564	211,276
100 liras italianas	1.936,27	8,59313
Franco luxemburgués	40,3399	4,12642
100 escudos portugueses	200,482	82,9929

Fuente: Banco de España.

Desde el 1 de enero, el euro es la nueva divisa española con un valor fijo de 166,386 pesetas, quedando la peseta, al igual que el resto de divisas nacionales, como una subdivisión del euro. Aunque la normativa comunitaria para la moneda única se recoge en el Reglamento (CE) núm. 1103/1997, del Consejo, de 17 de junio[74], sobre determinadas disposiciones relativas a la introducción del euro y en el Reglamento (CE) núm. 974/1998, del Consejo, de 3 de mayo, sobre la introducción del euro, el legislador español, en un intento por facilitar la introducción de la nueva divisa en nuestro sistema jurídico, aprobó la Ley 46/1998, de 17 de diciembre, sobre la introducción del euro.

[74] El Reglamento (CE) núm. 1103/1997, del Consejo, de 17 de junio, sobre disposiciones relativas a la introducción del euro (DOCE de 19 de junio de 1997), establece en su artículo 41, apartado 4: "Los importes monetarios que se hayan de convertir de una unidad monetaria nacional a otra deberán convertirse, en primer lugar, en un importe monetario expresado en la unidad euro, debiendo dicho importe ser redondeado, como mínimo, al tercer decimal y, posteriormente, convertirse a la otra unidad monetaria nacional. No podrá utilizarse ningún otro método de cálculo, salvo que produzca los mismos resultados".

El CES valora positivamente el Proyecto de Ley de introducción del euro

El CES realizó un Dictamen sobre el Proyecto de Ley de introducción del euro[75] (ver epígrafe 7.1.2.) en el que se evaluó positivamente su contenido al contribuir a aclarar determinados aspectos de orden práctico que la normativa comunitaria no desarrolla, recomendando al legislador español una serie de concreciones tendentes a facilitar la transición a la nueva moneda y señalando la necesidad de que por parte del Gobierno se dé a conocer lo antes posible el desarrollo reglamentario de la Ley, para que la convivencia entre la peseta y el euro y la adopción posterior de éste como única moneda de curso legal se realice de la mejor manera posible.

Asimismo, el CES manifestó su preocupación por algunos de los puntos contenidos en el Proyecto de Ley, especialmente por aquellos relativos a asegurar la máxima transparencia en el proceso de adopción de la moneda única, a la vez que señaló la necesidad de que ni las empresas, ni los consumidores y usuarios deban incurrir en coste alguno asociado a la introducción de la nueva moneda, ya que el abandono de la peseta como unidad de cuenta no es una cuestión optativa. Precisamente por ello, el CES destacó la necesidad de elaborar una redacción más clara del texto, sobre todo en lo referente a la gratuidad de las operaciones de redenominación de la cifra de capital social y de las emisiones de valores en renta fija.

La peseta se mantuvo estable

Salvo los efectos de la crisis financiera del tercer trimestre, la estabilidad ha sido la nota dominante en la evolución de la cotización de la peseta durante 1998, dentro del mecanismo cambiario del SME. A lo largo del año se produjo una aproximación hacia su paridad central con el marco, a pesar de la ligera tendencia a la depreciación en su media anual respecto a la divisa germana (0,5 por 100).

A lo largo de 1998 la cotización del dólar ha sido muy irregular, especialmente en el segundo semestre[76], debido a la volatilidad de la divisa norteamericana, que se ha acentuado

[75] Dictamen 9/1998, por propia iniciativa, sobre el proyecto de Ley de introducción del euro.

[76] Entre agosto y diciembre de 1998 la moneda estadounidense se ha depreciado casi un 20,0 por 100 frente a la divisa japonesa y un 7,0 por 100 respecto al marco.

durante la crisis financiera internacional, lo que ha provocado una apreciación de la peseta del 6,0 por 100, un resultado que contrasta con la depreciación de la moneda española hace un año (–15,6 por 100). En relación al franco francés, la peseta experimentó una ligera depreciación (–0,2 por 100), mientras que la cotización respecto a la libra británica supuso una apreciación del 6,1 por 100. El tipo de cambio efectivo nominal de la peseta, que había presentado una depreciación del 3,7 por 100 en 1997, se apreció ligeramente, alcanzando un 0,6 por 100 en 1998. El tipo de cambio efectivo real se apreció en un 1,0 por 100 (cuadro I-22).

Incertidumbre sobre la evolución del euro

En los primeros días de vida, el euro tuvo una buena acogida en la mayor parte de los mercados financieros, apreciándose ligeramente frente al dólar. No obstante, la tendencia anterior se invirtió a medida que avanzaba el año, comenzando un proceso de depreciación respecto a la divisa norteamericana, consecuencia del diferencial de tipos de interés con Estados Unidos, la fuerte demanda de dólares por la crisis brasileña[77] y la intervención del Banco de Japón para frenar la fortaleza del yen. El conflicto bélico en la zona de los Balcanes y las dificultades en los acuerdos sobre financiación de la Unión Europea han acentuado todavía más la caída del euro. En abril de 1999, tras la rebaja del precio oficial del dinero por parte del BCE, el euro se revalorizó ligeramente frente al dólar.

El comportamiento anterior parece responder al proceso de adaptación de la nueva moneda, que a medio-largo plazo tenderá a ajustarse hacia su nivel de equilibrio. Las previsiones apuntan a que a medida que los inversores internacionales recompongan su cartera a favor de la nueva moneda, el euro volverá a apreciarse. Este proceso se acelerará una vez que los tipos de interés norteamericanos reflejen, en mayor medida, el creciente déficit por cuenta corriente de su economía.

[77] Tras la crisis de los mercados emergentes del sudeste asiático en 1998 y la situación económica de Rusia, el nuevo punto de mira de los observadores internacionales giró hasta Brasil. El Plan Real, puesto en marcha en 1994 con el objetivo de reducir la hiperinflación, provocó un empeoramiento del déficit público y del déficit por cuenta corriente.

CUADRO I-22
APRECIACIÓN (+) / DEPRECIACIÓN (–) DE LA PESETA, 1995-1998
(Tasas de variación interanual)

Periodos	Pta./DM	Pta./FF	Pta./Lira	Pta./Libra	Pta./$	TCEN	TCER
Media 1995	–5,4	–3,5	+7,8	+4,0	+6,9	–1,4	+0,3
Media 1996	+3,3	+0,9	–7,2	–0,5	–1,6	+0,3	+1,3
Media 1997	–0,3	–1,3	–4,4	–21,2	–15,6	–3,7	–3,5
Media 1998	–0,5	–0,2	+0,3	+6,1	+6,0	+0,6	+1,0
Dic. 98-Dic. 97	–0,5	–0,2	+0,3	+6,1	+6,0	–0,6	–0,1

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

6. SECTOR PÚBLICO: UN DÉFICIT PÚBLICO MENOR DE LO PREVISTO

El déficit en términos de caja se redujo en más del 45 por 100

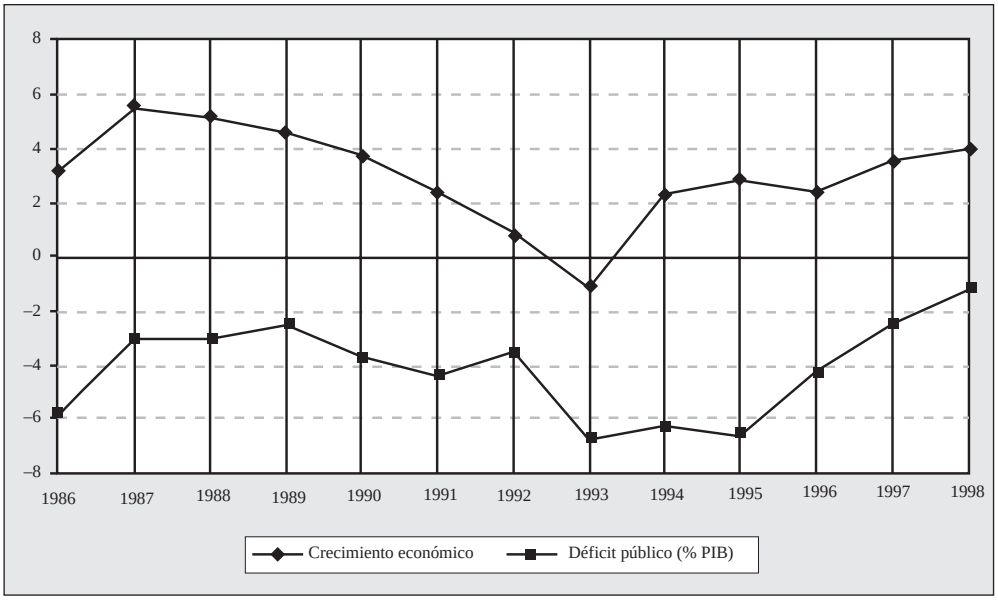
Las finanzas públicas en 1998 han registrado un avance en el proceso de consolidación del déficit público iniciado en 1996, situándose en el 1,8 por 100 del PIB al final del ejercicio tras las continuas rebajas de las previsiones efectuadas por el Gobierno[78]. Esta disminución se ha debido, principalmente, a la reducción de los gastos corrientes y principalmente de la deuda pública (gráfico I-13).

Este proceso de reducción del déficit se enmarca dentro de un plan más a medio-largo plazo que tiene como objetivo disminuir el desequilibrio financiero de los países de la zona euro[79]. En este sentido, y con el fin de controlar el objetivo del déficit, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento determinó que los países integrantes de la UEM deberían presentar a la Comisión Europea, antes del 1

[78] El objetivo oficial del déficit público para 1998 fue revisado cinco veces: en el Programa de Convergencia de 1997 (2,5 por 100 del PIB), en la presentación de los Presupuestos Generales del Estado de 1998 (2,4 por 100 del PIB), en abril de 1998 (2,2 por 100 del PIB), quedando fijado en el 2,1 por 100 en la presentación del proyecto de Presupuestos Generales para 1999, y en el 1,9 por 100 posteriormente.

[79] En 1996, el Consejo Europeo de Dublín acordó las líneas generales del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que fueron aprobadas en la cumbre de Amsterdam de 1997. El citado Pacto obliga a los Estados a realizar los esfuerzos necesarios para alcanzar en sus cuentas públicas una situación de equilibrio o de superávit presupuestario.

GRÁFICO I-13
CICLO ECONÓMICO Y DÉFICIT PÚBLICO, 1986-1998
(Porcentajes de variación anual del PIB a precios de mercado, pesetas constantes de 1986; saldo anual de las cuentas públicas como porcentaje del PIB a precios de mercado, pesetas corrientes)



Fuente: IGAE y Banco de España, *Boletín Estadístico.*

de enero de 1999, un Programa de Estabilidad. El Consejo de Ministros español aprobó en diciembre de 1998, el Programa de Estabilidad del Reino de España 1998-2002[80], que fue ratificado por el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN) en su reunión del 15 de marzo de 1999.

6.1. LAS CUENTAS PÚBLICAS EN 1998

En términos de caja, las cifras de ejecución del Presupuesto no financiero del Estado para 1998 muestran una reducción en el déficit del 45,6 por 100 respecto a 1997. Este resultado, que confirma

[80] En el programa de Estabilidad del Reino de España 1998-2000 se señala la evolución de la política económica durante el bienio 1997-1998, se realizan un conjunto de previsiones a corto y medio plazo para el periodo 1999-2002 y se efectúa un análisis de sensibilidad acerca de las posibles variaciones de las previsiones económicas.

CUADRO I-23
DÉFICIT DE CAJA NO FINANCIERO DEL ESTADO, 1998
(Miles de millones de pesetas)

Conceptos	1997		1998 (p)	Evolución 1998/1997	
	Liquidación (1)	Liquidación (2)	Liquidación	(1)	(2)
Ingresos	16.637,7	16.043,4	17.519,0	5,3	9,2
Pagos	18.685,5	18.092,2	18.633,4	–0,3	3,0
Saldo no financiero	–2.048,8	–2.048,8	–1,114,4	–45,6	–45,6

(p) Provisional.
(1) Sin homogeneizar la financiación autonómica.
(2) Homogeneizada la financiación autonómica.

Fuente: IGAE, *Evolución de la Ejecución del Presupuesto del Estado*, diciembre de 1998.

la tendencia observada en otros años, supera incluso la disminución experimentada en 1997. Utilizando cifras de presupuesto liquidado, el ejercicio de 1998 se cerró con un saldo no financiero negativo de 1,1 billones de pesetas, un dato muy positivo si lo comparamos con el resultado de un año antes (–2,05 billones) o el obtenido en 1996 (–3,68 billones).

El crecimiento de los ingresos y gastos no financieros, una vez homogeneizados por los efectos de la financiación autonómica[81], fue del 9,2 por 100 y 3,0 por 100, respectivamente (cuadro I-23). Esta evolución permitió que el déficit del Estado no superase en 1998 el 1,5 por 100 del PIB.

La expansión de la recaudación provocó una desviación respecto a los presupuestos iniciales muy elevada, al ingresarse 862 miles de millones más de lo previsto inicialmente. Las variaciones más significativas se dieron en el capítulo de ingresos patrimoniales y

[81] Como novedad para 1998, el traspaso al ámbito autonómico de un 15,0 por 100 del IRPF, que podrá ser ampliable hasta el 30,0 por 100 a aquellas comunidades que han aceptado el nuevo sistema de financiación, ha provocado una corrección en las cifras de presupuestos. Esta medida ha supuesto que el Estado no contabilice el tramo autonómico del IRPF como ingreso propio y que las transferencias a las CCAA se reduzcan en la misma cuantía.

CUADRO I-24
EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL ESTADO POR OPERACIONES NO FINANCIERAS, 1997-1998
(Miles de millones de pesetas y porcentajes de variación anual)

Fases presupuestarias	1997		1998	Variación 98/97(%)	
	(1)	(2)	(p)	(1)	(2)
1. Presupuesto inicial	16.090,7	15.497,4	16.656,9	3,5	7,5
2. Derechos reconocidos y liquidados	17.335,7	16.742,4	18.194,2	5,0	8,7
3. Recaudación total	16,636,7	16.043,4	17.519,0	5,3	9,2
3.1 Del presupuesto corriente	16.307,2	15.713,9	17.245,7	5,8	9,7
3.2 De presupuestos anteriores	373,4	373,4	272,3	–27,1	–27,1
3.3 Pendientes de aplicar a presupuesto	–43,9	–43,9	1,0	—	—
*4. Grado realización [(3/1)*100]*	*103,4*	*103,5*	*105,2*	—	—

(p) Provisional.
(1) Sin homogeneizar la financiación autonómica.
(2) Homogeneizada la financiación autonómica.

Fuente: IGAE, *Evolución de la Ejecución del Presupuesto del Estado,* diciembre de 1998.

en el impuesto de sociedades, en buena medida como consecuencia de los resultados de las privatizaciones.

Frente a los 16,64 billones de pesetas obtenidos en 1997, el importe de los ingresos no financieros del Estado fue, en 1998, de 17,52 billones de pesetas, un aumento del 5,3 por 100 respecto al ejercicio pasado (cuadro I-24). Del total de la recaudación obtenida, 17,2 billones procedieron de la recaudación corriente.

El 82,6 por 100 del total de ingresos no financieros del Estado (cuadro I-25), procedieron de figuras impositivas, que registraron una tasa de crecimiento del 6,9 por 100, muy por debajo del aumento de la recaudación no impositiva (21,5 por 100). Por tipos de ingresos, las plusvalías de privatizaciones (84,0 por 100) y las tasas, precios públicos y otros ingresos (45,5 por 100) son los que experimentaron una mayor subida.

Los impuestos directos frenan su crecimiento

El incremento de recaudación obtenida por los impuestos directos en 1998 ha sido tan sólo un 2,4 por 100 (cuadro I-26), cifra notablemente inferior al 12,5 por 100 de 1997. Por partidas, la recaudación del IRPF ascendió a 4.997,5 miles de millones, con un

CUADRO I-25
INGRESOS NO FINANCIEROS DEL ESTADO, 1997-1998
(Datos de caja, miles de millones de pesetas
y porcentajes de variación anual)

Conceptos	1997	1998 (p)			Evolución 98/97
	Recaudación	Presupuesto (P)	Recaudación (R)	Diferencia R-P	Recaudación
Impuestos directos	7.884,9	7.329,3	7.464,2	134,9	–5,3
Impuestos directos (sin 15% tarifa a las CCAA) (1)	7.291,6	7.329,3	7.462,2	134,9	2,4
Plusvalías de privatizaciones	177,2	120,0	326,1	206,1	84,0
Imp. directos (sin priv. y 15% tarifa a las CCAA)	7.114,4	7.209,3	7.138,1	–71,2	0,3
Impuestos indirectos	6.249,2	6.900,7	7.013,6	112,9	12,2
Tasas, precios públicos y otros ingresos	470,7	389,1	684,7	295,6	45,5
Transferencias corrientes	433,1	746,8	614,9	–131,9	42,0
Ingresos patrimoniales	1.284	975,2	1.367,0	391,8	6,4
Operaciones corrientes	16.322,1	16.341,1	17.144,4	803,3	5,0
Operaciones de capital	304,8	315,8	372,4	56,6	22,2
Otros ingresos sin clasificar	9,8	—	2,2	2,2	–77,6
Total ingresos no financieros	**16.636,7**	**16.656,9**	**17.519,0**	**862,1**	**5,3**
15% tarifa a CCAA en IRPF	–593,3	—	—	—	—
Total (sin 15% tarifa a CCAA)	**16.043,4**	**16.656,9**	**17.519,0**	**862,1**	**9,2**
De privatizaciones	716,3	345,3	784	438,7	9,5
Total (sin privatizaciones y 15% tarifa a CCAA)	**15.327,1**	**16.311,6**	**16.735,0**	**423,4**	**9,2**

(p) Provisional.
(1) En 1998 comienza a aplicarse en su totalidad el procedimiento de instrumentación presupuestaria del nuevo modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001, en lo relativo a las entregas a cuenta del 15 por 100 de la tarifa del IRPF.

Fuente: IGAE, *Evolución de la Ejecución del Presupuesto del Estado*, diciembre de 1998.

incremento del 1,1 por 100 respecto del año anterior, debido a la disminución del impacto de las retenciones en algunos de los rendimientos del IRPF, especialmente los procedentes del capital mobiliario[82] y a que en 1997 se realizó una liquidación trimestral más de las retenciones de trabajo de la Seguridad Social que en 1997. La recaudación de tributación por Sociedades alcanzó un crecimiento de un 10,8 por 100 en términos netos respecto a 1997, debido a los ingresos derivados de las plusvalías por la venta de las empresas públicas y por el importante nivel de beneficios empresariales del pasado año.

[82] Esta disminución de la recaudación de las retenciones en el IRPF respecto a 1997 en concepto de rendimientos de capital (14,4 por 100) se ha debido al aumento de la deuda en poder de los no residentes, al descenso de los tipos de interés y al desplazamiento del ahorro hacia instrumentos financieros sin retención.

CUADRO I-26

RECAUDACIÓN DEL ESTADO POR IMPUESTOS DIRECTOS, 1997-1998

(Miles de millones de pesetas y porcentajes de variación anual)

Conceptos	1997	1998 (p)			Variación
	Recaudación	Presupuesto (P)	Recaudación (R)	Diferencia R-P	98/97 (%)
Renta de personas físicas	5.538,5	5.315,7	4.997,5	–318,2	–9,8
15% tarifa a CCAA en IRPF	–593,3	—	—	—	—
IRPF (sin 15% tarifa a CCAA)	4.945,2	5.315,7	4.997,5	–318,2	1,1
Renta de sociedades	2.098,6	1.874,0	2.325,5	451,5	10,8
Plusvalías de privatizaciones	177,2	120,0	326,1	206,1	84,0
Renta de sociedades (sin privatizaciones)	1.921,4	1.754,0	1.999,4	245,4	4,1
Otros impuestos directos	247,8	139,6	141,2	1,6	–43,3
Total Impuestos directos	**7.884,4**	**7.329,3**	**7.464,2**	**–134,9**	**–5,3**
15% tarifa a CCAA en IRPF	–593,3	—	—	—	—
Total (sin 15% tarifa a CCAA)	**7.291,6**	**7.329,3**	**7.464,2**	**134,9**	**2,4**
Plusvalías de privatizaciones	177,2	120,0	326,1	206,1	84,0
Total (sin privatizaciones y 15% tarifa a las CCAA)	**7.114,4**	**7.209,3**	**7.138,1**	**–71,6**	**0,3**

(p) Provisional.

Fuente: IGAE, *Evolución de la Ejecución del Presupuesto del Estado*, diciembre de 1998.

Más dinamismo en los impuestos indirectos

Los impuestos indirectos, con unos ingresos de 7.013,6 miles de millones, registraron un crecimiento del 12,2 por 100 respecto a 1997 (cuadro I-27). El aumento en la recaudación del IVA, un 9,3 por 100 más que en 1997, fue consecuencia de la fuerte tasa de crecimiento del consumo privado en 1998.

Por impuestos especiales[83] se ingresaron en 1998 un total de 2.391,2 miles de millones, en su mayoría procedentes del Impuesto sobre Hidrocarburos (58,0 por 100 de la recaudación). Los mayores aumentos en recaudación impositiva se obtuvieron en el Impuesto Especial sobre las Labores del Tabaco y en el del Alcohol y Bebidas Derivadas.

El capítulo de tasas, precios públicos y otros ingresos experimentó un crecimiento del 45,5 por 100 respecto a la recaudación de 1997, debido a la diferencia de ingresos entre valores de reembolso y de emisión de la deuda pública, al fuerte crecimiento de la recaudación de las tasas del juego y a los ingresos adicionales procedentes de recargos, intereses y sanciones tributarias.

Los ingresos patrimoniales, que fueron la partida que más creció en 1998 respecto a las previsiones iniciales, procedieron en su mayor parte de los ingresos por diferencias entre valores de reembolso y emisión de deuda, de los dividendos ingresados por la venta de empresas públicas y de los ingresos procedentes del Banco de España. Finalmente el capítulo de transferencias de capital recibidas por el Estado aumentó un 23,0 por 100 respecto a 1997, en su mayor parte debido a los ingresos procedentes del Presupuesto Comunitario.

6.1.1. **Gastos no financieros**

Los gastos corrientes disminuyeron...

En 1998, los pagos no financieros del Estado homogeneizados ascendieron a 18,63 billones de pesetas, un 3,0 por 100 más que en 1997 (cuadro I-28), como consecuencia del aumento de un 16,3 por 100 de los pagos por operaciones de capital y de la disminución de los pagos corrientes (1,9 por 100).

[83] Durante 1998, en materia de impuestos especiales se recogen dos importantes novedades: se eleva la prima de los impuestos sobre los seguros del 4,0 al 6,0 por 100 y se establece un impuesto sobre la Electricidad en sustitución del recargo sobre la energía eléctrica.

CUADRO I-27

RECAUDACIÓN DEL ESTADO POR IMPUESTOS INDIRECTOS, 1997-1998

(Miles de millones de pesetas y porcentajes de variación anual)

Conceptos	1997	1998 (p)			Variación
	Recaudación	Presupuesto (P)	Recaudación (R)	Diferencia R-P	98/97 (%)
Impuesto sobre el Valor Añadido	3.997,6	4.375,1	4.367,4	–7,7	9,3
Importaciones	1.045,8	1.091,3	1.137,1	45,8	8,7
Operaciones interiores	2.951,8	3.283,8	3.230,3	–53,5	9,4
Impuestos especiales	2.064,5	2.307,4	2.391,2	83,8	15,8
Impuestos primas de seguros	63,1	105,0	110,9	5,9	75,8
Otros impuestos indirectos	11,5	21,6	11,1	–10,5	–3,5
Total impuestos indirectos	**6.249,2**	**6.900,7**	**7.013,6**	**112,9**	**12,2**

(p) Provisional

Fuente: IGAE, *Evolución de la Ejecución del Presupuesto del Estado,* diciembre de 1998.

CUADRO I-28
PAGOS NO FINANCIEROS DEL ESTADO, 1997-1998
(Miles de millones de pesetas)

Conceptos	Recaudación 1997 (1)	Recaudación 1997 (2)	Recaudación 1998 (p)	Tasa de variación 98/97 (1)	Tasa de variación 98/97 (2)
Personal	2.991	2.991	3.052	2,0	2,0
Bienes y servicios	390	390	388	–0,5	–0,5
Gastos financieros	3.595	3.595	3.333	–7,3	–7,3
Transferencias corrientes	10.018	9.425	9.905	–1,1	5,1
Operaciones corrientes	16.996	16.402	16.680	–1,9	1,7
Inversiones reales	846	846	897	6,0	6,0
Transferencias de capital	845	834	1.071	26,7	26,7
Operaciones de capital	1.692	1.692	1.968	16,3	16,3
Pagos sin clasificar	–2,9	–2,9	–15,5	434,5	434,5
Operaciones no financieras	18.685	18.092	18.663,4	–0,3	3,0

(p) Provisional.
(1) Sin homogeneizar el cambio de contabilización de la financiación autonómica.
(2) Homogeneizando el cambio de contabilización de la financiación autonómica.

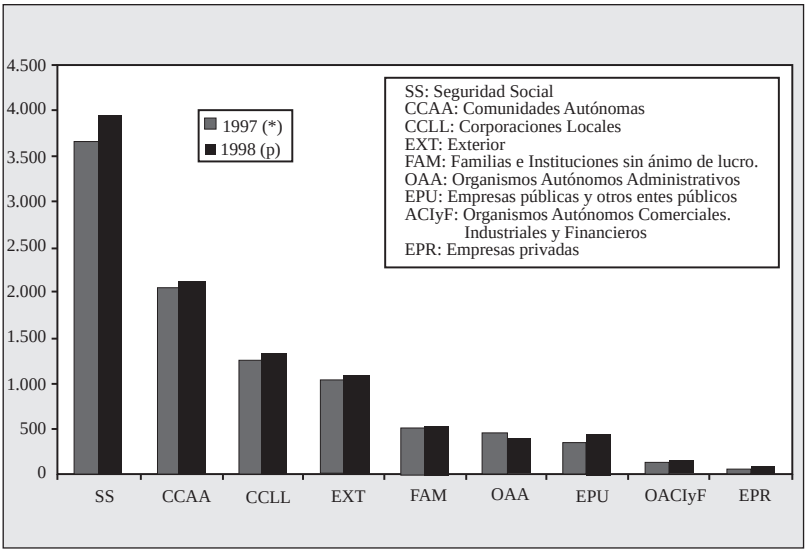
Fuente: IGAE, *Evolución de la Ejecución del Presupuesto del Estado,* diciembre de 1998.

Los gastos de personal, ascendieron a 3,052 billones, un 2,0 por 100 más que el pasado ejercicio. El volumen de transferencias pagadas por el Estado durante el pasado año supusieron un crecimiento del 5,1 por 100 respecto a 1997. La partida que más se ha reducido, debido a la disminución de la carga de intereses de la deuda, ha sido la de pagos de intereses y costes derivados del endeudamiento (7,3 por 100).

Por partidas, la Seguridad Social recibió 3,95 billones, una cuantía superior en un 7,8 por 100 a la transferida en 1997, debido principalmente al aumento de la aportación estatal para la financiación de la sanidad y al incremento de recursos destinados a las prestaciones socioeconómicas de carácter no contributivo.

Las Haciendas Subcentrales recogieron transferencias corrientes por un importe de 3,4 billones de pesetas, que se repartieron entre Comunidades Autónomas (2,08 billones) y las Corporaciones Locales (1,32 billones). Los pagos por transferencias al exterior concedidos por el Estado aumentaron un 4,1 por 100 respecto a la dotación de 1997, debido al aumento de la aportación española al Presupuesto General de la Unión Europea.

GRÁFICO I-14
TRANSFERENCIAS CORRIENTES DEL ESTADO, 1997-1998
(Obligaciones reconocidas, miles de millones de pesetas)



(*) Homogeneizando el cambio de contabilización de la financiación autonómica.
(p) Provisional.

Fuente: IGAE, *Evolución de la Liquidación del Presupuesto del Estado*, diciembre de 1998.

Las familias e instituciones sin fines de lucro recibieron el pasado año casi medio billón en concepto de transferencias corrientes (un 3,1 por 100 más que en 1997), que fueron dedicadas principalmente a la gratuidad de la enseñanza, al pago de becas y a la financiación de las pensiones de guerra. Los Organismos Autónomos Administrativos recibieron en 1998 un total de 359,2 miles de millones, un 20,3 por 100 menos que en 1997. Finalmente, las transferencias corrientes entregadas a las empresas privadas ascendieron a 68,9 miles de millones. El principal monto se destinó a ayudas a los costes de explotación del carbón y a las Sociedades Concesionarias de Autopistas de Peaje (gráfico I-14).

Y los de capital aumentaron el 16,3 por 100

Durante 1998 los pagos efectuados por el Estado en operaciones de capital aumentaron un 16,3 por 100 respecto a 1997, mientras que el crecimiento de las inversiones reales fue tan sólo un 6,0 por 100, destinándose principalmente los fondos a inversiones civiles.

Las Empresas públicas y otros entes públicos percibieron en 1998 un total de 238,7 miles de millones, que fueron dedicados a financiar sus operaciones de capital. En el capítulo de transferencias a las Comunidades Autónomas, el Fondo de Compensación Interterritorial, a pesar de sufrir un fuerte descenso, ha sido la partida más beneficiada. Los Organismos Autónomos Administrativos recibieron 134,9 miles de millones, que fueron destinados principalmente a Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de Educación y Ciencia y al Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo alternativo de las Comarcas Mineras. Finalmente, las transferencias a familias e instituciones sin fines de lucro aumentaron un 18,2 por 100 respecto a 1997.

6.1.2. **Operaciones financieras**

El total de gastos en activos financieros en 1998 fue de 1.034,1 miles de millones de pesetas, un 8,0 por 100 más que en 1997. En términos de obligaciones reconocidas, el importe aplicado fue de 937,8 miles de millones (cuadro I-29).

De los préstamos concedidos por el Estado, la Seguridad Social recibió 475,4 miles de millones, de los que 350 miles de millones fueron destinados a cubrir los desfases de tesorería. La participación del Instituto de Crédito Oficial se mantuvo a un nivel similar a 1997 con un grado de realización del 62,4 por 100, dedicando la mayor parte de los pagos a financiar la internacionalización de las empresas españolas a través del Fondo de Ayuda Oficial al Desarrollo. El gasto para la adquisición de acciones aumentó en 1998 un 89,5 por 100 con relación al ejercicio anterior[84]. La variación de Activos financieros dentro del Presupuesto de Ingresos del Estado en el total de derechos reconocidos fue de 183 miles de millones, mientras que la recaudación, con una cifra cercana a 180,4 miles de millones fue inferior en un 27,5 por 100 a la de 1997.

[84] Esta cifra, sin embargo, es necesario corregirla, ya que en 1997 se ejecutaron como adquisición de acciones 42,8 miles de millones que están considerados como aportación patrimonial para la construcción de infraestructuras hidráulicas y medioambientales.

CUADRO I-29

ACTIVOS FINANCIEROS EN EL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL ESTADO, 1997-1998

(Miles de millones de pesetas)

Conceptos	1997			1998 (p)		
	Créditos totales	**Obligaciones reconocidas**	**Total pagos realizados en caja**	**Créditos totales**	**Obligaciones reconocidas**	**Total pagos realizados en caja**
Préstamos concedidos	784,4	700,6	700,6	778,8	739,4	706,9
ICO	80,0	43,2	43,2	80,0	49,9	47,1
C.º Compensación Seguros	82,4	116,7	116,7	80,5	80,5	80,5
Proyectos aeronáuticos y navales	45,4	25,0	25,0	111,8	109,3	86,3
Seguridad Social	505,6	505,6	505,6	475,4	475,4	475,4
– Equilibrio presupuestario	155,6	155,6	155,6	125,4	125,4	125,4
– Desfases de tesorería	350,0	350,0	350,0	350,0	350,0	350,0
Autopistas	5,1	4,6	4,6	0,5	0,5	1,3
Políticas de reindustrialización	25,0	2,7	2,7	15,0	13,0	14,1
Promoción vivienda	1,9	0,3	0,3	1,9	—	0,2
Otros préstamos	3,0	2,5	2,5	13,7	10,8	2,0
Depósitos y fianzas	0,3	—	—	10,0	—	—
Adquisición de acciones	117,9	107,9	114,0	140,2	93,3	79,8
Aportaciones patrimoniales	91,0	91,0	60,0	105,1	105,1	110,5
Total	**957,6**	**895,7**	**874,6**	**1.034,1**	**937,8**	**897,2**

(p) Provisional.

Fuente: IGAE, *Evolución de la Liquidación del Presupuesto del Estado*, diciembre de 1998.

6.1.3. **Deuda Pública**

Un superávit primario del 2,7 por 100 del PIB…

El déficit de caja no financiero del Estado fue en 1998 de 1.114,4 miles de millones de pesetas, un 45,6 por 100 inferior al año anterior (el 1,3 por 100 en términos de PIB), debido básicamente al proceso de contención del gasto y al aumento en el volumen de los ingresos. El superávit primario ascendió a 2.219,2 miles de millones (2,7 por 100 del PIB).

El Estado tuvo en 1998 una necesidad de endeudamiento de 1.908,4 miles de millones, un 3,6 por 100 más que en 1997 (cuadro I-30). El continuo proceso bajista de los tipos de interés a lo largo de 1998, permitió al Tesoro recortar notablemente los tipos de emisión. Este comportamiento posibilitó que el Tesoro utilizase el elevado saldo acumulado en el Banco de España para cubrir amortizaciones y el déficit público del periodo anterior.

… permitió reducir la ratio de la deuda

La deuda a medio y a largo plazo se redujo en un 43,1 por 100 respecto a 1997, debido, principalmente, a la disminución del volumen de las Letras a 18 meses y, en menor medida, al descenso de las emisiones de Obligaciones y Bonos del Tesoro en términos netos. La financiación de los recursos procedentes de la deuda y

CUADRO I-30
NECESIDAD DE ENDEUDAMIENTO DEL ESTADO, 1997-1998
(Miles de millones de pesetas y porcentajes de variación anual)

Conceptos	1997	1998	Variación 98/97 (%)
1. Déficit de caja	–2.048,8	–1.114,4	45,6
2. Variación neta de activos financieros	–207,1	794,0	—
Acciones y participaciones	114,0	79,7	–30,1
Créditos	452,0	526,6	16,5
– Al Crédito oficial	21,2	24,7	16,5
– A la Seguridad Social	505,6	475,4	–6,0
– Otros créditos	–74,8	26,5	—
Efectivos y depósitos	–892,7	73,8	—
Otros activos netos	119,6	113,9	–4,8
3. Capacidad (+) o necesidad (–) de endeudamiento (1-2)	–1.841,7	–1.908,4	3,6

Fuente: IGAE, *Evolución de la Ejecución del Presupuesto del Estado*, diciembre de 1998.

CUADRO I-31
VARIACIÓN NETA DE PASIVOS FINANCIEROS DEL ESTADO, 1997-1998
(Miles de millones de pesetas y porcentajes de variación anual)

Conceptos	1997	1998 (p)	Variación 98/97 (%)
Letras del Tesoro	–5.810,1	–3.283,0	–43,5
Deuda a medio y largo plazo	7.775,2	4.424,5	–43,1
Créditos del Banco de España	–39,3	–39,3	—
Otros créditos en pesetas	–457,2	–349,9	–23,5
Créditos en moneda extranjera	348,1	1.057,2	203,7
Otros pasivos netos	25,0	98,9	295,6
Variación neta de pasivos financieros	1.847,1	1.908,4	3,6

(p) Provisional.

Fuente: IGAE, *Evolución de la Ejecución del Presupuesto del Estado*, diciembre de 1998.

préstamos negociados en moneda extranjera, triplicó su volumen respecto al año anterior. Con los recursos procedentes de estas operaciones se financió el déficit de caja y las operaciones sobre activos financieros (cuadro I-31).

6.2. EL PRESUPUESTO PARA 1999

Los presupuestos del euro…

Los Presupuestos Generales del Estado para 1999 pasarán a la historia como los presupuestos del euro. La especial significación de los mismos y su proceso de elaboración en la antesala de la entrada en la Tercera Fase de la Unión Económica y Monetaria, ha tenido un particular relieve al conformar la pauta que se deberá seguir en los próximos años en materia presupuestaria en el marco del proceso de convergencia.

… en la tónica de la austeridad…

En líneas generales, el diseño de las cuentas públicas para 1999 vuelve a presentar la tónica de consolidación de una política de ajuste del gasto iniciada en 1996 en aras de continuar con la reducción del déficit público. En términos de presupuesto consolidado[85] el gasto estimado en los Presupuestos Generales del Estado aumentará en un

[85] El Presupuesto consolidado del Estado excluye el conjunto de transferencias internas que tienen lugar entre los distintos agentes del sector público central y aquellas partidas que reciben las Comunidades Autónomas con motivo de la cesión de parte de la recaudación del IRPF.

1,4 por 100 respecto a 1998, ascendiendo a 35.682 miles de millones de pesetas, con un crecimiento del 3,8 por 100 (cuadro I-32).

Del total de gasto del Estado (23.258 miles de millones) los gastos no financieros ascienden a 18,866 miles de millones, el 90,0 por 100 de los cuales se destinarán a operaciones corrientes. Las operaciones financieras ascienden en 1999 a 4.391 miles de millones. El monto total presupuestado refleja una evolución muy diferente según la naturaleza de las diferentes partidas. Así, en líneas generales se produce una contención presupuestaria en el crecimiento del gasto corriente respecto a 1998 (3,6 por 100), mientras que el gasto de capital aumenta considerablemente (7,8 por 100).

… sobre todo en los gastos corrientes

Los gastos de personal ascenderán a 3,132,1 miles de millones de pesetas, un 1,7 por 100 más que en 1998. Esta ligera subida se debe a la revalorización de las pensiones y al incremento del colectivo de beneficiarios, a la subida de las retribuciones del personal de acuerdo con la inflación prevista (2,1 por 100), al aumento de profesores en el ámbito de la reforma educativa en el marco de la Enseñanza Secundaria y al proceso de profesionalización de las Fuerzas Armadas. Aún con todo, la oferta de empleo público seguirá siendo restrictiva, limitándose únicamente a cubrir el 25,0 por 100 de las bajas producidas.

El gasto en bienes y servicios experimentará un fuerte crecimiento respecto a 1998 (7,8 por 100), debido a los gastos derivados de los procesos electorales que se celebrarán a lo largo de 1999, al proceso de traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas, a las compras en material de Defensa y a un conjunto de gastos relacionados con el Ministerio de Justicia.

Los gastos financieros son la única partida dentro del capítulo de operaciones corrientes que experimenta una disminución, respecto a 1998, del 4,6 por 100, debido principalmente a la caída de los tipos de interés y a la consiguiente disminución de la carga de la deuda. El capítulo IV del presupuesto del Estado, Transferencias corrientes, aumentará un 6,6 por 100 con relación a 1998, mientras que las Transferencias a las Administraciones Territoriales recogerán un aumento superior al 8,0 por 100. El incremento es mayor en el caso de las Comunidades Autónomas, como consecuencia de las disposiciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera acerca de la financiación autonómica para el periodo 1997-2001.

Dentro del capítulo de operaciones de capital, 944,7 mil millones corresponden a inversiones reales destinadas principalmente a la inversión en redes ferroviarias y carreteras y a la mejora de la infraestructura hidráulica y de la investigación.

En cuanto a Transferencias de capital, se comprueba cómo se produce un incremento en su presupuesto del 7,1 por 100 respecto a 1998, siendo Administraciones Territoriales y Empresas Públicas las más beneficiadas. Por el contrario, el monto destinado a las familias e instituciones sin fines de lucro disminuye en un 5,0 por 100.

Los Activos Financieros reflejan un descenso del 1,7 por 100 respecto a 1998, alcanzando un importe de 1,02 billones de pesetas, consecuencia de la disminución de la cuantía de los préstamos del Estado a la Seguridad Social, mientras que los pasivos financieros alcanzan los 3,36 billones, lo que supone un descenso del 22,3 por 100 respecto al pasado año debido a la reducción de los vencimientos de amortización de la deuda pública.

Los ingresos no financieros del sector público estatal para 1999 (17.445,1 mil millones de pesetas) experimentarán un crecimiento del 4,7 por 100 respecto a las cifras inicialmente presupuestadas en 1998, principalmente por la evolución de los recursos procedentes de la imposición indirecta y las transferencias corrientes. El resto de las partidas reflejan un crecimiento mínimo, en el caso de la imposición directa, o incluso llegan a experimentar importantes descensos, tal y como ocurre con las tasas o ingresos patrimoniales.

Crecimiento escaso de los impuestos sobre la renta

Por partidas, los impuestos sobre la renta crecerán un 1,3 por 100 más que el pasado ejercicio, mientras que los de capital lo harán un 9,2 por 100 más que en 1998. El crecimiento de las cotizaciones sociales será de un 3,6 por 100. Los impuestos indirectos presentan una previsión de 7.523,6 miles de millones, con un importante aumento en relación al pasado ejercicio (9,0 por 100), consecuencia, por un lado, del incentivo que sobre el consumo tendrá la rebaja de la imposición directa y la agilización del proceso de devoluciones y, por otro lado, la buena marcha de las importaciones del exterior.

El capítulo III, tasas, precios públicos y otros ingresos, aumentará su recaudación en un 4,1 por 100, a pesar de la congelación prevista

para las tasas en 1999. Las transferencias corrientes se incrementarán en un 28,4 por 100 respecto a 1998, al recoger un mayor volumen de fondos destinados a las Transferencias de los Organismos Autónomos, de la Seguridad Social y de las Comunidades Autónomas. Los ingresos patrimoniales sufrirán una fuerte reducción respecto a 1998 del 21,0 por 100 debido al proceso desacelerador de las privatizaciones.

El capítulo VI, enajenación de inversiones reales, asciende a 23,6 mil millones de pesetas, mientras que transferencias de capital recoge una recaudación estimada de 331,9 mil millones de pesetas, procedentes de las aportaciones del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo Social Europeo (FSE).

El déficit de caja para 1999 será de 1.421 miles de millones, con una variación neta de activos financieros por valor de 915 miles de millones, fijándose la necesidad de endeudamiento del Estado en 2.336 miles de millones de pesetas. Esta evolución de la necesidad de endeudamiento permitirá una reducción del peso de la Deuda, que alcanzará un 66,5 por 100 en términos del PIB.

Por partidas de gasto público: Seguridad y Protección Social, Deuda Pública, Sanidad, Transferencias a las Administraciones Territoriales e Infraestructura y Transporte son las que se llevan más del 78,0 por 100 del gasto. Los mayores incrementos se recogen en Otros Servicios Comunitarios, Infraestructura Agraria, Promoción Social e Investigación, mientras que los descensos más importantes, en términos presupuestarios respecto a los presupuestos iniciales en 1998, se obtienen en Comunicaciones, Deuda Pública y Comercio.

Los recursos destinados al servicio de la deuda pública presentan una disminución del 14,8 por 100 respecto a 1998, debido a la caída de los tipos de interés y al proceso de reconversión de la deuda pública hacia posiciones con una menor carga financiera[86]. En cuanto a los instrumentos de la política de financiación para 1999, los Bonos y Obligaciones del Estado seguirán representando la parte más importante de la financiación neta.

[86] Este tipo de actuaciones está basada en la sustitución de la financiación neta de Letras del Tesoro por Bonos y Obligaciones del Estado, con el objetivo de reducir el número de amortizaciones anuales. Con ello se persigue, entre otros objetivos, reducir la relación entre el volumen de Deuda amortizada y el volumen de Deuda en circulación.

CUADRO I-32

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 1999: CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE INGRESOS Y GASTOS NO FINANCIEROS

(Miles de millones de pesetas)

Ingresos	**Estado**	**OA**	**OOP**	**S. Social**	**Total PGE**
Impuestos directos	7.431,2	2.062,2	—	8.897,2	18.390,6
Impuestos indirectos	7,523,7	—	—	—	7.523,7
Tasas	405,2	115,9	13,0	204,2	738,4
Transferencias corrientes	958,5	1.511.8	103.4	4.609,3	7.183,0
Ingresos patrimoniales	771,0	399,0	1,0	21,3	1.192,3
Total operaciones corrientes	**17.089,6**	**4.088,7**	**117,4**	**13.732,1**	**35.028,0**
Enajenación inversiones reales	23,6	16,6	—	4,0	44,2
Transferencias de capital	331,9	221,9	20,1	65,6	639,5
Total operaciones de capital	**355,5**	**238,5**	**20,1**	**69,6**	**683,7**
Total operaciones no financieras	**17.445,1**	**4.327,4**	**137,5**	**13.801,7**	**35.711,7**
Activos financieros	108,5	113,4	16,6	26,4	264,9
Pasivos financieros	—	15,0	—	88,1	103,1
Total operaciones financieras	**108,5**	**128,4**	**16,6**	**114,5**	**368,0**
Total ingresos	**17.553,6**	**4.451,8**	**154,1**	**13.916,2**	**36.079,7**
Consolidación (Transferencias entre subsectores)	**631,8**	**672,3**	**123,3**	**4.675,0**	**6.102,4**
Total consolidado	**16.921,8**	**3.783,5**	**30,8**	**9.241,2**	**29.977,3**
Gastos	**Estado**	**OA**	**OOP**	**S. Social**	**Total PGE**
Personal	3.132,1	246,8	99,3	954,8	4.433,0
Bienes y servicios	340,1	246,8	23,2	548,0	1.158,1
Gastos financieros	3.041,5	5,5	—	14,7	3.061,7
Transferencias corrientes	10,411,2	3.626,5	0,5	12.253,5	26.291,7
Total operaciones corrientes	**16.924,9**	**4.125,6**	**123**	**13.771,0**	**34.944,5**
Inversiones reales	944,7	185,5	31,1	100,9	1.262,3
Transferencias de capital	997,1	124,9	—	4,5	1.126,5
Total operaciones de capital	**1.941,8**	**310,5**	**31,1**	**105,4**	**2.388,8**
Total operaciones no financieras	**18.866,7**	**4.436,1**	**154,1**	**13.876,4**	**37.333,3**
Activos financieros	1.024,8	1,0	—	39,8	1.065,6
Pasivos financieros	3.367,0	18,7	—	—	3.385,8
Total operaciones financieras	**4.391,9**	**19,7**	**0,0**	**39,8**	**4.451,4**
Total ingresos	**23.258,5**	**4.455,8**	**154,1**	**13.916,2**	**41.784,7**
Consolidación (Transferencias entre subsectores)	**5.176,4**	**356,5**	**—**	**569,5**	**6.102,4**
Total consolidado	**18.082,2**	**4.099,3**	**154,1**	**13.346,7**	**35.682,3**

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, Subdirección General de Presupuestos.

6.3. Cambios en la política tributaria: el año de la reforma del IRPF

El nuevo IRPF

En lo que a materia de fiscalidad se refiere, 1998 ha sido un año de grandes novedades. La aprobación a finales del ejercicio de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras normas tributarias, ha supuesto un amplio conjunto de modificaciones en materia de tributación directa, para un gran número de contribuyentes.

La elaboración de la Ley 40/1998 ha sido la culminación de un largo proceso que se inició con una Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda de febrero de 1997, que encargaba a una comisión de expertos en materia tributaria (profesores universitarios, miembros de la Administración Tributaria y expertos en temas fiscales) analizar la situación del anterior IRPF. Este estudio dio lugar al Informe de la Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma del IRPF.

A la hora de abordar las causas de la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, es preciso señalar, en primer lugar, la gran cantidad de normas que existían sobre el funcionamiento del impuesto y los continuos cambios en materia de imposición directa desde la reforma fiscal de 1977[87].

La excesiva complejidad del impuesto, en parte debido al propio sistema de liquidación y la gran cantidad de términos utilizados, que dificultaba su aplicación por parte de los ciudadanos, parece conformarse como otra de las razones para entender la actual modificación impositiva. Junto con lo anterior y tal y como se señala en el Programa de Estabilidad del Reino de

[87] La imposición personal sobre los individuos se recogió por primera vez en la Ley 44/1978, de 8 de diciembre, dentro del marco de reforma fiscal de 1977, sufriendo una primera modificación de calado, en materia de rendimientos mobiliarios y en el tratamiento de las plusvalías, con la Ley 48/1985, de 27 de diciembre. En 1989, la sentencia del Tribunal Constitucional en materia de inconstitucionalidad de algunos de los artículos que afectaban a la tributación de unidades familiares, provocó la aprobación de la Ley 20/1989, de 28 de julio. Tan sólo dos años después, con la Ley 18/1991, de 6 de junio, se introdujeron una serie de elementos en la normativa para tratar de adaptar la tributación española al marco fiscal comunitario.

España 1998-2002[88], el antiguo impuesto sobre la renta provocaba una pérdida de su elasticidad recaudatoria, presentando, además, una falta de coordinación con otras figuras tributarias, especialmente con el Impuesto del Patrimonio y el Impuesto de Sociedades que dificultaba su integración dentro del sistema tributario español.

La necesidad de adecuar el impuesto al nuevo sistema de corresponsabilidad fiscal, motivado por los cambios en el proceso de financiación de las Comunidades Autónomas del Régimen Común, se configura como otro de los argumentos que han motivado la reforma del tributo[89]. Finalmente reseñar que la reforma de la imposición personal se enmarca dentro de las exigencias que en este sentido plantea el objetivo de la convergencia real con los países de la zona euro.

El CES dictaminó el Anteproyecto

El Gobierno presentó en abril de 1998 al Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley, habiendo remitido antes al CES el Anteproyecto para que emitiese Dictamen. El envío al CES del citado Anteproyecto supuso la apertura de un profundo debate y aunque la valoración del contenido del mismo[90] fue positiva, se formularon recomendaciones, tanto generales como específicas, en aspectos tanto formales y técnicos como materiales.

Dentro del capítulo de observaciones generales, el CES manifestó que la consecución del equilibrio presupuestario no debe venir tan sólo desde el lado de los ingresos, sino de la acción conjunta de las distintas Administraciones Públicas, señalando para ello tres vías: racionalizar el nivel de gasto, potenciar la lucha contra el fraude y mejorar la gestión del Impuesto. El CES también señaló que la reducción del número

---

[88] En el Programa de Estabilidad del Reino de España 1998-2002 se señalan como elementos que han reducido la elasticidad recaudatoria del sistema los siguientes: el número y condiciones en las deducciones, la escasa sistematización normativa, su costosa administración y las dificultades para conseguir una eficaz lucha contra el fraude.

[89] En un proceso de delegación de competencias centrales a las Comunidades Autónomas se hace preciso establecer un sistema de financiación adecuado para acercar la capacidad de gasto a los recursos fiscales.

[90] Dictamen del CES 3/1998, de 20 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Se formularon dos votos particulares por parte de Consejeros que discreparon del sentir de la mayoría.

de tramos de la tarifa impositiva y la rebaja de los tipos impositivos, tanto máximos como mínimos, debería ser capaz de limitar la excesiva progresividad que existía en el anterior IRPF y que la reforma del Impuesto tendría que estar coordinada con el funcionamiento del Impuesto del Patrimonio, de forma que el límite conjunto de tributación no debería nunca ser mayor del resultado de aplicar el tipo marginal máximo del IRPF a la base de este Impuesto.

El CES destacó además, dos elementos susceptibles de mejora: la tributación de los productos del seguro, que no se ajustaba a la mejor técnica fiscal, y el tratamiento de la vivienda, que debería asegurar la promoción del derecho constitucional de acceso a una vivienda digna, garantizando el adecuado régimen transitorio para compensar las diferencias entre los dos sistemas de tributación.

El voto particular presentado por Consejeros de CCOO y UGT, pertenecientes al Grupo Primero, al que se adhirió el Consejero de la UPA, perteneciente al Grupo Tercero, señalaba los problemas que llevaría consigo la aplicación del nuevo Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas al suponer una importante pérdida de recaudación impositiva, que perjudicaría al logro de los objetivos básicos que el impuesto tiene encomendados, resultando incoherente con el modelo de protección social, ya que una reducción de la capacidad recaudatoria implicaría un recorte en los gastos sociales. Asimismo, se sostenía que el nuevo sistema supone una propuesta contra la equidad, al favorecer a las rentas más altas y las derivadas del capital. Finalmente, se señaló la inconsistencia de la relación entre la reducción de la tributación y el aumento del ahorro, la inversión y el empleo, echándose en falta, además, la ausencia de medidas significativas contra el fraude.

Un segundo voto particular fue presentado por los Consejeros de ELA y CIG, pertenecientes al Grupo Primero, en el que se manifestó su desacuerdo sobre la valoración positiva que el texto de Dictamen efectúa sobre la propuesta de reforma del IRPF presentada por el Gobierno, argumentando que la reforma favorece a las rentas más altas y a las rentas empresariales y del capital en detrimento de las rentas del trabajo.

Nuevo sistema de retenciones

En la última quincena de 1998 se aprobó la normativa en materia de retenciones[91], que fue igualmente dictaminada por el CES[92]. El Consejo Económico y Social señaló la importancia de establecer un sistema adecuado de retenciones y pagos a cuenta, al ser éste la primera manifestación de la capacidad económica del contribuyente y su consiguiente efecto sobre el diseño de la política fiscal.

El CES estableció un conjunto de valoraciones generales y particulares al texto del Anteproyecto. Dentro de las primeras, se remarcó que el nuevo sistema de retenciones y pagos a cuenta podía suponer graves problemas administrativos derivados de la premura de tiempo para su aplicación práctica. A esta circunstancia, el CES añadió la complejidad del cálculo de las retenciones, que obligaba a un conocimiento muy minucioso del Impuesto al sujeto retenedor y los costes adicionales que el sistema de retenciones introducía derivados del posible proceso de regularización[93].

El CES también consideró que con el nuevo sistema de cálculo se estaba delegando al retenedor funciones propias de la Administración Tributaria, rompiendo la tradicional relación directa entre el contribuyente y la Hacienda Pública. Finalmente, el Consejo consideró que la información que el retenido debe facilitar puede resultar excesiva y suponer una violación de la intimidad en algunas cuestiones personales que trascienden de la relación laboral entre trabajador y empresario.

Cerrando el capítulo de novedades fiscales en materia de tributación directa, en el mes de febrero de 1999 se aprobó el Reglamento

---

[91] Real Decreto 2717/1998, de 18 de diciembre, por el que se regulan los pagos a cuenta en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en el Impuesto sobre la Renta de los no Residentes y se modifica el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades en materia de retenciones y pagos a cuenta.

[92] Dictamen del CES 12/1998, de 16 de diciembre, a iniciativa propia, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regulan los pagos a cuenta en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y se modifica el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades en materia de retenciones e ingresos a cuenta.

[93] En este sentido, el CES consideró que en el Proyecto de Real Decreto existía una contradicción con el espíritu impulsor de la reforma del IRPF en lo relativo a la simplificación de las obligaciones del contribuyente, al suponer el nuevo diseño del sistema de retenciones y pagos a cuenta una mayor complejidad respecto a la situación anterior.

del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas[94], donde se desarrolla de forma más detallada la normativa tributaria.

El mínimo personal y familiar: la gran novedad en el IRPF

El nuevo IRPF, aunque mantiene la anterior estructura de rendimientos del trabajo dependiente, de capital inmobiliario y mobiliario, de actividades empresariales, variaciones patrimoniales y rentas irregulares, presenta un proceso liquidativo muy diferente. A lo anterior hay que añadir además, que el nuevo impuesto, a través del sistema de retenciones, va a tratar de ajustar en mayor medida la cuota a pagar por el contribuyente a las retenciones aplicadas durante todo el año[95]. Con todo, el principal aspecto de la reforma es la inclusión en el proceso de liquidación de un mínimo personal y familiar, el denominado mínimo vital, que depende de las condiciones personales y familiares del contribuyente. Este mínimo vital intenta englobar todos los gastos en que incurre el sujeto pasivo, principalmente los derivados de la alimentación, educación, vivienda y sanidad, para ajustar de esta forma el impuesto a aquellas rentas que excedan de sus necesidades. La fijación del mismo supera la concepción tradicional del mínimo exento, ya que el objetivo último es reducir el número de deducciones a las que se puede acoger el contribuyente, intentando alcanzar una simplificación tributaria y una facilidad en las tareas de aplicación, gestión y control del impuesto.

Como novedad, se incluyen como rentas del trabajo las obtenidas por los cursos, conferencias, coloquios, seminarios y similares, así como aquellas que se deriven de la elaboración de obras literarias, artísticas o científicas, siempre que se ceda al editor el derecho a la explotación. Además, se introducen dos nuevos gastos deducibles: por litigios laborales, con un máximo de 50.000 pesetas, y los gastos de colegiación, cuando éstos sean obligatorios. Se siguen manteniendo el resto de los gastos deducibles, a excepción del 5,0 por 100 sobre los rendimientos íntegros del trabajo en concepto de

[94] Real Decreto 214/1999, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

[95] La mayor parte de las declaraciones con el antiguo IRPF provocaban la presentación de solicitud de devolución por el exceso de retención. Uno de los pilares fundamentales que sustentan la reforma de la imposición directa es la reducción del número de liquidaciones con derecho a devolución. Para lograrlo, el nuevo sistema de retenciones pretende tener en cuenta las circunstancias personales y familiares que influyen en la capacidad económica del contribuyente.

gastos de difícil justificación[96] y la deducción en cuota por rendimientos del trabajo dependiente[97].

En el tratamiento del capital inmobiliario se suprime el rendimiento estimado de la vivienda habitual[98], denominado rendimiento ficticio. Se introducen cambios en el tratamiento fiscal de los préstamos para la compra de la vivienda (capítulo 3.2.). Para evitar situaciones que perjudiquen a los contribuyentes que han solicitado un préstamo antes del 1 de mayo de 1998, se establece un sistema de compensación.

Con el objetivo de incentivar el ahorro a medio y a largo plazo, el capítulo de rendimientos de capital mobiliario es uno de los que más se modifican con la nueva normativa tributaria. Entre otras medidas se elimina la reducción legal de 29.000 pesetas, se reduce el tipo general de retención del 25,0 por 100 al 18,0 por 100 para los intereses de las cuentas corrientes y depósitos[99] y se aplica una retención del 20,0 por 100 sobre los rendimientos de los activos de inversión colectiva. Los planes de pensiones, además de mantener las condiciones fiscales anteriores, amplían a dos supuestos adicionales la posibilidad de percibir los derechos consolidados: el del paro de larga duración y el de la enfermedad grave que incapacite para el trabajo por un periodo mínimo de tres meses.

Las ganancias y pérdidas patrimoniales es la nueva denominación de los incrementos y disminuciones de patrimonio. Como novedad, para las disminuciones patrimoniales se establece una compensación limitada del 10,0 por 100 de los rendimientos

---

[96] Esta reducción era del 15,0 por 100 para trabajadores con un grado de minusvalía superior al 33,0 por 100.

[97] Esta deducción oscilaba entre las 27.000 y las 72.000 pesetas.

[98] Con el anterior impuesto por las viviendas en propiedad se imputaban unos ingresos del 2,0 por 100 del valor catastral, si se trataba de valores no actualizados; el porcentaje era del 1,1 si el valor del inmueble estaba actualizado.

[99] Dos son las justificaciones que se pueden apuntar para explicar este cambio en el porcentaje de retención, una primera de índole fiscal, que es el sometimiento de estos rendimientos al tipo mínimo en el IRPF, y una segunda de carácter financiero, que es la caída en la rentabilidad de estos activos. El previsible resultado, al menos a corto plazo, de esta medida será un aumento del interés por los depósitos y cuentas corrientes a un plazo medio, por parte de los contribuyentes, en detrimento de otros activos.

netos del contribuyente. Además, no se podrán computar como pérdidas patrimoniales las obtenidas por la venta de valores cuando el contribuyente haya adquirido valores homogéneos dentro de los dos meses anteriores o posteriores a dicha operación. Se eliminan los coeficientes de corrección por la inflación[100], excepto para el caso de los inmuebles y la exención de las primeras 200.000 pesetas.

Se eliminan la mayor parte de las deducciones, entre otras, la deducción por hijos; ascendientes que convivan con el declarante; por el trabajo dependiente; gastos de enfermedad y el alquiler de la vivienda y los gastos de custodia por hijos. Los tipos impositivos también sufren importantes modificaciones con el nuevo impuesto; así, frente a la situación anterior caracterizada por una doble escala impositiva, con un tipo máximo del 56,0 por 100 y un tipo mínimo del 20,0 por 100 y con ocho tramos en la tarifa, el nuevo impuesto presenta una única escala de gravamen, con un tipo impositivo máximo del 48,0 por 100, uno mínimo del 18,0 por 100 y seis tramos de tarifa.

6.4. Las privatizaciones en 1998

Más de 2 billones ingresados por privatizaciones

En 1998, los ingresos procedentes de la venta de las participaciones públicas en el sector empresarial ascendieron a 2,16 billones de pesetas[101], cifra que supera en 82.500 millones los ingresos que, por este mismo concepto, se recaudaron el año anterior (cuadro I-33).

Este resultado procede de la enajenación de la participación pública en 14 empresas, tres menos que en 1997, lo que ha supuesto un aumento del ingreso medio por privatización de un 26,2 por 100.

---

[100] Ante las bajas de tasas de inflación y las expectativas de mantenimiento de las mismas se ha considerado que ya no es preciso actualizar las ganancias de capital. Esta medida supondrá un aumento en la liquidación del impuesto, por ejemplo por el importante volumen de fondos de inversión colectiva que existen en España, que deberán tributar por todo su rendimiento sin poder acogerse, desde el 1 de enero de 1999, a los coeficientes de corrección.

[101] Cifras ofrecidas por el Consejo Consultivo de Privatizaciones (CCP): Informe de Actividades-1998.

CUADRO I-33
PRIVATIZACIONES EN ESPAÑA, 1998

Agencia	Sector	Empresa	% vendido en 1998	Tipo de operación	Comprados	Ingresos (millones de ptas.)
SEPI	Siderurgia	Productos tubulares	100	Adjudicación directa	Tubos Reunidos	—
SEPI	Aluminio	Inespal	100	Venta directa (por concurso)	Alcoa	32.384
SEPI	Financiero	Infoleasing	100	Venta directa (por concurso)	Leasing Cataluña (LISCAT)	3.100
SEPI	Energía	ENDESA-98	41,1	OPV	—	1.282.551
SEPI	Ingeniería	INIMA	100	Venta directa (por concurso)	LAIN	625
SEPI	Minería	Grupo Potasas	100	Venta directa (por concurso)	Consorcio: Dead Sea Works, La Seda y Tolsa	17.200
SEPI	Energía	COMEE	100	Subasta	—	1.489
SEPI	Energía	ENAGÁS	9	Venta directa	Gas Natural	14.000
SEPPA	Distribución	Aldeasa	4,96	Venta inmediata o venta en un día	—	—
SEPPA	Telecomunicaciones	Telefónica	0,31	Venta inmediata o venta en un día	—	—
DGPE	Tabacos	Tabacalera	52,4*	OPV	—	286.534
DGPE	Financiero	Argentaria**	28,6	OPV	—	344.972
DGPE	Servicios	SERAUSA	100	Subasta	Áreas, S.A.	*
Ministerio de Fomento	Telecomunicaciones	RETEVISIÓN	30	Subasta	—	*

(*): De los cuales 3,2 por 100 corresponde a la venta de la participación residual de la Sociedad Estatal de Participaciones Patrimoniales.
(**): En el porcentaje de desinversión se incluye la parte que vendió la SEPI en 1998 que ascendía a un 2,45 por 100 y que supuso unos ingresos de 31,8 millones de pesetas.

Fuente: SEPI, Consejo Consultivo de Privatizaciones.

No obstante, las cuantías percibidas por las privatizaciones, durante 1998, fueron bastante dispares. Éstas oscilaron entre el saldo final de Productos Tubulares, que se vendió al precio simbólico de una peseta[102], y los 1,28 billones que se ingresaron por el cuarto tramo de la Oferta Pública de Venta de Acciones (OPV) de Endesa.

Por otro lado, destaca la gran variedad de instrumentos de venta utilizados para las privatizaciones de 1998, desde la

[102] Este precio simbólico compensa la asunción por parte de Tubos Reunidos de la deuda que mantenía la empresa Productos Tubulares.

adjudicación directa hasta la OPV[103], pasando por concursos con convocatoria restringida, subastas y ventas inmediatas[104] (cuadro I-34).

En general, el favorable resultado en términos de ingresos confirmó la buena situación de los mercados bursátiles a lo largo de 1997 y 1998. Además, se puso de manifiesto la aparente fidelidad de los inversores, que ha asegurado el éxito de las colocaciones graduales, o por tramos, de los títulos de las Ofertas Públicas de Venta.

De los 2,16 billones de pesetas ingresados por privatizaciones en 1998, 1,38 billones se obtuvieron de la privatización de empresas pertenecientes a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales[105] (SEPI) (cuadro I-34). Los ingresos de 1998 superaron en un 50,0 por 100, aproximadamente, a los obtenidos por la SEPI en 1997.

Privatizaciones, un 35,0 por 100 del superávit primario

Por su parte, las cuentas públicas también se vieron favorecidas por el proceso privatizador en 1998. Los ingresos derivados de las privatizaciones reforzaron los esfuerzos realizados en términos de consolidación fiscal en los últimos años. El déficit público calculado en términos de Contabilidad Pública ofrece la posibilidad de vincular directamente la reducción del déficit primario de caja no financiero con los ingresos procedentes de las privatizaciones. De

[103] Son ofertas públicas que incluyen un ofrecimiento general para la adquisición de acciones a grupos amplios de inversores de acuerdo con una serie de criterios y procedimientos que, a su vez, deben respetar los principios de concurrencia, transparencia y publicidad.

[104] Las ventas inmediatas realizadas por la SEPPA supusieron la organización de subastas entre bancos para vender en bloque cada una de sus participaciones. Estos bancos tendrían que colocar, posteriormente, los paquetes accionariales entre inversores institucionales en un plazo máximo de veinticuatro horas. Este sistema de venta de acciones también se denomina "*bought deal*" si se realiza con el mercado cerrado y antes de la apertura del día siguiente o "*bookbuilding* acelerado" si se realiza a lo largo de un día completo.

[105] La Sociedad Estatal de Participaciones Industriales se constituyó por el Real Decreto-Ley 5/1995 y se configuró como una sociedad de cartera que agrupaba, por un lado, a Teneo, que desde el año 1992 era el *holding* que aglutinaba todas las empresas del Instituto Nacional de Industria desvinculadas de los Presupuestos Generales del Estado, y por otro lado, a las participaciones del Estado en Repsol, Enagás y Gas Natural, que antes se encontraban bajo control del Instituto Nacional de Hidrocarburos.

CUADRO I-34
RELACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS CON PARTICIPACIÓN MAYORITARIA DE SEPI

Sector de actividad	Empresa	% Participación (Dic. 1997)	% Participación (Dic. 1998)	Procesos de privatización abiertos o previstos*
Aeroespacial	Construcciones Aeronáuticas, S.A. (Casa)	99,3	99,3	✓
Aluminio	Inespal	99,6	—	—
Bienes de equipo	Babcok Wilcox España	100,0	100,0	✓
	Ensa	100,0	100,0	✓
	Imenosa	100,0	100,0	✓
Celulosa	Ence	51,6	51,6	✓
Cons. naval	DCN	100,0	100,0	no
Defensa	Bazán	100,0	100,0	no
	Santa Bárbara	100,0	100,0	✓
Electrónica e informática	Indra	63,3	63,3	✓
Energía	Endesa	38,1	3,0**	—
	Red Eléctrica Española	30,0	30,0	✓
	Comee	100,0	—	—
	Enusa	60,0	60,0	no
Ingeniería	Initec	100,0	100,0	✓
	Inima	100,0	—	—
	TGI	100,0	100,0	✓
Minería	Figadero	100,0	100,0	no
	Grupo Potasas	100,0	—	—
	Hunosa	100,0	100,0	no
	Presur	100,0	100,0	✓
Seguros	Musini	71,6	71,6	✓
Servicios Financieros	Infoinvest	100,0	100,0	no
	Infoleasing	100,0	—	—
	Sodian	60,3	60,3	no
	Sodicaman	51,0	—	—
	Sodiar	51,0	51,0	✓
	Sodiex	61,2	61,2	no
Siderurgia	Productos Tubulares	100,0	—	—
Transporte aéreo	Iberia	94,7	94,7	✓

(*) Los procesos de privatización en los que figura "no" son aquellos cuyas fechas de privatización aún (a diciembre de 1998) no están decididas.

(**) Del 38,19 por 100 desinvertido, un 30,0 por 100 corresponde a la OPV y el 8,19 a la reducción de capital. SEPI mantiene una participación del 3,0 por 100 correspondiente al "*green shoe*".

Fuente: Elaboración propia a partir de SEPI y Consejo Consultivo de Privatizaciones, *Informe de actividades-1998*.

este modo, desde 1996, los ingresos no financieros derivados de las privatizaciones han colaborado en la recuperación del desequilibrio presupuestario primario (cuadro I-35). En 1996, el déficit primario habría sido un 54,6 por 100 mayor de no haber existido los ingresos no financieros derivados de las privatizaciones. En 1997 y 1998, estos ingresos han representado, respectivamente, un 46,3 y un 35,3 por 100 del superávit primario.

En 1998, el ingreso no financiero, en términos de caja, derivado de la enajenación de empresas públicas, ascendió a 784.000 millones de pesetas, y superó en un 9,4 por 100 los ingresos de 1997. No obstante, se observó una diferencia sustancial en cuanto a la ponderación de las dos fuentes principales de ingresos de 1998, respecto a la recaudación del ejercicio anterior. Los ingresos derivados de la aplicación del impuesto de sociedades sobre las plusvalías de las ventas de las empresas públicas alcanzaron un 84,0 por 100 más que en 1997, mientras que los ingresos patrimoniales derivados de la privatización se redujeron un 15,0 por 100.

No obstante, el déficit público relevante a efectos del Protocolo de Déficit Excesivo del Tratado de la Unión Europea es el expresado en términos de Contabilidad Nacional, que computa las ventas de las empresas públicas como una operación de enajenación de activos financieros. En consecuencia, la venta de las empresas públicas sólo tendrá efectos indirectos a la hora de controlar el déficit público en la medida en que se reducen los requerimientos

CUADRO I-35
IMPACTO SOBRE EL DÉFICIT DE LOS INGRESOS POR PRIVATIZACIONES, 1996-1998

Conceptos	1996	1997	1998
Déficit/Superávit primario de caja no financiero (A)	–167,3	1.546,8	2.219,2
Total ingresos no financieros derivados de las privatizaciones (B)	202	716,3	784
Ingresos patrimoniales por enajenación de activos de EEPP	189,9	539,1	457,9
Impuestos directos: plusvalías de privatizaciones	12,1	177,2	326,1
Impacto del ingreso por privatizaciones sobre el déficit/superávit primario (B/A) (en términos porcentuales)	54,6	46,3	35,3

Nota: La IGAE sólo ofrece cifras desagregadas respecto a los ingresos no financieros por privatizaciones a partir de 1996.

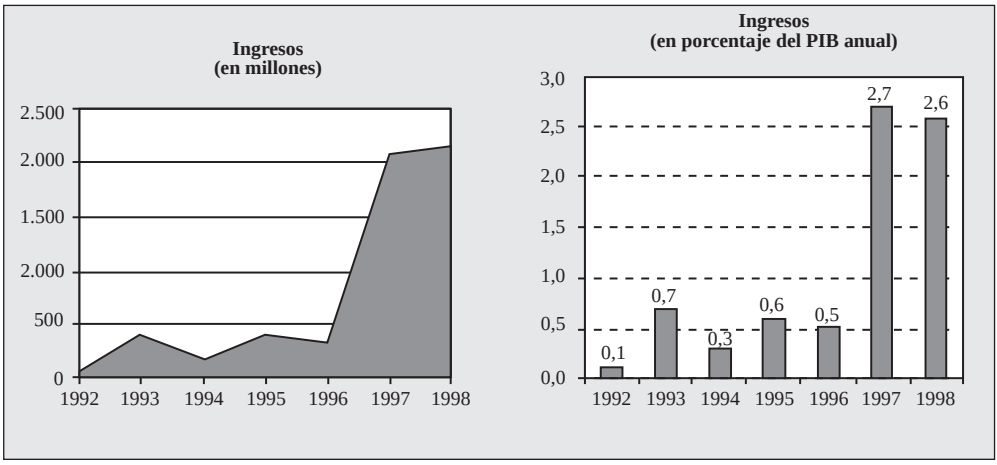
Fuente: Elaboración propia a partir de *Evolución de la Ejecución del Presupuesto del Estado*, IGAE.

de endeudamiento del Estado y, por ende, de sus gastos financieros. De hecho, se estima[106] que la política de privatizaciones ha supuesto un ahorro público financiero de 66.000 millones de pesetas, para los años 1997 y 1998, puesto que parte de los ingresos procedentes de las privatizaciones ha evitado la emisión de nueva deuda pública. Sin duda, este ahorro supondrá una disminución de los servicios futuros de la deuda, prolongando, así, en el tiempo, la reducción del déficit público.

Segundo año de elevados ingresos por privatización

Por último, cabe subrayar el papel jugado por el *"Programa de modernización del sector público empresarial del Estado"*, aprobado en junio de 1996, a la hora de explicar gran parte del auge privatizador de 1998. En los dos años y medio de vigencia de dicho programa, los ingresos por privatizaciones han ascendido a algo más de 4,1 billones de pesetas, cantidad que superó en 2 billones lo ingresado por las privatizaciones desde 1988 hasta junio de 1996. Durante los años 1997 y 1998, las privatizaciones alcanzaron, en término medio, un 2,65 por 100 del PIB, mientras que entre 1992 y 1996, representaron un 0,4 por 100 del PIB de promedio anual (gráfico I-15).

GRÁFICO I-15
INGRESOS POR PRIVATIZACIONES, 1992-1998



Fuente: Consejo Consultivo de Privatizaciones, *Informe de actividades-1998.*

[106] Informe sobre la política de reformas estructurales de la economía española presentado por la Secretaría de Estado de Economía al Congreso el 4 de marzo de 1999.

El cambio a lo largo de 1997 y 1998 no fue sólo cuantitativo, sino que, además, se introdujeron modificaciones cualitativas que aumentaron la eficacia de la política de privatizaciones[107]. Por un lado, se potenció un sistema de garantías a través de medidas como la puesta en marcha del Consejo Consultivo de Privatizaciones (CCP). El CCP se creó con la función principal de dictaminar sobre el respeto de los principios de publicidad, trasparencia y concurrencia en los procesos de enajenación de las empresas públicas. Por otro lado, en 1997, se transmitieron todos los derechos y obligaciones de la Agencia Industrial del Estado a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), hecho que desvinculó definitivamente las empresas públicas industriales deficitarias de los Presupuestos Generales de Estado. Por último, se introdujeron una serie de novedades en la política de venta de las empresas públicas, entre las que destaca la identificación explícita de los principios que deben respetar las privatizaciones y la reducción de los conflictos de intereses, al hacer recaer las principales decisiones en los agentes gestores de las privatizaciones, independientes de los órganos de dirección de las empresas.

Privatizaciones: en busca de la eficiencia

A pesar de que la enajenación de la participación pública en el sector empresarial ha generado altos ingresos, existe todavía margen para aumentar la eficiencia global de las privatizaciones, en particular, de las realizadas a través de OPV. La eficiencia de la venta de las empresas estatales a través de los mercados bursátiles está afectada tanto por costes indirectos como directos.

Los costes indirectos cuyo componente básico es el "premio bursátil"[108], junto con los costes derivados de los incentivos a favor de los inversores minoristas, como son los descuentos explícitos, los bonos de fidelidad o las garantías de cotización, llevaron a que

[107] Ver CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 1997* (págs. 147 y ss.).

[108] El premio bursátil de una emisión se obtiene calculando la desviación que experimenta el valor teórico del título, es decir, el que le corresponde al calcular el valor presente de la corriente de beneficios esperada si la empresa permanece bajo propiedad pública, y el valor que le otorga el mercado de valores en los primeros días de cotización tras la OPV. En los primeros tramos de las OPV se han registrado premios bursátiles mayores que en las OPV subsiguientes; por tanto, las ventas a través de tramos parciales, y el hecho de que algunas empresas ya cotizasen en los mercados de valores antes de su privatización, han minorado el impacto del premio bursátil sobre los ingresos por privatización.

el Estado renunciase a cerca de un 5,0 por 100 de los ingresos por privatizaciones entre junio de 1996 hasta finales de 1998. No obstante, se potenció el denominado "capitalismo popular", y se podría considerar que el ingreso cesante que sufrió el Estado se redistribuyó en favor de los inversores minoristas. Estos últimos, por otro lado, aumentaron en número entre 1997 y 1998, ascendiendo a 1.077.402 en promedio anual, es decir, más del triple que en el periodo 1988-1996.

Los costes directos de las OPV, esto es, los gastos en publicidad, los comerciales, las tasas legales, corretajes, pólizas y las comisiones por dirección, aseguramiento y colocación, entre otros, representaron cerca de un 4,0 por 100 de los ingresos por privatizaciones, en el periodo mencionado.

7. UNIÓN EUROPEA

El principal acontecimiento registrado en mucho tiempo en el ámbito de la construcción europea, el nacimiento del euro, tuvo lugar en 1998. Durante el año todos los Estados miembros de la Unión, incluso los que no participan desde el 1 de enero de 1999 en la Unión Monetaria, consolidaron los objetivos de convergencia nominal que han marcado profundamente su política económica desde que se aprobó el Tratado de Maastricht. Las novedades no se han restringido al ámbito monetario. Buena parte de la discusión presupuestaria para el periodo 2000-2006, la *Agenda 2000*, ha tenido lugar en 1998 aunque el acuerdo se haya cerrado definitivamente en 1999. Otras políticas, como la recién creada Política Europea de Empleo, en su primer año de vida, u otras más veteranas como la Política Agrícola Común, en fase de profunda reforma, han centrado también buena parte de la atención. Finalmente, el Tratado de Amsterdam, aprobado en 1997, ha entrado en vigor el 1 de mayo de 1999.

7.1. Once Estados en el euro

Si 1997 fue el año de la convergencia nominal general, el ejercicio en el que una mayoría de países consiguió que sus economías cumplieran los requisitos de convergencia, 1998 ha sido el año de la consolidación de la situación alcanzada y el de la ultimación de los detalles necesarios para acceder a la tercera fase de la

Unión Económica y Monetaria (UEM), como ha ocurrido el 1 de enero de 1999.

7.1.1. **1 euro = 166,386 pesetas**

En 1998 se ha continuado por el camino afianzado en los últimos años, y muy en particular en el anterior. Tal y como se señalaba en la última Memoria, 1997 fue el año de la consolidación definitiva de la convergencia nominal de una mayoría de países, en gran medida gracias al esfuerzo de consolidación presupuestario y de control de precios realizado, y debido también al buen ritmo de crecimiento económico registrado en el conjunto de la Unión y en cada uno de los Estados miembros.

Once Estados en el euro

En marzo de 1998 la Comisión Europea ratificó esta mejoría proponiendo formalmente la puesta en funcionamiento de la Unión Monetaria con la participación de Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Portugal[109]. Los únicos países que no participan en el euro son Grecia y aquellos que se han autoexcluido.

Durante 1998, como en 1997, los principales objetivos en materia económica que la Comisión Europea tenía previstos en su agenda se cumplieron en gran medida. Estos han sido esencialmente una continuación de los del año anterior, que consistieron en cerrar los preparativos del euro, fortalecer la disciplina financiera a escala comunitaria y en cada Estado miembro, impedir la competencia fiscal entre los Estados miembros, reforzar la lucha contra el fraude fiscal, y aprobar un programa de medidas a escala europea contra el desempleo.

En cuanto a la evolución de los principales indicadores económicos, en un contexto marcado por la obligación de mantener las economías equilibradas para asegurar un acceso al euro sin sobresaltos pero bajo los primeros efectos de la crisis internacional, todas las economías prácticamente repitieron los buenos resultados del año anterior (cuadro I-36), considerando como base el año

[109] Informe de la Comisión Europea, Euro 1999, sobre la convergencia y correspondiente recomendación con vistas a la transición a la tercera fase de la unión económica y monetaria. 25 de marzo de 1998.

CUADRO I-36
INDICADORES ECONÓMICOS Y CONVERGENCIA EN LA UE EN 1998

Estados miembros	PIB	La convergencia					
		Inflación (media)	Interés LP (media)	Déficit Público (% PIB)	Deuda Pública (% PIB)	Paro (%)	Balanza corriente (% PIB)
Alemania	2,8	0,6	4,5	2,1	61,0	9,4	–0,1
Austria	3,3	0,8	4,6	2,1	63,1	4,4	–1,8
Bélgica	2,9	0,9	4,6	1,3	117,3	8,8	4,3
España	**3,8**	**1,8**	**4,7**	**1,8**	**65,6**	**18,8**	**–0,2**
Finlandia	5,3	1,4	4,7	–1,0	49,6	11,4	5,9
Francia	3,2	0,7	4,5	2,9	58,5	11,9	3,0
Holanda	3,7	1,8	4,5	0,9	67,7	4,0	6,5
Irlanda	11,9	2,1	4,7	–2,3	52,1	7,8	3,6
Italia	1,4	2,0	4,8	2,7	118,7	12,2	2,1
Luxemburgo	5,7	1,0	4,6	–2,1	6,7	2,8	18,7
Portugal	4,0	2,2	4,4	2,3	57,8	4,9	–2,3
Zona euro	3,0	1,4	—	2,1	73,4	10,9	1,7
Dinamarca	2,7	1,3	4,6	–0,8	58,1	3,1	–1,2
Grecia	3,7	4,5	—	2,4	106,5	9,6	–2,6
Reino Unido	2,3	1,5	5,4	–0,6	49,4	6,3	–0,3
Suecia	2,9	1,0	4,9	–2,0	75,2	8,2	1,1
UE-15	2,9	1,5	—	1,5	69,7	10,0	1,2

Fuente: Comisión Europea. *Informe de primavera*, marzo de 1999.

natural, aunque en los últimos trimestres de 1998 y comienzo de 1999 se comenzaron a detectar ciertos síntomas de ralentización[110].

España creció más que la media

En España, durante 1998 la evolución de los indicadores económicos que configuraban los criterios de convergencia nominal fue positiva, en el sentido de que se progresó en la contención del déficit público y sobre todo en la reducción y aproximación de los tipos de interés al nivel de los países centrales europeos, si bien se comenzaron a producir problemas para controlar la reducción del índice de crecimiento de los precios, e incluso éste rebotó al alza en los primeros meses de 1999[111]. Este hecho, el mantenimiento de un importante diferencial nacional de inflación a pesar de estar en el euro, que proyecta dudas sobre las posibilidades de mejorar la

[110] Ver apartado 2 del capítulo I.

[111] Ver apartado 5.1. del capítulo I.

competitividad de la economía española, en combinación con algunas críticas sobre la sostenibilidad del déficit presupuestario español si el ciclo económico invierte su tendencia, constituyen las principales incertidumbres a las que se enfrenta la economía española en su primer año en la moneda única.

En 1999 se ralentiza el crecimiento

Al cierre de esta Memoria, ya en 1999, en su Informe de Primavera, la Comisión Europea ha revisado levemente a la baja las previsiones de crecimiento que hizo en el otoño de 1998. Así, la previsión de crecimiento para toda el área euro en 1999 se sitúa en un 2,2 por 100, frente al 2,6 por 100 que se estimó en otoño (la previsión de otoño de 1998 fue también inferior a la del Informe de Primavera de 1998). La Comisión cree que subestimó el impacto negativo de la crisis internacional que afecta especialmente al sector industrial y al exterior, aunque confía en que el consumo privado y la mejora gradual del contexto internacional permitan que en 1999 sólo se registre una moderación del ritmo de crecimiento, para que la zona euro vuelva a crecer en el año 2000 en torno a un 2,7 por 100. El PIB español crecerá en 1999 un 3,3 por 100 y en el año 2000 un 3,5 (cuadro I-37). Sin embargo, no todas las economías de la zona euro han crecido como la española. Algunas tan importantes como Alemania o Italia registraron tasas de crecimiento intertrimestrales negativas en el último trimestre de 1998.

Es necesaria una mayor coordinación económica

En cuanto a las recomendaciones sobre política económica realizadas en 1998, y con vistas ya a 1999, la Comisión cree necesario coordinar mejor las políticas económicas de los quince. En su opinión, algunos países deben vigilar con más atención sus cuentas públicas, al borde de déficit mayores de los deseados, y otros deben ser más ambiciosos a la hora de plantearse objetivos de reducción de déficit. España no entra en ninguna de las dos categorías anteriores, si bien debe estudiar con atención la sostenibilidad financiera de su sistema de pensiones, al tiempo que debe invertir la peligrosa tendencia a reducir la inversión pública en infraestructuras e investigación y desarrollo (I+D), que puede estar afectando a su capacidad de crecimiento. En nuestro país se echan en falta también reformas estructurales en áreas como el control de las ayudas públicas y la eliminación de barreras a la creación de nuevas empresas.

En este sentido, durante 1998 cobró fuerza en toda Europa la idea de que, una vez satisfechos los criterios de convergencia

CUADRO I-37
REVISIÓN DE LAS PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO EN LA ZONA EURO

Estados miembros	Crecimiento económico				Inflación (*)			
	Octubre 98		Marzo 99		Octubre 98		Marzo 99	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Alemania	2,2	2,6	1,7	2,4	1,1	1,5	0,7	1,3
Austria	2,8	3,0	2,3	2,7	1,3	1,5	1,1	1,3
Bélgica	2,5	2,7	1,9	2,5	1,4	1,5	1,0	1,3
España	**3,6**	**3,5**	**3,3**	**3,5**	**2,1**	**2,1**	**1,8**	**1,9**
Finlandia	3,4	2,9	3,7	3,9	1,6	1,9	1,0	1,1
Francia	2,6	2,8	2,3	2,7	1,2	1,4	0,5	1,1
Holanda	2,7	3,0	2,3	2,7	2,3	2,3	1,8	1,8
Irlanda	8,2	9,0	9,3	8,6	3,3	3,3	2,2	2,7
Italia	2,1	2,5	1,6	2,3	2,0	1,9	1,8	1,9
Luxemburgo	3,8	4,3	3,2	4,1	1,7	1,7	0,7	1,2
Portugal	3,4	3,6	3,2	3,3	2,4	2,1	2,2	2,1
EUR-11	**2,6**	**2,9**	**2,2**	**2,7**	**1,6**	**1,7**	**1,2**	**1,5**
Dinamarca	1,9	2,1	1,7	2,0	2,4	2,2	2,3	2,2
Grecia	3,5	3,8	3,4	3,6	2,9	2,4	2,5	2,2
Reino Unido	1,3	2,1	1,1	2,3	2,2	2,0	2,0	2,0
Suecia	2,8	3,0	2,2	2,7	1,8	2,2	0,7	1,0
UE-15	**2,4**	**2,8**	**2,1**	**2,7**	**1,7**	**1,8**	**1,3**	**1,6**

(*) Deflactor del Consumo Privado.

Fuente: Comisión Europea.

nominal en una mayoría de economías, y asumiendo los costes en materia de crecimiento que este esfuerzo podía haber generado, había llegado la hora de poner en marcha políticas de demanda destinadas a incentivar y hacer más intensivo en empleo el crecimiento económico. Por esta razón se multiplicaron las voces que solicitaban una revisión de los criterios de actuación del Banco Central Europeo (BCE), revisando sus estatutos para situar el objetivo de creación de empleo al mismo nivel que el de contención de precios.

Descenso continuado de los tipos de interés

En cuanto a los tipos de interés, todo el año 1998 se ha caracterizado por descensos generalizados con el objetivo de aproximarse a la tasa de convergencia marcada por el nivel vigente en Alemania tanto a corto como a largo plazo. A medida que avanzaba el calendario, y a pesar de que en algunos momentos las expectativas, finalmente infundadas, de elevación de los ritmos de crecimiento

de las economías europeas apuntaban hacia una posible convergencia al 31 de diciembre de todos los tipos de interés de la zona euro en niveles superiores a los que se han materializado de hecho, se fue reduciendo el nivel esperado de convergencia hasta llegar al 3,0 por 100, tipo de referencia marcado por el BCE para el comienzo de la UEM, más de medio punto por debajo de la mayoría de previsiones realizadas tan sólo seis meses antes.

En España, además, el descenso de los tipos de referencia se vio reflejado en los tipos de interés de los diferentes mercados financieros. Por ejemplo, los tipos de interés hipotecarios no sólo alcanzaron mínimos históricos, sino que se convirtieron en los más bajos de Europa antes del comienzo de la UEM, al final de 1998, culminando un proceso de descenso de casi diez puntos porcentuales en pocos años.

Para llegar a esta situación, el BCE, un mes antes del inicio de la tercera fase de la UEM, adoptó lo que se puede considerar como su primera decisión en la definición de los tipos de interés, materializada en la mencionada bajada generalizada de todos los países miembros, salvo Italia que lo hizo poco después, hasta el 3,0 por 100. Con esta decisión, acordada en el Consejo de Gobierno del 1 de diciembre de 1998, se encontró un punto de consenso entre todos los bancos centrales y el Comité Ejecutivo del BCE, al tiempo que se evitaba un marco político caracterizado por las demandas desde los Estados miembros de descensos de tipos.

7.1.2. **Últimos preparativos para el euro**

Pocos días después de que la Comisión Europea decidiera finalmente qué países proponía para acceder al euro, el Consejo de Ministros de Economía y Hacienda (ECOFIN) del 1 de mayo de 1998, previo al Consejo Europeo del Euro, acordó derogar los procedimientos por déficit excesivo adoptados tiempo atrás, decisión de la que se beneficiaron todos los países ya preseleccionados para participar en la UEM además del Reino Unido y Suecia debido a que todos ellos ya cumplían las exigencias en esta materia.

Consejo Europeo del Euro

El día 2 de mayo, el Consejo Europeo se reunió también en Bruselas en la Cumbre conocida como *Consejo del Euro* y, una vez que el Parlamento Europeo emitió ese mismo día un dictamen favorable a la propuesta de la Comisión, decidió que esos once

Estados miembros de la Unión Europea participaran a partir del 1 de enero de 1999 en la tercera fase del proceso de Unión Económica y Monetaria.

Una vez adoptada formalmente esta decisión comenzaron a funcionar todas las estructuras diseñadas para el euro. Así, pronto se reunió por primera vez el órgano de carácter informal encargado de coordinar el acceso a la tercera fase de la UEM, el Euro-11, creado en el Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997[112], y al que sólo serán invitados los países que no formen parte de la UEM cuando se analicen cuestiones que les afecten, como el modelo de relaciones del euro con las monedas del nuevo mecanismo de tipos de cambio. En esta reunión inicial, los ministros de economía de los once y el presidente de la Comisión Europea comenzaron a trabajar sobre las perspectivas económicas de la zona euro, la gestión en común de la moneda única, la puesta en marcha de los presupuestos para 1998 y la preparación de los relativos a 1999. Los programas de convergencia establecen para 1999 un déficit público medio de los quince en torno al 2 por 100 del PIB, si bien la Comisión Europea estimó entonces que en las condiciones vigentes de aceleración del crecimiento éste no debería superar el 1,5 por 100, por lo que espera que se aproveche la coyuntura para reducir este desequilibrio incluso por debajo de los objetivos señalados. En principio, el Euro-11 se reunirá cada vez que lo haga el ECOFIN, antes del mismo, y si la presidencia de turno recae sobre un Estado que no forma parte de este foro, su presidencia quedará, como en esta ocasión, bajo la responsabilidad del que la vaya a ejercer en el siguiente semestre, esta vez, Austria.

El Consejo Europeo con el que se puso fin a la presidencia británica del primer semestre de 1998, se celebró en el mes de junio en Cardiff, centrándose en la discusión acerca de cómo avanzar en la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y en la futura aportación de cada uno de éstos al Presupuesto comunitario. En esta reunión, Alemania insistió en su deseo de reducir su contribución al mismo.

Nace una gran Bolsa europea

Los efectos de la creación del euro se fueron acelerando a medida que avanzaba el año, como se esperaba, siendo especialmente

[112] El llamado Euro-X.

significativos los registrados por los mercados financieros y de capitales. Así, en julio las Bolsas de Francfort y Londres firmaron una alianza que debe servir en el futuro para crear una gran Bolsa denominada en euros. Este acuerdo contempla la creación de un índice de referencia calculado a partir de un grupo de cotización de unas 300 empresas. La Bolsa de Madrid se sumó a este acuerdo en el mes de noviembre. La viabilidad futura de este acuerdo dependerá en gran medida de que otras Bolsas como las de Amsterdam y París se adhieran al mismo. En este sentido, ya en 1999, parecía inminente la firma de un acuerdo de creación de un único mercado por estas Bolsas además de las de Bruselas, Milán, y Suiza, aunque todavía restarían algunas importantes por sumarse al acuerdo, como la de Luxemburgo. De ser así, los inversores europeos y los españoles se beneficiarán de una Bolsa con una oferta muy superior a la actual, con más liquidez y profundidad, y con menores costes de transacción. En cualquier caso, parece que las Bolsas nacionales seguirán existiendo máxime si cada vez son más las Pymes que cotizan en las mismas. No en vano, según el Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas[113], existen hasta 20.000 Pymes que podrían salir a Bolsa en toda la Unión Europea.

Temor a la crisis asiática

Una vez encauzados los preparativos del euro, el ECOFIN centró buena parte de su atención durante la segunda mitad del año en la crisis financiera que está sacudiendo los mercados en Asia, Rusia e Iberoamérica. En octubre de 1998, el Fondo Monetario Internacional (FMI) en su informe trimestral, rebajó su previsión de crecimiento mundial para 1999 en 1,2 puntos, desde el 3,7 por 100 previsto en mayo hasta el 2,5 por 100. A pesar de ello, el Consejo de Gobierno del BCE reconoció ese mismo mes que si bien la crisis internacional tendría un efecto ralentizador en la economía mundial, su impacto sobre el crecimiento europeo sería limitado.

La Comisión Europea presentó entonces el denominado Informe de Otoño en el que recoge sus previsiones económicas. Como se decía antes, las previsiones de crecimiento del Informe de Primavera presentado ya en 1999 son todavía más moderadas. En la actualiza-

[113] Dictamen del Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas sobre la Comunicación de la Comisión: *Mercados europeos de capital para las pequeñas y medianas empresas: perspectivas y posibles obstáculos al progreso,* Bruselas, 28-5-1998.

ción presentada en otoño de 1998 de las mismas se comprueba, por primera vez, la repercusión negativa que se espera que la crisis financiera internacional tenga sobre Europa. Así, si la Comisión Europea pronosticó en mayo de 1998 un crecimiento del PIB en 1999 de un 3,0 por 100, en octubre este crecimiento esperado se redujo al 2,4 por 100. Italia y el Reino Unido, los países más afectados por la crisis, crecerán 0,9 puntos porcentuales menos de lo previsto en primavera, seguidos de Alemania, 0,7 menos, y de Francia, 0,5 menos. En relación a España, la reducción del crecimiento esperado sólo fue de una décima, el 3,6 por 100, aunque la Comisión prevé que el desempleo se reduzca a menor ritmo que en años anteriores situándose al final de 1999 en un 17,2 por 100 de la población activa.

Además, durante los meses del segundo semestre se pusieron en marcha diferentes programas promovidos por la Comisión, como los destinados a luchar contra la falsificación de billetes y monedas en euros o contra el blanqueo de capitales o lavado de dinero negro. Más adelante se repasan las iniciativas de carácter fiscal con la finalidad de evitar la evasión y de armonizar la tributación de capitales en la Unión Europea.

Ley Paraguas del euro

En España, el Consejo de Ministros aprobó en el mes de septiembre de 1998, la remisión a las Cortes del Proyecto de Ley de Introducción del euro, conocido como *Ley Paraguas*, y que fue objeto de Dictamen por propia iniciativa por el CES[114]. La Ley se aprobó en el mes de diciembre[115]. El CES valoró positivamente este Proyecto de Ley porque contribuye a aclarar determinados aspectos de orden práctico que la normativa comunitaria no desarrolla.

Con esta Ley se pretende adecuar el ordenamiento interno español a la introducción del euro, a la vez que se trata de facilitar a la población el uso de la nueva moneda, y el conocimiento de los mecanismos de coexistencia con la peseta durante el periodo transitorio, procurando un tránsito lo más equilibrado posible al euro. Desde el 1 de enero de 1999 la moneda del sistema monetario español es el euro, aunque se podrá seguir utilizando la peseta

[114] Dictamen del CES 9/1998, de 21 de octubre, sobre el Anteproyecto de Ley de Introducción del Euro.

[115] Ley 46/1998, de 17 diciembre, sobre Introducción del euro. Ley Orgánica 10/1998, de 17 de diciembre, complementaria de la Ley sobre Introducción del Euro. BOE de 18 de diciembre.

como unidad de cuenta y medio de pago hasta el 31 de diciembre del 2001. A partir de entonces ya no podrá ser utilizada como unidad de cuenta, aunque las monedas y billetes seguirán siendo de curso legal hasta el 30 de junio del 2002.

El canje de billetes y monedas en pesetas por monedas y billetes en euros se realizará durante el periodo comprendido entre el 1 de enero del 2002 y el 30 de junio de ese mismo año, sin que se puedan realizar cambios inversos. Los cambios se realizarán en el Banco de España, Bancos, Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito sin que se puedan cobrar comisiones por dicho servicio.

Esta Ley establece cómo deberá realizarse la conversión de la cifra del capital social de las empresas, de los valores integrantes de una emisión de renta fija, de las cuentas abiertas en entidades de crédito y de la Deuda Pública. También prevé cómo se realizarán durante el periodo transitorio los contratos y actos administrativos. Mientras dure esta fase los instrumentos jurídicos que expresen importes monetarios se podrán denominar en euros o en pesetas, siempre que las partes así lo acuerden.

Conversión gradual de precios a euros

La *Ley Paraguas* establece también que el tipo de interés del mercado interbancario a un año (Mibor), para los préstamos hipotecarios vigentes a partir del 1 de enero de 1999, se seguirá calculando y publicando mientras concurran los requisitos técnicos necesarios. En caso de no poder ser posible su elaboración, el Ministro de Economía y Hacienda quedará facultado para determinar una nueva fórmula o establecer el tipo de referencia que sustituya al Mibor por Ley. Si se hiciera así, la Ley no contempla la posibilidad de reclamación de aplicación de tipos sustitutivos o de tipos aplicables por defecto del inicialmente pactado por las partes, ni la modificación, alteración o extinción unilateral del préstamo. En todo el resto de operaciones financieras que utilicen como referencia el Mibor, si su cálculo deja de ser posible por haber perdido toda significación financiera, y siempre que las partes no hayan pactado un tipo sustitutivo, se aplicará el tipo de interés más parecido.

La Ley especifica cómo se realizarán todas las operaciones de conversión de pesetas al euro, estableciendo el procedimiento de redondeo. También establece que la redenominación opcional del capital social de las empresas durante el periodo transitorio se rea-

lizará aplicando a la cifra de capital social el tipo de conversión peseta/euro y redondeando la cantidad resultante al segundo decimal. La Ley establece todo el procedimiento administrativo y mercantil que contempla la elevación de la operación a escritura pública, así como su inscripción en el Registro Mercantil.

Las pensiones se convertirán automáticamente a euros a partir del 1 de enero del 2002, lo cual no debe impedir que antes de esta fecha los pensionistas reciban información sobre su pensión en euros y pesetas.

En materia fiscal, la *Ley Paraguas* se complementa con otras actuaciones, como el Plan de Adaptación al Euro de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, presentado en el mes de julio. El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) no se declarará en euros hasta el año 2002, aunque se podrán declarar otros impuestos en euros antes, desde el inicio del periodo transitorio, como el Impuesto de Sociedades, el IVA o el Documento Único Aduanero.

Contabilidad en euros

El Gobierno aprobó también, antes del final del año, el Real Decreto[116] que contiene las normas contables sobre la introducción del euro, basado en gran medida en las recomendaciones y trabajos del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC).

El Informe Anual de la Federación Bancaria Europea[117], aparecido en el mes de junio de 1998, recoge el Código de Conducta del Euribor, tipo de interés del euro en el mercado interbancario de la UEM, para las entidades financieras que contribuirán a la determinación del mismo. El número de entidades financieras, las más activas en el mercado interbancario de la Unión y que serán las que definan el tipo de interés de oferta de los depósitos interbancarios, es de 64, de las que 5 son españolas, si bien la lista se revisará anualmente. Este tipo, que contará con dos decimales, será el de cotización del sistema TARGET y el de los depósitos *overnight* del euro, el llamado Eonia.

---

[116] RD 2814/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueban las Normas sobre los aspectos contables de la introducción del euro. BOE de 24 de diciembre.

[117] Banking Federation of European Union: *Annual Report 1998.*

Efecto 2000

Las empresas, entidades financieras y Administraciones Públicas han ido acelerando sus preparativos para adaptarse al euro, en muchas ocasiones, y en particular en lo referente a sus sistemas informáticos, en combinación con el denominado *efecto 2000*, para prevenir los posibles efectos del uso generalizado de aplicaciones que computan el tiempo utilizando sólo dos dígitos (19XX). En este sentido, el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC) ha recomendado aplicar el mismo tratamiento contable a ambas cuestiones.

7.1.3. **El Banco Central Europeo comienza a trabajar**

El ECOFIN del 1 de mayo de 1998, previo al Consejo Europeo del Euro[118], decidió la presidencia del BCE y la composición de los órganos de Gobierno del BCE, recayendo la responsabilidad de presidirlo sobre el presidente del Instituto Monetario Europeo (IME), el holandés Wim Duisemberg, con el compromiso, al parecer, de limitar su mandato a cuatro años, cerrando definitivamente la polémica desatada entre Alemania y Francia a este respecto, al abrir la posibilidad de que haya un próximo presidente francés del BCE dentro de cuatro años, cuatro antes de los ocho que prevé el Tratado de la Unión Europea. En cualquier caso, si el Reino Unido se incorpora al euro en el año 2002, será necesario modificar de nuevo este reparto de responsabilidades en el seno del BCE.

Estrategia de política monetaria

El Comité Ejecutivo del BCE se reunió por primera vez el 2 de junio de 1998, decidiendo la distribución de responsabilidades por áreas de trabajo para cada uno de sus miembros. Pocos días después se celebró la primera reunión del Consejo de Gobierno del BCE y se inauguró formalmente el BCE y el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). La agenda de todas estas primeras reuniones centró en cuestiones operativas internas, en las aportaciones de capital de cada uno de los Estados que participan en la UEM y en los criterios para decidir su cuantía, en el desarrollo del sistema de pagos TARGET, y en la definición de lo que será la política monetaria en la zona euro.

El Consejo de Gobierno del BCE determinó en el otoño de 1998 la estrategia de política monetaria de la zona euro, definiendo como

[118] Ver apartado 7.1.1. del capítulo I.

principal objetivo la estabilidad de precios, que quedó cuantitativamente establecida por el Consejo de Gobierno como un incremento interanual del IPC armonizado del área euro inferior al 2,0 por 100, sin establecer un límite mínimo, aunque se considera que la deflación también va en contra de la estabilidad de precios. También se definirá un valor de referencia para el crecimiento de un agregado monetario amplio de la zona euro, además de otros indicadores que se tendrán en cuenta, por lo que el BCE llevará a cabo entonces una estrategia de control monetario mixta. El coeficiente de caja de cumplimiento mensual de las entidades financieras del área euro será del 2,0 por 100 de sus pasivos computables, permitiéndose una deducción general de 100.000 euros.

Presiones políticas para reducir los tipos de interés

Los días 24 y 25 de octubre se celebró una Cumbre extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, la Cumbre de Pörtschach, en la que se comenzaron a discutir, en presencia de los nuevos primeros ministros de Alemania e Italia, cuestiones de tanta transcendencia como el próximo paquete presupuestario, la ampliación de la Unión, la representación exterior de los países de la Unión Europea (en el ámbito monetario, frente al G-7, FMI, etc.), o las políticas fiscales y de empleo. También se abogó por una mayor coordinación de las políticas económicas de los quince, y no sólo en el terreno monetario, con el objeto de maximizar el crecimiento para generar todo el empleo posible. En este contexto, ante la evidencia de que la inflación parecía estar definitivamente controlada, los mandatarios europeos comenzaron a presionar a las autoridades monetarias para que se recortaran los tipos de interés con el objeto de estimular el crecimiento. El BCE no tardó en mostrar su incomodidad ante lo que consideró como una injerencia en sus competencias, mientras comenzaba a comprobarse que no va ser fácil establecer un diálogo fluido y sosegado entre el BCE y los Gobiernos.

7.1.4. **1 de enero de 1999: nace el euro**

En un contexto económico y financiero claramente confiado respecto al éxito del nacimiento del euro, como se apuntaba antes, a propuesta de la Comisión Europea y tras consultar al BCE, el 31 de diciembre de 1998 el ECOFIN fijó irrevocablemente los tipos de cambio entre el euro y las 11 monedas nacionales a las que sustituye, dejando para siempre el valor de un euro en el equivalente a

166,386 pesetas. Ese mismo día se establecieron también los tipos centrales del euro respecto a las monedas que no forman parte de la Unión Monetaria.

El euro se deprecia

El euro comenzó a cotizar en una mayoría de mercados financieros el día 4 de enero de 1999. Desde un principio no se registraron diferencias significativas en los tipos de interés aplicados en las principales plazas de negociación. A pesar de un leve movimiento apreciador inicial, el euro se ha ido paulatinamente depreciando frente al dólar, tendencia que se mantiene a la hora de cerrar esta Memoria. Así, a partir del valor inicial de 1,17 dólares por euro, se ha llegado en el mes de mayo de 1999 a niveles inferiores a 1,06 dólares por euro. Ello se debe esencialmente a la diferente posición en el ciclo que ocupan la economía americana, más adelantada, y la europea, en un momento de debilidad manifiesta, en combinación con las expectativas dominantes en estos primeros meses de existencia del euro de subidas de tipos de interés en los Estados Unidos junto a bajadas en Europa, tal y como ha ratificado la realidad con el paso del tiempo. El conflicto armado en Yugoslavia puede haber afectado también a la cotización del euro en los mercados internacionales de divisas.

Ya en 1999, bajo Presidencia alemana, y con el euro plenamente operativo, la atención del ECOFIN y del Euro-11 se ha centrado en cuestiones como la posible repercusión de la crisis financiera internacional sobre Europa. Por esta razón, y ante la evidencia de que el crecimiento esperado para el conjunto de la Unión Europea se debía ver de alguna manera afectado por este hecho, el ECOFIN, y muy en particular el ministro alemán de finanzas Oskar Lafontaine, reclamaron insistentemente al Banco Central Europeo una reducción de tipos. No en vano la presidencia alemana se planteó como uno de sus principales objetivos la creación de empleo, para lo cual se estimaba necesario compensar los esfuerzos realizados en las políticas financieras y salariales nacionales con una política monetaria europea más laxa.

El BCE baja tipos al 2,5 a principios de 1999

A pesar de la reiteración de estas demandas y de la consecución de mínimos históricos de inflación (con un IPC medio del 0,8 por 100 en la zona euro, no obstante un peor comportamiento en países como España en marzo de 1999), el BCE no recortó los tipos de intervención hasta el mes de abril, reduciendo medio punto, para

dejar el tipo de intervención en un 2,5 por 100. Aunque esta reducción era necesaria para contribuir a compensar los efectos recesivos de la crisis internacional, las continuas demandas de algunos gobiernos entorpecían la adopción de tal decisión. En este sentido, la dimisión de Oskar Lafontaine, en marzo de 1999, habría dejado vía libre al BCE para proceder a tal recorte sin comprometer su credibilidad.

Programa de estabilidad español para 1999

Los once países que en el mes de marzo de 1998 se convirtieron en candidatos formales para el euro debían presentar antes del final del año, en cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y para poder seguir optando al Fondo de Cohesión, un Programa de Estabilidad para el periodo 1999-2002. El Gobierno español aprobó en diciembre de 1998 su Programa, que contempla un objetivo de crecimiento medio del PIB (del año 2000 al 2002) del 3,3 por 100 en su escenario central, un ligero superávit presupuestario en el año 2002 en el mismo escenario (un 0,8 de déficit en el peor escenario previsto). En materia de precios no se prevén aumentos por encima del 2,0 por 100 para todo el periodo, tal y como ha marcado como objetivo el BCE, aunque de hecho en marzo y abril de 1999 la tasa interanual superó ese límite. En cuanto a la convergencia real, se espera que al final del periodo la renta media española sea un 82,0 por 100 de la de la Unión Europea (el 78,5 por 100 en 1998). Estos Programas se deben presentar anualmente y han de contener el presupuesto del año corriente y al menos los de tres años más. Los países que no forman parte del euro deben presentar a su vez Programas de Convergencia. En el caso de que decidan participar en la Unión Monetaria deberán presentar también un Programa de Estabilidad en los seis meses siguientes a la fecha en la que el Consejo adopte la decisión sobre su participación en la moneda única (cuadro I-38).

En el mes de marzo de 1999 la Comisión Europea examinó todos los Programas y presentó sus recomendaciones al Consejo. En relación a España, la Comisión estima que el objetivo presupuestario será suficiente para mantener el déficit por debajo del 3,0 por 100 incluso en situaciones imprevistas que no correspondan con la situación cíclica proyectada. Sin embargo, se recomienda mejorar la coordinación presupuestaria entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos y sugiere que se realicen reformas suplementarias del sistema de pensiones. Los Programas de Alemania y Francia no han recibido la misma

CUADRO I-38
PREVISIONES DE LOS PROGRAMAS DE ESTABILIDAD

Países	1999	2000	2001
	Crecimiento del PIB		
España	3,8	3,3	3,3
Francia	2,4-2,7	2,5-3,0	2,5-3,0
Alemania	2,0	2,5	2,5
Italia	2,5	2,8	2,9
	Déficit público sobre PIB		
España	1,6	1,0	0,4
Francia	2,3	1,7-2,0	1,2-1,6
Alemania	2,0	2,0	1,5
Italia	2,0	1,5	1,0
	Deuda pública sobre PIB		
España	66,4	64,3	61,9
Francia	58,7-58,9	58,5-59,0	57,9-58,8
Alemania	61,0	61,0	60,5
Italia	114,6	110,9	107,0

Fuente: Elaboración propia.

acogida, siendo, en opinión de la Comisión, poco ambiciosos en materia de déficit por no contar con un margen de seguridad suficiente para hacer frente a imprevistos coyunturales. Otros Programas, como el italiano, deberán ser corregidos por incluir previsiones de crecimiento excesivamente optimistas.

7.1.5. **Armonización fiscal**

El turno del IVA

El Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) ha constituido durante 1998 uno de los objetivos principales de la Comisión Europea en materia de armonización fiscal, puesto que debido a la introducción del euro es previsible que se incrementen los efectos negativos que genera la dispersión de tipos sobre el comercio intraeuropeo. No en vano la denominación en euros y la transparencia de precios hace todavía más necesaria la armonización impositiva. Actualmente, los tipos normales se sitúan entre el 15 y el 25 por 100, mientras que los mínimos lo hacen entre el 5 y el 17 por 100. La reforma presentada propone acabar definitivamente con el régimen provisional actual que mantiene los pagos en el país de destino, así como una amplia gama

de medidas excepcionales. La Comisión Europea ha propuesto un programa de trabajo para armonizar las legislaciones sobre IVA de los países miembros en lo que se refiere a los umbrales del impuesto, las exenciones, el derecho a deducción y el trato dispensado a las Pymes y los regímenes especiales, estableciendo un calendario para introducir las modificaciones que finaliza a mediados de 1999, si bien el Consejo dispondrá de un plazo de dos años para aprobar todas las medidas propuestas. La Comisión desea que se implante un tipo normal, único o en una banda muy estrecha, con el fin de asegurar el máximo de neutralidad posible, reservando un tipo mínimo a aquellos sectores socialmente sensibles y evitando prácticas ineficaces, como la utilización de tipos reducidos como substitutos de subvenciones.

El objetivo de esta reforma es eliminar cualquier distinción entre operaciones interiores e intracomunitarias, de forma que sólo existan dos regímenes: el referido a las transacciones exteriores y el relativo a las transacciones comunitarias. Así, no será necesario diferenciar las ventas según a qué lugar de la Unión Europea se realicen, eliminando a su vez el fraude intracomunitario y consiguiendo una neutralidad total del IVA.

La Comisión propuso además en junio de 1998, una simplificación del IVA con el objeto de permitir la deducción en la declaración del impuesto pagado en un país de la Unión Europea en el que no se tiene domicilio fiscal. Para ello se calculará la deducción siguiendo las normas del país de origen en el que se está establecido y no según las del que recauda el IVA. Este sistema, de ser aprobado, permitirá simplificar en gran medida las deducciones por IVA a todas aquellas empresas o profesionales que operan en diferentes Estados. Todos los Estados miembros deberán informar cada seis meses al resto de la cantidad de IVA deducido que deben devolver.

El IVA también forma parte de los instrumentos que la política comunitaria de empleo se está planteando con el fin de promover la creación de empleo. En este sentido, la Comisión Europea ha propuesto la creación de un tipo de IVA reducido para los servicios intensivos en empleo[119].

Otros impuestos

La Comisión Europea también ha propuesto una Directiva con el fin de armonizar los mínimos de imposición efectiva de los intereses

[119] Ver apartado 7.2. del capítulo I.

pagados a personas físicas que tengan su residencia fiscal en un Estado miembro distinto de aquél en el que un agente pagador efectúe el ingreso. La idea, todavía no aceptada por Luxemburgo y por el Reino Unido, implica que todos deberán aplicar un mismo régimen en el pago de intereses, adoptarán medidas comunes para eliminar la doble imposición y deberán retener a cuenta o informar al Estado miembro de residencia de la realización del pago.

También se presentó una propuesta de Directiva que trata de asegurar que los sujetos pasivos no puedan evadir el pago de impuestos al trasladarse o trasladar sus activos a otro Estado miembro. Otra cuestión fiscal considerada durante este año ha sido la relacionada con la abolición de las tiendas libres de impuestos en los viajes intracomunitarios a partir del 1 de julio de 1999.

En relación a la imposición directa, el ECOFIN ha continuado estudiando vías para armonizar la fiscalidad del ahorro y la eliminación de paraísos fiscales en la Unión Europea, para lo cual se adoptó en 1997 el código de conducta fiscal[120]. La presidencia alemana se planteó como uno de los objetivos prioritarios del primer semestre de 1999 la armonización de la fiscalidad del ahorro. En este sentido, la Comisión presentó al ECOFIN en el mes de diciembre el informe preliminar que se deberá aprobar definitivamente en junio de 1999, realizado junto al Grupo de Fiscalidad, que ha comenzado a estudiar cuál es la situación a este respecto en la Unión Europea. Este Informe, a pesar de referirse sólo a actividades intragrupo, servicios financieros y compañías situadas en centros *offshore*, llama la atención sobre algunas de las prácticas fiscales seguidas en Navarra y el País Vasco en relación con el Impuesto de Sociedades.

Finalmente, el Consejo insistió en numerosas ocasiones en 1998, en la necesidad de progresar en nuevas formas de fiscalidad, como la ecológica, aunque sin especificar cómo.

7.2. Política europea de empleo y política social

7.2.1. **Primer año de la política europea de empleo**

La Cumbre Extraordinaria de Luxemburgo sobre Empleo, de los días 20 y 21 de noviembre de 1997, supuso el nacimiento de

[120] CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 1997*, págs. 164 y ss.

la nueva política de empleo que quedaba consagrada de esta manera con la puesta en marcha anticipada del nuevo título de empleo del Tratado de Amsterdam, aprobado también en 1997[121].

Una vez cerrada la discusión sobre la definición de la nueva política y puesta en funcionamiento desde el final de 1997, durante 1998 el debate se ha centrado en la puesta en práctica de las medidas a favor del empleo en todos los Estados miembros, según los cuatro pilares o líneas básicas de coordinación acordadas en Luxemburgo[122].

Estrategia de empleo coordinada

Al final de 1997 se aprobó también una estrategia coordinada para las políticas nacionales de empleo apoyada en las directrices de empleo de la Unión Europea para 1998, que se debían de desarrollar según las cuatro líneas antes mencionadas, siguiendo la propuesta de la Comisión: mejora de la capacidad de inserción profesional, desarrollo del espíritu de empresa, fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas y refuerzo de la política de igualdad de oportunidades. Estas directrices han sido contempladas en los Planes de Acción Nacional de empleo que obligatoriamente deben presentar los Estados miembros, según lo acordado, todos los años y que, anualmente también, serán examinados en su definición y aplicación por el Consejo. El Gobierno español presentó su Plan de Acción para el Empleo a los interlocutores sociales españoles en el mes de marzo de 1998[123].

Atendiendo a los aspectos prácticos de la política de empleo durante 1998, en principio, el empleo constituía una de las prioridades de la presidencia británica del primer semestre de 1998. En particular, desde un primer momento este país demostró su interés por desarrollar dos de las directrices de Luxemburgo, la relativa a la empleabilidad de los trabajadores y la consagrada al fomento de las Pymes innovadoras y creadoras de empleo.

---

[121] El Tratado de Amsterdam entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

[122] Ver CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 1997*, págs. 181 y ss.

[123] Al cierre de esta Memoria todavía no se conocía el Plan de Acción para el Empleo para 1999.

El Consejo Europeo de Cardiff de junio de 1998, examinó los Planes de Acción Nacional de cada Estado miembro[124] y, si bien reconoció prudentemente el esfuerzo general desplegado por todos los Estados de la Unión, no alcanzó conclusiones excesivamente entusiastas en relación a los resultados que se pueden esperar de esta política. En Cardiff se decidió que los Consejos de Asuntos Sociales y de Economía y Finanzas debían seguir trabajando conjuntamente durante el segundo semestre de 1998 para desarrollar la evaluación de los Planes de Acción de los Estados miembros y para considerar las Directrices para el Empleo de 1999 que deberían ser adoptadas en el Consejo Europeo de Viena de diciembre.

Durante el segundo semestre, Austria, que ejercía la presidencia, intentó reforzar esta política, reabriendo el debate acerca de la conveniencia o no de establecer objetivos cuantitativos concretos en el campo de la política de empleo, a lo que se oponen especialmente los países que padecen mayores tasas de desempleo.

Con el objetivo de preparar la Cumbre de Viena, en el mes de octubre la Comisión presentó la Comunicación con las propuestas de líneas directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para 1999[125], como manda el nuevo Tratado de Amsterdam. También se presentó el informe general acerca de los resultados de la Unión Europea en materia de empleo[126], que extrae conclusiones sobre los medios que pueden ser utilizados para contribuir a un aumento significativo de la tasa de empleo, y el informe conjunto Comisión/Estados miembros que evalúa lo ocurrido en 1998.

Directrices de empleo para 1999

Las líneas directrices de empleo para 1999 modifican las aprobadas en Luxemburgo a partir de los cuatro pilares que componen su estructura básica. Las principales modificaciones de las directrices para 1999[127] son:

---

[124] A partir de la Comunicación de la Comisión sobre las líneas directrices a la acción concreta: Examen de los planes de acción nacionales para el empleo. COM (1988) 316 final. 13 de mayo de 1998.

[125] Comunicación de la Comisión relativa a las propuestas de directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros en 1999. COM (1998) 574 final. 14 de octubre de 1998.

[126] Informe de la Comisión sobre la tasa de empleo en 1998. Evolución del empleo en los Estados miembros. COM (1998) 572 final. 14 de octubre de 1998.

[127] Ver apartado 4.1. del capítulo II.

- Mayor énfasis en las medidas activas,
- mejora de las condiciones de aprendizaje a lo largo de toda la vida, especialmente para las personas mayores,
- apertura del mercado de trabajo a todos los colectivos, en particular los discapacitados y las minorías étnicas,
- explotación del potencial de empleos en el sector servicios,
- conciliación de la vida laboral con la vida profesional, optimización del sistema de Seguridad Social para los jóvenes y mejora de la participación de las mujeres en el mercado laboral.

En cuanto a la evaluación de lo ocurrido en 1998, la Comisión es optimista porque en 1997 se crearon en la Unión 800.000 empleos, la cifra más elevada desde el año 1990, que en 1998 se ha más que doblado hasta 1,7 millones. La Comisión destacó la buena aplicación de los Planes de Acción Nacional de España y Francia y su adecuada asignación de créditos presupuestarios, lo cual es fundamental para conseguir una política eficaz capaz de generar resultados concretos y evaluables. En cualquier caso, todavía se está muy lejos de alcanzar la tasa de empleo global de Estados Unidos (un 70,0 por 100 de las personas potencialmente activas frente al 60,5 por 100 europeo).

En el mes de noviembre la Comisión Europea adoptó su décima edición del informe anual sobre el empleo en Europa, costumbre que es previa a la creación de la política europea de empleo que data de 1997, pero que lógicamente se ha adaptado a la nueva realidad. En esta edición, que se titula El Empleo en Europa–Empleo para Todos[128], se desarrollan las cuatro líneas de acción determinadas en Luxemburgo en 1997, en combinación con las directrices para 1999, que son las fuerzas que están consiguiendo orientar realmente los Planes de Acción Nacionales.

Consejo Europeo de Viena

El Consejo Europeo de Viena adoptó las propuestas de la Comisión en materia de empleo[129] apostando por mejorar la estrategia europea para el empleo y asegurar una aplicación más eficaz de la

[128] Informe de la Comisión sobre el empleo en Europa 1998. Empleo para todos–todos por el empleo: transformar las directrices en acción COM (1998) 666 final. 20 de noviembre de 1998.

[129] Resolución del Consejo de 22 de febrero de 1999 sobre las Directrices para el empleo en 1999. DO, núm. C 69/2, 12 de marzo de 1999.

misma. Para ello, se alcanzó el acuerdo antes explicado que consiste en proponer unas directrices para 1999 coherentes con las de 1998, para asegurar su continuidad, si bien se pretende dotarse de objetivos e instrumentos cuantificados y vinculantes, a los que deben poder acceder todos los Estados que se lo planteen, como por ejemplo la experimentación en materia de IVA que se comenta más adelante.

Pacto por el empleo en 1999

Durante 1999 buena parte de las discusiones en materia de política europea de empleo se están centrando en lo que se conoce como Pacto Europeo para el Empleo. La filosofía del Pacto por el Empleo radica en avanzar en la coordinación de las políticas fiscales y salariales de los Estados miembros, al compás de la política monetaria común. En particular, se proponen medidas que puedan asegurar un crecimiento fuerte y no inflacionista, profundizar en la aplicación de las directrices europeas para el empleo y acelerar la realización de las reformas económicas necesarias para asegurar la competitividad. En cuanto a su posible contenido, las propuestas afectan a cuestiones tan diversas como salarios mínimos europeos, armonización fiscal, protección mínima europea en caso de despido, creación de indicadores comparables de paro, política salarial, medidas concretas para colectivos especiales, reformas estructurales, políticas macroeconómicas, innovación, etc. Al cierre de esta Memoria, la presidencia alemana se disponía a presentar un borrador de Pacto por el Empleo, inspirado en el alemán, con el objeto de consultarlo con los agentes sociales europeos atendiendo a su exigencia de que el mismo debe aportar un valor añadido a las directrices de empleo para 1999.

Finalmente, durante 1998 se presentaron también trabajos que subrayan la importancia de reformar algunos sectores y propiciar su desarrollo con el objeto de crear empleo. En este sentido destacan el informe sobre las oportunidades de empleo en la sociedad de la información[130], que se desarrolla en el capítulo III de esta Memoria, y la Comunicación de la Comisión Europea acerca de la modernización de los servicios públicos de empleo[131].

---

[130] Informe dirigido al Consejo Europeo sobre las oportunidades de empleo en la sociedad de la información: explotar el potencial de la revolución de la información.

[131] Comunicación de la Comisión Europea relativa a la modernización de los servicios públicos de empleo para apoyar la estrategia europea de empleo. COM (1998) 641 final. 13 de noviembre de 1998.

IVA reducido para crear empleo

Tal y como se apuntaba en el epígrafe dedicado a la dimensión fiscal europea[132], el IVA también forma parte de los instrumentos que la política comunitaria de empleo se está planteando utilizar con el fin de promover la creación de empleo. En este sentido, la Comisión Europea ha presentado una propuesta de Directiva[133] que contempla la creación de un tipo de IVA reducido para los servicios intensivos en empleo[134]. Estos servicios se encuentran en sectores sobre los que normalmente se aplica un tipo del 16 por 100. Si prospera esta iniciativa se abaratarían los precios de estos servicios, de forma que podría aumentar su uso entre particulares, Pymes y colectivos locales, al tiempo que emerge actividad sumergida. La Comisión, no obstante, que no incluye en su propuesta un listado de las actividades que podrían beneficiarse de la iniciativa, cree que va ser muy difícil poder determinar aquellos servicios que se podrían beneficiar de la medida, aunque propone una serie de requisitos mínimos. La idea es aplicar esta medida experimentalmente durante tres años y prolongarla si se concluye que sus resultados son satisfactorios.

El Plan de empleo español para 1998

El Plan[135] español responde al esquema general seguido por una mayoría de países, si bien la Comisión Europea en su revisión previa al Consejo de Cardiff consideró que los planes presentados por España, Francia, Italia, Luxemburgo y Suecia presentaban las medidas más adecuadas para luchar contra el desempleo.

El Plan español para 1998 persigue tres objetivos principales:

- Actuar sobre un millón de personas desempleadas mediante acciones de empleo y empleabilidad basadas en la formación u orientación de carácter más personalizado y uniforme que las aplicadas hasta ahora,
- promover un plan de apoyo al primer empleo para potenciar que los dos millones de autónomos contraten un primer empleado,
- impulsar medidas de regulación del trabajo destinadas a fomentar la contratación estable a tiempo parcial.

---

[132] Ver apartado 7.1.3. del capítulo I.

[133] Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE, en lo que se refiere a la posibilidad de aplicar, con carácter experimental, un tipo reducido de IVA sobre los servicios de gran intensidad de mano de obra. DO, núm. C 102/10, 13 de abril de 1999.

[134] Ver apartado 7.2. del capítulo I.

[135] Ver apartado 4.2. del capítulo II.

1 billón para el empleo

Para conseguir estos objetivos se prevé destinar un billón de pesetas a una serie de medidas que se recogen y comentan en el apartado 4.2. y en concreto en el cuadro II-38 del capítulo II de esta misma Memoria.

Los agentes sociales españoles valoraron de diferente manera este Plan. Así, mientras que las organizaciones empresariales mostraron su satisfacción y acuerdo con gran parte de su contenido, las centrales sindicales mayoritarias echaron en falta medidas destinadas a poner en marcha la jornada de 35 horas, más recursos para desarrollar políticas activas de empleo y aumentar la cobertura por desempleo, y denunciaron el que no hubiera existido una auténtica negociación del Plan. En este sentido, reclamaron un mayor peso del diálogo social para poder repetir éxitos atribuibles a toda la sociedad como los acuerdos de 1997 sobre estabilidad en el empleo.

7.2.2. **Política social**

Si bien el primer semestre de 1998 de Presidencia británica no fue particularmente significativo por la consecución de grandes acuerdos entre los quince en materia social, al menos, en el Consejo Europeo de Cardiff de junio se decidió organizar en Viena, durante el otoño, un seminario que reuniría a los Estados miembros, Comisión y Consejo junto a los interlocutores sociales, incluidos los representantes de las Pymes, con el objeto de discutir los principales asuntos de la agenda social europea, y que ha permitido acelerar la negociación al final del año de algunos importantes acuerdos. Con todo, durante este primer semestre de 1998 se ha extendido al Reino Unido el contenido principal del Protocolo Social Europeo[136], una vez que este país decidió ratificarlo y apoyó su inclusión en el Tratado de Amsterdam en 1997.

Nuevas iniciativas en política social

El segundo semestre, de Presidencia austríaca, fue más intenso en materia de empleo y de igualdad de oportunidades y se intentaron cerrar tanto desde un punto de vista político, como del diálogo social a escala europea, las cuestiones que llevan un tiempo abiertas como la Sociedad Europea, la información y consulta de los tra-

[136] Ver CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 1997*, pág. 174.

bajadores a escala nacional, ambas particularmente difíciles, y otras menos polémicas como las cuestiones relacionadas con la seguridad y salud de los trabajadores y con la formación, en especial en cuanto a la preparación del II Programa Leonardo. También se han puesto en marcha numerosas medidas destinadas a promover la equiparación social de los países de Europa del Este candidatos a la adhesión a la Unión Europea.

Durante el año se han producido los encuentros habituales de los agentes sociales europeos (CES, UNICE y CEEP) con el ECOFIN, con el Presidente de la Comisión Europea, y sobre todo con el Comisario de Asuntos Sociales, con el objeto de estudiar conjuntamente las vías para reforzar el diálogo social a escala europea. Durante este año, los agentes sociales, al ser el año de la entrada en vigor del euro, han insistido mucho en la relación entre las cuestiones sociales y la UEM, como son la necesidad de que exista no sólo transparencia fiscal sino también social, la necesidad de coordinar las negociaciones colectivas nacionales, porque es imposible realizar una sola a escala europea, la vigilancia estrecha de nuevos fenómenos que pueden suceder, como la creación de espirales descendentes para los salarios, la necesidad de realizar una política salarial razonable y convergente como lo han hecho las tasas de inflación, la consideración de todos los factores que realmente determinan la competitividad, la lucha contra el *dumping* social en la UEM, la necesidad de disponer de mercados de trabajo flexibles y adaptables y la reconciliación entre las políticas social y económica, reforzando la inversión en nuevas tecnologías y los vínculos entre euro y empleo.

En concreto, existe un consenso generalizado sobre la necesidad de estudiar cómo articular mejor la participación de los agentes sociales en las líneas directrices sobre el empleo de la Comisión y en cómo intensificar el diálogo a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam. Los agentes sociales europeos siguen, no obstante, participando intensamente, y a pesar de los muchos puntos de discrepancia que han existido desde un principio en la negociación, para la definición de un Estatuto de la Sociedad Europea, así como en relación a la participación de los trabajadores en la misma y en numerosas cuestiones relacionadas con la libre circulación de trabajadores, como los regímenes de pensiones complementarias para los que se desplazan dentro de la Unión Europea, la emigración o la protección social.

Nuevo acuerdo social europeo: contratos de duración determinada

Al cierre de esta Memoria, los empleadores y empresas públicas (UNICE y CEEP) y los sindicatos (CES), los agentes sociales de dimensión europea, han alcanzado un acuerdo sobre los contratos de duración determinada, firmado el 18 de marzo de 1999, que deberá ser aprobado por el Consejo antes de poder convertirse en una Directiva en los próximos meses. La Comisión presentó al Consejo una propuesta de Directiva al final del mes de abril de 1999. Este acuerdo supone un importante avance por cuanto los agentes sociales europeos pactan un marco de desarrollo de este tipo de contrato, como parte de un planteamiento común que considera que el contrato de duración determinada forma parte de la flexibilidad del mercado laboral, aunque los contratos de duración indeterminada sigan siendo la forma general de relación laboral. El acuerdo enuncia los principios generales y prescripciones mínimas relativas al trabajo de duración determinada, admitiendo que su aplicación debe considerar la realidad de las situaciones específicas nacionales, sectoriales y estacionales. También demuestra la voluntad de los interlocutores sociales de establecer un marco de igualdad de trato para los trabajadores sujetos a este tipo de contrato, protegiéndoles contra la discriminación, aunque el acuerdo no contempla a los trabajadores que están a disposición de una empresa de trabajo temporal (ETT), a los que se consagrará según las partes un acuerdo futuro.

Según la Comisión Europea este acuerdo complementa el alcanzado el año pasado acerca del trabajo a tiempo parcial, responde a los objetivos de la Comisión en la línea de eliminar determinados tipos de discriminación y constituye una respuesta adecuada a la demanda de orientarse hacia una mayor flexibilidad y seguridad en el mercado de trabajo.

Plena circulación de los trabajadores

El Plan de Acción para conseguir la plena circulación de los trabajadores no constituye una medida de política social pura, pero está directamente relacionada con los derechos sociales de los trabajadores en la Unión Europea y más en particular en el Mercado Único. La Comisión presentó durante el verano de 1998 una Comunicación en la que propone llevar a cabo este Plan, proponiendo acciones tendentes a actualizar la normativa que reconoce a los trabajadores que se desplazan derechos y protección tanto para ellos como para su grupo familiar. Con el fin de eliminar los obstáculos a la libre circulación y residencia, se va a mejorar y ampliar el dere-

cho de residencia de las personas demandantes de empleo en otro Estado miembro y se va a fortalecer el derecho de reunificación de las familias para quienes se establezcan en otro Estado miembro de la Unión Europea. Con este fin se simplificarán todas las formalidades administrativas para la inscripción como residente y en materia de Seguridad Social y fiscalidad.

Para complementar estas acciones y para facilitar el acceso de ciudadanos extranjeros a puestos de trabajo, es necesario también potenciar todos los programas comunitarios que tienen como objetivo difundir el multilingüismo y los intercambios culturales, en particular los programas Sócrates y Leonardo. También es fundamental desarrollar plenamente el programa Eures creado en 1994 y que tiene como objetivo interconectar todas las oficinas europeas de empleo, y no sólo con el fin de intercambiar información sobre ofertas y demandas de trabajo, sino también para mejorar la formación profesional, la accesibilidad al mercado de trabajo y la asistencia social. Según el Informe de Actividad 1996-1997 de la red Eures, sus servicios fueron utilizados en los años 1996 y 1997 por un millón de ciudadanos europeos, el doble que en el bienio anterior.

7.3. *Agenda 2000* y políticas estructurales

7.3.1. **El reto de las nuevas perspectivas financieras**

Gran parte de las discusiones acerca de la Unión Europea durante 1998 y comienzos de 1999 tiene que ver con la aprobación del marco financiero para el periodo 2000-2006, a partir de la propuesta de la Comisión contenida en la *Agenda 2000*. El objetivo principal de la Comisión Europea y del Consejo para 1998, había sido el de llegar a la Cumbre de Viena de diciembre de 1998 con gran parte de las discusiones a este respecto muy avanzadas, con el fin de poder cerrar el acuerdo en el Consejo Europeo extraordinario de Berlín de marzo de 1999, como ha ocurrido, antes de las elecciones al Parlamento Europeo. La aprobación final se debe producir en el Consejo Europeo ordinario de junio de 1999.

Posiciones encontradas

A pesar de que desde un principio ha existido unanimidad en cuanto a la necesidad de distinguir entre el gasto relativo a la Unión Europea según su constitución actual y el reservado para los futuros nuevos miembros, no ha ocurrido igual con el resto de cuestiones.

Al comienzo del debate los Estados del sur no aceptaban el límite de recursos existente en la actualidad, el 1,27 por 100 del PIB, que exigían aumentar, porque sin este aumento se produciría una reducción de sus percepciones a favor de los futuros nuevos miembros. Los países del norte, en particular Alemania, Austria, Holanda y Suecia, exigían un reparto de cargas más equitativo y solicitaban un mecanismo de corrección en la línea del que existe para el Reino Unido. En Cardiff, el Gobierno español realizó una propuesta de creación de un quinto recurso progresivo calculado en función de la riqueza de cada Estado a partir del PIB ponderado, mediante la paridad del poder adquisitivo y modulado según porcentajes del PIB medio comunitario. España llevó esta propuesta al ECOFIN de julio recibiendo solamente el apoyo de Grecia y Portugal.

Antes del final del año, la Comisión realizó una propuesta concreta que se centra, por el lado de los ingresos, en establecer un sistema más equitativo, dependiendo, cada vez más, la aportación de cada país miembro de su PIB. Por el lado de los gastos, se persigue que sean los propios Estados miembros los que cofinancien las ayudas a la agricultura, aportando un 25,0 por 100 del total. Esta alternativa favorecería a los países que aportan más de lo que reciben, y perjudicaría al resto (España, Francia, Portugal, Grecia e Irlanda). En el ECOFIN de octubre, que examinó esta propuesta, se produjo una fuerte división de opiniones. España y Portugal lideraron las críticas al plan, consiguiendo el apoyo francés y danés, mientras que el Reino Unido defendió, prácticamente en solitario, su conocido cheque británico.

El debate se prolongó durante todo 1998, viviendo momentos difíciles en los que Alemania llegó incluso a defender la necesidad de eliminar el Fondo de Cohesión, creado en 1992 con el objetivo de reforzar la política de solidaridad en la Unión Europea con vistas a la convergencia europea, o al menos suprimir como beneficiarios del mismo a los países que habían accedido a la moneda única. España siempre ha defendido que este Fondo se creó como complemento de los Fondos Estructurales para aquellos países con una renta media inferior al 90,0 por 100 de la comunitaria. La postura española consiste en defender que las diferencias de renta, infraestructuras y equipamientos medioambientales que entonces lo justificaron, siguen existiendo. En el Consejo Europeo de Viena, celebrado en el mes de diciembre de 1998, fue imposible alcanzar un acuerdo sobre la cuestión.

Presidencia alemana en 1999

La presidencia alemana de la Unión Europea del primer semestre de este año convocó una Cumbre informal con el fin de avanzar en las negociaciones financieras que podrían conducir al cierre definitivo de la *Agenda 2000*. El Gobierno alemán dejó claro en todo momento su objetivo de cerrar este capítulo en el Consejo Europeo de Berlín de marzo.

La Cumbre informal, celebrada en la localidad alemana de Petersberg los días 25 y 26 de febrero de 1999, sirvió para acercar las posiciones de Francia y Alemania, inicialmente distanciadas por cuestiones agrarias, pero cada vez más próximas en el fondo del debate presupuestario general. Después de la última reunión del Consejo de ministros de agricultura era evidente el ambiente de cierta tensión que reinaba entre ambas delegaciones. No en vano, las principales organizaciones agrarias habían convocado para ese mismo día en Bruselas a miles de agricultores de toda Europa en protesta contra los planes de reforma de la Política Agrícola Común (PAC).

Tras la Cumbre de Petersberg la posibilidad de evolucionar hacia un sistema agrario de cofinanciación de la PAC se hizo menos probable, lo cual fue celebrado por Francia, que no dudó en apoyar a cambio algunas de las tesis del canciller alemán Schröder en materia de estabilización presupuestaria. Sin embargo, la mayoría de participantes en esta Cumbre opinaron que el documento provisional del Consejo de Agricultura presentado por Alemania no era satisfactorio.

Como parte de este objetivo de estabilización cobró entonces fuerza la posibilidad de reforzar los ingresos mediante un recurso al PNB, en sustitución del recurso IVA. En relación a los gastos, todavía no se alcanzaron conclusiones relevantes en cuanto al cheque británico o a las demandas de los países de la cohesión (España, Grecia, Irlanda y Portugal), que se jugaban un porcentaje considerable de los fondos que reciben de la Unión como apoyo a sus políticas estructurales.

En grandes líneas, Alemania confiaba en que nadie cuestionase el techo del 1,27 por 100 del PIB de recursos propios. Alemania deseaba también reorganizar todos los recursos, aceptando el principio de una mayor justicia en las contribuciones al presupuesto, al tiempo

que consideraba que el miedo de algunos Estados a un cese brusco de las intervenciones del Fondo de Cohesión era infundado. Como estrategia, el Gobierno español reconoció la existencia de un problema alemán de contribución al presupuesto de la Unión Europea y propuso crear algún programa de gasto que favoreciera a Alemania.

Dimite la Comisión Europea

Las instituciones europeas vivieron entonces una fase de convulsiones muy fuertes provocadas por una serie de acontecimientos sin precedentes históricos, lo cual no hizo sino complicar aún más el cierre de la *Agenda 2000* en el mes de marzo de 1999, como estaba previsto.

Durante los primeros meses de la Presidencia alemana del primer semestre de 1999, en plena recta final de la negociación de las perspectivas financieras de la Unión Europea para el periodo 2000-2006, el ministro alemán de finanzas, Oskar Lafontaine, dimitió por diferencias con el canciller Gerhard Schröder. Poco después, tras hacerse público el Informe del Comité de Sabios encargado de fiscalizar la gestión de la Comisión Europea por las acusaciones de corrupción vertidas sobre la misma, y ante la evidencia de que el Parlamento Europeo se disponía a aprobar una moción de censura contra la misma, esta vez con grandes posibilidades de éxito, a diferencia de la que superó en enero, por el giro dado por algunos grupos parlamentarios dispuestos a apoyarla en esta ocasión, la Comisión Europea dimitió en pleno. Para complicar más aún las cosas, el mismo día en el que se reunió en Berlín el Consejo Europeo con un único asunto en su agenda, el cierre de las perspectivas financieras, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) comenzó a bombardear Yugoslavia, implicando en esta acción a una mayoría de Estados miembros de la Unión Europea.

Acuerdo sobre la Agenda 2000

A pesar de todo, este Consejo Europeo celebrado con carácter extraordinario en Berlín los días 24 y 25 de marzo de 1999, cerró un acuerdo de mínimos que contempla el mantenimiento del cheque británico, la congelación del gasto agrícola total en términos muy similares a los que habían propuesto los ministros de agricultura a principios del mes de marzo (por lo que la agricultura incrementa su porcentaje en el gasto debido a la reducción global del mismo) y un contenido equilibrado en materia estructural y de cohesión para los países del Sur y en particular España. Con todo, el gasto total de la Unión Europea aplicado a políticas destinadas a los quince durante

el periodo 2000-2006 se reducirá en torno a un 8 por 100 respecto al anterior, afectando la reducción a todas las partidas presupuestarias. El acuerdo, en su conjunto, contempla unos gastos totales para el periodo un 10 por 100 menores que los que propuso la Comisión Europea en la *Agenda 2000*[137]. La reducción respecto a la *Agenda 2000* es considerable en los Fondos de Cohesión (un 15 por 100) y en los Fondos Estructurales (un 12 por 100). En principio, tan sólo se aproximan a las cifras de la *Agenda 2000* los gastos previstos de preadhesión (ayudas estructurales a los futuros miembros de Europa del Este), que se mantienen constantes a lo largo de los siete años del periodo, para lo cual se ha partido de la hipótesis de que la adhesión comenzará en el año 2002 (cuadro I-39).

El Parlamento Europeo, en su sesión del 6 de mayo de 1999, ratificó el acuerdo alcanzado en Berlín aunque introdujo 19 enmiendas al mismo.

Resultado para España

En cuanto a España, lo acordado supone que en Fondos Estructurales se percibirán unos 100.000 millones de pesetas anuales menos de lo que proponía la Comisión en la *Agenda 2000*. Más concretamente, si bien durante todo el periodo 2000-2006 España percibirá más fondos que durante el periodo anterior (1993-1999), ello no debe ocultar el hecho de que el Fondo de Cohesión se creó en 1993, y que los fondos asignados al mismo se fueron incrementando progresivamente durante el periodo hasta alcanzar en 1999 un máximo que ya no se volverá a repetir. De este modo, aunque durante todos los años comprendidos entre el año 2000 y el 2006, España percibirá de media anual casi 200.000 millones de pesetas menos que en 1999, el último año del periodo negociado en Edimburgo, el gasto medio para el nuevo periodo será más elevado que el del anterior.

Recursos propios

En relación a los recursos propios de la Unión, la decisión principal ha consistido en mantener para el periodo 2000-2006 el límite actual del 1,27 por 100 del PNB de la Unión Europea, en contra de la tesis de algunos países como España. También, en consonancia con los objetivos marcados por la presidencia alemana de corregir tanto los desequilibrios de aportación que provoca la existencia de contribuyentes netos, como el carácter regresivo del sistema por estar excesivamente concentrado en el recurso IVA, se han aprobado una serie

[137] CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 1997*, págs. 197 y ss.

CUADRO I-39
CONSEJO EUROPEO DE BERLÍN, ACUERDO SOBRE PERSPECTIVAS FINANCIERAS, 2000-2006
(Millones de euros a precios de 1999)

Créditos para compromisos	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Agricultura (línea directriz)	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660
Gasto agrícola	36.620	38.480	39.570	39.430	38.410	37.570	37.290
Desarrollo rural	4.300	4.320	4.330	4.340	4.350	4.360	4.370
2. Acciones estructurales	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170
Fondos estructurales	29.430	28.840	28.250	27.670	27.080	27.080	26.660
Fondos de cohesión	2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.510
3. Políticas internas	5.900	5.950	6.000	6.050	6.100	6.150	6.200
4. Acciones exteriores	4.550	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610
5. Administración	4.560	4.600	4.700	4.800	4.900	5.000	5.100
6. Reservas	900	900	650	400	400	400	400
7. Ayudas preadhesión	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
Agricultura	520	520	520	520	520	520	520
Instrumentos estructurales	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
Programa PHARE	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560
Total créditos compromisos	91.995	93.385	93.805	93.005	91.465	90.795	90.260
Total créditos pagos	89.590	91.070	94.130	94.740	91.720	89.910	89.310
Créditos para pagos (en porcentaje del PNB)	1,13	1,12	1,13	1,11	1,05	1,00	0,97
Disponible para ampliación	–	–	4.140	6.710	9.090	11.440	14.220
Agricultura	–	–	1.600	2.030	2.450	2.930	3.400
Otros gastos	–	–	2.540	4.680	6.640	8.510	10.820
Techo recursos propios (en porcentaje PNB)	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1.27	1,27

Fuente: Conclusión del Consejo Europeo de Berlín.

de reformas. Para corregir los aspectos regresivos del sistema se va a reducir el peso del IVA en el total de la recaudación, para lo cual el tipo reclamable del recurso IVA disminuirá desde el 1,0 por 100 actual al 0,75 por 100 en el año 2002, y hasta el 0,5 por 100 en el 2004. El resto de recursos propios se mantienen como están (derechos de aduana, exacciones reguladoras agrarias, derechos del azúcar, etc.), al tiempo que se aumenta desde el 10,0 por 100 actual hasta el 25,0 por 100 el porcentaje retenido por los Estados miembros en concepto de gastos de recaudación. También, como parte de los recursos de la Unión, y en un contexto caracterizado por la demanda de algu-

nos países contribuyentes netos de establecer en su favor mecanismos similares al cheque británico, aunque finalmente no se ha creado ninguno similar sí se ha modificado el mecanismo de financiación del correspondiente al Reino Unido, de modo que se ha reducido en un 25,0 por 100 la participación de Alemania, Austria, Holanda y Suecia (hasta ahora Alemania financiaba dos tercios del mismo).

La ampliación se estanca

Desde que en el mes de marzo de 1998 se celebró en Londres la Conferencia que abría formalmente las negociaciones de adhesión[138] de Chipre y los 10 países candidatos de Europa del Este, el proceso de ampliación se ha ralentizado considerablemente. Ello se debe a factores como el cambio de Gobierno en Alemania, que ya no concede prioridad absoluta a esta cuestión, el empeoramiento de la situación política en algún país candidato como Chipre, o las dificultades con las que se han encontrado los países candidatos para converger, llegando incluso a alejarse de los parámetros medios de la UE durante 1998, como ha reconocido la Comisión Europea que ha ocurrido en el caso de la República Checa, Eslovenia y Rumanía. Según la Comisión, tan sólo Letonia, Lituania y Eslovaquia están en condiciones de negociar su ingreso en la Unión Europea. Por estas razones, los Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, reunidos en el mes de noviembre junto al resto de países candidatos con el objeto de reanudar las negociaciones, declararon que no parece realista prever su ingreso en el plazo previsto inicialmente, el 2000-2003. En esta línea, el acuerdo definitivo de cierre de la *Agenda 2000* alcanzado en Berlín, establece como fecha más probable para un primer ingreso de alguno de los candidatos el año 2002.

7.3.2. **Fondos estructurales y de cohesión**

Como parte de la propuesta general de reforma de todas las políticas estructurales que pretende simplificar y acercar más a los ciudadanos el funcionamiento de todos los fondos, revitalizar el contenido político de los mismos, dar más énfasis a la creación de empleo, potenciar los flujos financieros y sistemas de pago, y en definitiva, acercar más el funcionamiento de los fondos a los objetivos y principales actividades de la Unión, la Comisión Europea presentó en la *Agenda 2000* una propuesta de reforma de los Fondos Estructurales que reduce a tres los siete objetivos actuales a

[138] CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 1997,* págs. 189 y ss.

partir del 1 de enero del 2000[139]. Tras la Cumbre de Berlín de los días 24 y 25 de marzo de 1999 que cerró la *Agenda 2000*, los objetivos quedan del siguiente modo:

- El Objetivo 1 abarcará a las regiones cuyo PIB per cápita no sobrepase el 75,0 por 100 de la media de la Unión Europea, las regiones más remotas y las zonas del Objetivo 6 en el periodo 1995-1999. Estas regiones percibirán un 69,7 por 100 del total de los Fondos Estructurales. Las regiones que superen este porcentaje durante el periodo dejarán de recibir ayudas gradualmente durante seis años (como Cantabria).
- El nuevo Objetivo 2 se centrará en áreas de cualquier Estado miembro que experimentan dificultades estructurales con el fin de facilitar la reconversión económica y social tanto en la industria como en los servicios. Incluye zonas en declive industrial, zonas urbanas con dificultades, zonas rurales en proceso de despoblación, áreas urbanas deprimidas y zonas altamente dependientes de la pesca. Recibirán el 11,5 por 100 de los Fondos Estructurales.
- Las actividades del Fondo Social Europeo (FSE) se reagruparán en el nuevo Objetivo 3 que se concentrará en la adaptación y modernización de la educación y la potenciación de las políticas activas de empleo. Este objetivo recibirá el 12,3 por 100 de los Fondos Estructurales. El FSE centrará su actuación en cinco campos: las políticas activas del mercado de trabajo, el fomento de la integración social, los sistemas de educación y formación permanentes con el fin de potenciar las posibilidades de empleo, la anticipación del cambio económico y social, y la participación de la mujer en el mercado de trabajo.
- Pesca. Las acciones en el sector de la pesca que se realicen en las regiones fuera del Objetivo 1 recibirán una aportación del Instrumento de Orientación de la Pesca (IFOP) de 1.100 millones de euros a lo largo de todo el periodo.
- Iniciativas comunitarias y acciones innovadoras. Las trece que existen se reducen a tres: INTERREG, de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional; EQUAL de cooperación transnacional en la lucha contra toda forma de discriminación y desigualdad en el mercado laboral; y LEADER de desarrollo rural.

[139] CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral 1997*, págs. 197 y ss.

Renta de las regiones españolas

En el mes de noviembre de 1998, Eurostat publicó los datos de renta per cápita de todas las regiones europeas, que son los que se utilizan para determinar qué regiones tienen derecho a recibir Fondos Estructurales. Según la nueva estadística, Canarias, Castilla y León, la Comunidad Valenciana, Asturias, Ceuta y Melilla, Murcia, Castilla-La Mancha, Galicia, Andalucía y Extremadura, por orden de renta, seguirán siendo regiones Objetivo 1 (aquellas cuyo PIB per cápita no sobrepase el 75,0 por 100 de la media de la UE), por lo que tan sólo Cantabria abandona la lista. Canarias y Castilla y León se sitúan al borde, y si se redondea la cifra podrían salir también de este grupo. En cuanto a la Comunidad Valenciana, el nuevo censo amplía su población por lo que ha conseguido mantenerse dentro y asegurarse las ayudas (cuadro I-40).

CUADRO I-40
RENTA MEDIA EN LAS REGIONES ESPAÑOLAS
(Euros por habitante y porcentaje sobre la media)

Regiones	Ecus pc	%	
Unión Europea	**17.379**	**100,0**	
Madrid	17.311	99,6	
Cataluña	17.050	98,1	
Baleares	17.028	98,0	
Navarra	16.924	97,4	
País Vasco	16.074	92,5	
La Rioja	15.471	89,0	
Aragón	15.416	88,7	
España	**13.640**	**78,5**	
Cantabria	13.323	76,7	
			75,0% Umbral
Canarias	12.992	74,8	
Castilla y León	12.973	74,6	
C. Valenciana	12.925	74,4	
Asturias	12.736	73,3	
Ceuta/Melilla	12.416	71,4	
Murcia	11.823	68,0	
Castilla-La Mancha	11.398	65,6	
Galicia	10.819	62,3	
Andalucía	9.974	57,4	
Extremadura	9.563	55,0	

Fuente: Comisión Europea.

Acuerdo sobre el Fondo de Cohesión

A pesar de todas las reticencias planteadas acerca de que los países que habían accedido al euro siguieran recibiendo recursos con cargo al Fondo de Cohesión, en Berlín se decidió que los seguirían recibiendo todos aquellos cuyo PNB per cápita sea inferior a un 90,0 por 100 de la media de la UE (España, Grecia, Irlanda y Portugal). Para compensar una dotación para el Fondo de Cohesión inferior a la solicitada por la Comisión Europea, 18.000 millones de euros frente a 21.000, España ha conseguido aumentar progresivamente durante el periodo su participación desde el 55,0 por 100 hasta el 62,0 por 100 del total, gracias a que Irlanda dejará paulatinamente de percibir dinero al haber superado el umbral exigido para seguir haciéndolo.

Reforma del FSE

La reforma del Fondo Social Europeo (FSE) es parte importante de la transformación de los fondos y políticas estructurales contemplada en la *Agenda 2000*. Esta reforma persigue una serie de objetivos esenciales.

- Simplificación del FSE, como del resto de instrumentos estructurales, para poder realizar un mayor y mejor seguimiento del mismo y para que sea más flexible.
- Adecuar sus actuaciones a las necesidades reales de los ciudadanos apoyando más directamente la creación de empleo y permitiendo una gama de actuaciones más amplia en campos como el de la formación.
- Crear un nuevo sistema de pagos más eficiente para la Comisión Europea.

7.3.3. **Política agrícola**

La Política Agrícola Común (PAC) ha sido objeto de mucha atención durante 1998, como lo fue el año anterior y como lo está siendo en 1999, con motivo del proceso de reforma continua en el que está inmersa desde hace tiempo. Este delicado proceso de modernización y de adaptación a unos mercados más abiertos, se combina con una mayor sensibilidad por el medio ambiente y por el desarrollo rural.

La reforma, que en cualquier caso está diseñada con el objetivo de salvaguardar el modelo europeo de agricultura, se está realizando en dos dimensiones. La primera consiste en una reforma profun-

da y general realizada desde un punto de vista presupuestario en el marco del debate general sobre la *Agenda 2000* y las perspectivas financieras para el periodo 2000-2006. La segunda, muy sectorializada, consiste en la reforma de las principales Organizaciones Comunes de Mercado (OCM), como el aceite de oliva, tabaco, vino, algodón, arroz, plátano, azúcar, vacuno, frutas y hortalizas, leche y oleaginosas.

La reforma de la PAC no ha sido ni está siendo una tarea fácil, ni mucho menos. Así, durante todas las reuniones celebradas en 1998 antes de que ya en 1999 se cerrara el acuerdo definitivo sobre la *Agenda 2000*, se han oído voces en contra de las diferentes propuestas planteadas por la Comisión Europea, argumentando daños irreparables para intereses nacionales o para determinados productos, discriminaciones injustificables para los productos mediterráneos, para los pequeños productores, y sobre propuestas concretas como la extensificación, la ecocondicionalidad, la modulación de las ayudas, la financiación de parte del desarrollo rural por parte del Fondo Europeo de orientación y Garantía Agrícola sección Garantía (FEOGA/Garantía), las negociaciones multilaterales en la OMC sobre liberalización comercial donde se sigue encontrando la oposición sistemática del Grupo de Cairns[140] y los Estados Unidos, u otras. La renta agraria, por otra parte, cayó en la UE según Eurostat un 3,9 por 100 en 1998, tras dos años de aumento considerable. En España[141], la renta agraria descendió, tal y como se expuso en el apartado 3.2. de este mismo capítulo, debido a la fuerte degradación registrada por los precios de producción y a la bajada de las subvenciones.

Polémica reforma del olivo

Las reuniones acerca de la reforma del sector olivarero comenzaron con la propuesta de la Comisión Europea de distribuir las ayudas por árbol y no por producción, como se hacía hasta entonces. Además, la cuota límite establecida inicialmente por la Comisión para España era de 500.000 toneladas, frente a una cuota comunitaria no repartida en cantidades nacionales, de 1.350.000 toneladas. El acuerdo final fijó para nuestro país una cantidad de 760.027 toneladas, adjudicándose las ayudas por producción, si bien las ayudas por

[140] Canadá, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay, Paraguay, Australia, Nueva Zelanda, Indonesia, Malaisia, Filipinas, Tailandia, Fiji y Sudáfrica.

[141] Ver apartado 3.2. del capítulo I.

kilo no serán iguales en todo el territorio comunitario, recibiendo la producción española un total de 153,8 pesetas por kilo frente a las 197,2 que percibirán los productores italianos, atendiendo a los datos de producción de la campaña 1997-1998. La elevación de la cuota española habría implicado, según el acuerdo firmado, una reducción de la ayuda unitaria para la producción española.

El Consejo de Ministros de Agricultura acabó, el 26 de junio de 1998, con las largas discusiones sobre la reforma de la OCM del Aceite de Oliva[142]. Esta nueva OCM se aplicará transitoriamente a lo largo de tres campañas, desde el 1 de noviembre de 1998 hasta finales de octubre del 2001. Por consiguiente, no será hasta el 1 de noviembre del 2001 cuando se aplique el régimen definitivo diseñado en función de datos reales sobre el número de árboles plantados y sobre las superficies de cultivo. Los cambios más relevantes son los siguientes:

- En primer lugar, se establece una Cantidad Máxima Garantizada de 1.777.261 Tm, correspondiendo a España alrededor del 42,76 por 100 del total, esto es, la cuota antes referida de 760.027 Tm.
- En segundo lugar, se introduce un cambio en la gestión de las cuotas, de tal modo que si un Estado miembro presenta una producción inferior a su cupo garantizado, el 20,0 por 100 de la diferencia se repartirá entre los agricultores de otros países productores que hayan superado sus cupos estatales, y el 80 por 100 restante se añadirá al cupo de la campaña siguiente.
- En tercer lugar, se establece una ayuda máxima a la producción real de aceite de oliva de cerca de 220[143] pesetas el kilo. Esta ayuda sólo se concederá para los olivares existentes antes del 1 de mayo de 1998, salvo las plantaciones que se inscriban en un programa aprobado por la UE.
- Por último, desaparece el régimen de intervención, dejando como única alternativa una ayuda al almacenamiento privado más flexible que la actual. De igual modo, desaparecen las ayudas al consumo, que ascendían a 18 pesetas/kilo aproximadamente.

---

[142] Ver CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral 1996*, págs. 35 y ss, y *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral 1997*, págs. 41 y ss.

[143] El acuerdo observaba 222 pesetas/kilo; la reducción a 220 pesetas fue una de las primeras consecuencias de la desaparición del sistema agrimonetario tras la adopción del euro. Ver epígrafe I.3.2.

Respecto a las recomendaciones del Informe Jové[144], aprobado por el Parlamento Europeo, que no han sido respetadas en la modificación de la OCM del Aceite de Oliva, destacan las siguientes:

a) Respecto a la prohibición de mezclas de aceites, el acuerdo simplemente recoge una declaración con la que se pretende analizar el problema de las mezclas de aceites de semillas pero no realiza ningún avance práctico en este sentido,

b) desaparecen las ayudas a los pequeños oleicultores por el alto fraude que en algún país se ha canalizado por esta vía, aunque se prevé impulsar un programa de mejora de las prácticas agrarias en zonas olivareras situadas en áreas marginales,

c) por último, respecto a la creación del Registro Oleícola, desaparece la retención de la ayuda a la producción que estaba destinada a la creación de este Registro. Ésta se dedicará, a partir de ahora, a cubrir el mayor coste presupuestario que supone el aumento de la Cantidad Máxima Garantizada.

Reforma del plátano y el tabaco

En 1998 también se reformó la Organización Común de Mercado (OCM) del Plátano, como consecuencia de las exigencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC) derivadas de los compromisos alcanzados con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), permitiendo la entrada de un contingente de producción con origen en estos países ACP, lo cual no impidió que el precio de intervención del plátano comunitario se elevara un 5,0 por 100 en 1998 y un 8,0 por 100 en 1999. A pesar de todo, el enfrentamiento comercial[145] con los Estados Unidos en 1999 debido a este producto, al sentirse discriminado frente a los ACP, demuestra que esta cuestión no ha quedado todavía resuelta por lo que esta OCM sigue estando pendiente de nuevas reformas.

Por su parte, la reforma de la OCM del Tabaco, que será aplicada a partir de la cosecha de 1999, manifiesta un trato de favor a la producción de las regiones definidas como sensibles en cuanto a la producción de tabaco, promoviendo la protección medioambiental, los fondos de investigación, las medidas que eviten el éxodo de productores del sector, los mecanismos de control y las

[144] Ver CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral 1997*, págs. 41 y ss.

[145] Ver apartado 2.1. del capítulo I.

sanciones, y una mayor sensibilidad y transparencia respecto a las transferencias de las cuotas de producción.

Decisión para el vino

En julio de 1998, la Comisión Europea presentó la propuesta de reforma de la OCM del Vino. Esta reforma ha sido aprobada en el primer semestre de 1999 y entrará en vigor a partir del 1 de agosto del 2000. Esta OCM es una de las más importantes para los intereses del campo español. Según la propuesta de la Comisión, se mantendrían prácticamente estables los límites y prohibiciones a la plantación de vides, aunque se reconocerán nuevos derechos de transferencia de plantaciones equivalentes al 1,5 por 100 del total de hectáreas actuales, a repartir en cada país, más otro 0,5 por 100 de la superficie en el conjunto de la Unión Europea, que pasaría a una reserva comunitaria. También, finalmente, será cada Estado miembro, y no la Comisión, quien oriente a sus regiones en la política de arranques, que además no serán obligatorios. Se van a ampliar las medidas encaminadas a mejorar la calidad del vino, y se promoverá el uso de técnicas de producción más modernas. La UE subvencionará entre un 50,0 y un 75,0 por 100 los costes de reestructuración del viñedo, quedando el resto como aportación de los beneficiarios, y prohibiendo que lo sufraguen los Estados miembros. Otras medidas previstas son el mantenimiento del principio de preferencia comunitaria en los intercambios con terceros países y la mayor presencia de los grupos de productores y de las organizaciones interprofesionales en esta OCM.

La Agenda 2000 *y la agricultura*

Por último, a principios de 1999, continuaron las discusiones sobre la reforma de la PAC, en las que también ha jugado un papel destacado el Parlamento Europeo, centradas en la necesidad de disminuir su peso en el presupuesto de la UE, clave para el desarrollo posterior del resto de la *Agenda 2000*. Por un lado, la presidencia alemana planteaba la congelación del gasto agrícola en 40.500 millones de euros a partir del año 2000, así como el recorte de numerosas ayudas directas que benefician a las grandes explotaciones. Por otro lado, se sugería la necesidad de fomentar la cofinanciación del gasto agrícola como forma de reducir el peso de la PAC en las cuentas de la UE, en lo que parecía un intento de renacionalizar el gasto agrícola, planteamiento que Francia, entre otros Estados, no parecía dispuesta a admitir.

En este contexto, los ministros de agricultura comenzaron la negociación durante la semana del 21 de febrero de 1999, que fue

aprovechada por los agricultores para organizar una gran manifestación en Bruselas, y cerraron un acuerdo de principios en el Consejo que celebraron los días 9 a 11 de marzo, pero que debía ser ratificado por los Jefes de Estado y Gobierno junto al resto de partidas presupuestarias previstas en la *Agenda 2000*, en la Cumbre extraordinaria de Berlín de marzo. En Berlín, los Jefes de Estado y de Gobierno respetaron el acuerdo alcanzado por los ministros de agricultura sin que hayan prosperado las tesis alemanas, que perseguían la cofinanciación de esta política con cargo a los presupuestos nacionales, ni las ayudas degresivas que planteaba Francia. El acuerdo de Berlín (cuadro I-39) que en sus aspectos básicos fue ratificado por el Parlamento Europeo el 6 de mayo de 1999, no modificó el límite de recursos propios de la Unión Europea que se sitúa en 1,27 del PNB comunitario; y sí estabilizó el gasto agrario en un nivel medio anual de 40.500 millones de euros. Los cambios introducidos por el Consejo Europeo en la reforma de los sectores de productos lácteos y cereales en relación con el acuerdo del Consejo Agrícola del 11 de marzo, estuvieron motivados por las restricciones presupuestarias en las fichas financieras.

CUADRO I-41
COMPARATIVA PRESUPUESTO AGRÍCOLA, 1999 Y 2000
(Millones de euros, precios de 1999)

Créditos para compromisos	**1999**	**2000**
Agricultura (línea directriz)	45.188	40.920
Acciones estructurales	39.025	32.045
Fondos estructurales	35.902	29.430
Fondos de cohesión	3.118	2.615
Mecanismo financiero EEE	5	—
Políticas internas	6.386	5.900
Acciones exteriores	6.870	4.550
Gastos Administrativos	4.723	4.560
Reservas	1.192	900
Ayudas preadhesión	—	3.120
Total	**103.384**	**91.995**

Fuente: Conclusión del Consejo Europeo de Berlín.

7.3.4. **Medio ambiente y Política Pesquera Común**

Medio ambiente

En cuanto al medio ambiente, la Comisión Europea presentó en junio una Comunicación[146] acerca de la necesidad de integrar el medio ambiente en todas las políticas de la Unión, siguiendo el principio que se contempla en el Tratado de Amsterdam[147] y que a partir de su entrada en vigor deberá marcar el conjunto de acciones comunitarias.

Hasta ahora la política europea en medio ambiente se ha concentrado, además de en la Política Agrícola Comunitaria (PAC), en cuestiones generalmente muy concretas a través de la adopción de Reglamentos y Directivas en cuestiones como la defensa de hábitats y especies amenazadas, la emisión de gases contaminantes, el cambio climático, la gestión del agua y de residuos, la promoción de energías renovables, y cuestiones diversas como la defensa de la capa de ozono, el uso de organismos genéticamente modificados, la etiqueta ecológica y otras cuestiones de consumo, etc.

Reforma de la pesca y acuicultura

Las reformas también afectan profundamente a la Política Pesquera Común (PPC). El Instrumento de Orientación de la Pesca (IFOP) abarca todo el sector pesquero y financia medidas como la modernización de la flota, su desmantelamiento, la promoción de la acuicultura, la protección de zonas costeras marinas, la creación de infraestructuras en los puertos pesqueros, la transformación y comercialización del pescado, la promoción de los productos y la concesión de subsidios a los pescadores que abandonan el sector.

El IFOP financiará la reestructuración de la flota y las medidas estructurales del Objetivo 1, e igualmente, ayudará a la aplicación de acciones estructurales en las zonas Objetivo 2.

El régimen actual de los fondos estructurales observa un Objetivo específico, el 5a), con el propósito de acelerar el ajuste de las estructuras agrarias y pesqueras. La reforma de los fondos estructurales prevista en la *Agenda 2000* y aprobada en la Cumbre de Berlín en marzo 1999, contempla tres Objetivos, el núm. 1 que

---

[146] Comunicación de la Comisión Europea relativa a la asociación de integración: una estrategia para integrar el medio ambiente en las políticas de la Unión Europea.

[147] Artículos 2, 6, 95 y 174 del Tratado de Amsterdam consolidado.

cubre las zonas más desfavorecidas, el nuevo Objetivo 2 que recoge las zonas que sufren un declive o un cambio estructural en alguna de las siguientes ramas: industrial, rural, urbana y pesquera; y por último, el Objetivo 3 que recogerá las actividades actualmente financiadas en virtud de los antiguos Objetivos 3 y 4.

Mejor protección de los recursos marinos

Los objetivos últimos de la reforma de la PPC, todavía en proceso de discusión, son los de alcanzar un equilibrio entre los recursos pesqueros y marinos existentes y su explotación, una mayor apertura de los mercados comunitarios, introducir más competencia en el sector y apoyar a las empresas con más futuro económico, aumentar la calidad y cantidad de oferta de productos pesqueros y de la acuicultura, y contribuir a la recuperación de los caladeros tradicionales.

7.3.5. **Saldo financiero entre las Comunidades Europeas y España**

España como Estado miembro de la UE participa en la financiación de las Comunidades Europeas como un miembro más, al tiempo que recibe fondos en el marco de las políticas comunes en las que participa. En particular, contribuye a los recursos propios comunitarios (derechos de aduana, exacciones agrícolas y cotizaciones sobre el azúcar e isoglucosa), el recurso del IVA y el recurso del PNB. Los fondos que a su vez gastan y transfieren las Comunidades Europeas a nuestro país aparecen contemplados tanto en los Presupuestos Generales del Estado español, como receptor, como en el Presupuesto General de las Comunidades Europeas, como origen, si bien algunos no encajan en esta doble clasificación como los fondos asignados al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) que no aparecen en el Presupuesto de las Comunidades, o los Fondos Estructurales para acciones cofinanciadas con las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales o empresas, que son transferidos directamente a través de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera sin que aparezcan en los Presupuestos Generales del Estado. Existe otro instrumento financiero comunitario con autonomía propia, el que se atribuye a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), cuyos fondos se transfieren íntegra y directamente a las empresas.

En cuanto al flujo y saldo financiero entre España y las Comunidades Europeas en 1998, ejercicio inscrito en el marco financiero previsto para el período 1995-1999 acordado en Edimburgo, y

que será reemplazado en el año 2000 por el acordado en el Consejo Europeo de Berlín en marzo de 1999, los flujos netos han registrado un saldo positivo a favor de España de 1.049.664,2 millones de pesetas, superior al de 831.724,9 millones de 1997 que marcó el mínimo de los últimos años, aunque tampoco se ha alcanzado el saldo neto total de 1995 que fue de 1.140.047,4 millones, máximo que a la vista de lo pactado en Berlín probablemente nunca ya se pueda repetir al margen de lo que suceda en 1999, ya como año de cierre y de consolidación final del periodo 1995-1999. Así, en 1998, la aportación española aumentó un 9,3 por 100, mientras que los ingresos crecieron en mayor medida, un 17,4 por 100 por encima de los de 1997.

En cualquier caso, a la hora de analizar estos flujos, es preciso insistir en la existencia de importantes distorsiones provocadas por la concentración en los meses de diciembre de los pagos o reintegros del recurso IVA de ejercicios anteriores y de las liquidaciones definitivas de los saldos del recurso PNB, así como la existencia de tramos cuatrimensuales de contribución FED. Por esta razón no tiene demasiado sentido comparar directamente los saldos netos de diferentes ejercicios.

Por el lado de los pagos, los recursos propios tradicionales han crecido un 17,6 por 100 gracias al incremento de los derechos de aduana como resultado de la evolución al alza de las importaciones. La aportación por IVA neto ha disminuido un 4,7 por 100, porque el tipo máximo aplicable a la base IVA ha pasado del 1,16 por 100 en 1997 al 1,08 por 100 en 1998, y la base se ha limitado al 50,0 por 100 del PNB, todo ello como consecuencia de la aplicación de la Decisión de recursos propios de 1994 que prevé, por razones de equidad fiscal, una reducción del peso del recurso IVA en los ingresos comunitarios. Los pagos realizados por España como recurso PNB aumentaron un 22,9 por 100 en 1998. La contribución al FED creció un 99,9 por 100 respecto a la de 1997, incremento debido a la entrada en vigor en 1998 del IV Convenio de Lomé.

En relación a los ingresos, los procedentes del FEOGA-Garantía crecieron un 17,3 por 100, un 10,9 por 100 los del FEDER, y un 49,9 por 100 los del FEOGA-Orientación, mientras que los del FSE disminuyeron un 3,9 por 100. Los ingresos con origen en los Fondos de Cohesión aumentaron en 1998 un 63,9 por 100 respecto a 1997, en gran medida debido a que los pagos relativos a 1997 se adelantaron a 1996 (cuadro I-42).

CUADRO I-42

FLUJOS FINANCIEROS ENTRE ESPAÑA Y LA UE, 1986-1998

(Miles de millones de pesetas)

Concepto	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I. Aportación española a las Comunidades Europeas	**110,9**	**137,4**	**223,0**	**287,4**	**374,6**	**545,9**	**647,8**	**740,6**	**803,4**	**615,9**	**739,3**	**900,4**	**984,2**
Recursos propios tradicionales	27,3	68,8	84,7	83,2	81,9	100,9	101,6	89,0	93,9	118,5	99,8	104,8	123,2
Recurso IVA neto:	83,6	68,5	138,3	152,7	280,3	359,6	444,1	485,3	432,3	358,1	411,7	456,8	435,5
Recurso PNB neto:	0,0	0,0	0,0	43,8	1,6	72,4	87,6	150,7	259,6	123,7	218,8	327,0	402,1
Otros	0,0	0,1	0,0	7,7	10,8	13,0	14,4	15,6	17,5	15,7	8,9	11,7	23,5
II. Ingresos procedentes de las Comunidades Europeas	**102,5**	**176,3**	**385,0**	**474,8**	**501,0**	**942,1**	**979,3**	**1.136,5**	**1.155,2**	**1.756,0**	**1.653,3**	**1.732,1**	**2.033,9**
FEOGA-Garantía	37,9	87,3	259,1	248,4	271,6	423,9	457,5	595,3	694,1	733,8	647,6	754,6	884,9
FEOGA-O y Otros recursos del sector	0,0	2,8	9,6	36,4	26,6	82,1	84,6	111,7	51,8	143,4	156,8	122,0	182,8
FEDER	40,5	48,2	69,6	115,7	138,2	283,2	313,4	280,0	259,6	447,7	419,5	423,8	469,8
FSE	23,9	37,5	38,7	64,3	53,1	134,3	107,0	105,5	77,3	244,9	211,4	120,3	290,5
Fondo de Cohesión	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	32,4	60,6	170,3	210,5	120,3	197,0
Otros	0,2	0,2	8,1	10,1	11,5	18,6	16,8	11,5	11,8	15,9	7,5	9,3	8,9
III. Saldo financiero (II-I)	**–8,4**	**38,9**	**162,0**	**187,4**	**126,4**	**396,2**	**331,5**	**395,9**	**351,8**	**1.140,0**	**914,1**	**831,7**	**1.049,7**

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Presupuestos, Subdirección General del Presupuesto Comunitario.

Capítulo II

MERCADO DE TRABAJO, RELACIONES LABORALES Y POLÍTICAS DE EMPLEO

1. INTRODUCCIÓN

El capítulo II de la Memoria pretende ofrecer una síntesis de la situación del empleo, de las relaciones laborales y de los principales elementos alrededor de los cuales ha girado el diálogo social durante 1998. No es una tarea sencilla, tanto por la amplitud de perspectivas que cabe adoptar a la hora de hacer tal análisis, como por las diferentes posturas que resulta necesario aunar alrededor de temas que marcan el debate sociolaboral. Pero ya en anteriores versiones de esta Memoria se han venido sistematizando los puntos centrales que permiten captar el panorama sociolaboral de nuestro país, y también este año se ha seguido parecida sistemática.

El punto inicial lo ha de constituir, necesariamente, el repaso a los resultados globales del año en cuanto a empleo y paro, bajo el título de "Panorama general del empleo". Sin duda, los principales resultados en cuanto al nivel de empleo reflejan lo que puede calificarse como un positivo avance en creación de empleo, pero también evidencias de que los problemas fundamentales de nuestro mercado de trabajo continúan todavía presentes.

Así, el empleo globalmente creció un 3,4 por 100, siendo especialmente significativo el crecimiento del empleo asalariado, que se cifró en 447.500, con un porcentaje de crecimiento del 4,6. Ciertamente se constata el sensible aumento del número de asalariados con contrato indefinido y que llegaron a 350.000 efectivos,

pues ha canalizado una parte importante del crecimiento del empleo, pero que no ha afectado de manera decisiva a la tasa de temporalidad, que todavía continúa en niveles superiores al 33 por 100. Llama la atención que en las Administraciones Públicas se constate un crecimiento del empleo temporal de casi 32.000 personas, y se reduzcan en 68.000 los empleos indefinidos.

En este contexto se sitúa el balance de los acuerdos del año 1997 encaminado a la promoción del empleo estable, para corregir uno de los más perniciosos componentes de nuestro mercado laboral, como es la precariedad en el trabajo, y que propician finalmente una nueva figura de contrato indefinido y de toda una serie de incentivos económicos para fomentar este tipo de contratación en determinados colectivos, incluyendo algunos destinados a favorecer la conversión de contratos temporales. En efecto, 1998 es el primer año completo de vigencia del Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo (AIEE), y a este interés responde la especial atención que se dedica a la evolución de la contratación indefinida, en sus distintas modalidades, en el año. Los resultados en modo alguno son desdeñables, pues se anota un aumento de casi el 10 por 100 en el nuevo contrato indefinido, siendo especialmente notable el número de conversiones de contratos temporales. No obstante, los contratos indefinidos de carácter ordinario han crecido igualmente un 10 por 100 y los que se han celebrado a tiempo parcial con esta duración casi un 20 por 100; por lo que puede afirmarse que esa nueva regulación no ha supuesto una merma de las figuras tradicionales en la contratación indefinida. En todo caso, la creación de nuevo empleo ya no es necesariamente temporal, como era característico en otras épocas de crecimiento económico.

Pero no puede pasar por alto que en esa creación de empleo persisten determinadas disfunciones, pues se advierte que se incrementó el número de varones ocupados (pese a ser menos en el total de desempleados) en 250.600, frente a las 190.000 mujeres. Además, es especialmente significativo que entre el grupo de edad de 20 a 24 años se registre un crecimiento del empleo masculino notablemente superior que el femenino, a pesar que la similitud de los respectivos niveles formativos, aunque sí se aprecia lo que podría calificarse como una especialización educativa por sexos, que pudiera explicar esas diferencias de cara a encontrar un empleo.

Cobran así sentido las políticas activas que tienen como destinatario a la mujer, sobre todo en aquellas actividades o profesiones donde aún se constata una presencia notablemente inferior a la del hombre, aunque ciertamente tales políticas no suponen una novedad, y sus resultados hasta el momento no son completamente satisfactorios.

La creación de empleo ha permitido así que la tasa de paro se redujera en casi dos puntos, quedándose a final del año 1998 en el 18,8 por 100, acercándose algo a la media comunitaria, sobre todo ante los insatisfactorios resultados logrados por otros países. Pero también se destaca la evolución de la población activa, que ha crecido sólo en 144.000 personas, el más bajo desde 1991, motivado por dos pautas de nuestro mercado laboral: el retraso de la incorporación de los jóvenes a la actividad, y el progresivo adelanto en la retirada de la vida laboral, sobre todo a partir de los 60 años. La evolución del paro ha sido desigual en las distintas Comunidades Autónomas, a causa, no sólo de las diferencias en el crecimiento del empleo, sino también de manera especial, en la dispar evolución de la población dispuesta a trabajar en cada Comunidad. Es así que las políticas de empleo no pueden perder de vista tales circunstancias, y resulta necesario reafirmar un marco general de cohesión social y económica, cuyo estudio y propuestas ha asumido el CES en la elaboración de un informe al respecto.

Tras esa descripción de la evolución y perspectivas de la ocupación, la actividad y el paro, el Panorama retoma uno de sus contenidos tradicionales, el estudio de los flujos de entrada y salida del mercado de trabajo. El primer propósito de este apartado es complementar con otro punto de vista los resultados anteriores, lo que ayuda a recordar, por una parte, el enorme volumen de "transacciones" que cada año arroja el mercado de trabajo español y, por otra, que las personas ocupadas, paradas o inactivas no son siempre (ni siquiera, en general, día a día) las mismas.

Pero también es su objetivo ofrecer el análisis de los contratos de trabajo celebrados en el año. Es innegable lo abultado y creciente de estas cifras (en 1998 el número de nuevos contratos registrados rozó los 11.350.000, cuando en 1997 se habían registrado 9.800.000) y el peso de algunas modalidades dentro del total, en particular el contrato eventual (probablemente además en relación

con el auge de las empresas de trabajo temporal). Ahora bien, es asimismo innegable que se pueden hacer varios contratos eventuales a una misma persona en un año, y probablemente sólo uno indefinido. Por otra parte, el estudio de los contratos, por sí mismo, presenta en las actuales circunstancias un claro interés, que hace también aconsejable detenerse en ellos después de haber tratado el empleo.

El Panorama se cierra, finalmente, con un breve repaso de los despidos acontecidos en cada vía institucional. Sin ser la forma más frecuente de salida del empleo (pues ésta sigue siendo, con mucha diferencia, la finalización de un contrato temporal), sus especiales connotaciones y el hecho de haberse visto afectados en los últimos años por una ya larga serie de reformas legislativas, hacen ineludible esta mención.

Los despidos colectivos afectaron a más de 35.000 trabajadores, y más del 86 por 100 son pactados con los representantes de los trabajadores. Se confirma así la tendencia a la reducción de este tipo de expedientes desde 1994, pero las reclamaciones individuales por despido presentan cifras similares a años anteriores, de las cuales el 70 por 100 se concilian entre las partes. Otro dato evidenciador de la conflictividad laboral lo aporta la sensible reducción del número de trabajadores afectados por expedientes de suspensión de contrato y de reducción de jornada, menos de dos tercios y la mitad, respectivamente, que en años anteriores.

En esta ocasión, además, se dan cuenta las primeras sentencias dictadas por las Salas de lo Social de los distintos Tribunales de Justicia, resolviendo despidos objetivos tras la última modificación del artículo 52.c) del Estatuto de los Trabajadores (la del Real Decreto 8/1997, de 16 de mayo), a la vista de las cuales se constata que tanto los efectos de la reforma del artículo 52.c) del Estatuto, como las posiciones marcadas por el Tribunal Supremo en las pocas ocasiones en que ha tenido oportunidad de pronunciarse, han aportado una cierta homogeneidad interpretativa en algunos aspectos especialmente controvertidos.

Ciertamente, el año 1998, si bien ha dado cuenta de un intenso proceso de diálogo entre los agentes sociales sobre diversos aspec-

tos esenciales de nuestro sistema de relaciones laborales, no nos ha ofrecido un resultado similar al año precedente, ante la ausencia de grandes acuerdos entre las organizaciones empresariales y sindicales, aunque sí que cuenta con resultados concretos en los acuerdos alcanzados entre las organizaciones sindicales y el Gobierno.

El diálogo social durante 1998 ha girado alrededor de dos polos fundamentales: por una parte, ha seguido los cauces que ofrecían los acuerdos de 1997, a fin de procurar el seguimiento, ejecución y desarrollo de los Acuerdos sobre Estabilidad en el Empleo, Negociación Colectiva y Cobertura de Vacíos. Junto a ello, también se ha pretendido articular un nuevo proceso de diálogo social alrededor de diversas cuestiones que afectaban al mercado de trabajo y a la protección social, con resultados más o menos diversos. En todo caso se constata que el Plan de Empleo de 1998, así como el de 1999, no ha sido fruto de la referida concertación social.

El Acuerdo sobre Estabilidad en el empleo ha visto en 1998 ultimadas determinadas reformas reglamentarias, como el Real Decreto 488/1998 de 27 de marzo, por el que se desarrollaba el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores, abordándose materias directamente relacionadas con los contratos en formación y en prácticas. Y también se da cuenta del Real Decreto 489/1998, de 27 de marzo, que suprime las diferencias de protección social que venían sufriendo los trabajadores contratados por menos de 12 horas semanales o 48 al mes. Pero sobre todo, la relevancia del AIEE la ha desplegado en la opción decidida a favor del empleo estable. La Comisión Mixta de Seguimiento ha constatado el fuerte incremento de la contratación indefinida, compatible con el mantenimiento de importantes tasas de temporalidad, pero no han faltado las discrepancias entre las partes a la hora de elaborar las propuestas de actuación ante la evolución de las contrataciones. Aunque sí hubo acuerdo en la necesidad de que la negociación colectiva no limitase la posibilidad de conversión de los contratos temporales, a cuyo fin se elaboraron unos criterios al respecto. También merecen destacarse los resultados ofrecidos por el Grupo Tripartito para analizar el sector de las empresas de Trabajo Temporal, aunque se trata de un debate aún abierto.

Uno de los principales elementos que han protagonizado las reivindicaciones sindicales durante el año 1998 ha sido la reducción del tiempo de trabajo, sin que se hayan conseguido resultados concretos.

Finalmente, se ha constatado la necesidad de impulsar los procesos de articulación de la negociación colectiva en los diversos sectores de actividad, tal y como preveía el Acuerdo sobre Negociación Colectiva. Y en materia de cobertura de vacíos de negociación, se ha constatado un acuerdo sobre extensión de convenios colectivos, en espera de que pueda convertirse en texto legal.

Los nuevos ámbitos de concertación social durante 1998 han ido encaminados, fundamentalmente, al tratamiento de la contratación a tiempo parcial que ha culminado con acuerdo entre las organizaciones sindicales y el Gobierno, pero con la oposición de los representantes empresariales. En el apartado correspondiente se da cuenta del Acuerdo sobre contratación a tiempo parcial, y las razones esgrimidas para su defensa y su crítica, pues se ha constituido, sin duda, en el protagonista del diálogo social durante 1998. También ha constituido objetivo de los negociadores reforzar la estabilidad y la creación de empleo, lo que ha resultado plasmado en diversas medidas incentivadoras, y que han contado con diverso apoyo empresarial y sindical. Otras cuestiones, como los servicios de empleo, políticas de formación y la protección a los desempleados, no han generado un auténtico proceso negociador.

Como puede verse, son importantes las cuestiones tratadas, pero no son secundarias las que ni siquiera han podido abordarse durante el año 1998. En todo caso, no parece perderse la idea de que resulta necesario apurar todas las posibilidades de la concertación social para abordar seria y eficazmente los problemas de nuestro mercado laboral, aunque constituye notable excepción a ese postulado el proceso de elaboración del Plan de Empleo diseñado por el Gobierno, que ha carecido del referido consenso social.

La figura del Convenio Colectivo está llamada a cobrar, si cabe, un mayor o al menos un nuevo protagonismo como instrumento regulador de la relación laboral y de las condiciones de trabajo, en el proceso de transformación que se quiere impulsar a la negociación colectiva, lo que se produce además en un contexto en el que la globalización e internacionalización de las economías, los cambios que se están produciendo en los sistemas de producción y las nuevas realidades de prestación laboral, plantean nuevos retos a la negociación colectiva, que deberá ser capaz de adecuar la actividad

productiva y las condiciones de trabajo a las cambiantes circunstancias del mercado o del ciclo económico.

En lo que se refiere estrictamente a la negociación colectiva desarrollada en 1998, interesa apuntar dos factores que, de alguna manera, han perfilado el año: de una parte la acogida de los Acuerdos Interconfederales firmados en abril de 1997, y de otra, las condicionantes derivadas de la integración de España en la Unión Económica y Monetaria (UEM), que implican la consideración por los agentes sociales de ese nuevo marco económico, a la hora de diseñar sus estrategias y planteamientos de negociación.

Los incrementos salariales pactados en la negociación colectiva del año han supuesto una mejora del poder adquisitivo, al situarse 0,8 puntos por encima de la tasa interanual de inflación. Con ello la mejora del poder adquisitivo acumulada entre 1996 y 1998 compensa las pérdidas producidas en 1994 y 1995.

En materia de tiempo de trabajo, el debate sobre las 35 horas ha configurado el telón de fondo de la negociación. En este sentido, se da cuenta de diversas iniciativas de Comunidades Autónomas destinadas a incentivar la reducción de la jornada laboral como medida de generación de empleo, relatándose, asimismo, las posturas mantenidas, al respecto, por los agentes sociales.

Respecto a la jornada laboral pactada, se resalta la quiebra de la tendencia al incremento de la jornada media, manteniendo en cifras prácticamente idénticas a las registradas en 1997: 1.768 horas/año. Es igualmente reseñable el descenso experimentado por las horas extraordinarias, tanto en lo que afecta al número total de las realizadas en el año, como, de forma muy significativa, en la variable "horas por trabajador que las ha realizado".

Por último, este epígrafe sobre negociación colectiva, revisa aspectos relacionados con la propia estructura convencional, así como de los contenidos de carácter más cualitativo, que ilustran sobre los avances que se están produciendo en la mejora y modernización de los acuerdos colectivos.

El año 1998 fue el primero en cuanto a la puesta en práctica de la estrategia común para el empleo definida en el Consejo de Lu-

xemburgo de 1997, en la que se estableció como prioritaria la creación y el mantenimiento del empleo en la Unión Europea. Los Estados miembros se comprometieron a la coordinación de sus políticas macroeconómicas, la movilización de las políticas comunitarias para la creación de empleo y la coordinación de sus políticas de empleo basadas en orientaciones nacionales comunes.

El Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España pretende la traslación práctica de las directrices a la realidad del mercado de trabajo español, compendiando todas las acciones que de una manera u otra repercuten en el mercado laboral. La valoración de sus efectos sobre la creación de empleo es difícil, por cuanto no se puede calibrar su participación en la positiva evolución del mercado de trabajo a lo largo de 1998. Además, cabe señalar que si bien algunas medidas pueden tener efectos a corto plazo, otras pueden tardar más tiempo en reflejarse, lo que dificulta la evaluación de los resultados.

Sobre las medidas que han venido a enmarcarse en el Plan de Empleo cabe resaltar el impulso de las políticas activas de empleo, entre las que se puede señalar, además de la formación, la formación combinada con empleo, el empleo subvencionado, las acciones intensivas en orientación y la contratación de técnicos para la promoción del empleo, actuaciones que con las que se han superado los objetivos en más de un 30 por 100. En el apoyo a la empresa, se ha modificado el tratamiento fiscal mediante incentivos fiscales, y reduciendo la carga fiscal sobre el trabajo, buscando la agilización de los trámites administrativos y el establecimiento de una línea de crédito preferente para las Pymes. También, para fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores se ha aprobado un nuevo marco de contratación a tiempo parcial que mejora las condiciones laborales para estos trabajadores. En materia de igualdad de oportunidades, las actuaciones se han repartido dentro de los distintos pilares, pero los efectos no han tenido repercusiones importantes.

En el Plan de Acción para el Empleo se definió asimismo la importancia de la colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado, básica al encontrarse, por una parte, la gestión de las políticas de empleo transferida a las Comunidades Autónomas y, por otra, la efectividad de la aproximación al territorio. Las Comunidades

Autónomas colaboraron en la elaboración del Plan y también lo han complementado con sus propios Planes Territoriales de Empleo.

El análisis de los distintos acuerdos autonómicos en materia de empleo muestra que la mayoría se dirige a fomentar las áreas específicas de su Comunidad, pero además se han observado medidas coincidentes entre ellos, debido a que siguen las Directrices del Plan de Acción para el Empleo del Reino de España. La falta de información presupuestaria en materia de incentivos, la dificultad de unificar las distintas ayudas y medidas con criterios homogéneos, así como las dificultades de discernir entre las medidas que provienen de las propias Comunidades Autónomas y las que provienen de medidas estatales impiden una visión clara del conjunto de estas políticas en las Comunidades Autónomas.

También analiza la Memoria la evolución del gasto en materia de desempleo, reiterándose la conclusión de que ha vuelto a disminuir, de modo que su financiación se encuentra a cargo exclusivamente de las propias cotizaciones, y arroja incluso un notable superávit. Junto con lo anterior, también se ha producido una ligera reducción (0,4 puntos) de la tasa bruta de cobertura por desempleo que quedó fijada en el 49,1 por 100.

El número de beneficiarios de prestaciones por desempleo en 1998 se situó en 1.130.100 perceptores. El descenso en el número de beneficiarios, que alcanzó las 110.000 personas, fue de mayor intensidad para los beneficiarios de prestaciones contributivas (12,8 por 100) que para los perceptores del subsidio por desempleo (9,8 por 100). Por el contrario, se registró un significativo aumento (4,6 por 100) en el volumen de perceptores del REASS debido a los cambios introducidos en el sistema de protección a partir de 1997.

Por lo que respecta a la incidencia de la protección por desempleo por Comunidades Autónomas, se comprueba cómo se mantienen las diferencias de otros años en la tasa de cobertura y en la cuantía media líquida por beneficiario debido a la heterogeneidad de los incrementos salariales y/o el peso de los asalariados agrarios.

El perfil de los perceptores y las características de los beneficiarios sigue la tónica de otros años. En este sentido cabe destacar que disminuye el periodo medio consumido por prestaciones contributi-

vas, llegando a suponer los beneficiarios de menos de 8 meses un 63 por 100 del total y que vuelve a aumentar la cuantía de la prestación contributiva con la edad del perceptor, debido al peso de los contratos temporales y de las menores cotizaciones sociales de los trabajadores más jóvenes.

El gasto en prestaciones por desempleo respecto al PIB, disminuyó mucho menos (5,2 por 100) que la tasa de paro para los desempleados con experiencia y la tasa de paro general (11,3 por 100 y 9,6 por 100, respectivamente). Mención aparte merece el aumento de la cuantía líquida por el subsidio de desempleo (3,2 por 100) que ha significado, dado el incremento del 2,1 por 100 en el total presupuestado, un aumento en el número de días consumidos por los beneficiarios.

En materia de prevención de riesgos laborales, los esfuerzos de difusión de la cultura de la prevención de riesgos laborales siguen sin surtir efectos visibles: lamentablemente un año más hay que repetir que la siniestralidad en el trabajo ha seguido mostrando una evolución desfavorable. En conjunto, los accidentes en jornada de trabajo con baja aumentaron el 11,7 por 100, muy por encima del aumento de la ocupación que se ha vivido este año. Aún se sigue arrojando un consternador balance de más de 1.000 muertes anuales en el trabajo, máxime cuando cabe incluso replantear el tratamiento estadístico de algunos colectivos, como los autónomos.

La implantación de los principales instrumentos del cambio en la cultura de la prevención que introdujo la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995 sigue siendo lenta, en particular la de los servicios de prevención, en parte por el retraso sufrido en la aprobación de su normativa específica. Mientras, el marco normativo de la prevención de riesgos laborales se ha ido ultimando durante 1998, señaladamente para incorporar en el nuevo modelo a las Administraciones Públicas y reforzar el procedimiento de infracciones y sanciones previsto en la LPRL. Con respecto a esto último, hay que señalar que durante 1998 la Inspección de Trabajo ha reforzado notoriamente sus actuaciones de control y sanción en esta materia.

El grado de formación y mentalización sobre la prevención de riesgos sigue siendo escaso, por lo que hacen falta mayores esfuer-

zos en difusión y formación, necesidad reconocida por parte de todos los actores sociales entre los que en 1998 se ha percibido una creciente toma de conciencia sobre el problema.

La principal novedad del año se produjo en el mes de octubre, por iniciativa de los agentes sociales y con las aportaciones de las Comunidades Autónomas, con la aprobación por la Comisión Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo del *Plan de acción sobre la siniestralidad laboral*, un ambicioso programa de acciones concretas en todas las vertientes que influyen en la prevención de riesgos laborales, incluyendo la previsión temporal de su ejecución y la creación de una Comisión de seguimiento de sus resultados. De entre el elenco de medidas previstas en el Plan, cuya pronta puesta en práctica es ineludible, cabe resaltar la mejora de las estadísticas sobre siniestralidad y condiciones de trabajo, cuyo ámbito restringido puede inducir a la infravaloración del problema en determinados sectores y colectivos, así como la realización de estudios específicos. Entre estos últimos, deberá contemplarse la influencia de las nuevas formas de organización del trabajo en la naturaleza de los riesgos laborales.

Concluye el capítulo con el tratamiento de la conflictividad laboral, y con el balance de los procedimientos voluntarios para la solución extrajudicial de conflictos.

Por un lado, se registró un menor número de huelgas y de cierres patronales, así como una sustancial reducción de las jornadas perdidas por huelgas. Una negociación colectiva en términos generales más fluida y pacífica y la disminución de otro tipo de controversias laborales no derivadas de aquélla constituirían las principales razones de que el año haya transcurrido en un clima de mayor paz laboral.

Junto a los datos de la disminución de los conflictos colectivos laborales, tanto en número como en dimensión, el año pasado dibujó otra tendencia ciertamente importante, como es la consolidación y expansión de los sistemas extrajudiciales de solución de conflictos creados mediante acuerdos de las organizaciones sindicales y empresariales.

El auge experimentado en 1998 en el recurso a estos órganos autónomos de composición, debido sobre todo a la reciente entrada

en funcionamiento de buena parte de ellos, parece indicar que se estaría produciendo un cierto trasvase en la solución de la conflictividad laboral a favor de estas instancias. Debe destacarse el alto grado de eficacia que se alcanza en los procedimientos que conocen, finalizando aproximadamente el 40 por 100 de todos los conflictos que se les presentan con algún tipo de acuerdo que les pone fin. Esta eficacia, especialmente alta si se compara con los resultados globales de los procedimientos de conciliación y mediación ante la Administración laboral, debería conducir razonablemente a una mayor confianza progresiva de las partes de las relaciones laborales en los mismos y a su creciente protagonismo en la composición de los conflictos.

2. PANORAMA GENERAL DEL EMPLEO

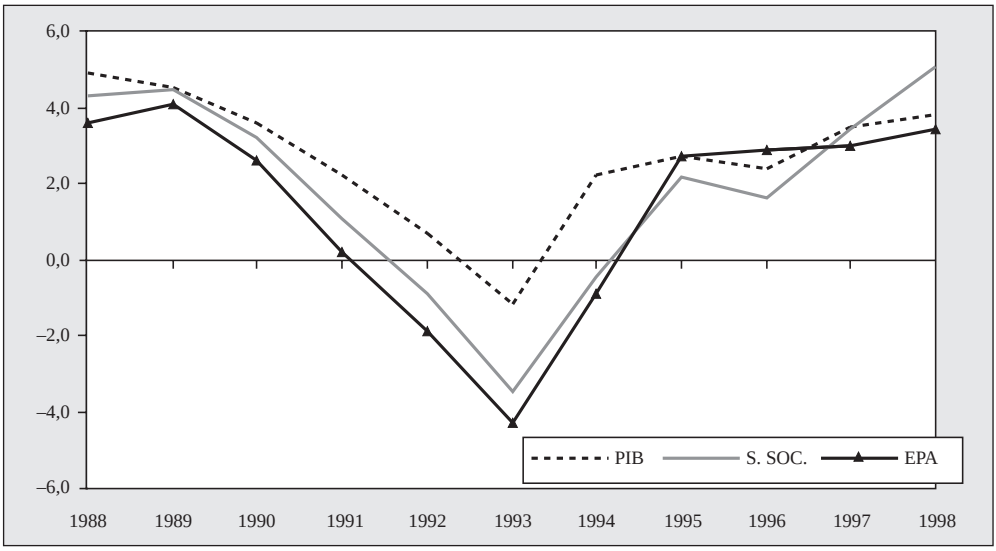
Los resultados del mercado de trabajo en el año 1998 confirmaron el buen momento que atraviesa la economía española. Según los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), el número medio de ocupados creció un 3,4 por 100, y el de parados se redujo un 8,8 por 100, cifras que mejoran de manera apreciable las que se obtuvieron en 1997 (3,0 por 100 de aumento del empleo y 5,2 por 100 de descenso del paro). La afiliación a la Seguridad Social creció todavía más, pero su comparación con la evolución del PIB (gráfico II-1) hace pensar que parte de ese crecimiento no corresponde al aumento del empleo. En 1995 y en 1996 la evolución de los datos de la EPA, claramente por encima de la del PIB, reflejaba el efecto de la adecuación de esta encuesta al nuevo censo de población; en 1997 y 1998, los incrementos de la afiliación son los que exceden el crecimiento económico, pero —a diferencia de entonces— sin una razón clara. Quizá pueda atribuirse a la aflora-ción de empleos antes ocultos a efectos de Seguridad Social, o al aumento de afiliaciones a tiempo parcial, o a ambos. En todo caso, el crecimiento del empleo según la EPA resultaría en esta ocasión más ajustado a la realidad que el que se deriva del incremento en el número de afiliaciones y altas.

A continuación se trazarán, como viene siendo habitual, las grandes líneas de esa evolución del empleo, la actividad y el paro en 1998, así como las perspectivas para el futuro inmediato. La nota más característica del año es, sin duda, el fuerte aumento (9,1 por 100) del número de asalariados con contrato indefinido en el

GRÁFICO II-1

CRECIMIENTO DEL PIB, EL EMPLEO EN LA EPA Y LA AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL, 1988-1998

(Porcentajes de variación sobre el año anterior, medias anuales)



Fuentes: INE, *Encuesta de Población Activa;* MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales;* INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

sector privado. Por lo que respecta a las perspectivas para el futuro inmediato, de otro lado, quizá lo más destacable sea que, aunque la creación de empleo probablemente proseguirá a buen ritmo, será difícil igualar en los próximos ejercicios los resultados de 1998, sobre todo por las previsiones, algo más modestas, para el ritmo de crecimiento económico.

2.1. EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA OCUPACIÓN, LA ACTIVIDAD Y EL PARO

El empleo creció un 3,4 por 100

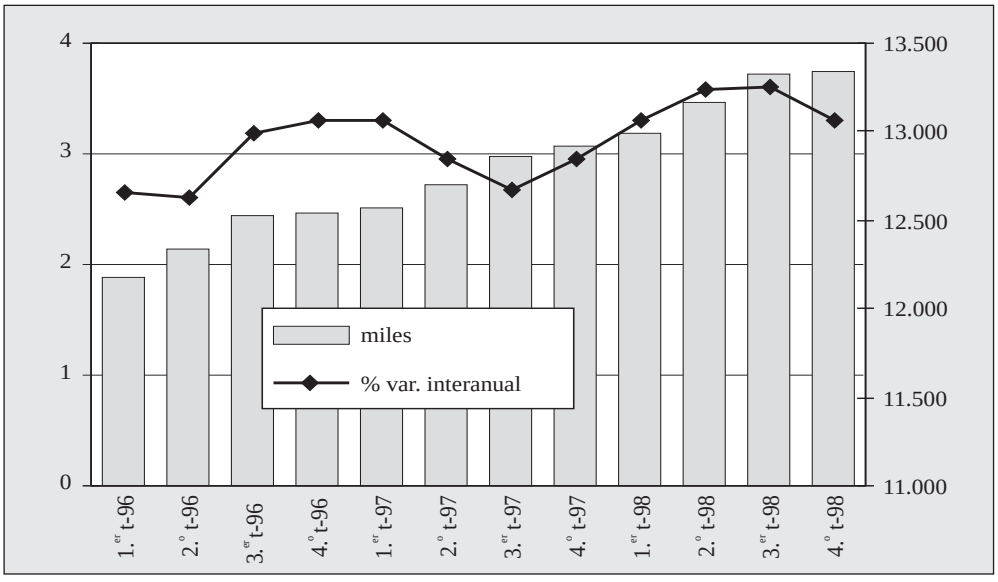
En 1998, según los datos de la EPA, trabajaron 440.000 personas más que en el año anterior. Este crecimiento de la ocupación, equivalente a un 3,4 por 100, es uno de los mayores de los dos últimos decenios, sólo algo inferior al que se alcanzó en dos de los años (1987 y 1990) del periodo de crecimiento económico anterior a la última crisis. Y, en todo caso, sitúa ya el cuatrienio 1995-1998 como el mejor para la creación de empleo en esos veinte años (cuadro II-1).

CUADRO II-1
ETAPAS EN EL COMPORTAMIENTO DEL EMPLEO EN ESPAÑA, 1977-1998
(Variaciones totales en el periodo y media acumulativa anual en miles de personas)

Periodo	Variación total	Acumulado anual en el periodo
1977-1985	–1.840,2	–204,5
1986-1990	1.937,7	322,9
1991	30,7	30,7
1992-1994	–879,3	–293,1
1995-1998	1.474,7	368,7

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

GRÁFICO II-2
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN ESPAÑA, 1996-1998
(Miles de personas, escala derecha, y porcentajes de variación interanual, escala izquierda; trimestres)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

Si se atiende al desarrollo trimestral del crecimiento de la ocupación, es apreciable cierto descenso de su ritmo en el último trimestre (gráfico II-2), donde el porcentaje de variación interanual se situó en el 3,3 por 100, cuando en los dos trimestres anteriores había alcanzado el 3,6 por 100. Es todavía muy pronto para hablar de una nueva tendencia, pero como esa ligera desaceleración se corresponde con la observada para el crecimiento económico, donde sí se ha previsto ya un menor ritmo para el próximo ejercicio, quizá podría adelantarse que será difícil lograr en éste un aumento del empleo igual al de 1998.

El paro bajó dos puntos

Por lo que hace al paro, en media anual para 1998 la EPA arrojó 296.000 personas desempleadas menos que en el año anterior; la tasa de paro fue del 18,8 por 100, dos puntos inferior a la de 1997. Este descenso, el mayor de los dos últimos decenios, sin duda se debe a la fuerte creación de empleo, pero en parte también ha sido posible por un crecimiento moderado (144.000 personas) de la población activa, el más bajo desde 1991. En otros años de fuerte creación de empleo dentro de ese mismo periodo se produjeron aumentos mayores en la actividad, y ello condicionó menores reducciones del paro (gráfico II-3).

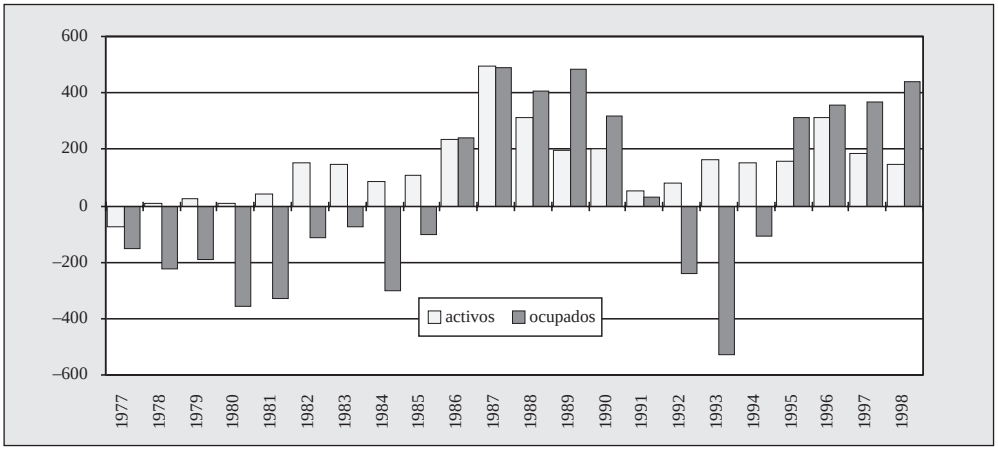
En el origen del bajo crecimiento de la población activa, además del obvio efecto que se deriva del menor ritmo de aumento de la población total, se encuentran factores bien conocidos: el mayor retraso en la incorporación de los jóvenes a la actividad, por una parte, y la más temprana retirada de los mayores de la vida laboral, por otra. Los jóvenes, porque trabajan —o buscan empleo— mucho menos que sus predecesores a la misma edad y se dedican por más tiempo y en exclusiva a su formación inicial; los mayores, en particular los varones, porque para el grupo de edad entre 60 y 64 años la jubilación anticipada es una tendencia cada vez más importante[1].

Será difícil que, en un contexto como el español, donde aún predominan tasas de paro muy elevadas, tales factores dejen de frenar el crecimiento de la tasa de actividad[2]. El panorama parece

[1] Ver apartado 3.1.2. del capítulo III de esta Memoria.

[2] En el ámbito europeo, no obstante, están empezando a discutirse propuestas para aumentar la actividad y el empleo de los jóvenes y de los varones de más edad. Ver al respecto: Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe sobre la tasa de empleo en 1998. Evolución del empleo en los Estados miembros.* COM (1998) 527 final.

GRÁFICO II-3
CRECIMIENTO DE LA ACTIVIDAD Y LA OCUPACIÓN, 1977-1998
(Promedio anual sobre el año anterior, miles de personas)

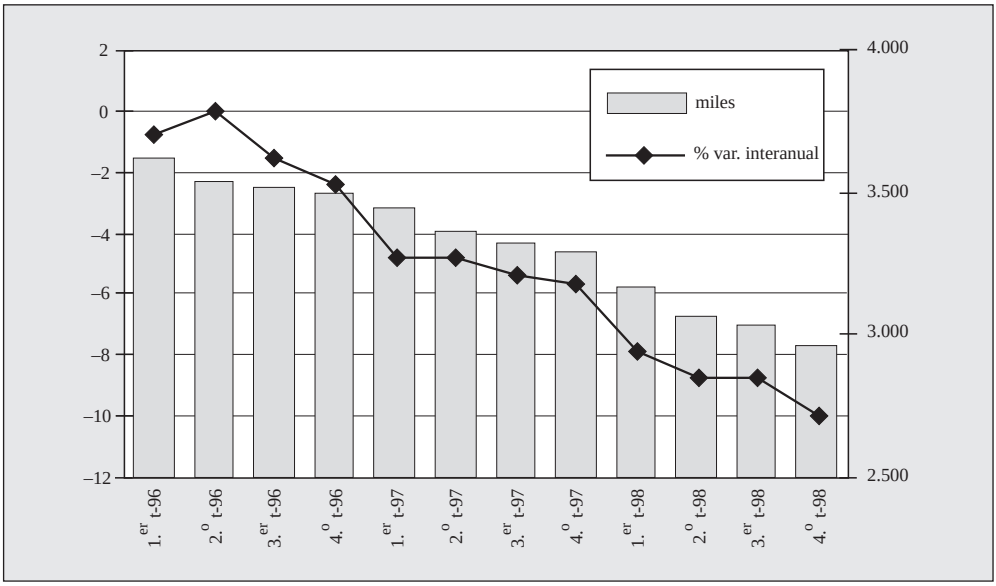


Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

encaminarse entonces a un aumento muy suave de ésta. Podría incluso decirse que crecerá en la medida en que lo haga la femenina (ya que en cuanto a las mujeres, por el contrario, sí es posible esperar que sigan incorporándose más, y de forma más permanente, al mercado de trabajo). Por tanto, si la actividad crece más despacio, es posible esperar bajadas aún más rápidas del desempleo, tanto en volumen como en la proporción sobre el total de activos.

Volviendo a los resultados de 1998, las cifras de paro, al contrario que las de ocupación, han mejorado crecientemente a lo largo del año (gráfico II-4): en el primer trimestre, el porcentaje de descenso del paro sobre el mismo trimestre del año anterior fue casi del 8 por 100; en los dos siguientes, rozó el 9 por 100; y en el cuarto trimestre se situó nada menos que en el 10 por 100. En ese último trimestre el número de personas sin empleo estuvo, por primera vez después de seis años, por debajo de los tres millones.

GRÁFICO II-4
EVOLUCIÓN DEL PARO EN ESPAÑA, 1996-1998
(Miles de personas, escala derecha, y porcentajes de variación interanual, escala izquierda; trimestres)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

Progresivo acercamiento a la media de la UE

La proporción de parados sobre la población activa sigue siendo la más alta de la UE, pero al menos es apreciable su progresivo acercamiento, gracias a una disminución bastante más rápida en los cuatro últimos años: entre 1994 y 1998, la tasa de paro española se ha reducido en algo más de cinco puntos porcentuales, mientras que la correspondiente a la UE15 apenas ha bajado ocho décimas.

Dentro de la UE (cuadro II-2) se ha registrado un aumento de la tasa de paro en Alemania e Italia en el mismo periodo, y un descenso muy moderado en la correspondiente a Francia; entre los grandes países de la Unión, sólo España y el Reino Unido han logrado una apreciable reducción. Ello explica, al margen de la innegable rapidez con que ha disminuido el paro en España, la mayor lentitud de su descenso en el conjunto europeo y, por tanto, el mayor acercamiento entre ambas tasas.

CUADRO II-2
TASAS DE PARO EN LA UNIÓN EUROPEA, 1994-1998
(Porcentajes, promedios anuales, y variación anual en puntos porcentuales)

Países	1994	1997	1998	Var. 94-98 (puntos)
UE 15	**11,2**	**10,8**	**10,1**	**–1,1**
Bélgica	9,6	9,0	8,8	–0,8
Dinamarca	8,0	5,4	4,5	–3,5
Alemania	8,7	9,9	9,7	1,0
Grecia	8,9	9,6	9,6	0,7
España	**24,3**	**20,9**	**19,0**	**–5,3**
Francia	12,7	12,6	11,8	–0,9
Irlanda	15,6	10,2	9,1	–6,5
Italia	11,3	12,4	12,3	1,0
Luxemburgo	3,5	2,5	2,2	–1,3
Holanda	7,2	5,5	3,9	–3,3
Austria	3,7	5,1	4,5	0,8
Portugal	6,7	6,6	6,3	–0,4
Finlandia	18,5	15,0	12,4	–6,1
Suecia	8,0	10,4	8,0	0,0
Reino Unido	9,7	7,1	6,2	–3,5

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey* (1998: estimación para el mes de junio en Eurostat, *New Cronos Database*).

2.1.1. **Perspectiva sectorial**

El mayor crecimiento relativo del número de ocupados se dio en la construcción. En media anual, este sector creció un 5,2 por 100 en 1998, con una trayectoria fuertemente ascendente en la última parte del año. El peso fundamental del crecimiento se debió al de los asalariados, cuyo número aumentó en un 8,4 por 100 en el promedio del año. No obstante, a tenor de la evolución del empleo en el sector durante los últimos ejercicios, la tendencia parece ser un ritmo de aumento algo más moderado (cuadro II-3 y gráfico II-5).

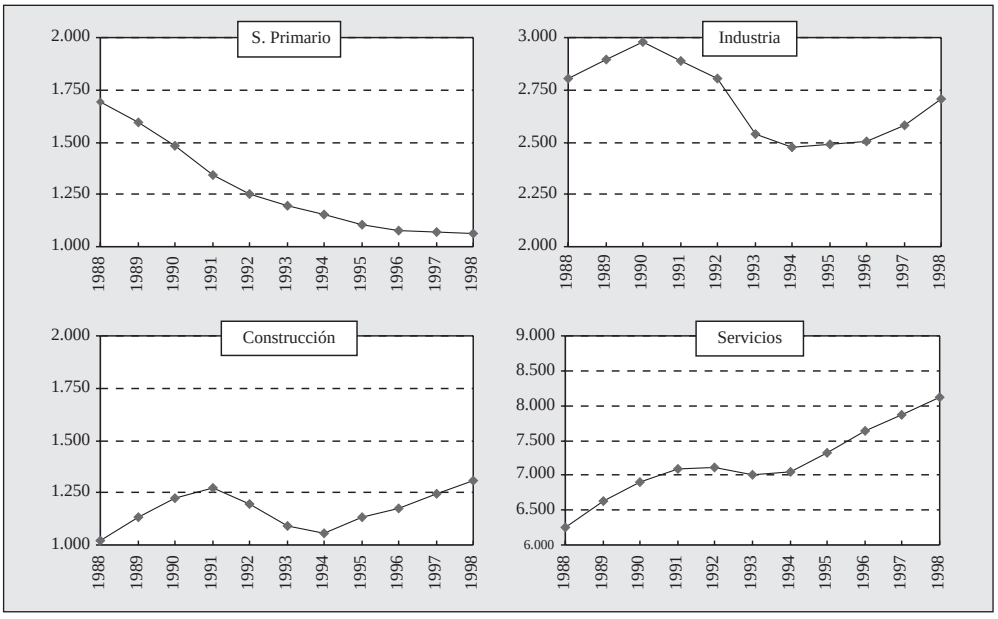
La ocupación en el sector servicios, por su parte, creció a buen ritmo (3,2 por 100), de manera que el volumen de empleo en el conjunto del año fue mayor en 255.000 personas al que se había alcanzado en 1997. Su trayectoria es, además, firme en el crecimiento. Y no sólo por efecto del buen momento que atraviesa la economía española, sino también como consecuencia del proceso —de carácter estructural— de terciarización de ésta.

CUADRO II-3
CRECIMIENTO DEL EMPLEO POR SECTORES DE ACTIVIDAD, 1996-1998
(Miles de personas y porcentajes, medias anuales)

Año	Variación anual	Agricultura y Pesca	Industria	Construcción	Servicios
1996	Miles	–29,8	14,3	40,9	327,1
	Porcentaje	*–2,7*	*0,6*	*3,6*	*4,5*
1997	Miles	–9,0	79,9	67,3	231,9
	Porcentaje	*–0,8*	*3,2*	*5,7*	*3,0*
1998	Miles	–6,8	127,7	64,4	255,1
	Porcentaje	*–0,6*	*4,9*	*5,2*	*3,2*

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

GRÁFICO II-5
EMPLEO EN ESPAÑA POR SECTORES, 1988-1998
(Miles de personas, medias anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

La industria también registró un notable aumento de la ocupación durante 1998, cercano a los 130.000 empleos en el conjunto del año (en torno a un 5 por 100). Ese crecimiento supone, a diferencia de la construcción, una mayor tendencia al alza que la que se recogió en 1997. Aún se está muy lejos del volumen de empleo industrial de los primeros años noventa; pero es que, muy posiblemente, no se alcance más, porque la fuerza de ese proceso de terciarización que se acaba de señalar redunda precisamente en un más lento crecimiento de la ocupación en el sector.

El sector primario, finalmente, perdió cerca de 7.000 ocupados, lo que supone un descenso del 0,6 por 100. Al atender al perfil de las pérdidas de empleo en este sector durante los últimos diez años, se observa que el declive ha sido muy suave entre 1996 y 1998; esto hace posible esperar para los próximos ejercicios una situación de relativo estancamiento.

2.1.2. **Vuelve a crecer con fuerza el empleo asalariado, y más el indefinido**

Como ya había ocurrido en 1997, el aumento del empleo se concentró en el de carácter asalariado (cuadro II-4); éste creció en 1998 en 447.500 personas, esto es, un 4,6 por 100. Fue, además, el empleo asalariado en el sector privado el que originó ese resultado, con un aumento de 481.500 personas. En el ámbito público, por el contrario, trabajaron 34.000 personas menos que en 1997.

Trasvase de empleo al sector privado

El descenso del empleo público en 1997 se debió exclusivamente al de las empresas e instituciones públicas, lo que hacía posible señalar como origen el paso al sector privado de actividades antes adscritas al sector público empresarial. En 1998 (gráfico II-6) este factor sigue presente, pues las pérdidas de ocupación en tales actividades volvieron a ser las más importantes (trabajaron casi 50.000 personas menos que en el año anterior). Pero también se produjeron en la Administración Central y en la Seguridad Social (32.000 y 15.000 personas menos respectivamente), mientras volvió a aumentar el número de asalariados de las Administraciones Territoriales (cerca de 42.000 personas más en las Comunidades Autónomas, y 17.000 más en las Corporaciones Locales).

CUADRO II-4

OCUPADOS POR SITUACIÓN PROFESIONAL, 1997-1998

(Miles de personas y porcentajes de variación sobre el año anterior, medias anuales)

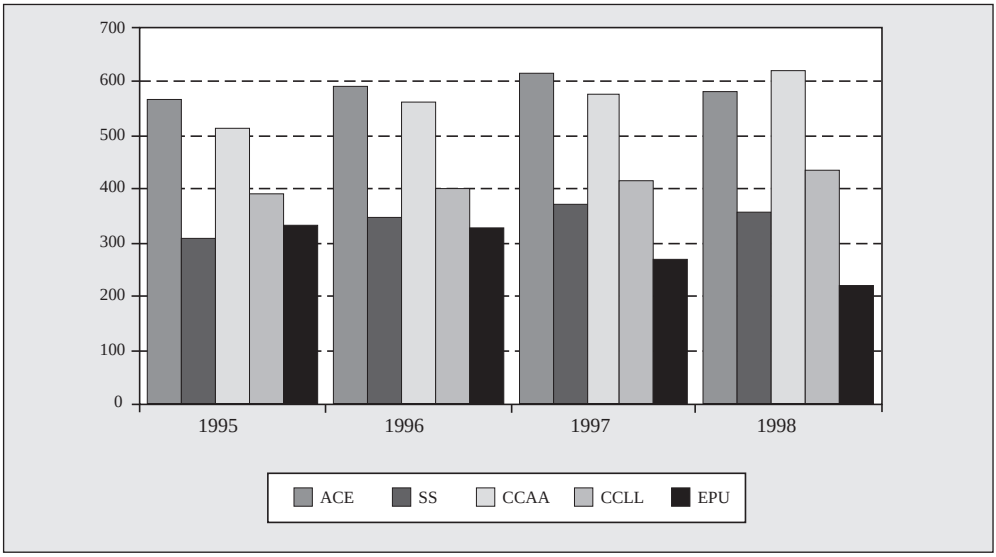
Situación profesional	1997	Variación 96/97		1998	Variación 97/98	
		Miles	%		Miles	%
Ocupados por cuenta propia	3.028,4	–55,5	–1,8	3.026,2	–2,2	–0,1
Empleadores	666,1	33,7	5,3	692,3	26,3	3,9
Autónomos	1.881,8	–27,1	–1,4	1.876,2	–5,6	–0,3
Miembros de cooperativas	93,1	–10,5	–10,2	82,4	–10,7	–11,5
Ayudas familiares	387,4	–51,6	–11,8	375,3	–12,2	–3,1
Asalariados	9.709,1	424,9	4,6	10.156,6	447,5	4,6
Sector público	2.259,1	22,9	1,0	2.225,1	–34,0	–1,5
Sector privado	7.450,0	402,1	5,7	7.931,5	481,5	6,5
Otros	27,1	–0,9	–3,2	22,1	–5,1	–18,6
Total ocupados	**12.764,6**	**368,5**	**3,0**	**13.204,9**	**440,3**	**3,4**

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

GRÁFICO II-6

EMPLEO PÚBLICO POR TIPO DE ADMINISTRACIÓN, 1995-1998

(Miles de personas, medias anuales)



ACE: Administración Central.
SS: Seguridad Social.
CCAA: Comunidades Autónomas.
CCLL: Administración Local.
EPU: Empresas Públicas.

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

Estas últimas cifras probablemente tienen su origen en el trasvase de empleo que comporta el proceso de transferencia de competencias. A finales de 1997 y durante 1998 tuvieron lugar distintos traspasos a varias Comunidades Autónomas. Entre otros cabe citar, en el ámbito de Trabajo y Asuntos Sociales, los relativos a funciones y servicios del Estado en materia de gestión de la FPO, así como de servicios sociales del IMSERSO y del ISM[3].

Por otro lado, no ha de olvidarse que la provisión de vacantes, al menos en la Administración Central, está regulada de forma que no se cubre la totalidad de las bajas vegetativas. Ya desde el primer Programa de Convergencia se ha incluido sistemáticamente esta medida en el conjunto de las actuaciones para la reducción del Gasto público corriente. En la actualidad, se ha establecido como cobertura el 25 por 100 de las bajas[4].

Todas las situaciones profesionales por cuenta propia, a excepción de la de empleadores, que sí creció (aunque bastante menos que el año anterior), registraron descensos en sus volúmenes de ocupación.

Descenso en los autónomos

En la categoría de "empresarios sin asalariados y trabajadores independientes" (compuesta mayoritariamente por autónomos) el descenso fue muy débil, apenas un 0,3 por 100, lo que supone en torno a 5.600 personas ocupadas menos que en 1998. En tres de las cuatro ramas de actividad donde se concentró la bajada de esta categoría, aumentó el empleo total y, dentro del mismo, el número de empleadores. Se trata de las actividades de Comercio (12.200 empresarios sin asalariados y trabajadores independientes menos, y 27.000 empleadores más), Hostelería (8.200 menos y 12.800 más), y Transporte (3.200 menos y 2.700 más). En la otra rama donde descendió el empleo entre los empresarios sin asalariados y trabajadores independientes, Agricultura y ganadería, fue esa reducción la que determinó en mayor medida un menor empleo total.

---

[3] Así por ejemplo: RD 232/1998 (traspaso servicio de empleo a Galicia); RD 300/1998 (traspaso a Aragón FPO); RD 621/1998 (íd. a Baleares); RD 1661/1998 (íd. a Castilla-La Mancha); RD 75/1998 (íd. a Cataluña).

[4] "El crecimiento de los empleos públicos en el Estado se limitará al 25 por 100 del número de bajas que se generen anualmente" (*Programa de Estabilidad del Reino de España 1998-2002*, pág. 31).

Por tanto, el menor número de ocupados en esta categoría podría atribuirse, por una parte, al trasvase desde ésta hacia la de empleadores y, por otra, al efecto de la bajada del empleo autónomo en la agricultura.

¿Baja el empleo en cooperativas?

El descenso de los ocupados en cooperativas que se recogió en la EPA en 1998 fue mayor en número (10.700 personas menos) y en porcentaje (un 11,5 por 100) que el de los empresarios sin asalariados y trabajadores independientes. Continúa además la tendencia a la baja que ha venido observándose durante los cuatro últimos ejercicios; por otro lado, aunque parece haberse suavizado mucho al final del año, aún es pronto para aventurar si ello supondrá la recuperación de este tipo de empleo en los próximos periodos.

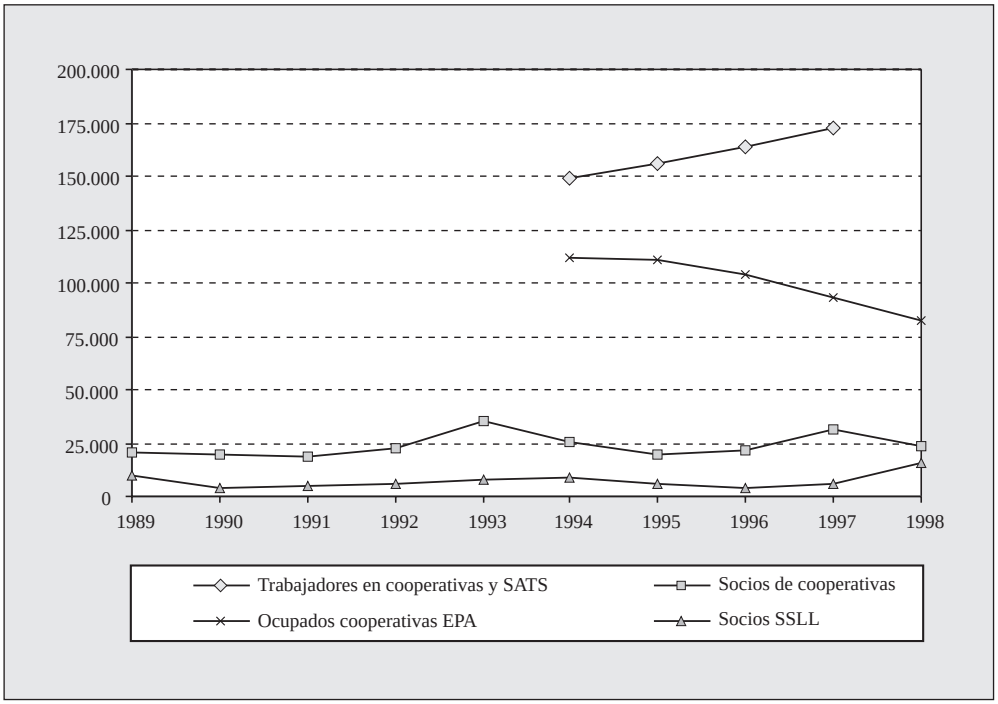
No obstante, las cifras de la EPA para el empleo en cooperativas son muy distintas de las que se encuentran en otras fuentes específicas. Así, según datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en 1997 trabajaron 172.400 personas en cooperativas y sociedades agrarias de transformación (SATS), mientras que la EPA cifraba este empleo en 93.100 personas. Además, en el periodo 1994-1997 ambas fuentes divergen: la primera arroja una clara tendencia ascendente, y la segunda descendente (gráfico II-7). Por otra parte, según datos del Ministerio, el número de socios de cooperativas descendió entre 1997 y 1998, y el de socios en sociedades laborales (SSLL) aumentó a más del doble entre esos dos años. Aunque es difícil conciliar todas estas cifras, parece claro que ha habido un crecimiento constante en el número de empresas del denominado sector de economía social[5] y, por tanto, es posible que el empleo en el sector también haya crecido.

Creció el empleo indefinido. Pero sólo en el sector privado

Dentro del aumento del empleo asalariado que antes se indicó, destaca el crecimiento del de carácter indefinido, que en el conjunto del año aumentó en cerca de 350.000 personas (un 5,4 por 100). Este nuevo impulso del empleo estable se acompañó, además, de un menor crecimiento del empleo temporal, de modo que la tasa de temporalidad se redujo en algo más de medio punto porcentual

[5] Ver al respecto: "La Economía Social, promotora de empleo duradero". *Observatorio de Relaciones Industriales*, núm. 15 (CES, febrero 1999).

GRÁFICO II-7
TRABAJADORES Y SOCIOS EN COOPERATIVAS Y SOCIEDADES LABORALES, SEGÚN FUENTES, 1989-1998
(Número de personas, medias anuales)

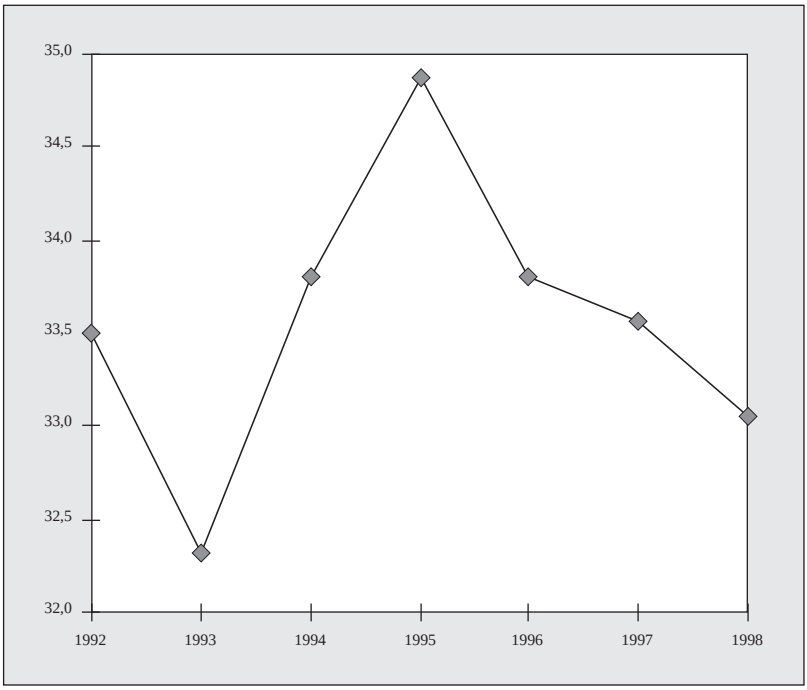


Fuentes: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales* (número de trabajadores en cooperativas y SATS, socios de cooperativas y socios SSLL).
INE, *Encuesta de Población Activa* (número de ocupados en cooperativas).

(gráfico II-8). En media anual, el porcentaje sobre el total de asalariados de quienes trabajaban con un contrato temporal se situó en un 33,1 por 100.

Pero, además, el crecimiento del empleo indefinido se originó exclusivamente en el sector privado, donde en 1998 trabajaron 415.000 personas más con contrato indefinido que en el año anterior, y sólo 66.000 personas más con contrato temporal. Estas cifras han permitido reducir la tasa de temporalidad en el sector privado nada menos que en 1,5 puntos porcentuales, descenso que es más del doble del que se produjo en 1997 (0,7 puntos).

GRÁFICO II-8
TASA DE TEMPORALIDAD DE LOS ASALARIADOS EN ESPAÑA, 1992-1998
(Porcentajes, medias anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

En el sector público, por el contrario, la EPA recogió, en promedio anual para 1998, 68.000 asalariados menos con contrato indefinido que en el año anterior, y casi 32.000 temporales más (cuadro II-5). Puede, por tanto, reiterarse la observación que ya se incluyó en la anterior edición de esta Memoria al abordar la evolución de la temporalidad: llama la atención este comportamiento del sector público, que crea empleo temporal y reduce el indefinido, cuando se está haciendo un considerable esfuerzo, con recursos públicos, para aumentar la estabilidad laboral.

En todo caso, y al menos por lo que respecta al sector privado, parece claro que el AIEE y la normativa legal que regula y bonifi-

CUADRO II-5
ASALARIADOS POR TIPO DE CONTRATO Y SECTOR INSTITUCIONAL, 1996-1998
(Miles de personas, medias anuales, y porcentajes de variación anual)

Asalariados	1996		1997		1998	
	Miles	Variación %	Miles	Variación %	Miles	Variación %
Sector público	2.236,2	5,4	2.259,1	1,0	2.225,1	–1,5
Contrato indefinido	1.883,2	5,7	1.892,2	0,5	1.826,3	–3,5
Contrato temporal	352,3	3,9	366,0	3,9	397,8	8,7
Tasa temporalidad (%)	*15,8*	—	*16,2*	—	*17,9*	—
Sector privado	7.047,9	3,3	7.450,0	5,7	7.931,5	6,5
Contrato indefinido	4.258,4	5,4	4.549,8	6,8	4.964,6	9,1
Contrato temporal	2.784,2	0,2	2.888,4	3,7	2.954,5	2,3
Tasa temporalidad (%)	*39,5*	—	*38,8*	—	*37,3*	—
Total	9.284,1	3,8	9.709,1	4,6	10.156,6	4,6
Contrato indefinido	6.141,6	5,5	6.442,0	4,9	6.790,9	5,4
Contrato temporal	3.136,5	0,6	3.254,4	3,8	3.352,4	3,0
Tasa temporalidad (%)	*33,8*	—	*33,6*	—	*33,1*	—

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

ca el nuevo contrato indefinido (tabla II-1) han contribuido a reducir la tasa de temporalidad. Puede además compararse la situación actual con la que se produjo en los años de fuerte crecimiento económico anteriores a la última crisis: en 1990, el empleo indefinido descendió un 0,3 por 100, mientras el temporal aumentó nada menos que un 17,3 por 100; en 1991, los porcentajes de variación fueron –1,8 por 100 en el indefinido y 7,7 por 100 en el temporal.

Menos tiempo parcial por cuenta propia

En el año 1998 se produjo una clara desaceleración en el ritmo de aumento del trabajo a tiempo parcial, la otra gran característica de los empleos creados a la que se viene atendiendo cada año dentro de este panorama general. Hay que subrayar, no obstante, que esa desaceleración se explica básicamente por el menor número de ocupados a tiempo parcial por cuenta propia (en particular, las ayudas familiares), pues el de asalariados siguió creciendo, aunque a un ritmo algo inferior al de los dos años anteriores.

El total de ocupados con jornada parcial creció sólo en 18.000 personas (un 1,8 por 100), cuando en 1997 había aumentado en 64.000 (un 6,7 por 100); se observa además un descenso en el número de varones con este tipo de jornada, y un crecimiento bastante menos fuerte entre las mujeres (gráfico II-9). Así, la proporción sobre el total de ocupados de los que trabajaron a tiempo parcial experimentó un ligero retroceso en 1998. Esa proporción, que se conoce como tasa de parcialidad, fue del 7,9 por 100 en el conjunto del año; para los varones, por su parte, fue del 2,9 por 100, y para las mujeres, del 16,8 por 100.

Como se acaba de señalar, el crecimiento del trabajo asalariado a tiempo parcial sí prosiguió a buen ritmo en 1998 (un 5,3 por 100 para la media del año), aunque este resultado sólo logró elevar en una décima la tasa de parcialidad dentro de esta situación profesional, que está todavía muy lejos de la media europea (8,1 por 100 para España frente al 16 por 100 para el conjunto de la UE).

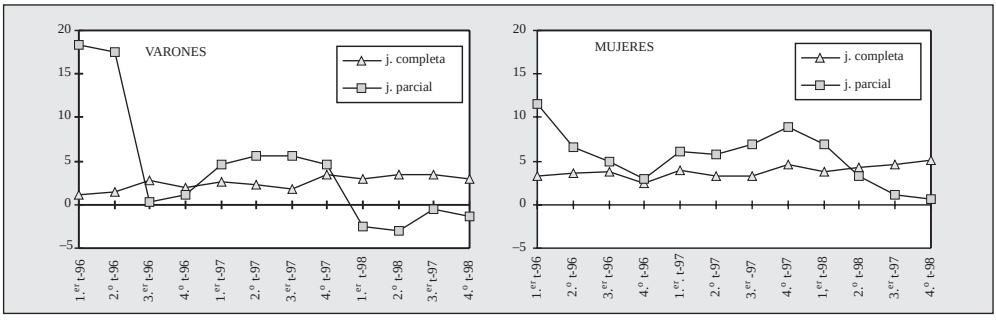
El 75 por 100 del tiempo parcial es femenino

Cabe destacar, por otra parte, que fue el empleo femenino el que contribuyó a mantener ese crecimiento, pues el masculino no llegó a los 5.000 efectivos, cuando en 1997 había aumentado en 20.000 (cuadro II-6). En el promedio del año 1998, la tasa de parcialidad de las mujeres asalariadas se situó en el 17 por 100, esto es, dos décimas por encima del año anterior, y la de los varones permaneció en el mismo porcentaje que había registrado en 1997 (un 2,7 por 100). Como consecuencia de estas trayectorias, la proporción

GRÁFICO II-9

EVOLUCIÓN DE LOS OCUPADOS POR TIPO DE JORNADA Y SEXO, 1996-1998

(Porcentajes de variación interanual; trimestres)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

CUADRO II-6
OCUPADOS Y ASALARIADOS POR TIPO DE JORNADA Y SEXO, 1997-1998
(Miles de personas y porcentajes, medias anuales)

Ocupados y asalariados	1997		1998		Variación 97/98	
	Miles	*Tasa de Parcialidad*	Miles	*Tasa de Parcialidad*	Miles	Porcentaje
Total ocupados	12.764,6		13.204,9		440,3	3,4
Varones	8.266,9		8.517,5		250,6	3,0
Mujeres	4.497,7		4.687,4		190,0	4,2
Ocupados a tiempo parcial	1.021,6	*8,0*	1.039,6	*7,9*	18,0	1,8
Varones	254,8	*3,1*	250,0	*2,9*	–4,8	–1,9
Mujeres	766,8	*17,0*	789,6	*16,8*	22,8	3,0
Total asalariados	9.709,1		10.156,6		447,5	4,6
Varones	6.154,8		6.418,2		263,4	4,3
Mujeres	3.554,2		3.738,4		184,2	5,2
Asalariados a tiempo parcial	767,2	*7,9*	807,8	*8,0*	40,6	5,3
Varones	168,7	*2,7*	173,4	*2,7*	4,7	2,8
Mujeres	598,5	*16,8*	634,4	*17,0*	35,9	6,0

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

de mujeres sobre el total de los ocupados a tiempo parcial volvió a crecer (prosiguió, entonces, la así llamada *feminización* de este tipo de empleo). Más de tres cuartas partes de la ocupación a tiempo parcial es femenina, y la proporción de mujeres se eleva a casi cuatro quintos cuando se atiende sólo al empleo asalariado.

El aumento en 1998 del trabajo a tiempo parcial entre los asalariados queda por debajo, en todo caso, de los que se registraron en los dos años anteriores. Aunque se ha señalado[6] que en este comportamiento puede haber influido el compás de espera que se abrió durante la negociación entre Gobierno y agentes sociales sobre el contrato indefinido a tiempo parcial[7], el crecimiento de los asalariados con contrato indefinido a tiempo parcial (que resulta además coherente con el aumento, de casi un 20 por 100, en el número de contratos registrados en 1998 en esta modalidad y duración), inva-

[6] Así, por ejemplo, lo apuntó el Banco de España: "La evolución del empleo y del paro durante 1998". *Boletín Económico*, febrero de 1999 (pág. 22).

[7] Que finalmente se plasmó en el Real Decreto Ley 15/1998, de 27 de noviembre, de Medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo.

CUADRO II-7
TASAS DE TEMPORALIDAD DE LOS ASALARIADOS POR TIPO DE JORNADA, 1995-1998
(Porcentaje de temporales sobre el total de asalariados en cada tipo de jornada, medias anuales)

Sexo y tipo de jornada	1995	1996	1997	1998
Varones:				
A tiempo completo	31,8	31,3	31,2	30,6
A tiempo parcial	75,0	71,0	69,7	68,9
Mujeres:				
A tiempo completo	33,6	32,1	31,6	30,7
A tiempo parcial	57,6	56,5	50,2	49,9
Total:				
A tiempo completo	32,4	31,6	31,4	30,7
A tiempo parcial	61,3	59,6	54,3	54,0

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

lida esta explicación. Habrá que ensayarla, por el contrario, a partir del descenso en los asalariados a tiempo parcial con contrato temporal. Porque es este grupo el que ha descendido de forma considerable en los tres últimos años, aunque sobre este tipo de jornada sigan recayendo las mayores tasas de temporalidad (cuadro II-7).

2.1.3. **Características personales de los nuevos ocupados**

El número medio de mujeres ocupadas en 1998 fue mayor que el del año anterior en 190.000 personas y el de varones en 250.600. El crecimiento para las mujeres es, en proporción, bastante mayor que el de los varones (4,2 y 3,0 por 100, respectivamente). Entre los nuevos empleos del año, más de un 43 por 100 correspondió a las primeras, cuando su peso en el total de la ocupación era, en el año anterior, de un 35 por 100. Aunque es claro que la posición de las mujeres en el mercado de trabajo es sustancialmente peor que la de los varones, todas estas cifras permiten —máxime porque muestran ya cierta continuidad en los últimos años— hablar de cierta mejora en esa posición.

También creció más el empleo asalariado femenino, aunque en este caso la distancia fue algo más pequeña que al atender al total de ocupados. La mayor diferencia, además, se dio en el indefinido, cuyo porcentaje de incremento fue para las mujeres dos puntos mayor que para los varones (cuadro II-8).

CUADRO II-8
CRECIMIENTO DE LA OCUPACIÓN Y DEL EMPLEO ASALARIADO POR SEXO Y TIPO DE CONTRATO, 1998
(Porcentaje de variación sobre el año anterior, medias anuales)

Conceptos	Varones	Mujeres
Ocupados	3,0	4,2
Asalariados	4,3	5,2
Contrato indefinido	4,7	6,7
Contrato temporal	3,4	2,4

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

Bajó más la temporalidad entre las mujeres

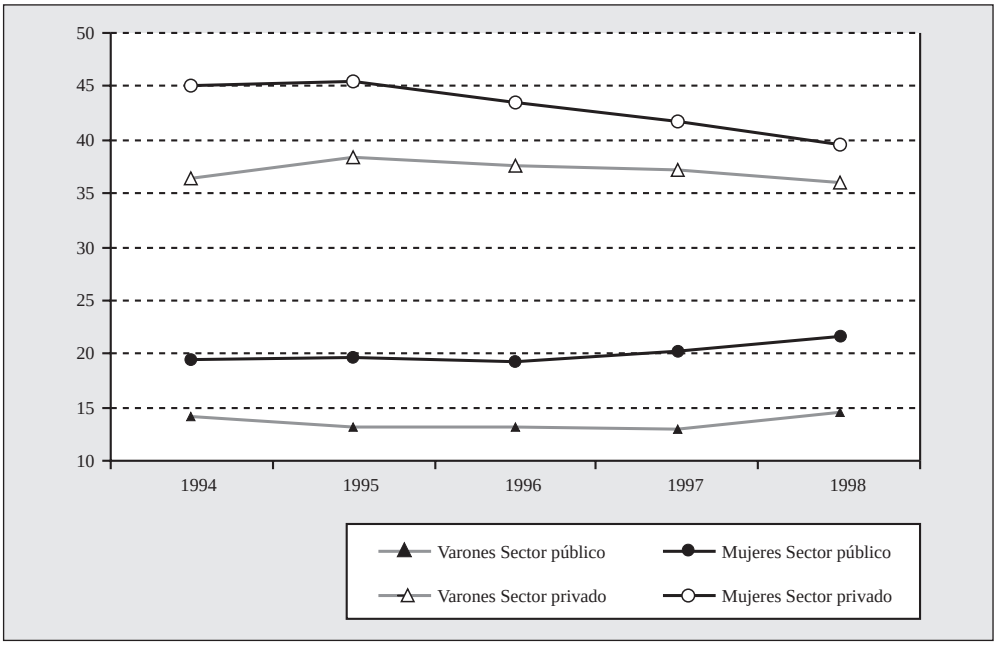
Gracias a estos resultados la tasa de temporalidad femenina se redujo en casi un punto en 1998, mientras que la correspondiente a los varones tuvo un descenso menos pronunciado (tres décimas). Ahora bien, estas diferencias corresponden exclusivamente al sector privado, pues en el sector público el aumento del empleo temporal y la reducción del indefinido que antes se señalaron alcanzaron a ambos sexos. Así, en el sector privado se ha producido un nuevo acercamiento de las tasas de temporalidad masculina y femenina, pero no en el sector público. En 1994, la distancia entre las frecuencias de la temporalidad para varones y mujeres era de casi nueve puntos en el sector privado; en 1998 no llega a cuatro. En el sector público, por el contrario, esa distancia ha crecido, desde los 5,5 puntos de 1994 a los más de siete puntos de 1998 (gráfico II-10).

El aumento del empleo se dio en todos los grupos por debajo de los 60 años, salvo un ligero descenso para el de 45 a 49 años (gráfico II-11). El mayor crecimiento relativo correspondió a los más jóvenes, pero gracias a los resultados en el sexo masculino: en el grupo entre 16 y 19 años, el número de varones ocupados creció un 12,5 por 100, mientras que el de mujeres ocupadas aumentó sólo un 3,6 por 100; en el siguiente grupo de edad (entre 20 y 24 años), los porcentajes fueron del 2,7 y el 1,0 por 100, respectivamente.

GRÁFICO II-10

TASAS DE TEMPORALIDAD POR SEXO Y SECTOR INSTITUCIONAL, 1994-1998

(Porcentaje de temporales sobre total de asalariados en cada sexo y sector institucional, medias anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

Diferencias preocupantes

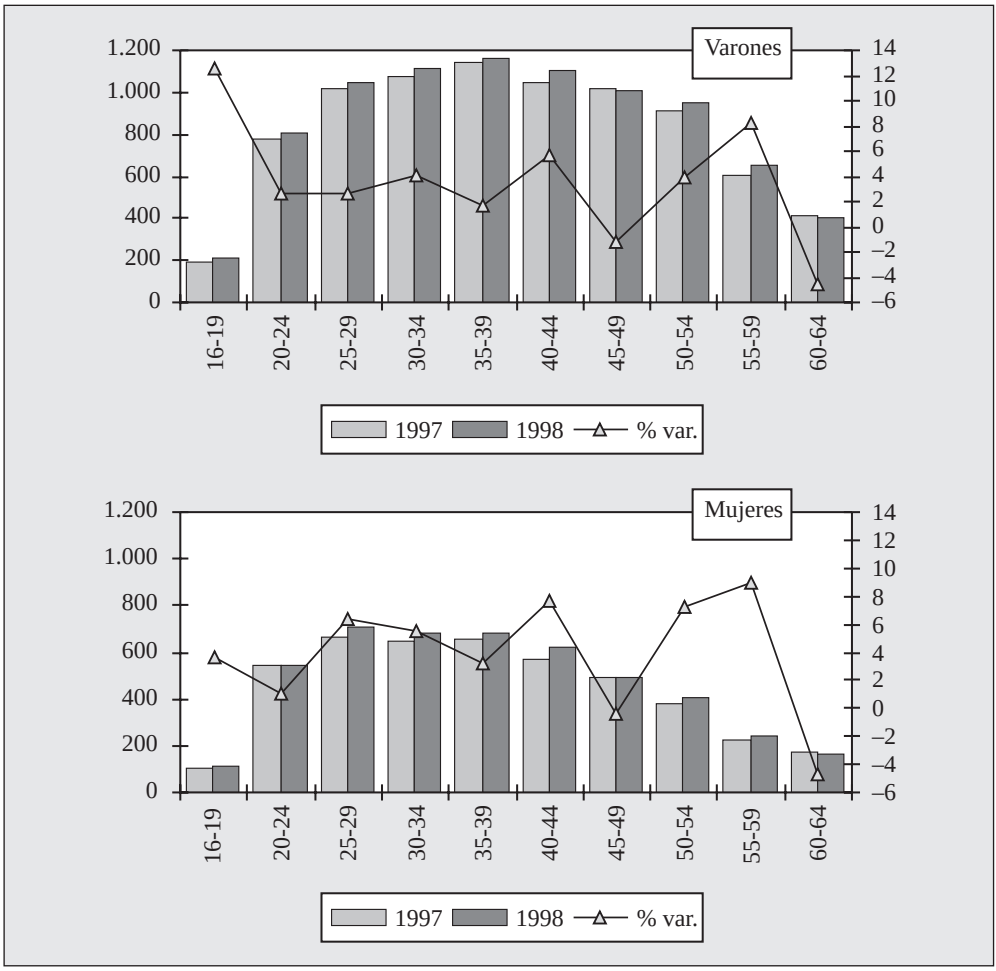
Es preciso subrayar que estas diferencias son preocupantes, en particular la que atañe al grupo entre 20 y 24 años, porque en este grupo el paro femenino es mayor, en número y en proporción, al masculino. Si se atiende a los niveles formativos, que han de ser el principal factor de empleabilidad a estas edades, no hay gran divergencia por sexos, de modo que cabrían pocas explicaciones para justificar los peores resultados femeninos. No obstante, al atender a la "especialización" que presentan las mujeres dentro de cada nivel de estudios sí se puede esbozar una explicación, pues la presencia femenina se concentra sistemáticamente en algunas ramas formativas[8], lo que restringiría sus oportunidades (no individuales, sino como género) de encontrar empleo.

[8] Las distintas pautas educativas por sexo se exponen en el apartado correspondiente a la educación del capítulo III de esta Memoria.

GRÁFICO II-11

OCUPADOS POR SEXO Y GRUPO DE EDAD, 1997-1998

(Medias anuales en miles de personas, escala izquierda, y porcentajes de variación anual, escala derecha)



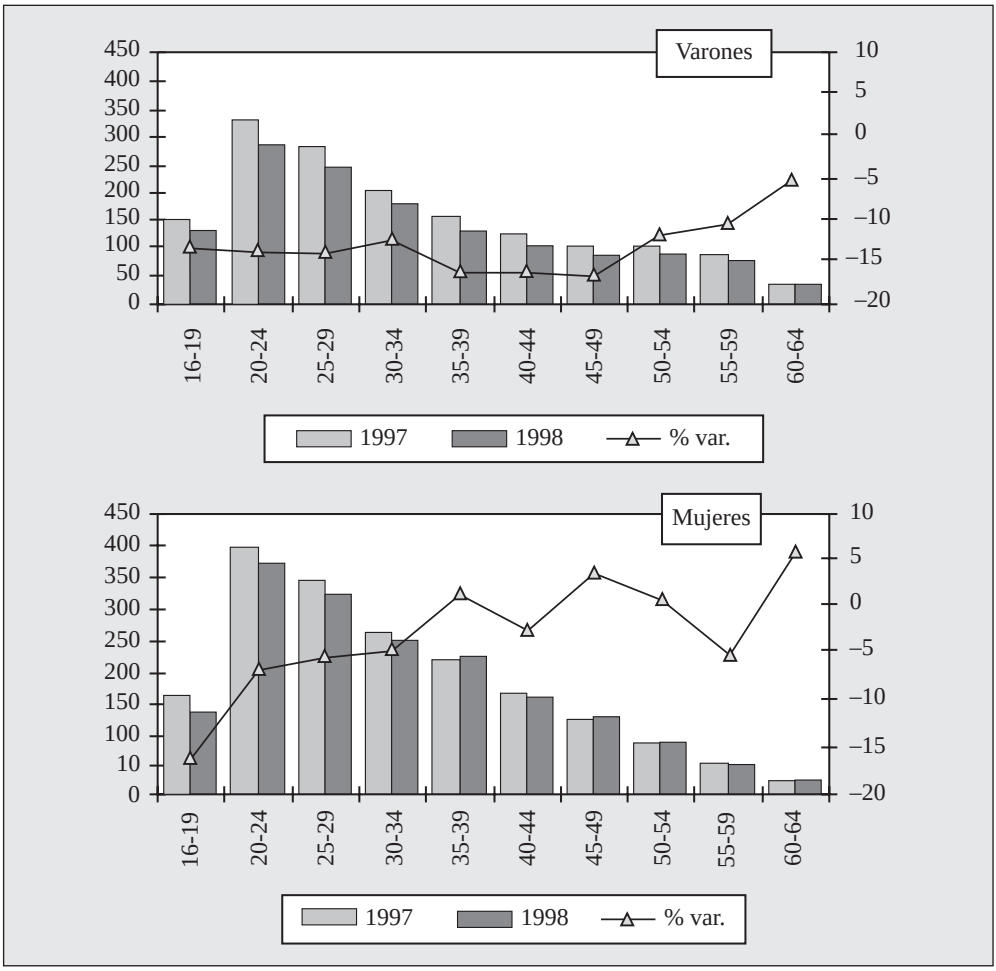
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

Ya sobre el desempleo, destaca la diferencia en los porcentajes de descenso entre varones y mujeres en todos los grupos de edad (gráfico II-12). Este resultado es coherente con el comportamiento de la población activa, cuyo crecimiento —como se señaló antes— responde al del número de mujeres activas. Así, el paro incluso volvió a crecer (un 1,3 por 100) en el grupo femenino entre 35 y 39 años pese a que la ocupación en este grupo aumentó bastante (un 3,2 por 100).

GRÁFICO II-12

PARADOS POR SEXO Y GRUPO DE EDAD, 1997-1998

(Medias anuales en miles de personas, escala izquierda, porcentajes de variación anual, escala derecha)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

Parte de ese descenso en el paro se produjo entre los desempleados sin experiencia laboral anterior (cuadro II-9), pero no en la misma proporción que éstos suponen sobre el total de los parados en cada grupo de edad y sexo. Salvo en los varones y las mujeres de 16 a 19 años, para los cuales la reducción del paro fue más intensa entre los que no tenían experiencia, en todos los grupos de edad los descensos

CUADRO II-9
PARADOS SIN EXPERIENCIA: PESO SOBRE EL TOTAL Y CONTRIBUCIÓN AL DESCENSO DEL PARO, 1998
(Porcentajes, medias anuales)

Grupo de edad (años)	Peso sobre el total		Contribución al descenso del paro	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
16 - 19	62,7	66,8	69,8	70,4
20 - 24	36,0	47,6	20,5	35,8
25 - 29	22,1	31,7	7,7	16,9
30 - 34	8,0	16,3	–6,0	5,9
35 - 39	1,0	10,7	–6,0	99,9
40 - 44	0,6	9,6	–3,4	–45,5
45 +	0,0	8,7	–0,7	72,7

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

en el número de desempleados fueron mayores, en proporción, para quienes ya habían trabajado antes. De esta forma, el peso de los demandantes de primer empleo volvió a aumentar.

Los porcentajes concretos que este tipo de paro supone sobre el total en las distintas edades quizá reflejen, para el caso de las mujeres, los problemas que se asocian a la búsqueda de empleo cuando se combinan baja cualificación, más edad y ninguna experiencia. En el caso de los varones es menos probable esta triple asociación porque en todos los grupos de edad el número de los que no tienen experiencia laboral es mucho menor que el de las mujeres. Los motivos para esta divergencia, sobre todo en los tres primeros grupos de edad, han de ser los mismos que se expusieron para los parados en general, esto es, ha de haber un problema de mayor agrupación de las jóvenes en especializaciones formativas con peores salidas profesionales, que se hace más palpable al atender sólo a los demandantes de primer empleo (por lo demás, el grupo más numeroso entre los parados de menos edad).

2.1.4. **Dimensión regional**

El aumento del empleo alcanzó a todas las Comunidades Autónomas, excepto a La Rioja (donde también se redujo la población activa). Nueve de ellas crecieron por encima de la media:

Andalucía, Cataluña, Valencia, Murcia, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón y Cantabria. Esta última, que ya en 1997 había crecido a un ritmo muy superior a la media, arrojó el mayor porcentaje de aumento de la ocupación en 1998. Destacan, asimismo, los crecimientos del empleo en Castilla-La Mancha y Andalucía (5,3 y 4,3 por 100, respectivamente). Donde menores aumentos se produjeron fue en Asturias (0,8 por 100) y Navarra (1,2 por 100).

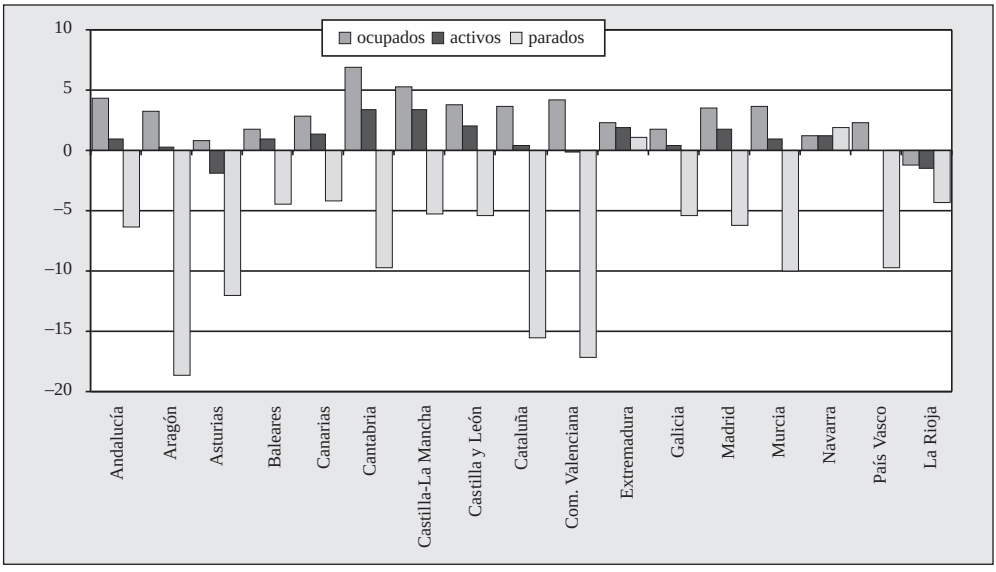
CCAA: subidas similares del empleo, bajadas muy distintas del paro

Salvo en los extremos, esos porcentajes de variación se encuentran todos entre el 2 y el 4 por 100, de modo que puede hablarse de una distribución del crecimiento del empleo bastante homogénea desde el punto de vista territorial. Sin embargo, como consecuencia del dispar comportamiento de la actividad, el reflejo de ese aumento del empleo en las cifras de paro no muestra, ni mucho menos, la misma homogeneidad: el desempleo aumentó en dos Comunidades Autónomas (Navarra, casi un 2 por 100, y Extremadura, un 1 por 100), registró descensos entre el 4 y el 6 por 100 en otras ocho, bajó en torno al 10 por 100 en cuatro más y, finalmente, se redujo en porcentajes mayores al 15 por 100 en tres de ellas (gráfico II-13).

GRÁFICO II-13

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO, LA ACTIVIDAD Y EL PARO EN LAS CCAA, 1997-1998

(Porcentajes de variación sobre el año anterior; cuartos trimestres)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

El empleo agrario bajó en Galicia y creció en Andalucía

El descenso del empleo en el sector primario que antes se señaló no fue común, ni mucho menos, a todos los territorios. Precisamente las dos grandes Comunidades Autónomas por volumen de ocupados agrarios, Galicia y Andalucía, tuvieron el comportamiento más dispar. En la primera, el empleo del sector se redujo en casi 8.000 personas entre 1997 y 1998. En la segunda, aumentó en 11.200 en ese mismo periodo.

Además de en Galicia, el empleo agrario bajó en otras siete regiones. La mayor disminución relativa se produjo en Madrid, donde curiosamente este sector había aumentado en el año anterior de manera muy importante. Mientras, creció su número de efectivos en ocho CCAA además de Andalucía; entre ellas destaca la Comunidad Valenciana, cuyo empleo agrario aumentó casi un 9 por 100 (lo que supone cerca de 6.000 ocupados más en el sector).

El mayor aumento de la industria se dio en Andalucía

También en la industria se observa una amplia variedad en la distribución territorial del crecimiento del empleo en 1998. El mayor aumento de los ocupados en el sector (23.800) se recogió en Andalucía, cuyo peso en el conjunto industrial es mucho más bajo que el de otras Comunidades Autónomas; en términos relativos ese aumento fue del 9,6 por 100.

Castilla y León, Castilla-La Mancha y Galicia, cuyas proporciones sobre el total de la industria española tampoco son muy elevadas, obtuvieron asimismo aumentos muy importantes (en torno a 15.000 personas más que en 1997) en la ocupación en este sector. Mientras, la mayor Comunidad en empleo industrial, Cataluña, obtuvo unos resultados bastante más modestos (cerca de 8.000 empleos más que en 1997), quizá porque el año anterior había sido especialmente bueno.

La industria vio descender en 1998 su volumen de empleo en Aragón, Navarra, La Rioja y el País Vasco, así como, más ligeramente, en Extremadura. La reducción más significativa correspondió, en proporción, a La Rioja (un 4,6 por 100), y en número total al País Vasco, donde se recogieron 4.000 ocupados menos que en 1997.

La construcción creció al 20 por 100 en tres CCAA

El empleo en la construcción aumentó en doce Comunidades Autónomas, en tres de ellas (Canarias, Cantabria y el País Vasco) por encima del 20 por 100; la mayor contribución al crecimiento total del número de ocupados en el sector se originó en Andalucía (24.000

empleos más), seguida de Cataluña (20.000) y de Canarias, Madrid y la Comunidad Valenciana (en torno a 15.000 más en cada una de ellas). Se recogió un menor número de ocupados en el sector respecto al año anterior en Aragón, Castilla-La Mancha, Galicia, Navarra y La Rioja.

Fuerte aumento de los servicios en Madrid

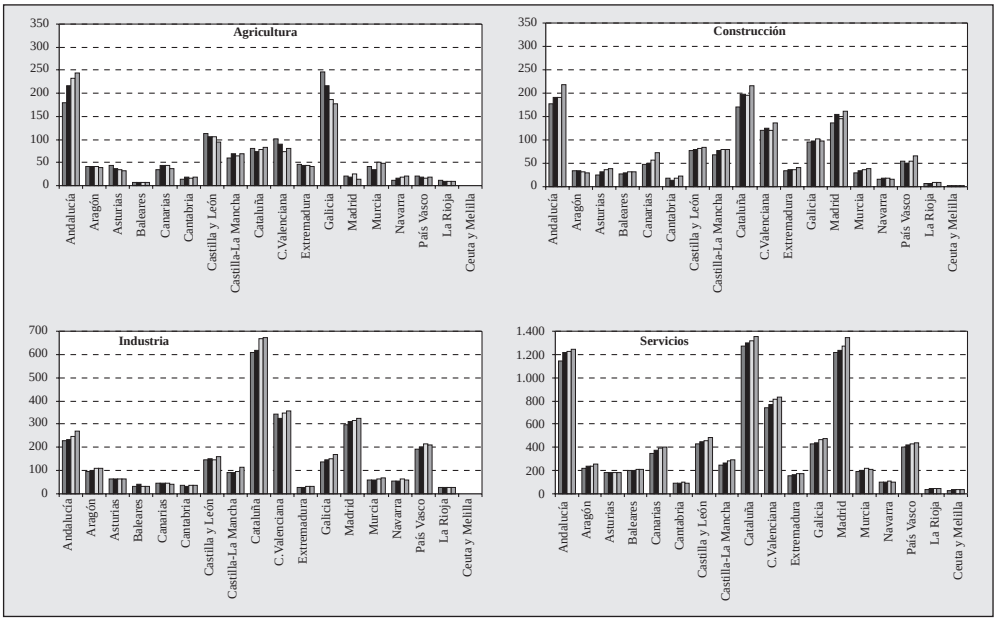
En los servicios destacó el importantísimo crecimiento de Madrid, donde trabajaron en el cuarto trimestre del año 1998 nada menos que 73.000 personas más que las que habían trabajado en el cuarto trimestre del año 1997; esta cifra supone un aumento del 5,7 por 100, muy por encima de la media española para el sector. En Andalucía y Cataluña, las otras dos Comunidades Autónomas cuyo volumen de empleo en servicios es comparable por tamaño con el de Madrid, los crecimientos fueron bastante más moderados (un 1,7 y un 3,0 por 100, respectivamente).

Todos estos detalles, desde la disparidad en los descensos del paro hasta la variada distribución sectorial del aumento de la ocupación (gráfico II-14), arrojan un cuadro complejo, que es una

GRÁFICO II-14

OCUPADOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA Y SECTOR ECONÓMICO, 1995-1998

(Miles de personas; cuartos trimestres)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

constante cuando se adopta la óptica territorial en la descripción del comportamiento del empleo en España. Como se avanzó en la anterior edición de esta Memoria, las razones son, asimismo, complejas, y de muy diversa naturaleza (aunque, claro está, predominan las económicas).

Ello no puede oscurecer el resultado general, que habla de crecimiento en todas las Comunidades Autónomas, pero mantiene en pie el interrogante que se planteó el año pasado: por qué no se están acortando las diferencias territoriales en el empleo, si la renta y las estructuras productivas de las regiones españolas han tendido a acercarse[9].

2.2. Flujos de entrada y salida en el mercado de trabajo

Una perspectiva complementaria

A continuación se trazarán los grandes rasgos de los movimientos en el mercado de trabajo, con tres herramientas distintas. En primer lugar, y como viene siendo habitual en la Memoria del CES, atendiendo a cuántas personas cambian de situación con respecto a la actividad, con datos de la EPA, en los cuatro trimestres de cada año. Estos datos, que se recogen trimestralmente en los avances de la encuesta como *movilidad en relación con la actividad*, ayudan a recordar dos hechos relevantes: por una parte, el enorme volumen de "transacciones" que hay detrás de las cifras globales de actividad, empleo y paro que arroja el mercado de trabajo en cada año; por otra, que las personas ocupadas, paradas o inactivas no son siempre las mismas, como tampoco lo son, por ejemplo, quienes trabajan como asalariados o en otra situación profesional, ni en uno u otro sector, ni quienes tienen un empleo temporal. Complementa además el análisis de esas cifras globales, porque el volumen de entradas y salidas desde cada situación indica también la tendencia que rige en su desarrollo.

En segundo lugar se recogerá la evolución que ha seguido, en el último quinquenio, el empleo en cada grupo quinquenal de edad *desde un punto de vista transversal*. Ello se ha aproximado calculando la diferencia entre el número de ocupados y su proporción

[9] Precisamente este aspecto se está tratando en los trabajos del CES para la elaboración de un informe sobre cohesión social y unidad de mercado (trabajos en curso en el momento de cerrar esta edición).

sobre el total poblacional (esto es, su tasa de empleo) en cada grupo de edad al inicio del periodo y ese mismo número en el siguiente grupo de edad al final del periodo. Así se obtiene una idea de la trayectoria con respecto al empleo que ha seguido cada cohorte quinquenal entre 1993 y 1998, lo que sirve para matizar la mejor o peor posición de las personas con respecto al empleo según su edad.

Finalmente, como también viene siendo habitual, se ofrecerá un panorama general de la contratación registrada, de acuerdo con las principales características de los contratos celebrados, en particular su duración, atendiendo de manera especial en ella a los resultados en el nuevo contrato indefinido. A diferencia de las anteriores, estas cifras no atienden a las personas, aunque recojan algunas características (como la edad, el sexo, o la formación) de quienes suscriben los contratos, sino a los contratos. Se insiste en ello porque es frecuente olvidar que los muy distintos plazos para los que éstos pueden celebrarse distorsionan el sentido de los pesos que cada figura tiene en el total registrado en cada año.

2.2.1. **Movilidad en relación con la actividad**

En 1998 se redujo ligeramente el volumen bruto de entradas a la ocupación y al paro (cuadro II-10), circunstancia que refleja el menor crecimiento de la población activa. En las entradas al paro es significativo el descenso, en los cuatro trimestres, de las que corresponden a una situación anterior de ocupación, pues podrían indicar una mayor duración de los periodos durante los cuales se está empleado (y así, mayor estabilidad en el empleo); el menor número de entradas al paro desde la inactividad, por su parte, estaría en consonancia con el menor tamaño de las sucesivas cohortes de jóvenes.

Los jóvenes, relativamente mejor

Al atender a los saldos *transversales* (cuadro II-11), puede observarse cómo los más jóvenes se han visto particularmente beneficiados por la creación de empleo: en 1993, estaban ocupadas 387.700 personas con edades comprendidas entre 16 y 19 años, y cinco años después el número de ocupados entre 20 y 24 años (que es la misma cohorte quinquenal) era de 1.394.400 personas, esto es, más de un millón de jóvenes se incorporó al empleo en ese

CUADRO II-10

MOVILIDAD EN RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD, 1997-1998

(Entradas brutas en cada categoría, miles de personas; total cuatro trimestres)

	Total*		**Desde el paro**		**Desde la inactividad**	
Conceptos	**1997**	**1998**	**1997**	**1998**	**1997**	**1998**
Entradas a la ocupación	3.145,0	3.096,7	2.125,5	2.088,7	936,4	928,3
	Total*		**Desde la ocupación**		**Desde la inactividad**	
	1997	**1998**	**1997**	**1998**	**1997**	**1998**
Entradas al paro	3.241,3	3.216,6	1.733,2	1.684,8	1.404,7	1.439,5
	Total*		**Desde la ocupación**		**Desde el paro**	
	1997	**1998**	**1997**	**1998**	**1997**	**1998**
Entradas a la inactividad	2.060,5	2.133,0	885,6	895,7	1.131,6	1.185,8

(*) Incluye las entradas desde la población contada aparte (servicio militar)

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* (Avances trimestrales).

CUADRO II-11

ENTRADAS A LA OCUPACIÓN Y TASAS DE EMPLEO POR GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD, QUINQUENIO 1993-1998

(Entradas/salidas como saldos para cada grupo de edad, en miles de personas y en puntos porcentuales, medias anuales)

	1993		**1998**		**Entradas > salidas** (saldo positivo)		**Salidas > entradas** (saldo negativo)	
Edades	**Ocupados (miles)**	**Tasa empleo (puntos)**	**Ocupados (miles)**	**Tasa empleo (puntos)**	**Ocupados (miles)**	**Tasa empleo (puntos)**	**Ocupados (miles)**	**Tasa empleo (puntos)**
16-19 a 20-24	387,7	14,2	1.349,4	39,8	961,7	25,6	—	—
20-24 a 25-29	1.219,5	37,5	1.757,1	62,1	537,6	24,6	—	—
25-29 a 30-34	1.587,1	55,7	1.802,1	65,5	215,0	9,8	—	—
30-34 a 35-39	1.638,5	61,6	1.837,7	65,9	199,2	4,3	—	—
35-39 a 40-44	1.554,8	63,0	1.719,8	66,5	165,0	3,5	—	—
40-44 a 45-49	1.440,2	60,5	1.498,1	61,7	57,9	1,2	—	—
45-49 a 50-54	1.315,7	56,7	1.356,6	56,0	40,9	—	—	–0,8
50-54 a 55-59	1.009,8	51,6	892,3	44,9	—	—	–117,5	–6,7
55-59 a 60-64	921,5	41,4	566,4	25,7	—	—	–355,1	–15,7
60-64 a 65-69	629,9	27,2	73,5	3,4	—	—	–556,4	–23,8
65-69 a 70 +	101,6	4,9	27,0	0,6	—	—	–74,6	–4,3
70 +	31,4	0,8	27,0	0,6	—	—	–4,4	–0,2
Total y diferencias 93/98	11.837,6	37,9	13.205,0	40,6	1.367,4	1,7	—	—
Saldos	—	—	—	—	2.177,3	—	-1.108,0	—

Fuente: INE; *Encuesta de Población Activa.*

periodo; como el total de entradas en el quinquenio fue de 2.177.300 personas, puede afirmarse que casi la mitad de este total corresponde a las de jóvenes. La incorporación de éstos a la ocupación se traduce, además, en un aumento de 25,6 puntos en la tasa de empleo de la cohorte, tasa que resulta 2,3 puntos mayor que la de la anterior (la que tenía entre 20 y 24 años en 1993).

En el otro extremo, las salidas del quinquenio se agrupan en las distintas cohortes de personas que tenían 50 años o más al inicio del mismo. El total de salidas fue de 1.108.000. Dentro de ellas, casi un 10 por 100 corresponde al grupo entre 50 y 54 años en 1993 (entre 55 y 59 en 1998), que ha perdido más de 100.000 ocupados y cuya tasa de empleo se ha reducido, tanto en esta perspectiva transversal como comparándola con la del siguiente grupo, de modo que puede hablarse de un número importante de retiradas tempranas.

Estas cifras complementan la perspectiva del empleo y el desempleo por edades, matizando la fuerza con la que el segundo afecta a los más jóvenes. Es innegable la presencia de altas tasas de paro juvenil, como también lo es la especial gravedad que revisten sus implicaciones[10]. Pero los datos indican, por una parte, que las políticas dirigidas a aumentar la ocupación de los más jóvenes habrían tenido efecto (aunque quizá en detrimento de la posición de los ocupados de más edad) y, por otra, que tras el problema del paro juvenil no hay factores muy distintos de los que se encuentran en el origen del problema general del paro en España. Dicho de otro modo, la mejor forma de combatir el primero es luchar contra el segundo y proseguir con las políticas (en particular las formativas) que más benefician la empleabilidad de los más jóvenes.

Cabe destacar, por último, que con este mismo tipo de aproximación transversal un estudio reciente[11] analiza la evolución de la temporalidad entre los jóvenes. De acuerdo con sus resultados, no parece que, en general, queden atrapados a largo plazo en esta situa-

[10] Ver Consejo Económico y Social, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 1996.*

[11] Miguel Ángel Malo y Luis Toharia: "Costes de despido y creación de empleo en España". *España 1998, un balance. Economistas,* núm. 80 (Colegio de Economistas de Madrid, 1999).

ción. Habrían seguido además un patrón de integración en el empleo fijo similar, aunque quizá algo más lento, al de generaciones anteriores.

2.2.2. **Panorama de la contratación**

Un millón y medio más de contratos

El número de contratos nuevos creció en 1998 a mayor ritmo que en el año anterior. El Registro del INEM recogió 11.350.000 contratos, un millón y medio más que en 1997 (cuadro II-12); esto supone un aumento de casi un 16 por 100, cuando entre 1996 y 1997 el incremento había sido del 14 por 100. Hay que recordar que en estas cifras se incluyen los contratos celebrados a través de las empresas de trabajo temporal (ETT). En 1998 se registraron 1.779.434 de tales contratos, denominados *de puesta a disposición,* con un aumento respecto del año anterior cercano al medio millón (un 35,9 por 100). Por tanto, casi un tercio del aumento total en los nuevos contratos registrados corresponde al crecimiento de este tipo de intermediación.

De nuevo, la figura con mayor peso fue la del contrato eventual, para el que se contabilizaron más de 4.100.000 contratos, un 36 por 100 del total. Su crecimiento, cercano a los 650.000, siguió además siendo muy fuerte, aunque algo menos que en el año anterior (24,5 y 19,3 por 100 en 1997 y 1998, respectivamente). La otra gran modalidad por número de contratos, para obra o servicio, aceleró su crecimiento en 1998 (aumentó casi un 15 por 100, cinco puntos más que en 1997), pero su peso en el total se redujo ligeramente, prosiguiendo así la tendencia de los tres últimos ejercicios. El contrato a tiempo parcial, por el contrario, incrementó ese peso, que roza ya el 21 por 100 del total y que le ha consolidado como la tercera figura por número de contratos en el panorama actual de la contratación registrada.

Las empresas de trabajo temporal generaron, dentro de estos totales, una parte muy importante del aumento en la contratación eventual y por obra o servicio: en 1998 se celebraron 306.193 contratos de puesta a disposición en la modalidad eventual más que en 1997 (lo que supone un aumento del 40 por 100), y 141.315 contratos más en la modalidad de obra o servicio (un 32,8 por 100 de crecimiento). Sin embargo, la contribución de las ETT al crecimiento de estas dos figuras y a la del tiempo parcial no se puede

CUADRO II-12
CONTRATOS REGISTRADOS Y CONTRATOS DE PUESTA A DISPOSICIÓN POR MODALIDAD DE CONTRATACIÓN, 1996-1998
(Totales anuales)

Contratos registrados	**1996**	**1997**	**1998**
Indefinido ordinario	204.235	162.423	178.033
Obra o servicio	2.523.626	2.766.097	3.177.197
Eventual circ. Producc.	2.784.008	3.466.336	4.113.998
Interinidad	465.595	533.321	586.706
Lanz. nueva actividad	403.341	183.466	—
Indefinido RDL 8/1997	—	126.308	325.295
Temporal	44.314	17.863	—
Temporal minusválidos	—	1.665	3.281
Tiempo parcial	1.626.233	1.983.029	2.367.093
Relevo	213	—	—
Sust. jubilac. 64 años	2.779	2.783	2.921
Prácticas	70.054	81.056	94.926
Aprendizaje	184.577	73.593	—
Formación RDL 8/1997	—	82.558	147.415
Mujeres subrepresentadas	155	53	—
Mujeres reincorporadas	322	99	—
Jóvenes menores 25 años	831	259	—
Jóvenes 25-29 años	723	292	—
Mayores de 45 años	6.872	3.055	—
Minusválidos	4.815	5.725	6.546
Minusválidos en CEE	8.372	10.033	13.380
Otros contratos	270.054	307.500	332.808
Total contratos nuevos	8.601.119	9.807.514	11.349.599
Conv. en indefinidos	26.428	286.051	313.680
Total contratos	8.627.547	10.093.565	11.663.279

Contratos de puesta a disposición ETT	**809.139**	**1.309.021**	**1.779.434**
Obra o servicio	298.415	430.398	571.713
Eventual	443.571	765.721	1.071.914
Interinidad (Rva. puesto+Proc. selección)	67.153	112.902	135.807
Pro memoria:			
Número de ETT	*399*	*428*	*438*
Cesiones de trabajadores	*622.709*	*951.641*	*1.247.523*

Fuentes: Contratos registrados: INEM, *Estadística de Contratos Registrados.* Contratos de puesta a disposición: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

precisar con exactitud, ya que los datos del Ministerio de Trabajo no recogen de manera separada, a diferencia del Registro del INEM, los contratos de puesta a disposición que tienen jornada a tiempo parcial.

Aumentaron todas las modalidades del contrato indefinido

Pero, sin duda, la nota más significativa del panorama de la contratación en el año 1998 es el crecimiento de la de carácter indefinido (cuadro II-13), que se produjo no sólo en las nuevas figuras, sino en todas las vigentes: el ordinario aumentó casi un 10 por 100, igual que las conversiones de contratos temporales a indefinidos, y el nuevo contrato regulado por la Ley 63/1997 dobló con creces su número en el primer año completo de vigencia de esa norma. El fuerte aumento de los contratos indefinidos a tiempo parcial (que crecieron casi un 20 por 100, como ya se adelantó al atender a la evolución de los asalariados con este tipo de jornada) habrá de tenerse en cuenta además en futuras valoraciones de su nueva regulación.

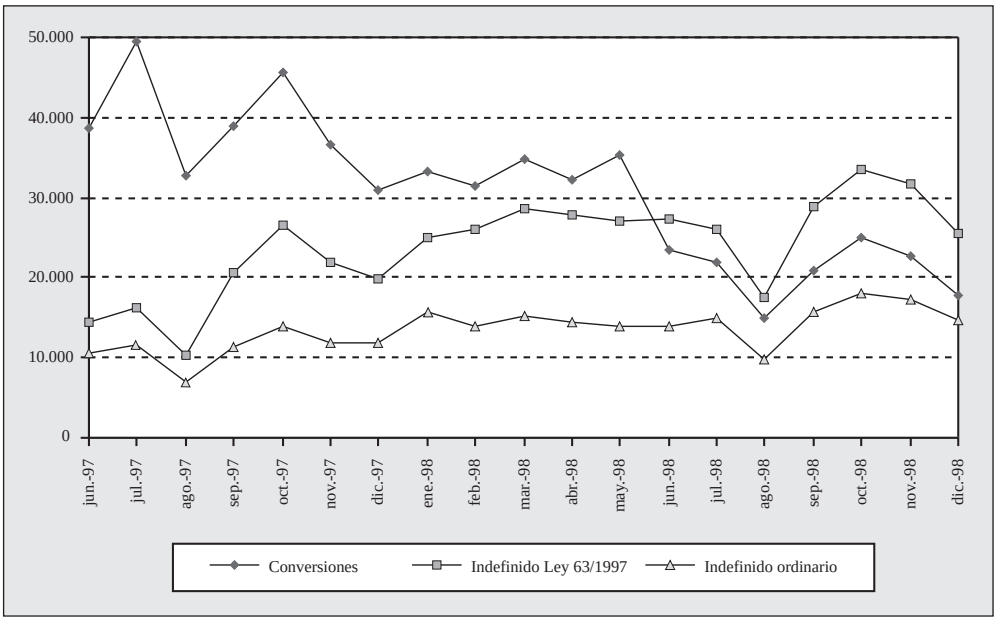
CUADRO II-13
CONTRATOS INDEFINIDOS POR MODALIDAD*, 1996-1998
(Totales anuales registrados en el INEM)

Modalidad	1996	1997	1998	Variación 96/97		Variación 97/98	
				Número	%	Número	%
Indefinido ordinario	204.235	162.423	178.033	–41.812	*–20,5*	15.610	*9,6*
Indefinido RDL 8/1997	—	126.308	325.295	—	—	198.987	*157,5*
Tiempo parcial	109.991	123.178	147.410	13.187	*12,0*	24.232	*19,7*
Mujeres subrepresentadas	155	53	—	–102	*–65,8*	—	—
Mujeres reincorporadas	322	99	—	–223	*–69,3*	—	—
Jóvenes menores 25 años	831	259	—	–572	*–68,8*	—	—
Jóvenes 25-29 años	723	292	—	–431	*–59,6*	—	—
Mayores de 45 años	6.872	3.055	—	–3.817	*–55,5*	—	—
Minusválidos	4.815	5.725	6.546	910	*18,9*	821	*14,3*
Otros contratos	0	38	0	38	—	—	—
Total contratos nuevos	327.944	421.430	657.284	93.486	*28,5*	235.854	*56,0*
Conversiones	26.428	286.051	313.680	259.623	*982,4*	27.629	*9,7*
Total contratos indefinidos	354.372	707.481	970.964	353.109	*99,6*	263.483	*37,2*

* Susceptible de celebrarse por tiempo indefinido.

Fuente: INEM, *Estadística de Contratos Registrados*.

GRÁFICO II-15
EVOLUCIÓN MENSUAL DE LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA, 1997-1998
(Totales mensuales registrados en el INEM)



Fuente: INEM, *Estadística de Contratos Registrados.*

Progresivo agotamiento de las conversiones

Llama la atención, al atender a la evolución mes a mes de la contratación indefinida, la pauta que han seguido las conversiones, pues exhibe un marcado descenso a partir de mayo de 1998 (gráfico II-15). Esto quizá indica el progresivo agotamiento de la "bolsa" de temporales cuya conversión en indefinidos resultaba susceptible de bonificación y, por ende, la falta de acuerdos convencionales en número suficiente para haber seguido nutriendo esa "bolsa" a la misma velocidad con que se han ido produciendo las conversiones.

Volvieron a crecer los contratos más cortos

Como contrapartida negativa al crecimiento de la contratación indefinida, hay que anotar el nuevo aumento de la proporción, entre los contratos temporales, de los de duración más corta, hasta un mes (cuadro II-14); el origen de este aumento se encuentra en el de los contratos a tiempo parcial y de interinidad con duraciones hasta un mes, mientras que los eventuales (que eran los que concentraban una mayor frecuencia en estas duraciones) redujeron

CUADRO II-14

PRINCIPALES MODALIDADES DE CONTRATOS REGISTRADOS, POR DURACIÓN, 1996-1998

(Totales anuales registrados en el INEM por modalidad y porcentajes de cada duración sobre el total)

1996	Total	Duración determinada, en meses				Indetermi.	Indefini.
		< = 1	>1/< = 3	>3/< = 6	>6/>30		
Indefinido ordinario	204.235	—	—	—	—	—	100,0
Obra o servicio	2.523.626	6,2	2,1	1,6	1,3	88,8	—
Eventual circ. Prod.	2.784.008	63,8	21,9	13,3	1,0	0,0	—
Interinidad	465.595	29,2	9,4	2,6	0,7	58,1	—
Indefinido RDL 8/1997	—	—	—	—	—	—	—
Tiempo parcial	1.626.233	27,1	18,0	19,1	4,4	24,6	6,8
Resto modalidades	*997.422*	*4,2*	*0,9*	*57,0*	*16,8*	*19,8*	*1,4*
Total contratos nuevos	8.601.119	29,7	11,7	15,2	3,5	36,1	3,8
Total contratos	8.627.547	29,6	11,7	15,1	3,5	36,0	4,1

1997	Total	Duración determinada, en meses				Indetermi.	Indefini.
		< = 1	>1/< = 3	>3/< = 6	>6/>30		
Indefinido ordinario	162.423	—	—	—	—	—	100,0
Obra o servicio	2.766.097	5,8	2,1	1,9	1,2	89,0	—
Eventual circ. Prod.	3.466.336	64,0	21,1	13,6	1,3	0,0	—
Interinidad	533.321	30,1	8,9	2,4	0,6	58,0	—
Indefinido RDL 8/1997	126.308	—	—	—	—	—	100,0
Tiempo parcial	1.983.029	30,9	18,6	15,7	3,3	25,3	6,2
Resto modalidades	*770.000*	*6,3*	*1,2*	*48,7*	*13,6*	*29,0*	*1,2*
Total contratos nuevos	9.807.514	32,6	12,4	12,5	2,6	35,6	4,3
Total contratos	10.093.565	31,7	12,0	12,1	2,6	34,6	7,0

1998	Total	Duración determinada, en meses				Indetermi.	Indefini.
		< = 1	>1/< = 3	>3/< = 6	>6/>30		
Indefinido ordinario	178.033	—	—	—	—	—	100,0
Obra o servicio	3.177.197	5,7	2,1	2,0	1,4	88,8	—
Eventual circ. Prod.	4.113.998	62,6	22,0	14,0	0,4	0,0	—
Interinidad	586.706	31,6	8,3	2,4	0,6	57,1	—
Indefinido RDL 8/1997	325.925	—	—	—	—	—	100,0
Tiempo parcial	2.367.093	33,0	19,4	12,6	2,7	26,1	6,2
Resto modalidades	*601.277*	*9,2*	*1,9*	*37,2*	*10,5*	*40,1*	*1,1*
Total contratos nuevos	11.349.599	33,3	13,2	10,4	1,9	35,4	5,8
Total contratos	11.663.279	32,4	12,8	10,1	2,0	34,4	8,3

Fuente: INEM, *Estadística de Contratos Registrados*.

algo esa proporción. Este último dato adquiere una especial significación cuando se recuerda el fuerte aumento en el número de nuevos contratos eventuales registrados en 1998, pues indica que la importancia de esta modalidad en el total no está creciendo sólo porque al ser más cortos se celebren más. Cabe la posibilidad de que a través de las ETT se hayan celebrado más contratos eventuales de corta duración a tiempo parcial, lo que podría explicar el relativo alargamiento de la duración de los eventuales. De igual forma, el descenso en la duración de los contratos de interinidad podría explicarse por la importancia que han cobrado estas empresas dentro de la figura: en 1998, los contratos de puesta a disposición en las dos modalidades de interinidad que se contemplan para las ETT fueron un 23,1 por 100 del total de los contratos registrados en esa figura; en 1997 habían sido un 21,2 por 100, y en 1996 un 14,4 por 100.

La contratación indefinida benefició menos a las mujeres

Otro aspecto que matiza el buen resultado global de la contratación indefinida, es que la distribución por sexo de los nuevos contratos indefinidos (los de la Ley 63/1977) no resulta *neutral*, esto es, no parece haber respondido sólo a los incentivos previstos. Quizá por ello en una de las últimas modificaciones aprobadas se introdujo[12] el sexo como criterio para diferenciar cuantías en varios de los supuestos bonificables o subvencionables para 1999.

Entre los indicios de esa relativa falta de neutralidad pueden destacarse tres: en primer lugar, el número de varones contratados bajo la nueva figura indefinida es mayor que el de mujeres (un 65,8 y un 34,2 por 100, respectivamente), más del que les correspondería por simple traslación de la distribución por sexo de los asalariados (un 63,2 y un 36,8 por 100, respectivamente) o del total de contratos (60,5 y 39,5 por 100), y desde luego mucho más del que cabría esperar de una modalidad que subvenciona la contratación a parados, porque hay más mujeres que varones sin empleo y en el paro de larga duración es, asimismo, mayoritaria la presencia femenina; en segundo lugar, dentro de la contratación a jóvenes hasta 29 años, otro de los supuestos bonificables, el reparto entre varones y mujeres exhibe una mucho mayor proporción a favor de los primeros (un 62 por 100 de los celebrados con menores de 30 años

[12] Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

correspondió a varones); por último, un 77,9 por 100 de los contratos a mayores de 45 años bajo esta modalidad correspondió a varones y un 22,1 por 100 a mujeres, cuando la distribución por sexo del total de contratos celebrados con personas en estas edades arrojó un 66,4 y un 33,6 por 100.

Las conversiones en contratos indefinidos presentaron una pauta similar en su reparto por sexo, esto es, se produjo una distribución más que favorable a favor de los varones: un 65 por 100 de las conversiones afectaron a éstos, a pesar de que su peso en el total de asalariados con contrato temporal es un 61 por 100.

2.2.3. **Fin de contrato y despidos**

Sólo de manera aproximada se puede conocer la cifra de trabajadores despedidos a lo largo del año. Es habitual que en distintos medios se ofrezcan datos sobre el número total de despidos que tienen lugar en un periodo determinado pero, como se viene señalando en anteriores ediciones de esta Memoria, la información estadística sobre despidos no permite saber con precisión el número de afectados, ni aun en el caso de los que se registran en los canales institucionales que al efecto están legalmente establecidos: Servicios Administrativos de conciliación dependientes de las distintas Administraciones Públicas Autonómicas, Administraciones laborales competentes en la resolución de despidos colectivos y órganos de la jurisdicción social.

Se pactó el 86 por 100 de los expedientes de despido colectivo

Sí se conoce el número de trabajadores a los que se les extinguió el contrato mediante expediente administrativo de despidos colectivos que, en 1998, fue algo superior al registrado en 1997, con 35.716 trabajadores despedidos frente a los 32.127 del año anterior. Este leve incremento en 1998 no cambia la tónica de reducción que se inició de forma significativa a partir de 1994 y que desde entonces se sigue manteniendo. La mayoría de los expedientes de despido colectivo (86 por 100), fueron pactados entre la empresa y los representantes de los trabajadores.

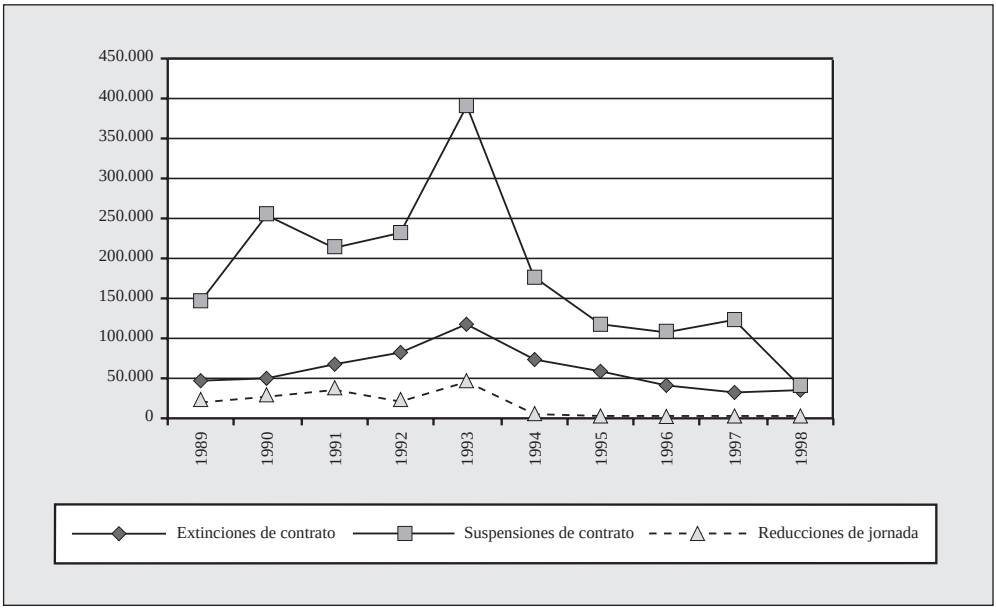
Notable descenso de las suspensiones y las reducciones de jornada

Más significativo que el mantenimiento de un reducido número de despidos colectivos por causas económicas, organizativas, técnicas o productivas, resulta el notable descenso del número de trabajadores afectados por otras medidas de regulación de empleo: suspensiones temporales del contrato de trabajo

GRÁFICO II-16

TRABAJADORES AFECTADOS POR EXPEDIENTE DE REGULACIÓN DE EMPLEO, 1989-1998

(Totales anuales en cada tipo de expediente)



Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

y reducciones de jornada. Respecto a 1997 y años anteriores, en 1998 la cifra de trabajadores afectados por un expediente de suspensión descendió dos terceras partes y algo menos de la mitad la de afectados por expedientes de reducción de jornada (gráfico II-16).

También se mantiene en cifras similares a las de los últimos años el número de demandas de conciliación por despido tramitadas ante los Servicios Administrativos de conciliación, tras el descenso experimentado a partir de 1994. En 1998, se cursaron 209.074 conciliaciones, cifra a la que se podría aproximar el total de trabajadores afectados, considerando que cada conciliación registrada corresponde a un trabajador despedido, lo que en el caso de tratarse de despidos objetivos puede no ser así. Dicha cifra

representa un leve incremento respecto al año anterior (3,3 por 100). Del total, el 70 por 100 concluyeron con avenencia entre las partes. La cantidad media abonada por cada conciliación ascendió a 2.330.000 pesetas aproximadamente, cifra algo inferior a la media de los dos años anteriores. La mayor parte de estas conciliaciones, como es habitual, se refieren al sector de servicios, siendo poco significativo el número de conciliaciones por despido que se realizan en cada uno de los demás sectores de actividad.

Nuevo descenso de los despidos resueltos en los juzgados

Los asuntos por despido resueltos en los juzgados de lo social durante 1998 vuelven a experimentar un nuevo descenso (13 por 100 aproximadamente) respecto al año anterior, en que también descendieron en un porcentaje similar. En total, los jueces de lo social resolvieron 31.185 asuntos, cifra que, desde que la jurisdicción social viene asumiendo competencias en despidos plurales por razones económicas, organizativas, técnicas o productivas, sólo muestra cuál ha sido su evolución más reciente, pero no es indicativa del total de trabajadores despedidos que acudieron al juzgado a lo largo del año por la posibilidad de que en el procedimiento por despido objetivo se resuelvan varios despidos. El descenso de los dos últimos años no afecta sustancialmente a la evolución del volumen de asuntos por despidos de los que conocen los jueces y que, desde 1994, viene casi duplicando a los que resolvían con anterioridad[13], superando incluso a los tramitados en momentos de crisis económica y de destrucción de empleo, como lógica consecuencia de las nuevas atribuciones sobre la materia que desde entonces asumen. Del total de asuntos, un tercio aproximadamente se resolvieron mediante conciliación ante el magistrado y el resto por sentencia (gráfico II-17).

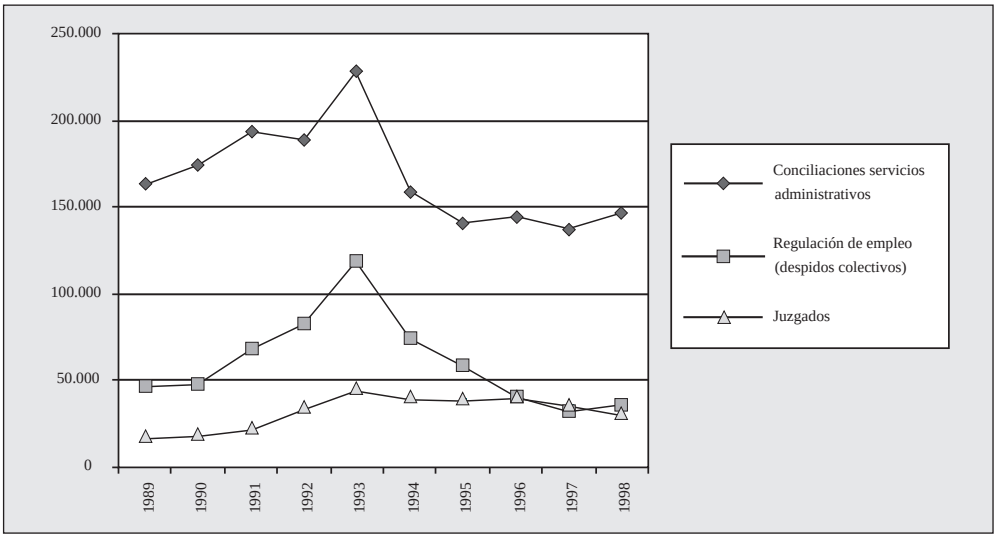
Una lectura de las sentencias dictadas a lo largo de 1998 por las Salas de lo Social de los distintos Tribunales de Justicia resolviendo despidos objetivos bajo la vigencia del artículo 52.c) del Estatuto de los Trabajadores reformado por el Real Decreto Ley

[13] Por ejemplo, si en 1989, 1990 y 1991, se tramitaban anualmente en los juzgados entre 18.000-22.000 despidos, en 1994, 1995 y 1996, se tramitaron unos 40.000 cada año. Con la mejora de la situación económica y pese al descenso de los dos últimos años, los procedimientos siguen casi duplicando a los de otras épocas, cuando se resolvían los económicos, en sentido amplio, ante la autoridad laboral.

GRÁFICO II-17

ASUNTOS POR DESPIDO TRAMITADOS EN LAS TRES VÍAS INSTITUCIONALES: EXPEDIENTES DE REGULACIÓN DE EMPLEO, CONCILIACIONES Y JUZGADOS DE LO SOCIAL, 1989-1998

(Totales anuales en cada vía)



Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

8/1997, de 16 de mayo, muestra que no se han alterado sustancialmente los términos del debate en lo que a la interpretación de la concurrencia de las causas económicas, técnicas, organizativas o productivas se refiere. Si bien son todavía pocas las sentencias dictadas sobre despidos a los que se ha aplicado la nueva regulación, se puede afirmar que mantienen validez, de acuerdo con las sentencias consultadas, los criterios establecidos por la Sala IV del Tribunal Supremo (SSTS de 24 de abril y 14 de junio de 1996), bajo la anterior regulación de las causas.

La desvinculación inmediata entre las causas técnicas, organizativas y productivas y las económicas, que parece deducirse de la nueva redacción del artículo 52.c) ET, aunque en última instancia todas remitan a razones económicas, se percibe, aunque de forma no homogénea, en algunas de las sentencias de los Tribunales Superiores dictadas en 1998. Predominan los criterios tendentes a una mayor desvinculación de unas y otras causas, sin que ello signifique que las resoluciones desconecten totalmente las organizati-

vas, técnicas o productivas del contexto económico en que se adoptan[14]. Cuando se trata de amortizar puestos de trabajo por causa de una contrata de servicios u otras formas de reorganización y descentralización, se sigue por lo general el criterio establecido en las sentencias del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 1997 y de 30 de septiembre de 1998[15].

La similitud que el texto de la reforma de 1997 tiene con la formulación anterior a la misma en lo que se refiere a las causas económicas, hace que sólo se haya suscitado alguna duda sobre el alcance que en la actual redacción tendría la omisión a la anterior referencia

---

[14] Esta es la pauta que sigue la doctrina de alguno de los Tribunales Superiores de Comunidad Autónoma que con más frecuencia se han pronunciado a lo largo del año sobre el nuevo artículo 52.c) ET, como es el caso del TSJ de Cataluña. En la mayoría de sus últimas sentencias de despidos por causas organizativas, se reproducen los siguientes razonamientos: "conforme a la regulación derogada se venía exigiendo que la situación de la empresa indujera a considerar que tenía amenazada su viabilidad futura, lo que determinaba cierta conexión entre la medida de carácter organizativo con un elemento económico, y habíamos afirmado que si la ley exigía que se garantizase la viabilidad de la empresa era porque dicha viabilidad no estaba totalmente asegurada en el momento en que la empresa propugnaba la medida extintiva y considerábamos necesaria la prueba, al menos, de meros indicios de que esa medida extintiva contribuía a la evolución positiva de la empresa (…). *La nueva regulación del despido objetivo individual suaviza la exigencia, dado que lo que el legislador impone ahora es que la medida contribuya a superar las dificultades que impiden el buen funcionamiento de la empresa, no obstante, ello no exime a la empresa de acreditar que tales dificultades existen y que la decisión extintiva se halla vinculada al mantenimiento de la posición competitiva de la empresa en el mercado o a las exigencias de la demanda*" (SSTSJ de Cataluña de 30 de junio, 9 de julio, 14 de julio y 10 de noviembre de 1998). Junto a ello, se reitera en éstas y otras sentencias del mismo Tribunal que "*la reorganización de la estructura empresarial sigue ligada a una determinada finalidad, cual es la del mantenimiento de la actividad empresarial, por lo que habrán de ofrecerse los términos de conexión entre una y otra*" (STS de Cataluña de 30 de junio 1998).

[15] Ambas se pronuncian sobre supuestos regidos bajo la vigencia del artículo 52.c) ET anterior al Real Decreto-Ley 8/1997. De acuerdo con ambas sentencias "el debate doctrinal relativo a si una descentralización productiva de la empresa o externalización de funciones a través de contratas tiene encaje en la causa (organizativa) en todo caso o sólo cuando concurren determinadas circunstancias, la solución correcta es esta última en el sentido de que *únicamente si se demuestra que la utilización de la contrata es un medio hábil para asegurar la viabilidad de la empresa o su competitividad puede jugar como causa legitimadora de la decisión extintiva, siendo decisorio que la descentralización constituya una medida racional en términos de eficacia de la organización productiva y no un simple medio para lograr un incremento del beneficio empresarial*" (SSTS 21 de marzo de 1997 y 30 de septiembre de 1998).

a "la empresa"[16] cuando las causas se manifiestan y contraen no en el conjunto de la empresa sino en un centro de trabajo, unidad productiva, sección, etc. La cuestión se viene resolviendo preferentemente en el sentido de considerar que no se altera en el nuevo texto el ámbito de afectación de las causas económicas y que la situación negativa ha de afectar a toda la empresa considerada globalmente y no a una sección o centro aislado, para lo que se alude a la vigencia de los razonamientos contenidos en la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 1998, aunque la misma se refiera a un despido anterior al Real Decreto Ley 8/1997, de 16 de mayo[17].

Sin que haya transcurrido el tiempo necesario para que la aplicación de la reforma del despido objetivo aprobada en 1997 haya podido cristalizar en un elenco de criterios comunes o unificados sobre las principales cuestiones debatidas antes y después de la reforma, una primera impresión después de analizar un año de la aplicación de ésta, es que, a pesar de la gran casuística presente en estos asuntos, paulatinamente se estaría logrando pacificar la interpretación de aquellos puntos que se suelen presentar más conflictivos. La nueva redacción del artículo 52.c) ET estaría facilitando en este sentido la tarea de interpretación que los Tribunales han venido realizando desde que asumieron la competencia revisoria sobre los despidos objetivos.

3. RELACIONES LABORALES Y CONDICIONES DE TRABAJO

3. 1. Concertación social

Una de las principales virtualidades de los Acuerdos Interconfederales de abril de 1997 es la de mantener abierto el diálogo para la administración de algunos de los compromisos pactados durante

[16] Aunque la formulación de las causas económicas es casi idéntica en el actual artículo 52.c) ET que en el artículo 51 ET, varía el que el primero habla de "contribuir a la superación de situaciones económicas negativas"; mientras que el 51 al que antes remitía el antiguo 52.c), habla de "contribuir a superar una situación económica negativa *de la empresa"*.

[17] Este es el criterio, entre otras, de la STSJ de Cataluña de 10 de noviembre de 1998. La STSJ de Extremadura de 28 de mayo de 1998, aplica el mismo criterio pero en relación a un supuesto de grupo de empresas, considerando que "para apreciar las circunstancias económicas negativas hay que estar a los resultados de la unidad empresarial total; otra cosa, quizá, sería si hubieran alegado causas técnicas, organizativas o de producción…".

el tiempo de vigencia de los diferentes acuerdos: cuatro años en el caso del Acuerdo de Estabilidad en el Empleo (AIEE) y en el de Negociación Colectiva (AINC) y cinco años en el de Cobertura de Vacíos (AICV).

Administrar los Acuerdos de 1997

El balance del año 1998, cuando se cumplen dos años de su vigencia, permite destacar este aspecto y analizar lo que ha sido el diálogo social tratando de administrar lo pactado sobre una amplia gama de materias y que se ha instrumentado básicamente en el seno de las Comisiones de Seguimiento creadas en los Acuerdos de 1997.

Además y al margen de dicha administración, se han constituido tres mesas de diálogo entre el Gobierno y los agentes sociales, que han tenido por objeto abordar otras tantas cuestiones de gran importancia, como son las referidas al tiempo parcial, los incentivos a la contratación estable y las políticas activas y pasivas.

3.1.1. **La "administración" de los Acuerdos Interconfederales de 1997 a lo largo de 1998**

Lo que podríamos llamar la "administración" de las numerosas cuestiones contempladas en los tres Acuerdos Interconfederales, es decir, el seguimiento, ejecución y desarrollo de lo pactado en 1997, han ocupado buena parte de las actividades de información, consulta y negociación características del diálogo social, durante el año 1998.

El Acuerdo de Estabilidad en el Empleo: reformas en el régimen jurídico de la contratación

La mejora del régimen jurídico de la contratación realizada por el Decreto-Ley 8/1997, de 16 de mayo, y la Ley 63/1997, de 26 de diciembre, a raíz de la firma del Acuerdo Interconfederal de abril de 1997, se ha completado en 1998 con otras reformas legales aprobadas con el mismo objetivo de reforzar lo pactado en el AIEE en relación al fomento de la contratación estable.

Se cumplen las previsiones del AIEE para los contratos formativos

Para cumplir lo acordado respecto a los contratos formativos, esto es, para dotarlos de mayor vinculación a los fines de la formación profesional del trabajador y facilitar la inserción laboral a través de los mismos, se aprobó el Real Decreto 488/1998, de 27 de marzo, por el que se ha desarrollado el artículo 11 del Estatuto de los

Trabajadores, según la redacción dada al mismo por las disposiciones legales citadas. Se cumplen así las previsiones del AIEE en aquellas cuestiones en las que la reforma legal necesitaba de desarrollo reglamentario. Entre otros extremos, se han regulado con precisión los títulos que habilitan para realizar contratos en prácticas y establecido los límites máximos de contratos de formación que las empresas podrán realizar cuando el convenio colectivo no los contemple por carecer de un plan formativo. Se ha definido lo que es un plan formativo y regulado diversos aspectos del contrato, como la certificación de la formación, las obligaciones de empresas y trabajadores, y el desarrollo del proceso formativo. Además, se ha dado cumplimiento a la ampliación de la acción protectora de la Seguridad Social de los trabajadores contratados para la formación tal como se preveía en la reforma legal del contrato con origen en el AIEE.

También se cumplen las previsiones del AIEE sobre mejora de la protección del tiempo parcial

También para la aplicación y desarrollo de lo previsto en el AIEE respecto a la contratación a tiempo parcial, cuya previsión legal se contempló en la Ley 63/1997, de 26 de diciembre, se ha aprobado el Real Decreto 489/1998, de 27 de marzo. Esta norma, además de ampliar la acción protectora de la Seguridad Social a los contratos de menor duración, suprimiendo las diferencias antes existentes para los trabajadores contratados por menos de 12 horas semanales o 48 al mes, redujo la cotización de los contratos a tiempo parcial, con el fin de incentivar la contratación bajo esta modalidad, reducción que la propia disposición reglamentaria declara "independiente y compatible con las bonificaciones que puedan derivarse de las normas establecidas en el ámbito de las políticas de fomento del empleo". En este mismo Real Decreto se da cumplimiento al llamamiento realizado en el AIEE para que se abordase la regulación de las prestaciones de incapacidad temporal en los contratos a tiempo parcial, regulación que incluye también las prestaciones por maternidad.

El AIEE incluía el compromiso de las partes de especificar y delimitar los supuestos de utilización de los contratos temporales causales, en especial los contratos de obra o servicio determinado y los eventuales por circunstancias de la producción, posibilitando así una mayor estabilidad y una menor rotación en el conjunto del sistema de contratación. La reforma del artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores, realizada por la Ley 63/1997, de 26 de diciem-

bre, amplió la capacidad de intervención de los convenios colectivos en relación con ambos tipos de contratación. Además de posibilitar la modificación de la duración de los contratos eventuales, asignó al convenio colectivo la facultad de determinar las actividades en las que puedan contratarse trabajadores eventuales, así como fijar criterios generales relativos a la adecuada relación entre el volumen de esta modalidad contractual y la plantilla total de la empresa. Con el fin de favorecer la estabilidad y frenar la rotación de contratos temporales, se estableció el compromiso de realizar un seguimiento de las dos modalidades de contrato antes citadas y analizar la evolución de su utilización para proponer medidas al Gobierno.

Contratación estable: el AIEE ofrece resultados

Es pronto para analizar la permeabilidad de los convenios a las nuevas atribuciones de la reforma de 1997 en materia de contratos, en particular respecto al contrato eventual, cuestión que se tratará en el epígrafe sobre la negociación colectiva. Los primeros informes de seguimiento de la contratación realizados por la Comisión Mixta de Seguimiento del AIEE ponen de manifiesto el fuerte incremento de la contratación indefinida compatible con el mantenimiento de importantes tasas de temporalidad. Para poder realizar un seguimiento más pormenorizado de la evolución de la contratación, la Comisión Mixta acordó solicitar al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la ampliación y mejora de la información estadística sobre contratos, pero más allá de la cifras, y desde un punto de vista cualitativo, sus miembros han reconocido que los Acuerdos han contribuido a avanzar en un mayor compromiso por la estabilidad en el empleo, rompiendo algunas inercias que habían estado presentes en la gestión de la contratación laboral, habiendo significado el contrato de fomento de la contratación indefinida una palanca para este cambio.

No obstante, el balance aprobado por la Comisión Mixta de Seguimiento del AIEE[18], recoge las discrepancias que a la hora de elaborar conclusiones se produjeron entre los firmantes. Las organizaciones sindicales hicieron constar que "teniendo en cuenta la todavía elevada utilización de la contratación temporal… así

[18] Acta de la reunión celebrada el día 13 de enero de 1998.

como la excesiva rotación existente en el empleo, se considera necesario… establecer un aumento en la cotización empresarial por desempleo para los contratos temporales…". Por su parte, las organizaciones empresariales manifestaron que "el poco tiempo transcurrido desde la aprobación de las medidas no permitía extraer conclusiones definitivas... y en ningún caso, la corrección de la tasa de temporalidad debería articularse por incrementos de los costes salariales…".

Nuevo reglamento sobre contratos de duración determinada

Al margen del AIEE, el Gobierno ha aprobado a finales del año 1998, 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, y cuya finalidad, según expresamente se declara en el texto legal, es ofrecer una regulación unitaria y completa de todas las modalidades de contratación de duración determinada que admite nuestro Derecho, para facilitar una adecuada y correcta utilización de las mismas. Entre otros aspectos a destacar de la nueva regulación, cabe señalar que la posibilidad de prorrogar por acuerdo de las partes el contrato eventual en el caso de que se concierte por un plazo inferior a la duración máxima legal o convencionalmente establecida se limita a una única prórroga.

Incremento de tipos de cotización, no consensuado, en los contratos temporales

Con la misma finalidad declarada de potenciar la estabilidad de la contratación en detrimento de la de duración determinada, el Gobierno ha aprobado también un incremento de los tipos de cotización para la contingencia de desempleo de los contratos de duración determinada, salvo en las modalidades de contratos formativos, de relevo, interinidad y contratos de cualquier modalidad que se celebren con trabajadores discapacitados. El incremento es de medio punto a cargo de la empresa para los contratos de duración determinada a tiempo completo y de punto y medio en los de duración determinada a tiempo parcial y de los celebrados por empresas de trabajo temporal de cualquier modalidad, tanto si son a tiempo parcial como si se contrata a tiempo completo. La modificación ha sido incorporada a la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999. Sólo ha contado con el apoyo del sindicato CCOO. Las organizaciones empresariales han criticado la medida al considerar que el incremento de cotizaciones es contrario a las orientaciones de la UE y a las recomendaciones del Pacto de Toledo.

La comisión de seguimiento del AIEE aconseja a los convenios que incluyan cláusulas de conversión de los contratos temporales

Uno de los mecanismos expresamente pactados en el AIEE para favorecer la estabilidad de los contratos consistió en incentivar la conversión a la nueva modalidad de contratación indefinida que se creaba de los contratos de duración determinada o temporal, incluidos los contratos formativos, vigentes antes del 17 de mayo de 1997, fecha de su entrada en vigor o que se celebrasen durante el primer año de vigencia. La conversión de contratos temporales se articularía, transcurrido dicho año, a través de la negociación colectiva, según se acordó y así fue recogido en la Ley 63/1997, de 26 de diciembre. Cumplido el año, la Comisión de Seguimiento del AIEE, ante la constatación de que en un número relativamente elevado de convenios colectivos no se establecía la correspondiente regulación de la conversión de contratos temporales en la modalidad de fomento de la contratación indefinida, acordó, con fecha 23 de julio de 1998, dirigirse a los negociadores de los convenios con el fin de recomendarles que dotasen de cobertura negocial a la conversión de contratos de duración determinada, señalando los criterios a tener en cuenta, tanto en el caso de convenios ya negociados que no hubieran incluido cláusula de conversión como en el supuesto de convenios que se estuvieran negociando o se fueran a negociar. Al tratar sobre la negociación colectiva en 1998, se analizará el grado de cumplimiento del anterior compromiso, con efectos importantes cara a la aplicación de los incentivos económicos a la conversión de contratos temporales establecidos en la Ley 64/1997, de 26 de diciembre, pero sobre todo, respecto a los nuevos incentivos aprobados en la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Grupo Tripartito de Empresas de Trabajo Temporal

Otro de los compromisos importantes del AIEE se refería a la constitución de un Grupo Tripartito, por tanto con la participación de la Administración, para analizar el sector de Empresas de Trabajo Temporal, definir la información estadística necesaria y perfeccionar todos aquellos aspectos que permitan un mejor funcionamiento de la actividad de dichas empresas. Este Grupo, que se constituyó a finales de 1997, a lo largo del año 1998 ha celebrado sucesivas reuniones con resultados positivos en algunos aspectos, aunque sin que se haya cerrado, al terminar el año, el debate sobre la mejora de la regulación actual de la actividad de las empresas de trabajo temporal y los derechos laborales de los trabajadores del sector, debate que se mantiene abierto por la complejidad de los problemas que se suscitan y las discrepancias que existen respecto a las posibles soluciones.

El AIEE preveía diversas medidas sobre las empresas de trabajo temporal que, por el momento, no se han abordado en el grupo tripartito. Es el caso del diseño de un modelo de contrato de trabajo temporal para estas empresas que clarifique la situación respecto a su relación con la causa[19] alegada en el contrato de puesta a disposición, el desarrollo del derecho de información del artículo 9 de la Ley 14/1994 (información a los representantes de los trabajadores de la empresa usuaria sobre los contratos de puesta a disposición), o el estudio de actividades que por sus especiales características requerirían un tratamiento específico. Todas estas cuestiones han quedado pendientes de negociación en el complejo debate que sobre las empresas de trabajo temporal se mantiene abierto[20].

Por último, también dentro del marco de los compromisos del AIEE, se encontraba el estudio de las cuestiones relacionadas con la gestión del tiempo de trabajo, la duración y redistribución de la jornada, orientada a contribuir a la mejor evolución del empleo y del

[19] La Sala de lo Social del Tribunal Supremo ha dictado una importante sentencia de fecha 4 de febrero de 1999, en relación con el contrato eventual y la contratación a través de ETT, en la que se clarifica que el contrato eventual tiene un término de duración que no se vincula, a diferencia del contrato de obra, con la causa de la contratación, por lo que sólo se extingue al cumplirse el mismo, aunque la causa desaparezca antes de llegar el término, lo que es extensivo a la contratación eventual a través de ETT, porque "el recurso al contrato de puesta a disposición a través de una ETT no puede alterar el régimen general de la contratación temporal".

[20] Las iniciativas dirigidas a una reordenación de la contratación laboral de actividades a través de las empresas de trabajo temporal se han venido intensificando últimamente. El Parlamento aprobó con el apoyo de todos los grupos políticos, la tramitación de una proposición de Ley del Grupo Socialista para asegurar la misma retribución a los trabajadores de la ETT que la percibida para el mismo puesto por los de la empresa usuaria (BOCG, Congreso de los Diputados, serie B-255-1 de 2 de diciembre de 1998). También aprobó una Proposición no de Ley del Grupo Popular instando al Gobierno a analizar los problemas de las ETT y a acordar con los agentes sociales reformas de la Ley 14/1994 (BOCG, Congreso de los Diputados, serie D-378 de 15 de febrero de 1999). Por otra parte, las organizaciones sindicales pretenden que se establezcan restricciones legales al uso de ETT en el ámbito de las Administraciones Públicas. Así expresamente se reflejó en el voto particular presentado por los Consejeros del Grupo Primero del Consejo, al Dictamen 5/1998, de 27 de mayo, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones Públicas. Los firmantes de dicho voto particular propugnaban la prohibición de que las Administraciones Públicas contraten personal a través de ETT. El Proyecto remitido al Congreso establece tal prohibición, salvo para un supuesto: "realización de encuestas, tomas de datos y otros servicios análogos" y ello "sólo cuando se precise la puesta a disposición de la Administración de personal con carácter eventual".

funcionamiento de las empresas, para lo que se estipuló el plazo de un año. Las posiciones, como sucede en otros foros especializados, no son fácilmente conciliables, como tampoco el grado de convencimiento sobre su eficacia como política activa de empleo.

Los representantes empresariales —CEOE y CEPYME— han venido expresando a lo largo del año la necesidad, previa a cualquier planteamiento, de conocer la realidad del tiempo de trabajo en nuestro país (jornadas pactadas, efectivas, horas extraordinarias, permisos, licencias, etc.) a través de los oportunos estudios técnicos. En este sentido, cumpliendo lo previsto en el AIEE, se ha realizado un primer estudio sobre el tiempo de trabajo en España por parte de un grupo de trabajo de las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME y los sindicatos UGT y CCOO[21] que ofrece resultados interesantes.

Para las organizaciones sindicales CCOO y UGT, por su parte, la reordenación y reorganización del tiempo de trabajo es una de las fórmulas que pueden contribuir al incremento del empleo, por lo que proponen que se apoyen con incentivos aquellos casos en los que empresarios y sindicatos alcancen libremente acuerdos de creación de empleo asociados a la reducción del tiempo de trabajo. Entre las condiciones que a su juicio debieran reunir las empresas que accedieran a los incentivos de reducción de jornada que conlleve la creación de empleo, señalan el que tal reducción sea al menos del 10 por 100, que el empleo creado vía reducción del tiempo de trabajo sea como mínimo del 6 por 100 de la plantilla, que sea indefinido y que se eliminen las horas extraordinarias[22].

Por su parte, el Gobierno ha venido manifestando su disposición para que en el marco de la negociación colectiva se pueda avanzar hacia una reorganización del tiempo de trabajo previamente pactada por las organizaciones sociales, en cuyo caso, se podrían crear incentivos si lo permitieran los presupuestos y la evolución económica.

---

[21] La Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998, ha modificado la cotización de las horas extraordinarias, igualando y, por tanto, elevando el tipo de las llamadas horas extraordinarias estructurales a las demás horas extraordinarias, manteniendo el tipo más reducido sólo para las horas extraordinarias motivadas por fuerza mayor.

[22] *Criterios para reforzar la estabilidad y la creación de empleo,* CCOO y UGT, 30 de septiembre de 1998.

La falta de acuerdo en el ámbito estatal no ha impedido que en distintos ámbitos territoriales, autonómicos y locales, se hayan pactado diversos acuerdos, generalmente en el marco de Planes territoriales de Empleo, negociados entre las organizaciones sindicales y los Gobiernos autonómicos y locales, que en algún caso aislado han contado con el apoyo de las organizaciones empresariales de dicho ámbito, como ha sucedido en Navarra[23]. De ello se da cuenta en el epígrafe referido a Políticas Activas.

Los Acuerdos sobre la Negociación Colectiva y la Cobertura de Vacíos

El balance sobre el desarrollo de estos Acuerdos se aborda con mayor profundidad en el epígrafe correspondiente de este mismo capítulo, por lo que ahora sólo se trata de dejar constancia de su papel en el diálogo social en 1998, en cuanto su desarrollo implica la continuidad de la negociación a nivel interconfederal, sin perjuicio de que su aplicación práctica en los distintos ámbitos dependa de las partes negociadoras con suficiente representatividad en cada uno de ellos.

Buenos oficios de la Comisión de Seguimiento del AINC

Después de recabar de las organizaciones empresariales y sindicales sectoriales los informes de situación sobre la estructura de la negociación, tal como preveía el Acuerdo sobre la Negociación Colectiva (AINC), para elaborar el primer informe, las organizaciones firmantes —CCOO, UGT, CEOE, CEPYME—, a través de la Comisión Mixta de Seguimiento del mismo, partiendo del respeto a la plena autonomía de los negociadores, han tratado de impulsar los procesos de negociación abiertos en materia de articulación de la negociación colectiva en los diversos sectores de actividad y, asimismo, interponer sus buenos oficios cuando han entendido que objetivamente existían posibilidades para promover un proceso articulado de negociación.

Reforma legal consensuada, del procedimiento de extensión de convenios

Por lo que se refiere al Acuerdo de Cobertura de Vacíos (AICV), vigente desde el día 1 de enero de 1998 para los 23 sectores recogidos en el mismo, la Comisión de Seguimiento elaboró una propuesta sobre la modificación del Real Decreto 572/1982, de 5 de marzo, por el que se desarrolla el artículo 92.2 del Estatuto

[23] Ley Foral 6/1999, de 16 de marzo, de Medidas públicas de apoyo a la implantación de la jornada laboral de treinta y cinco horas y de reducción y reordenación del tiempo de trabajo (BOE de 21 de abril).

de los Trabajadores sobre extensión de convenios colectivos. Dicha propuesta, de 21 de noviembre de 1997, fruto del consenso de las organizaciones sindicales y empresariales, ha sido recogida en el Anteproyecto de Ley por el que se modifica el citado artículo, que también ha sido objeto de Dictamen del CES[24]. Al mismo tiempo, las organizaciones firmantes del AICV han venido manteniendo contactos con sus organizaciones de ámbito territorial con el objetivo de impulsar la aparición de interlocutores válidos que permitiesen negociar convenios colectivos que sustituyan al AICV.

3.1.2. **Mesas de diálogo social**

Después del primer balance de evaluación de los Acuerdos, realizado por los firmantes a mediados de 1998, se abrió un nuevo proceso de negociación para abordar distintos temas relativos al mercado de trabajo y a la protección social.

Mesas separadas para una nueva etapa de diálogo social

Como consecuencia de diversas reuniones celebradas por las organizaciones sindicales y empresariales con el Gobierno, se constituyeron tres mesas separadas de negociación con el fin de tratar las siguientes cuestiones:

- Tratamiento global del trabajo a tiempo parcial.
- Medidas e incentivos para reforzar la estabilidad y la creación de empleo.
- Políticas activas (formación y promoción del empleo de desempleados) y protección por desempleo.

Resultados desiguales de las tres mesas "separadas"

Los resultados del proceso de negociación en las mesas de diálogo son desiguales. Aunque en algún caso han permitido concluir acuerdos importantes, como ha sido el caso de los incentivos al empleo estable, han dejado abiertos otros que también lo eran para los agentes sociales: para las organizaciones sindicales, la reordenación y reducción de jornada y la ampliación de la protección a los parados y, para las organizaciones empresariales, las cotizaciones a la Seguridad Social. Además, otros acuerdos de gran trans-

[24] Dictamen del CES 3/1999, aprobado en el Pleno de 17 de febrero de 1999.

cendencia, como el relativo al contrato a tiempo parcial, se han suscrito sin contar con el apoyo de una de las partes, en este caso, las organizaciones empresariales, que han mostrado sus discrepancias con el acuerdo alcanzado, tanto en cuanto al contenido como al procedimiento de negociación llevado a cabo por el Gobierno.

El Acuerdo sobre el contrato de trabajo a tiempo parcial

En efecto, como resultado de las negociaciones que, en la Mesa de diálogo social sobre Tratamiento global del trabajo a tiempo parcial, se iniciaron en el mes de julio, el 13 de noviembre de 1998 se firmó el Acuerdo sobre trabajo a tiempo parcial y fomento de su estabilidad, que fue suscrito por el Gobierno y las organizaciones sindicales CCOO y UGT. La nueva regulación del trabajo a tiempo parcial a que da lugar el Acuerdo se ha llevado a cabo mediante la aprobación del 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 y el fomento de su estabilidad. Esta disposición legal ha dado nueva redacción a los artículos 12 y 64 del Estatuto de los Trabajadores para modificar el régimen jurídico del contrato y ampliar los derechos de información de los representantes de los trabajadores en la empresa, así como al artículo 166 y la disposición adicional séptima del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, para ampliar la protección social de los trabajadores contratados a tiempo parcial[25].

El Acuerdo fue rechazado y criticado por los empresarios porque, a juicio de las organizaciones CEOE y CEPYME, convierte el

[25] El Real Decreto-Ley 15/1998, de 27 de noviembre, pretende hacer compatibles en materia de protección social los principios de contributividad con los de igualdad de trato y proporcionalidad en el trabajo a tiempo parcial. Específicamente, la protección social se regirá por el principio de asimilación del trabajador a tiempo parcial al trabajador a tiempo completo. Como medida singular destaca la de facilitar el acceso a las prestaciones, a cuyo fin, para acreditar los periodos de cotización necesarios, sólo se computarán las horas trabajadas, calculando su equivalencia en días teóricos de cotización. En los supuestos en que los periodos mínimos de cotización requeridos son más amplios —jubilación e incapacidad permanente— se atenúa esa exigencia con la aplicación, para la determinación de los periodos de cotización acreditados, del coeficiente multiplicador de 1,5 al número de días teóricos de cotización. El desarrollo reglamentario en materia de acción protectora de la Seguridad Social, se ha realizado mediante la aprobación del Real Decreto 144/1999, de 29 de enero (BOE de 16 de febrero).

contrato a tiempo parcial en un instrumento rígido, complejo y de difícil comprensión, lo que en su opinión limitará su utilización en las empresas, en especial en las de menor dimensión. Por el contrario, las organizaciones sindicales UGT y CCOO, firmantes del Acuerdo, estiman que la nueva regulación legal otorga garantías laborales y de protección social a la contratación a tiempo parcial de las que adolecía la anterior y que eran necesarias para mejorar las condiciones del trabajo a tiempo parcial.

El acuerdo satisface las principales expectativas sindicales

A partir de la reforma de la contratación a tiempo parcial realizada en 1994, las organizaciones sindicales habían venido denunciando los problemas que a su juicio se estaban generando por un exceso de flexibilidad en la regulación introducida por aquella reforma. Solventada parcialmente la infraprotección social de los contratos de menor duración, han seguido reclamando soluciones a "los problemas derivados de la ausencia de una delimitación clara del contrato a tiempo parcial con el de tiempo completo y de la falta de concreción de la distribución horaria de la jornada, dando lugar a los contratos *a llamada* en los que se pactaba el número de horas pero quedaba indeterminado el horario y, con ello, la permanente disponibilidad del trabajador, así como de la escasa voluntariedad de quienes trabajan a tiempo parcial" que a su juicio reflejaban las estadísticas.

Las organizaciones sindicales firmantes del Acuerdo consideran que "la nueva regulación va a permitir poner coto a los anteriores problemas, al limitar el contrato a tiempo parcial a toda jornada inferior al 77 por 100 de la jornada prevista en el convenio de aplicación y porque deberá figurar en el contrato, como requisito esencial del mismo, el horario, además de eliminar la posibilidad de realizar horas extraordinarias en los contratos a tiempo parcial, sean temporales o indefinidos". Estiman "muy positiva la mejora del acceso al conjunto de prestaciones sociales, especialmente en el caso de las pensiones de jubilación e incapacidad permanente, al establecer un *plus* de tiempo cotizado para el acceso a dichas prestaciones y que se garanticen los derechos de solicitud y preferencia para pasar voluntariamente desde una jornada a tiempo parcial a una a tiempo completo y viceversa". También valoran positivamente "la mejora del régimen jurídico del trabajo fijo-discontinuo que entienden se produce con la nueva regulación y que quienes trabajen bajo esta modalidad tengan derecho a optar entre

la prestación económica por desempleo no agotada o la nueva generada". Por último, destacan "la mejora que representa la reducción de la edad para optar a la jubilación parcial a los 60 años, en lugar de a los 62, porque puede favorecer la realización de contratos de relevo".

Fuerte rechazo de las organizaciones empresariales al acuerdo sobre tiempo parcial

El rechazo de las organizaciones empresariales a la reforma de la contratación a tiempo parcial, se basó en "la necesidad de dotar a esta figura del atractivo que tiene en otros países donde ha tenido más éxito". Entre otros elementos era importante, a juicio de las organizaciones empresariales, "que la nueva modalidad contractual ampliara las posibilidades para distribuir de forma flexible la jornada y atender a situaciones imprevistas, con pleno respeto de las garantías correspondientes al trabajador".

En este sentido, las organizaciones empresariales critican "el nuevo deber introducido consistente en especificar en el propio contrato el número de horas de trabajo al día, a la semana, al mes o al año contratadas, la distribución horaria y su concreción mensual, semanal y diaria, incluida la determinación de los días en los que el trabajador deberá prestar servicios. Este deber impide, a su juicio, una distribución flexible de la jornada".

Por otra parte, las organizaciones empresariales también criticaron "la prohibición de realizar en los contratos a tiempo parcial horas extraordinarias porque ello imposibilitará atender a situaciones imprevistas en los contratos temporales a tiempo parcial. Y aunque para los contratos indefinidos a tiempo parcial se incorpora la institución de las horas complementarias, que podría aportar flexibilidad a este tipo de contratos, en la práctica no tiene utilidad dado que resulta tan complicada e incorpora tales rigideces que se parece poco a la prevista en el ordenamiento jurídico francés, de donde se extrae". En concreto, las organizaciones empresariales critican "la obligación de distribuir trimestral y proporcionalmente las horas complementarias, la exigencia de un pacto específico diferente al contrato para acordarlas, la introducción de un sistema de consolidación de las mismas, la posibilidad de que el trabajador renuncie a ellas cada año sin que ello afecte a la ejecución del contrato en su conjunto y la necesidad de que el empresario preavise con siete días de antelación a su realización".

También criticaron "la extensión de las limitaciones comunes del trabajo a tiempo parcial a los trabajadores fijos discontinuos que contaban, a su juicio, con una regulación suficiente y exhaustivamente tratada en la negociación colectiva. Según las organizaciones empresariales, la limitación de la jornada máxima a tiempo parcial al 77 por 100 y el deber de concretar y especificar en el contrato la duración de la campaña y su distribución horaria se contradice con una actividad cuya principal característica es la incertidumbre e incluso imprevisibilidad en su realización y su naturaleza intermitente o cíclica".

Por último, otra de las principales críticas empresariales a la reforma deriva de "la limitación de la jornada máxima a tiempo parcial que ahora habrá de ser equivalente al 77 por 100 de la jornada prevista en convenio colectivo ya que difiere de las definiciones existentes en el ámbito normativo internacional y de la recogida en prácticamente todas las regulaciones de los países de nuestro entorno e ignora que casi un tercio de los trabajadores a tiempo parcial en esos momentos tenían en nuestro país su jornada comprendida entre el 77 por 100 y el 100 por 100 de la jornada pactada".

Dificultad para acercar posiciones en un debate complejo: pese a todo, Dictamen favorable del Consejo

La valoración final positiva contenida en el Dictamen que, aprobado con el voto en contra del Grupo Segundo, emitió el Consejo Económico y Social en relación con el Anteproyecto de Real Decreto-Ley[26] que ha dado nueva regulación al contrato a tiempo parcial, se basa en estimar que la nueva regulación puede posibilitar el fomento de la modalidad e incrementar esta fórmula de contratación en nuestro mercado de trabajo en línea con los demás países de la Unión Europea, entendiendo que el nuevo régimen jurídico supone un instrumento adecuado para lograr los objetivos fijados de fomento de la estabilidad y voluntariedad, de mejora de la protección social y de generalización de su uso en el mercado de trabajo, dando cumplimiento además a lo dispuesto en la Directiva 97/81/CE del Consejo.

El Dictamen destaca como elemento positivo de la reforma la nueva definición del trabajo a tiempo parcial en base a un porcentaje predeterminado de la jornada ordinaria, para evitar los fraudes

[26] Dictamen del CES 10/1998, aprobado en el Pleno de 25 de noviembre de 1998.

que se estaban produciendo con la definición introducida en la reforma de 1994, y también que el porcentaje del 77 por 100 va a permitir asegurar la protección social de estos trabajadores en términos comparables a la del resto de los trabajadores. Se valora también positivamente la obligación de determinar la jornada para que el trabajador pueda organizar su vida familiar y laboral, incluyendo el trabajo para más de un empleador, que resultaría imposible sin conocerse previamente el momento de prestación del trabajo contratado. Con relación a dicha obligación se destaca que "sólo se obliga a pactar la jornada en el contrato de trabajo, pudiendo fijarse en todo caso distribuciones irregulares" y que "la predeterminación de la jornada es indispensable para que pueda operar el mecanismo de las horas complementarias", tal como las mismas se definen, esto es, aquellas que, como adicionales a las inicialmente pactadas, el trabajador puede tener obligación de realizar hasta un máximo del 15 por 100 de la jornada o hasta un 30 por 100, si el convenio sectorial o, en su defecto de ámbito inferior las regula, y que pueden consolidarse en determinadas circunstancias.

Con relación a las horas complementarias, el Dictamen señala que "pueden suponer una mayor flexibilidad que la situación anterior, ya que implica sustituir un 4 por 100 de horas extraordinarias respecto de la jornada ordinaria por un 15 por 100 de las complementarias que incluso podría llegar hasta un 30 por 100 si así se pactara en la negociación colectiva". En cuanto a la distribución trimestral, se considera "un mecanismo para evitar la concentración de la realización de estas horas en períodos muy cortos de tiempo que exigiría una excesiva disponibilidad del trabajador que hay que limitar pues su realización resulta obligatoria".

Resultados de la Mesa de Medidas e Incentivos para la estabilidad y creación de empleo

Atendiendo a los compromisos derivados del AIEE, a los nuevos que resultan del Acuerdo sobre el trabajo a tiempo parcial y a los criterios y orientaciones recogidos en el Plan Nacional de Empleo del Reino de España, la Mesa de diálogo sobre Medidas e Incentivos para fomentar la estabilidad y creación de empleo acordó un nuevo conjunto de incentivos económicos al empleo estable, que han sido incorporados como enmienda a la Ley de "acompañamiento" a los Presupuestos Generales del Estado para 1999

—Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social— además de otras medidas aprobadas en diversas disposiciones.

Consenso en los incentivos y bonificaciones a la contratación indefinida

Para fomentar la contratación indefinida se han establecido bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social, que se modulan en función de los colectivos afectados y su mayor o menor dificultad para encontrar empleo. Siguen siendo colectivos prioritarios los jóvenes menores de treinta años, los desempleados inscritos en la oficina de empleo durante doce meses o más, y los desempleados mayores de 45 años. Por primera vez, teniendo en cuenta que la tasa de desempleo femenino duplica al masculino, se introduce una discriminación positiva a favor de las mujeres de cada uno de los grupos señalados, consistente en incrementar ligeramente (un 5 por 100) la bonificación concedida en cada caso cuando el contratado pertenezca al sexo femenino, salvo que se trate de contrato a tiempo parcial. Se mantiene el criterio plasmado inicialmente en el AIEE de 1997 de fomentar la estabilidad por dos vías: conversión de contratos temporales en indefinidos y propiciar nuevas contrataciones indefinidas. Como consecuencia del Acuerdo sobre el Tiempo Parcial se dota de incentivos al nuevo contrato a tiempo parcial si es indefinido y se incentiva la transformación de temporales a tiempo parcial en indefinidos a tiempo parcial.

Las bonificaciones para las contrataciones indefinidas iniciales a tiempo completo no comenzarán a aplicarse hasta el 17 de mayo de 1999, dado que hasta esa fecha todavía están vigentes los incentivos al empleo establecidos en la Ley 64/1997, que recoge los Acuerdos de la reforma laboral de mayo de ese mismo año. Las nuevas bonificaciones a los contratos indefinidos iniciales que se celebren a tiempo parcial se aplicarán desde el 1 de enero de 1999 hasta el 31 de diciembre de 1999. En general, experimentan una pequeña disminución de sus cuantías las destinadas a los tres colectivos prioritarios, menor durante el primer año y mayor durante el segundo, con excepción de las dirigidas a los trabajadores discapacitados que se mantienen en los mismos importes. Estos trabajadores también mantienen la misma bonificación a los contratos temporales.

Las bonificaciones a la transformación de contratos temporales en indefinidos también se reducen desde el 50-60 por 100, según los casos, al 25 por 100 común a todos los colectivos pero se mantienen, al igual que en el programa de incentivos de 1998, durante dos años.

Además, todas las contrataciones realizadas al amparo de la Ley 64/1997, tienen 12 meses adicionales de bonificaciones del 20 por 100 cuando finalicen los dos años de vigencia del contrato.

El diseño de los incentivos acordado en la mesa de diálogo social responde al Plan de Empleo de 1998. Por ello, en relación con las orientaciones y directrices del cuarto pilar —reforzar la política de igualdad de oportunidades—, los incentivos discriminan positivamente a mujeres y a trabajadores discapacitados. En el caso de las mujeres, además del incremento de las bonificaciones generales a los contratos, que comenzarán a aplicarse a partir del año 1999, como probable respuesta al menor impacto que para las mismas han tenido las que en 1997 y 1998 se establecieron comunes a ambos sexos, se han aprobado en 1998 dos nuevas medidas, fruto del acuerdo alcanzado con los interlocutores sociales: la actualización del catálogo de ocupaciones donde las mujeres se encuentran subrepresentadas a efectos de aplicar las bonificaciones a los contratos, y la bonificación del total de la cotización en los contratos de sustitución que se celebren para suplir las bajas por maternidad[27]. Los trabajadores discapacitados, verán incrementadas a partir de 1999 las ayudas económicas que desde hace años venían percibiendo: subvención de 650.000 pesetas por contrato por tiempo indefinido y a jornada completa, en lugar de 500.000 pesetas aplicables hasta 1998. Se han mantenido además durante 1998 y se mantendrán en 1999 las bonificaciones a las cotizaciones aprobadas en la reforma de 1997[28].

La superposición de medidas e incentivos acordados en la mesa de diálogo social a otras que han sido aprobadas en aplicación del

[27] Orden de 16 de septiembre de 1998 para el Fomento del empleo estable de mujeres en las profesiones y ocupaciones con menor índice de empleo femenino (BOE de 29 de septiembre); y Real Decreto-Ley 11/1998, de 4 de septiembre, por el que se regulan las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social de los contratos de interinidad que se celebren con personas desempleadas para sustituir a trabajadores durante los periodos de descanso por maternidad, adopción y acogimiento (BOE de 5 de septiembre).

[28] Real Decreto 4/1999, de 8 de enero, por el que se modifica el artículo 7 del Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, por el que, en cumplimiento de lo previsto en la Ley 13/1982, de 7 de abril, se regula el empleo selectivo y las medidas de fomento del empleo de los trabajadores minusválidos (BOE de 26 de enero); Real Decreto 427/1999, de 12 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajen en los centros especiales de empleo (BOE de 26 de marzo).

Plan de Empleo del Reino de España y de los Planes aprobados en las Comunidades Autónomas con la participación de los interlocutores sociales, conforman el conjunto de medidas de políticas activas de empleo que se tratan con detalle en el epígrafe correspondiente de este mismo capítulo. Se incluye también un resumen (tabla II-1) del conjunto de incentivos a la contratación vigentes durante el año 1998.

Mesa de Políticas Activas y Pasivas

La constitución de esta mesa de diálogo tenía como fin profundizar en diversos aspectos tales como la promoción del empleo de los colectivos con mayores dificultades de inserción laboral, los servicios públicos de empleo o la protección social a los parados, en especial a los parados de larga duración y con cargas familiares.

Pese a que han existido algunas reuniones finalmente no ha sido posible concluir acuerdos. Sobre algunas materias, el Gobierno ha dictado diversas disposiciones legales, como las referidas a la puesta en marcha de los Talleres de Empleo[29], la gestión de los servicios públicos de empleo, u otras relativas a reforzar la política de Igualdad de Oportunidades, con el objetivo de combatir la discriminación entre hombres y mujeres, favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar, apoyar la reincorporación de las mujeres al mercado laboral, así como favorecer la inserción laboral de discapacitados.

[29] El Real Decreto 282/1999, de 22 de febrero (BOE de 23 de febrero), por el que se establece el Programa de Talleres de Empleo, crea un nuevo programa de talleres de empleo, que combina acciones de formación-empleo, dirigidas a desempleados que tengan especiales dificultades para insertarse en el mercado de trabajo, tales como parados de larga duración, mayores de cuarenta y cinco años, mujeres y personas con discapacidad u otros que se determinen como colectivos preferentes de actuación en los Planes Nacionales de Acción para el Empleo, cada año. Las acciones de formación-empleo, siguiendo la misma filosofía de empleo-formación del programa de escuelas taller y casas de oficios, creadas en 1985, se proyectan hacia las actividades relacionadas con nuevos yacimientos de empleo de interés general y social, promovidas por entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro. En desarrollo del anterior Real Decreto se ha dictado la Orden de 9 de marzo de 1999 (BOE de 23 de marzo).

Una de las materias de alcance que figuraba en el temario de la Mesa de Políticas Activas y Pasivas y sobre la que tampoco se ha alcanzado ningún acuerdo, ha sido la relativa a la ampliación de la cobertura al desempleo de determinados grupos de desempleados, de acuerdo con la demanda que las organizaciones sindicales han venido realizando desde hace algún tiempo. La importante reducción de la tasa de cobertura bruta (17,7 puntos), que se ha producido desde 1993, que se explica por las reformas de 1992 y 1993 que restringieron el acceso y mantenimiento del derecho a las prestaciones económicas en determinados supuestos, es el principal argumento que, desde posiciones sindicales, se esgrime para solicitar una ampliación de la cobertura actual. Los colectivos a los que se señala como destinatarios de una deseable mayor protección serían los parados no perceptores de rentas alternativas en la unidad familiar, personas y unidades familiares que perciben rentas pero de una cuantía insuficiente aunque sean superiores al 75 por 100 del salario mínimo (límite actual para obtener el subsidio) y, por último, trabajadores que perciben prestaciones contributivas cortas.

3.2. Negociación colectiva

Un año más el Consejo Económico y Social presenta su informe sobre los procesos de negociación colectiva desarrollados en el periodo que comprende el ámbito temporal de la Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, con el ánimo de ofrecer un balance de resultados en el que se reflejen los datos cualitativos y cuantitativos más significativos de los acuerdos colectivos desarrollados en el año.

En los informes de años anteriores ya se hizo referencia a la evolución y transformación de la figura del convenio colectivo como instrumento regulador de la relación laboral y de las condiciones de trabajo. Evolución y transformación con una tendencia clara: el protagonismo cada vez más relevante del convenio colectivo como fuente de regulación. En este sentido reviste especial importancia la reforma de la legislación laboral de 1994, que amplió los espacios de actuación del convenio colectivo en detrimento de la norma estatal, impulsó las posibilidades de adaptación del acuerdo colectivo a las características de cada ámbito territorial y funcional, y puso fin a la dilatada vigencia de las Ordenanzas Laborales y Reglamentaciones de Trabajo.

Cambios en el convenio colectivo

Por otra parte, la globalización de las economías, los cambios que se están produciendo en las distintas actividades productivas, que implican una fuerte reorganización de los propios sistemas de producción, y las nuevas realidades de prestación laboral, afectan, asimismo, al papel del convenio colectivo, que junto a la función reguladora anteriormente reseñada, añade una función de gestión que se evidencia fundamentalmente en la negociación a nivel de empresa y con menor intensidad en la negociación sectorial. En este sentido, se produce un nuevo tratamiento de materias habituales en los convenios colectivos, tales como la salarial, la ordenación del tiempo de trabajo, la clasificación profesional, la formación profesional u otras de incorporación más reciente como las relativas a creación o mantenimiento de empleo, utilización de determinadas modalidades de contratación, solución de conflictos o gestión y administración del propio acuerdo colectivo.

Por ello, conscientes del nuevo marco en el que se desarrolla actualmente la negociación colectiva, unido a las ya tradicionales deficiencias del sistema, las organizaciones sindicales y empresariales a nivel estatal, suscribieron unos acuerdos de reforma del tejido contractual, reflejados en los tres Acuerdos Interconfederales de abril de 1997 (Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo —AIEE—; Acuerdo Interconfederal sobre Negociación Colectiva —AINC— y Acuerdo Interconfederal de Cobertura de Vacíos —AICV—)[30]. En estos tres Acuerdos y en particular en el AINC se marcan las pautas de un deseable modelo de relaciones laborales en el que el convenio colectivo sea real y eficazmente el instrumento central de la determinación de las condiciones de trabajo y empleo, así como se plantea un modelo de negociación colectiva estructurada y articulada, en base a una distribución de las materias, entre los distintos ámbitos negociadores, por razones de especialidad de las mismas.

En definitiva, los cambios que se están produciendo en las relaciones laborales, tanto a impulso de las últimas reformas legislativas como por la intensificación de la flexibilidad en los sistemas de producción, plantean nuevos retos a la negociación colectiva al objeto de adecuar la actividad productiva y las condiciones de trabajo a las cambiantes circunstancias del mercado o del ciclo económico.

---

[30] Ver Consejo Económico y Social, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 1997.*

3.2.1. **Planteamiento y curso de la negociación**

La negociación colectiva en 1998 se ha desarrollado en un contexto económico favorable que ha propiciado un ritmo de negociación escasamente conflictivo, en relación a años anteriores, y en el que interesa apuntar dos factores que de alguna manera han perfilado el año.

En primer lugar, 1998 es el año en el que la negociación colectiva acoge en su integridad la aplicación de los Acuerdos Interconfederales de abril de 1997, en cuanto la incidencia de los mismos, en la negociación de ese año no fue particularmente significativa ya que a la fecha de entrada en vigor de los Reales Decretos-Ley 8 y 9/1997, de 16 de mayo —que asumen el contenido del diálogo social mantenido por los agentes sociales y singularmente del Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo— estaba en gran parte concluida.

Respecto del AINC, de los objetivos que persigue y del modelo de negociación colectiva que propugna, no cabe duda que su plasmación será lenta al exigir un amplio debate y reflexión a nivel sectorial a fin de clarificar, en primer término, la estructura de la negociación colectiva existente en los sectores de actividad y, en segundo término, definir en cada ámbito funcional la aplicación concreta de criterios de articulación y vertebración, así como las competencias y la distribución de materias que deben corresponder a las distintas unidades de negociación. Por último y en lo que concierne al AICV, su entrada en vigor se produce el 1 de enero de 1998.

Acuerdos Interconfederales y UEM

El segundo de los factores a considerar en 1998, conecta con la integración de España en la Unión Económica y Monetaria y singularmente con los condicionantes derivados de la exigencia del cumplimiento de los criterios de convergencia que, de alguna forma, han influido en la negociación de contenidos centrales de los convenios colectivos, como el salarial, acompasando el crecimiento del mismo al cumplimiento de aquellos criterios.

La integración en la UEM supone, asimismo, el que los agentes sociales deban tener cada vez más en cuenta ese marco de referencia de cara al planteamiento de sus correspondientes estrategias, por las consecuencias que implica el pertenecer a un grupo de paí-

ses con una moneda y una política monetaria común. En esta línea y ante la imposibilidad de modificación de los tipos de cambio, los salarios y el empleo tendrán una especial relevancia como elementos de ajuste de la competencia y consecuentemente la negociación colectiva deberá jugar un papel más determinante del hasta el momento desempeñado.

Por último habrá que tener presente, en el análisis de la negociación colectiva del año, los avances que se están produciendo en la recepción por los acuerdos colectivos de los importantes espacios de regulación, tanto de las condiciones de trabajo como del propio desarrollo de las relaciones laborales, que formuló la modificación estatutaria de 1994.

En este contexto, los sindicatos mayoritarios UGT y CCOO presentaron a comienzos del año el documento unitario sobre criterios de negociación colectiva, en el que se valoraba positivamente el contar con los Acuerdos para la Estabilidad en el Empleo y la Negociación Colectiva como instrumentos adecuados para alcanzar los objetivos de garantizar la estabilidad en el empleo y racionalizar y universalizar la negociación colectiva. A fin de fortalecer la negociación colectiva, consideran fundamental la vertebración y articulación desde el sector estatal, para, a partir de ahí, hacer una correcta distribución de materias entre el ámbito estatal, territorial y/o de empresa.

UGT y CCOO manifiestan en el documento unitario referido, su percepción de los cambios que se están produciendo en la actividad económica y productiva, que conducen a la aparición de nuevas formas de trabajo, nuevas relaciones de trabajo, cambios en las exigencias de formación y cualificación profesional y en definitiva una mayor variedad de relaciones laborales —con mayor o menor intensidad según sectores— que requieren un tratamiento diferenciado, y a los que la negociación colectiva no puede ser ajena, debiendo incorporar en sus contenidos todas estas nuevas situaciones y circunstancias.

Insistencia sindical en la creación y mejora del empleo

El eje central que informaba los criterios de actuación de ambos sindicatos para la negociación colectiva de 1998, se concretaba en el objetivo básico de crear empleo y dotar de mayor estabilidad y calidad al empleo existente.

Sobre dicho eje central se articulaban los siguientes objetivos y propuestas de actuación, en relación a las principales materias de negociación:

– Tiempo de trabajo y jornada:

  El objetivo sindical debe ser la resultante de fijar la relación entre producción y jornada, en aras a una disminución progresiva de la misma hacia las 35 horas semanales en el horizonte del año 2000.

  Ordenación de la jornada: negociación y control sindical de su distribución, con especial atención al calendario laboral como elemento de adaptación y gestión de lo pactado, junto a la definición de cómputos diarios y semanales.

  Jornada a tiempo parcial: establecer regulaciones que aseguren una prestación regular y periódica, con señalamiento de jornadas máximas y mínimas.

– En cuanto a la estructura profesional: adecuar, en el ámbito sectorial, las estructuras de clasificación profesional a las nuevas realidades funcionales, ordenando el sistema de clasificación atendiendo a las divisiones funcionales y la definición de grupos profesionales, estableciendo en todo caso controles sindicales.

– Estabilidad del empleo y contratación: desarrollar la política de contratación, teniendo como eje el nuevo contrato para el fomento de la contratación indefinida; establecer cláusulas de conversión de contratos para la formación y prácticas en indefinidos, así como de los temporales a partir de mayo de 1998; preservar el principio de causalidad en la contratación temporal; desarrollar las posibilidades de regulación que tiene la negociación colectiva en relación con los contratos de obra y servicio, eventuales y formativos; controlar la subcontratación de actividades y de las ETT.

– Con relación a la política salarial: se recomienda pactar incrementos salariales que confirmen ganancias de poder adquisitivo, fundamentados en la distribución de los aumentos de

productividad en los sectores y empresas; incluir en los convenios sectoriales el salario mínimo del sector; contractualizar los complementos salariales; consolidar estructuras salariales claras, garantizando la estabilidad salarial sobre la base de conceptos fijos e inequívocos; introducir en los convenios de ámbito superior a la empresa cláusulas sobre inaplicación o descuelgue salarial que deberán afectar exclusivamente al incremento salarial; impulsar los sistemas complementarios de previsión social, instrumentados, preferentemente, a través de planes de pensiones de empleo.

– Por último, considerar prioritario, de acuerdo con lo estipulado en el AINC, conformar un nuevo sistema de negociación colectiva, que teniendo en cuenta el respeto al principio de autonomía de las partes y el reconocimiento de que los modelos son múltiples, dote a la negociación colectiva de una estructura capaz de dar respuesta a los cambios y de articular mejor la extensión de los derechos.

CEOE y CEPYME, en su circular conjunta para la negociación colectiva de 1998, advierten a sus organizaciones de la importancia de los Acuerdos Interconfederales suscritos en abril de 1997 y de la necesidad de abordar las reformas estructurales con rigor, tratando de mejorar el instrumento que es el convenio colectivo y, sobre todo, de perfeccionar el contenido del mismo, a fin de que contribuya al buen funcionamiento de las empresas.

Empresarios: la negociación como instrumento de competitividad

Igualmente plantean la diversidad de la negociación colectiva española, en la que existen sectores y ramas de actividad en las que se han reformado durante los últimos años los contenidos de sus convenios, modificando elementos claves, como la estructura profesional y la política salarial o flexibilizando la distribución del tiempo de trabajo, junto a otros sectores en los que todavía existe una cierta petrificación en el contenido de sus convenios, entendiendo prioritario, en estos últimos sectores, proceder a una urgente modernización de los mismos, al objeto de favorecer el correcto desenvolvimiento empresarial, lo que se traduciría en una mejora del empleo.

Sobre las materias que habitualmente forman parte del articulado de los convenios, CEOE y CEPYME recogen los siguientes criterios de actuación:

– Vigencia de los convenios: la conveniencia o no de suscribir convenios con vigencia superior al año, dependerá de la existencia de un marco económico de mayor o menor estabilidad, así como de la intensidad en la reforma de contenidos que el nuevo convenio asuma. Se insiste en la conveniencia de limitar los efectos de la denominada "ultra-actividad", bien de forma general o para algunas cláusulas en particular.

– Jornada de trabajo: se apunta la improcedencia de reducir la jornada, sobre todo, cuando los efectos de tal reducción no se tienen en cuenta a la hora de abordar incrementos o costes salariales. Se entiende conveniente proceder a pactar jornadas anuales, establecer la distribución irregular de la misma, a fin de acomodar el tiempo de trabajo a las necesidades de las empresas, evitando con ello improvisaciones que pudieran terminar repercutiendo tanto en una mayor rigidez como en un incremento de costes no previstos, asociados a la contratación temporal o a la realización de horas extraordinarias.

– Clasificación profesional y estructura salarial: se considera necesario sustituir las viejas categorías por los Grupos profesionales. Por lo que respecta a la estructura salarial, y en línea con las sugerencias ya expuestas en años anteriores, sería conveniente afrontar un cambio que comporte la reducción o supresión de complementos personales ajenos a las vicisitudes que afecten a la carrera profesional del trabajador, debiéndose implantar, en cambio, complementos productivos que retribuyan la adscripción a un puesto de trabajo vinculado a la situación concreta que pudiera afectar a la empresa. Se aboga, asimismo por incrementar el salario variable en detrimento del fijo.

– Costes Laborales: como viene siendo habitual, CEOE y CEPYME recomendaron, en la fijación de las condiciones económicas de los convenios, tener como referencia los costes laborales totales de las empresas, así como la productividad. El crecimiento de los salarios en convenio debe tener como referencia el promedio de los costes unitarios en la Unión Europea (1,1 por 100), los "deslizamientos" salariales y el resto de los costes sociales, de forma tal que la cifra resultante permita a las empresas, al menos, mantener el grado de competitividad actual.

Por otra parte se recuerda que es responsabilidad de los negociadores la fijación de cláusulas de inaplicación del régimen salarial (descuelgue), sus condiciones de aplicación y el procedimiento para llevarla a cabo, todo ello en función de las circunstancias específicas del sector de referencia. En sentido contrario se desaconseja la inclusión de cláusulas de revisión salarial.

El curso general de la negociación colectiva de 1998, al igual que en los dos años anteriores, se ha desarrollado con notable fluidez, que se ha traducido, además, en un moderado grado de conflictividad, en términos de jornadas no trabajadas por huelgas derivadas de la negociación colectiva.

3.2.2. **Estructura de la negociación colectiva**

La información utilizada procede fundamentalmente de la Subdirección General de Estadísticas Sociales y Laborales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, recurriéndose en casos concretos a otras fuentes. En este sentido, se toman como base los convenios colectivos con inicio de efectos económicos durante 1998 y que han sido registrados hasta el 31 de diciembre de dicho año. Se recoge información de la negociación colectiva estatutaria, es decir, de eficacia general, comprendiendo tanto convenios colectivos nuevos como revisiones salariales, incluidas las automáticas —derivadas de convenios plurianuales que establecen el incremento salarial para 1998— cuando concurran los requisitos de legitimación y tramitación exigidos para el convenio colectivo originario. Asimismo, se recogen las adhesiones a otros convenios, arbitrajes voluntarios, extensiones de convenio y otros acuerdos registrados con eficacia general.

Los pactos de eficacia limitada o convenios extraestatutarios se incluyen cuando existe constancia de sus datos. No se incorpora información sobre los acuerdos de empresa emanados de la reforma laboral, al no existir tratamiento estadístico de los mismos. Es preciso señalar, además, que la información correspondiente a 1997 es también provisional ya que no está cerrado el registro de convenios que iniciaban sus efectos económicos en ese año.

Conviene recordar que puede existir solapamiento de cifras en el conjunto de empresas y trabajadores afectados, de una parte por

el entramado de convenios colectivos negociados en diferentes ámbitos territoriales, e incluso funcionales, y de otra por la posibilidad de que una misma empresa pueda estar afectada por más de un convenio, al poder firmarse éste para una determinada categoría o grupo profesional o para cada centro de trabajo.

– Número de convenios:

El número de convenios con inicio de efectos económicos en 1998 y registrados hasta el 31 de diciembre de dicho año asciende a 3.776, que afectan a 814.230 empresas y 6.972.230 trabajadores (cuadro II-15), apreciándose un leve descenso en las dos últimas variables respecto a 1997.

CUADRO II-15
CONVENIOS COLECTIVOS, 1994-1998
(Número, empresas y trabajadores)

	Convenios registrados a 31 de diciembre de cada año con inicio de sus efectos económicos en el mismo año					
	Convenios		Empresas		Trabajadores	
Años	Número	Variación (%)	Miles	Variación (%)	Miles	Variación (%)
1994	3.192	–14,2	617,6	–27,0	5.184,3	–12,4
1995	3.599	12,8	709,0	14,8	6.098,9	17,6
1996	3.550	–1,4	760,8	7,3	6.120,7	1,4
1997	3.763	5,7	847,5	10,2	7.226,8	15,3
1998	3.776	0,3	814,2	–3,3	6.972,2	–3,5
	Total convenios según año de inicio de efectos económicos					
	Convenios		Empresas		Trabajadores	
Años	Número	Variación (%)	Miles	Variación (%)	Miles	Variación (%)
1994	4.581	–3,5	950,7	–9,3	7.502,1	–3,0
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*	4.919	–2,2	1.016,5	–1,1	8.353,7	2,8
1998**	4.485	—	930,9	—	7.807,9	—

* Datos provisionales, por estar todavía abierto el registro de convenios.
** Convenios registrados hasta el 31 de marzo de 1999.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

En consecuencia, a finales de 1998, aproximadamente el 80 por 100 de los trabajadores amparados por convenio colectivo tenían ya cerrada su negociación para dicho año, porcentaje que podría ser superior debido al retraso que sufre el registro de convenios de la Administración Laboral. Con datos cerrados a 31 de marzo de 1999, el número de trabajadores cubiertos por convenios colectivos con inicio de efectos económicos en 1998, se eleva a 7.807.900.

En una amplia perspectiva temporal (cuadro II-16) de evolución de convenios colectivos, se observa una tendencia creciente en su número superando en 1996 y 1997 —años en los que la negociación ya está prácticamente cerrada— las cinco mil unidades, registrándose, en ese último año, el máximo en cuanto a trabajadores cubiertos, más de 8.350.000.

CUADRO II-16
NÚMERO DE CONVENIOS, DE EMPRESAS Y TRABAJADORES, 1984-1998

Año	Convenios	Empresas	Trabajadores
1984	3.796	836.900	6.181.900
1985	3.824	847.100	6.131.100
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*	5.019	1.016.500	8.353.700
1998**	4.485	930.900	7.807.900

* Datos provisionales.
** Convenios registrados hasta el 31 de marzo de 1999.

Fuente: MTAS, E*stadística de Convenios Colectivos*.

Elevada cobertura convencional

Teniendo en cuenta que, conforme a los datos de la EPA, el empleo asalariado alcanzó, en media anual, en 1997, los 9.709.100 efectivos, se puede deducir que la cobertura de la negociación colectiva se mueve en un porcentaje significativamente elevado, si bien se hace preciso realizar dos puntualizaciones de distinto signo. De una parte la cifra de trabajadores afectados requiere una profunda depuración al advertirse en importantes ramas de actividad unos censos muy superiores a la ocupación total existente en la misma (pueden citarse, a título de ejemplo, químicas, textil y confección y alimentación), debido a que se computan trabajadores más de una vez por la existencia de convenios de distinto ámbito territorial que acogen simultáneamente a un mismo colectivo laboral. De otra parte, del colectivo asalariado habría que excluir a los empleados públicos no laborales, vinculados por una relación administrativa o estatutaria, cuyas condiciones de trabajo se desarrollan, por consiguiente, al margen de los convenios, estimando su número en unas 850.000 personas. Estas circunstancias impiden precisar la mencionada cobertura, barajándose, como aproximación, la apreciación de que regulados por convenios se encuentran entre un 80 y un 85 por 100 de los trabajadores.

En todo caso y a partir precisamente del 1 de enero de 1998, interesa recordar que el Acuerdo Interconfederal sobre Cobertura de Vacíos (AICV) proporciona una regulación básica sobre determinadas materias (clasificación; promoción de los trabajadores, tanto profesional como económica; estructura salarial y régimen disciplinario) para aquellos sectores o subsectores de actividad carentes de cobertura convencional específica. En principio, el AICV tenía un ámbito funcional que englobaba a 23 sectores o subsectores de actividad que contaban con un total de 800.000 trabajadores.

– Ámbito funcional:

Los convenios provinciales acogen al mayor número de trabajadores

Del total de convenios registrados a 31 de diciembre de 1998, el 72,7 por 100 son de empresa. El resto son convenios negociados en ámbito superior al empresarial, con predominio de los de sector provincial que representan el 85 por 100. En trabajadores cubiertos, los convenios de empresa acogen a menos del 12 por 100, consolidando una tendencia descendente del porcentaje de efectivos acogidos a este tipo de convenios (cuadro II-17). Por otra parte, son asimismo los convenios sectoriales provinciales los que agrupan a

CUADRO II-17
ESTRUCTURA DE LOS CONVENIOS COLECTIVOS SEGÚN ÁMBITO FUNCIONAL, 1985-1998
(Porcentajes sobre el total de convenios registrados y de trabajadores afectados)

Ámbito funcional	Convenios registrados							
	1987	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998****
Convenios de empresa	68,5	72,4	71,0	70,6	71,7	72,8	72,7	72,7
Convenios de otro ámbito	31,5	27,6	29,0	29,4	28,3	27,2	27,3	27,3
	Trabajadores afectados							
	1987	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997***	**1998****
Convenios de empresa	16,1	15,0	13,5	13,6	13,7	13,1	11,9	11,6
Convenios de otro ámbito	83,9	85,0	86,5	86,4	86,3	86,9	88,1	88,4

* Datos provisionales por estar todavía abierto el registro de convenios.
** Convenios registrados hasta el 31 de marzo de 1999.

Fuente: MTSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

CUADRO II-18
CONVENIOS, EMPRESAS Y TRABAJADORES AFECTADOS, POR ÁMBITO FUNCIONAL, 1998*

Ámbito funcional	Convenios	Empresas	Trabajadores
Convenios de empresa	**2.683**	**2.683**	**678.630**
– Provincial	2.332	2.332	357.735
– Autonómicos	89	89	29.586
– Interautonómicos	262	262	291.309
Convenios de otro ámbito	**1.093**	**811.547**	**6.293.589**
– Grupo de empresas	45	162	37.062
Provincial	24	80	5.494
Autonómicos	5	14	1.675
Interautonómicos	16	68	29.893
– Sector local-comarcal	19	898	8.743
– Sector provincial	926	620.391	3.703.244
– Sector interprovincial	39	16.795	374.490
Autonómicos	36	16.407	366.035
Interautonómicos	3	388	8.455
– Sector nacional	64	173.301	2.170.050
Total	**3.776**	**814.230**	**6.972.219**

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 1998.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

un mayor número de trabajadores, un 53 por 100 del total. En cuanto al número de empresas afectadas, un 76 por 100 lo están por convenios de sector provinciales (cuadro II-18).

Los convenios sectoriales de ámbito nacional representan en 1997 un 1,7 por 100, vinculando, no obstante, a más del 31 por 100 de los trabajadores y al 21 por 100 de las empresas. De la información recogida en el cuadro II-19 se desprende una constante ampliación de la cobertura de estos convenios nacionales. Además, se debe tener en cuenta que a finales de 1998 todavía quedaban por cerrar las negociaciones de un grupo significativo de convenios sectoriales nacionales (aproximadamente 14 unidades).

Los convenios colectivos interprovinciales de Comunidad Autónoma continúan teniendo una escasa presencia en la negociación colectiva española.

La plantilla media de trabajadores amparados por convenio de empresa fue, en 1997, de 253, y de 5.758 en convenios de otro ámbito. La plantilla media de la empresa sujeta a convenio de ámbito distinto al empresarial, no alcanzó los ocho trabajadores en consonancia con el tamaño de la mayor parte de las unidades productivas españolas.

CUADRO II-19
CONVENIOS DE SECTOR DE ÁMBITO PROVINCIAL Y NACIONAL, 1992-1998
(Porcentajes sobre el total de convenios y sobre el total de trabajadores)

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

* Datos provisionales.
** Convenios registrados al 31 de diciembre de 1998.

Fuente: MTSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

A la vista de estos datos, cabe hacer alguna reflexión sobre la estructura de la negociación colectiva en los últimos años, a la luz de la reforma de la legislación laboral de 1994 y de los Acuerdos Interconfederales de abril de 1997 —fundamentalmente el AINC.

En primer término, las propuestas tendentes a una negociación colectiva más descentralizada, así como la apertura a los denominados marcos autonómicos de negociación en base al párrafo segundo del artículo 84 ET, no han tenido un eco reseñable en la negociación colectiva española. Los convenios colectivos sectoriales, tanto nacionales como provinciales siguen sustentando el entramado convencional. En cuanto a los convenios colectivos autonómicos, y como se ha señalado anteriormente, tienen un papel residual en la práctica negocial del país.

Indicios de mejora en la estructura de la negociación colectiva

En segundo término y en relación a la reforma del tejido convencional, se constatan avances que van en una doble dirección: de una parte, se están abriendo nuevos espacios de negociación a nivel sectorial estatal[31]; y de otra, algunos convenios sectoriales han procedido bien a realizar cambios en su estructura, bien a profundizar en su articulación[32]. Este proceso renovador iniciado en los últimos años, se ha visto refrendado por el AINC, que recoge unos planteamientos de reforma de la negociación colectiva, en esa misma línea.

Nuevos convenios nacionales

La apertura de nuevos espacios de negociación a nivel sectorial estatal tiene a su vez un triple origen. En unos casos el nuevo convenio atiende a actividades y empresas de reciente implantación en el panorama laboral. Así, en los últimos años, se han negociado

---

[31] Diez nuevos convenios sectoriales estatales se han suscrito después de la firma del AINC: Aparcamientos (sector de empresas concesionarias y privadas); Convenio Único del Personal Laboral de la Administración del Estado; Desinfección, Desinsectación y Desratización; Empresas de Mediación en Seguros Privados; Empresas de Transportes de Mercancías por carretera; Fabricantes de Yesos, Cales y Escayolas, y sus Prefabricados; Acuerdo sobre estructura de la negociación colectiva en el Metal; Mantenimiento de cabinas, soportes y teléfonos de uso público; Mantenimiento y conservación de instalaciones acuáticas; Salas de cine Exhibición; y Telemarketing.

[32] Convenios colectivos sectoriales estatales de Publicidad; Sastrería, Modistería y demás actividades afines a la medida; Salas de Fiestas, Baile y Discotecas; Calzado; Industria Química; Perfumería; Textil y Confección y Vidrio y Cerámica.

convenios estatales para las empresas de trabajo temporal, residencias privadas de tercera edad o telemarketing, a título de ejemplo. En otros casos, los espacios de negociación responden a lo que se podría denominar convenios generales, negociados en sectores hasta entonces regulados exclusivamente por convenios provinciales. Este es el supuesto del convenio general de la construcción, el del corcho, la madera, los derivados del cemento, la industria salinera, la pizarra, la limpieza pública, consolidados desde hace años y más recientemente el de empresas de transportes de mercancías por carretera y el del sector del metal. Estos convenios incorporan a su articulado reglas marco, ordenadoras de la negociación colectiva en el sector, estableciendo, de otra parte, reglas básicas sobre las relaciones laborales y condiciones de trabajo en dicho sector.

Por último, otros nuevos ámbitos de negociación sectorial estatal aparecen en sustitución de las derogadas Ordenanzas Laborales y Reglamentaciones de Trabajo. En este sentido, cabe citar el Acuerdo de sustitución de la Reglamentación Nacional de Trabajo del manipulado y envasado para el comercio y exportación de agrios, el Acuerdo Estatal sobre cobertura de vacíos para el sector cementos, el Acuerdo marco para las industrias de panadería, Acuerdo para el sector Comercio y el Convenio sectorial de Empresas de transporte de mercancías por carretera. Estos Acuerdos regulan fundamentalmente las condiciones de trabajo que forman parte del contenido material de AICV, y por esta razón son compatibles con el mantenimiento de unidades de negociación de ámbito inferior.

Negociación articulada

Como se ha comentado anteriormente, también se están produciendo experiencias de negociación articulada, en las que dependiendo de las características del sector en concreto, se ordena la estructura contractual en dos niveles —normalmente estatal y provincial— o en tres niveles, dando entrada a la negociación empresarial. Las fórmulas de articulación utilizadas se establecen en base a reservar al nivel estatal determinadas materias con reenvío del resto a la regulación de niveles inferiores, o bien distribuyendo las competencias normadoras entre el nivel estatal y los inferiores con estipulación de competencia residual de estos últimos, respecto de aquellas materias no expresamente reguladas.

Al respecto, conviene recordar la gran variedad de ámbitos funcionales de negociación colectiva en España desde una perspectiva

sectorial, existiendo desde sectores o subsectores de actividad mayoritariamente regulados por un convenio estatal, a sectores con una importante fragmentación negocial, donde conviven convenios provinciales o de Comunidad Autónoma, con un gran número de convenios de empresa.

A los efectos del desarrollo del AINC, interesa, por último, apuntar los condicionamientos que impone la reforma estatutaria de 1994, en lo que se refiere a las consecuencias que el nuevo párrafo 2.º del artículo 84 del ET puede tener sobre la eficacia de los acuerdos interprofesionales, como el AINC.

El Tribunal Supremo y el artículo 84 ET

El Tribunal Supremo ha tenido ocasión de manifestarse sobre la interpretación del mencionado artículo en sentencia dictada el 22 de septiembre de 1998. El asunto tratado por el Tribunal Supremo atiende a la demanda promovida por diversas asociaciones empresariales provinciales del sector de la madera, impugnando el convenio colectivo de ámbito estatal para las Industrias de Madera, solicitando la declaración de nulidad de varios de sus artículos[33]. Estimada la demanda por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, el Tribunal Supremo declara que los artículos impugnados "... carecen de virtualidad y eficacia en relación con aquellos convenios colectivos o acuerdos colectivos que, refiriéndose también al sector de la madera, sean de ámbito inferior al estatal pero superior al de empresa, siempre que estos convenios o acuerdos cumplan los requisitos del artículo 84 del ET y en cuanto no traten de la regulación de las materias que detalla el párrafo tercero del mismo artículo...".

En síntesis, y como explicita la sentencia mencionada: "las reglas sobre estructura de la negociación colectiva y las que tienen por objeto la solución de los conflictos de concurrencia entre convenios de distinto ámbito, establecidas en los acuerdos interprofesionales o convenios colectivos a que alude el artículo 83.2 del Estatuto, tienen plena fuerza vinculante en relación con los siguientes convenios colectivos comprendidos dentro del ámbito de aquéllos:

[33] De los artículos 5 (reserva en favor del convenio general de las materias expresamente mencionadas en el art. 4); 8 (concurrencia entre convenios colectivos) y 10 (utilización del principio de jerarquía como regla de solución de la concurrencia entre el convenio estatal y los de ámbito territorial menor).

– los convenios de empresa o de ámbito inferior a la empresa.

– los convenios de ámbito superior a la empresa que no reúnan los requisitos que exige el párrafo segundo del artículo 84.

– los convenios de ámbito superior a la empresa aunque cumplan las exigencias de dicho párrafo segundo del artículo 84, en cuanto traten de la regulación de las materias a que se refiere el párrafo tercero de tal precepto".

En consecuencia, y por el contrario, las reglas sobre estructura de la negociación colectiva y las de solución de conflictos de concurrencia entre convenios estatuidas en los acuerdos interprofesionales o por los convenios colectivos a que se refiere el artículo 83.2, carecen de virtualidad y fuerza de obligar en lo que concierne a aquellos otros convenios colectivos que, encontrándose en el radio de acción de los anteriores, son de ámbito superior a la empresa y cumplen los demás requisitos que impone el párrafo segundo del artículo 84, siempre que sus normas no traten sobre las materias mencionadas en el párrafo tercero de este precepto.

El Tribunal Supremo, asimismo, insiste en que el precepto que contiene el párrafo segundo del artículo 84 es de derecho necesario, lo que significa que no puede reconocerse virtualidad ni eficacia a aquellos pactos o contratos que lo contradigan.

– Ámbito temporal:

Más de la mitad —el 52 por 100— de la negociación colectiva desarrollada durante 1998, corresponde a revisiones de convenios firmados en el año, o años anteriores, alcanzando al 61 por 100 en trabajadores afectados (cuadro II-20). Estos porcentajes son superiores a los del año anterior, lo que supone que la negociación colectiva de 1998 comenzó con una relevante parte de la misma ya pactada en años precedentes.

Mayor vigencia temporal

Otro rasgo a destacar se refiere a la constatación de que cada vez son más los convenios que se firman con una vigencia plurianual. Así, más de la mitad —el 57,5 por 100— de los firmados en 1998, tienen una vigencia superior al año. Como ya se ha señalado en ediciones anteriores de esta Memoria, las razones que explicarían

CUADRO II-20
CONVENIOS COLECTIVOS SEGÚN ÁMBITO TEMPORAL, 1998*
(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	**3.776**	**100,0**	**6.972.219**	**100,0**
Firmados por un año	766	20,3	1.375.664	19,7
Firmados con vigencia superior al año	1.038	27,5	1.356.825	19,5
Revisados	1.972	52,2	4.239.730	60,8
Convenio de empresa	**2.683**	**100,0**	**678.630**	**100,0**
Firmados por un año	517	19,3	114.206	16,8
Firmados con vigencia superior al año	738	27,5	163.304	24,1
Revisados	1.428	53,2	401.120	59,1
Convenios de otro ámbito	**1.093**	**100,0**	**6.293.589**	**100,0**
Firmados por un año	249	22,8	1.261.458	20,0
Firmados con vigencia superior al año	300	27,4	1.193.521	19,0
Revisados	544	49,8	3.838.610	61,0

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 1998.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

este hecho pueden responder a diversas circunstancias: la vigencia plurianual puede contribuir tanto a los procesos de renovación productiva u organizativa de las empresas, como a la consolidación de nuevos contenidos incorporados a los convenios asumiendo las últimas modificaciones normativas y los criterios enunciados en los Acuerdos Interconfederales de abril de 1997. Al mismo tiempo, el descenso de las tasas de inflación y su efecto como indicador en la fijación de los incrementos salariales permite una vigencia plurianual al eliminarse posibles incertidumbres en la relación entre precios y salarios.

La proporción de convenios revisados es mayor en los convenios de empresa, un 53 por 100, que en los convenios de otro ámbito, un 50 por 100, afectando, por el contrario, a un mayor porcentaje de trabajadores las revisiones de convenios de ámbito distinto al empresarial, un 61 por 100, que la de los convenios de empresa, un 59,1 por 100.

En cuanto a los convenios firmados en 1998, un 57,8 por 100 de los convenios de empresa tiene vigencia plurianual, y un 54,7 por 100 de los de sector, incorporando, respectivamente, a un 58,8 y a un 48,6 por 100 de trabajadores de los correspondientes ámbitos.

Como viene siendo habitual, la práctica totalidad (más del 90 por 100) de los convenios negociados en 1998, fijan su entrada en vigor coincidiendo con el año natural, lo que comporta, en un elevado número de supuestos, la extensión de la vigencia temporal del convenio a sustituir más allá de su término inicial. Esta ultra-actividad trae su causa de dos circunstancias: en primer lugar del retraso en el inicio de las negociaciones del nuevo convenio y en segundo término de la duración del propio proceso de negociación. Ambas circunstancias suponen que desde la fecha de terminación del antiguo acuerdo y la fecha de firma del nuevo transcurren normalmente entre 3 y 5 meses.

– Ámbito territorial:

Este apartado se propone una aproximación a la diferente incidencia que tiene la negociación colectiva en las distintas Comunidades Autónomas, analizando su volumen y grado de concentración o dispersión. No obstante, se debe advertir que dicho análisis queda condicionado al desconocerse la incidencia de los convenios colectivos de ámbito superior a Comunidad Autónoma en cada una de ellas.

Andalucía, Cataluña y Castilla y León, con más convenios firmados

Como se observa en el cuadro II-21, a 31 de diciembre de 1998, la Comunidad Autónoma con mayor número de convenios es Andalucía, seguida de Cataluña, Castilla y León, País Vasco y Comunidad Valenciana, orden que se ha venido repitiendo en los últimos años, con la única salvedad de la ausencia de Madrid en los primeros lugares.

Por volumen de trabajadores afectados, Cataluña ocupa el primer lugar, seguida de Andalucía, Comunidad Valenciana, Madrid y Galicia.

Por otra parte, la incidencia de la negociación colectiva que supera el ámbito de una Comunidad Autónoma, supone algo más del 9 por 100 del total de convenios y el 36 por 100 de trabajadores afectados, debido este último dato, al importante peso de los convenios de sector nacional en este ámbito de negociación.

CUADRO II-21
NÚMERO DE CONVENIOS Y TRABAJADORES POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1998*

Comunidad Autónoma	Convenios	Trabajadores	Convenios (%)	Trabajadores (%)	Trab./ convenio
Andalucía	500	816.104	13,2	11,7	1.632
Aragón	160	153.113	4,2	2,2	957
Asturias	103	109.941	2,7	1,6	1.068
Baleares	62	141.036	1,6	2,0	2.275
Canarias	152	209.264	4,0	3,0	1.377
Cantabria	98	55.969	2,6	0,8	571
Castilla-La Mancha	161	154.591	4,3	2,2	960
Castilla y León	328	208.422	8,7	3,0	635
Cataluña	431	901.913	11,4	12,9	2.093
Ceuta y Melilla	28	11.529	0,7	0,2	412
Comunidad Valenciana	307	491.117	8,1	7,0	1.600
Extremadura	61	66.844	1,6	1,0	1.096
Galicia	251	237.929	6,7	3,4	948
La Rioja	37	24.191	1,0	0,4	654
Madrid	264	457.361	7,0	6,6	1.732
Murcia	84	126.664	2,2	1,8	1.508
Navarra	87	85.242	2,3	1,2	980
País Vasco	317	221.282	8,4	3,2	698
Interautonómicos	345	2.499.707	9,1	35,9	7.246
Total	**3.776**	**6.972.219**	**100,0**	**100,0**	**1.846**

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 1998.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Considerando el número medio de trabajadores por convenio, es Baleares con casi 2.300 trabajadores por convenio, la que ocupa el primer lugar, seguida de Cataluña, Madrid, Andalucía y Comunidad Valenciana. A estos efectos, la actividad económica predominante en cada zona geográfica, la actividad sindical desarrollada en ella, la mayor o menor articulación de la negociación en convenio de superior ámbito y la dimensión de la estructura empresarial son factores de especial incidencia.

– Convenios por sectores económicos:

Las características de la negociación colectiva por sectores de producción (cuadro II-22) se han mantenido sin cambios importan-

CUADRO II-22
CONVENIOS COLECTIVOS POR SECTORES DE ACTIVIDAD, 1998*
(Número de convenios, empresas y trabajadores sobre el total en cada caso)

	Convenios		Empresas		Trabajadores	
Sectores	**Número**	**Porcentaje**	**Número**	**Porcentaje**	**Número**	**Porcentaje**
Agrario	68	1,8	72.515	8,9	499.522	7,2
Industria	1.545	40,9	205.892	25,3	2.406.155	34,5
Construcción	58	1,5	87.504	10,7	826.659	11,9
Servicios	2.105	55,7	448.319	55,1	3.239.883	46,5

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 1998.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

tes en los últimos años y responden a la distribución general de los asalariados. Los servicios y la industria aportan la gran mayoría de convenios, 97 por 100, mientras que el sector agrario y la construcción apenas suponen el 3 por 100 del total.

Terciarización de la negociación colectiva

En cuanto a trabajadores afectados, el sector servicios es el que concentra a un mayor número, en consonancia con su peso relativo en el volumen total de asalariados, destacando, sin embargo, el sector industrial con una proporción cercana al 35 por 100, superior a la que este sector tiene por número de ocupados en la economía española. En ello influye una importante implantación sindical con respecto a otros sectores y su tradición negociadora.

Por número de empresas, el sector servicios representa más del 50 por 100 de las afectadas por convenio. Resulta significativo el importante descenso del número de empresas afectadas por convenios en el sector agrario, reduciéndose su número con respecto a 1997 a prácticamente la mitad, sin variaciones en el número de unidades convencionales y, por el contrario, el apreciable aumento de empresas vinculadas a convenios del sector construcción —un 77 por 100 más—; asimismo sin variaciones en el número de convenios en este sector, extremo fundamentalmente achacable a la firma en 1998 del convenio general de la construcción con una vigencia de cuatro años.

El análisis de los datos, muestra, por otra parte, la mayor dimensión de los convenios de construcción y agricultura, tanto si se

atiende al número de trabajadores promedio por convenio como al de empresas afectadas, destacando en ambos casos la construcción.

Por el contrario, los convenios en la industria y los servicios tienen una afección mucho más reducida, debido fundamentalmente a que la mayor parte de los convenios de empresa se negocian en estos sectores.

– Representación de los trabajadores en la negociación colectiva:

En la evaluación del grado de representación de los sindicatos en las mesas negociadoras de los convenios que se ofrece (cuadros II-23 y II-24), se desglosa sólo para los sindicatos más representativos a nivel estatal, es decir, CCOO y UGT. En la rúbrica "otros sindicatos" se incluye fundamentalmente a los representativos en el ámbito de Comunidad Autónoma (ELA-STV, CIG y LAB), otros de ámbito estatal (USO, CGT) y sindicatos específicos de sector o de empresa, así como los de cuadros profesionales. Dentro del encabezamiento "grupos profesionales" están los que han participado en la negociación sin representar a ningún sindicato.

Procede señalar que en los datos existen solapamientos al intervenir, por lo general, varias centrales sindicales u otros representantes en la negociación de cada uno de los convenios. Por consiguiente, el número de representantes en la negociación, por

CUADRO II-23
COMPOSICIÓN DE LAS MESAS NEGOCIADORAS, POR CONVENIOS, TRABAJADORES Y REPRESENTANTES, 1998*

Afiliación representantes	Total convenios				
		Trabajadores		Representantes	
	Convenios	Número	%	Número	%
CCOO	2.440	6.584.142	94,4	8.251	38,2
UGT	2.454	6.737.190	96,6	7.915	36,7
Otros sindicatos	1.092	2.562.826	36,8	3.182	14,7
Grupo de trabajadores	822	251.701	3,6	2.236	10,4

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 1998.

Fuentes: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos* y *Boletín de Estadísticas Laborales.*

CUADRO II-24

COMPOSICIÓN DE LAS MESAS NEGOCIADORAS, SEGÚN ÁMBITO FUNCIONAL, 1998*

Afiliación representantes	Convenios de empresa					Convenios de otro ámbito				
	Número de convenios	Trabajadores		Representantes		Número de convenios	Trabajadores		Representantes	
		Número	%	Número	%		Número	%	Número	%
CCOO	1.483	563.861	83,1	4.987	35,5	957	6.020.281	95,7	3.264	43,4
UGT	1.481	563.307	83,0	4.632	33,0	973	6.173.883	98,1	3.283	43,6
Otros sindicatos	769	394.113	58,1	2.304	16,4	323	2.168.713	34,5	878	11,7
Grupo de trabajadores	792	132.530	19,5	2.134	15,2	30	119.171	1,9	102	1,4

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 1998.

Fuentes: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos* y *Boletín de Estadísticas Laborales*.

cada grupo, se tiene que interpretar en relación con el total de representantes en cada ámbito funcional considerado.

La característica básica de la representación sindical en la negociación colectiva de 1998 es, como en años anteriores, la presencia mayoritaria de los sindicatos más representativos a nivel estatal, UGT y CCOO, en las mesas de negociación, en torno al 65 por 100, participación articulada bien mediante representantes directos o por la participación de sus afiliados en las comisiones negociadoras a través de las representaciones unitarias, siendo, por otra parte, los porcentajes de trabajadores afectados por estos convenios notablemente más elevados, el 97 por 100 en el caso de UGT y 94 por 100 en el de CCOO.

Es significativa, asimismo, la presencia en relación con el porcentaje de trabajadores afectados, de "otros sindicatos", tanto en convenios de empresa, el 58 por 100, como en convenios de ámbito superior, el 34 por 100.

Por último, los representantes del "grupo de trabajadores" forman parte de las mesas negociadoras en un 22 por 100 de los convenios pactados en el año, que afectan, no obstante, a menos de un 4 por 100 del total de trabajadores cubiertos.

3.2.3. **Contenidos de la negociación colectiva**

El análisis de los contenidos de la negociación colectiva que se efectúa en este apartado se lleva a cabo sobre la base de las materias que tradicionalmente forman parte del clausulado de los convenios, así como de aquellas otras que, de forma progresiva, se van incorporando a los mismos y que responden a un intento de mejora del propio convenio como instrumento normativo que debe dar respuesta eficaz a los requerimientos actuales del marco de relaciones laborales de las empresas y sectores.

Salarios

El examen de la negociación salarial en 1998, se abordará en dos apartados. En el primero de ellos se comentarán los aspectos relativos a los incrementos salariales, estudiándose en el segundo aquellos aspectos más cualitativos en torno a las cuestiones relacionadas con la remuneración y su estructura.

Incremento salarial

Mejora el poder adquisitivo

El incremento salarial medio pactado en convenios colectivos con efectos económicos a partir del 1 de enero de 1998 y registrado hasta el 31 de diciembre de dicho año, incluyendo tanto los firmados en el año, como los que se pactaron en años anteriores con vigencia superior al año y que son de aplicación en 1998, fue de un 2,56 por 100. Con la incorporación de las cláusulas de salvaguardia por desviación del IPC, computadas hasta el 31 de marzo de 1999, el incremento salarial medio alcanzó el 2,58 por 100.

A lo largo de 1998, el incremento salarial ha fluctuado desde un mínimo del 2,46 por 100 registrado en el mes de abril, a un máximo del 2,61 por 100 en agosto.

La ganancia de poder adquisitivo de los salarios se cifra, por tanto, en un 0,8 por 100 (cuadro II-25) en relación con la tasa inte-

CUADRO II-25
AUMENTOS SALARIALES PACTADOS EN CONVENIOS, 1985-1998
(Porcentajes con incorporación de cláusulas de salvaguarda)

Años	Aumento salarial (1) (con cláusula de salvaguarda)	IPC real (media anual) (2)	IPC previsto (diciembre)	Ganancias 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	0,3
1997*	2,9	2,0	2,2	0,9
1998**	2,6	1,8	2,1	0,8

* Datos provisionales.
** Convenios registrados hasta el 31 de marzo de 1999.

Fuentes: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos* y *Boletín de Estadísticas Laborales*.

ranual de inflación del año, consolidando la tendencia apuntada en los dos últimos años. El incremento salarial es superior, asimismo, a la previsión de inflación inicial para el año 1998, 2,1 por 100, que referenció el inicio del proceso negociador.

Por otra parte, hay que tener presente que en los incrementos pactados en convenio no se computan los deslizamientos salariales que se producen en sectores y empresas. En este sentido y conforme a la Encuesta de Salarios del INE, la ganancia media por hora trabajada en pagos ordinarios registró en 1998, respecto al año anterior, un incremento de un 3,3 por 100 en la construcción, un 3,1 por 100 en los servicios y un 2,6 por 100 en la industria.

En todo caso, los datos obtenidos en 1998 confirman la tendencia de moderación en el incremento salarial pactado, ajustándose a la evolución del IPC. Esta circunstancia se traduce en el año 1998, en que, en relación con 1997, se ha experimentado una disminución del incremento global medio de 0,3 puntos.

La ganancia de poder adquisitivo de los salarios apuntada anteriormente, se ha producido en un contexto con signo positivo en los datos de inflación, generación de empleo, crecimiento de la productividad y resultados empresariales.

IPC previsto referencia el incremento salarial

En cuanto al procedimiento utilizado para calcular el incremento salarial, continúan siendo mayoría los convenios colectivos que referencian el incremento salarial sobre la inflación prevista por el Gobierno para el correspondiente ejercicio económico. Un significativo número de convenios —sobre el 25 por 100— establecen sus incrementos salariales sin referencia alguna al IPC, limitándose a indicar un determinado porcentaje. La presencia de procedimientos de indexación salarial, es decir, el cálculo del incremento salarial sobre inflación pasada, tiene alguna significación en la negociación de ámbito provincial. Por otro lado, la negociación se lleva a cabo, habitualmente, sobre el modelo de tablas salariales, con alguna incidencia, en torno al 15 por 100, del modelo de negociación sobre masa salarial bruta en el caso de los convenios sectoriales nacionales.

Con independencia de lo expuesto y como ya se apuntó en anteriores ediciones de esta Memoria, se detecta una cierta aper-

tura a la incorporación de otras variables a la hora de negociar los incrementos salariales, aspecto que tiene una mayor repercusión en la negociación empresarial. Así, empieza a ser habitual encontrar referencias a la productividad, resultados económicos de las empresas, compromisos de estabilidad en la contratación o generación de empleo, y mayor participación de la representación de los trabajadores en decisiones organizativas o técnicas de las empresas.

Mayores incrementos en convenios plurianuales

El crecimiento salarial medio pactado en convenios firmados a lo largo de 1998 fue de un 2,77 por 100 y de un 2,43 por 100 en los convenios revisados en ese año. El porcentaje de aumento salarial pactado en los firmados en el año es apreciablemente menor en los convenios con vigencia únicamente para el mismo, un 2,40 por 100, que en los de vigencia plurianual, un 3,15 por 100. Contrariamente a lo ocurrido en 1997, han sido los convenios firmados durante el año 1998 los que han impulsado una mayor moderación en los crecimientos salariales. En 1997 los convenios firmados en ese año tuvieron un crecimiento salarial de un 2,93 por 100, frente a un 3,04 por 100 de los convenios revisados.

En cuanto a la distribución según tramos (cuadro II-26), el 68 por 100 de los convenios se concentran en el tramo de incrementos salariales entre el 2,1 y el 3,0 por 100, afectando al 76 por 100 de trabajadores. Un 12 por 100 de los trabajadores vieron fijado su incremento salarial pactado en convenio por debajo de la inflación prevista por el Gobierno para ese año (2,1 por 100). En el extremo opuesto, un 2,4 por 100 de trabajadores aumentaron sus percepciones salariales en un porcentaje superior al 4,0 por 100. De lo expuesto se desprende un alto grado de homogeneización a la hora de pactar los incrementos salariales, rompiendo, en parte, la tendencia apuntada en los últimos años de una cierta dispersión en esta materia.

A su vez, el colectivo de asalariados que integran las Administraciones Públicas vieron crecer sus emolumentos, en 1998, en un 2,1 por 100, de acuerdo con la previsión de inflación para dicho año.

Caen las cláusulas de salvaguarda

En un 41 por 100 de convenios se incorporan cláusulas de salvaguarda o de garantía salarial, afectando a un 54 por 100 de trabaja-

CUADRO II-26

CONVENIOS, EMPRESAS Y TRABAJADORES AFECTADOS Y AUMENTO SALARIAL PACTADO, POR ÁMBITO FUNCIONAL Y TRAMOS DE AUMENTO SALARIAL, 1998*

Tramos salariales	Convenios	Empresas	Trabajadores	Aumento salarial %
Total	**3.776**	**814.230**	**6.972.219**	**2,56**
Inferior al 1,5%	74	7.698	78.377	—
Del 1,5% al 2,09%	586	115.179	781.865	1,97
Igual al 2,10%	1.018	164.537	1.462.205	2,10
Del 2,11% al 2,5%	797	269.917	2.460.342	2,38
Del 2,51% al 3%	768	169.677	1.411.056	2,72
Del 3,01% al 3,50%	264	27.537	251.245	3,29
Del 3,51% al 4,00%	111	30.517	358.556	3,85
Superior al 4%	158	29.168	168.573	7,56
Convenios de empresa	**2.683**	**2.683**	**678.630**	**2,30**
Inferior al 1,5%	67	67	42.064	—
Del 1,5% al 2,09%	415	415	131.739	1,88
Igual al 2,10%	819	819	245.380	2,10
Del 2,11% al 2,5%	450	450	83.084	2,40
Del 2,51% al 3%	523	523	111.024	2,78
Del 3,01% al 3,50%	201	201	39.237	3,20
Del 3,51% al 4,00%	84	84	8.267	3,82
Superior al 4%	124	124	17.835	5,32
Convenios de otro ámbito	**1.093**	**811.547**	**6.293.589**	**2,59**
Inferior al 1,5%	7	7.631	36.313	—
Del 1,5% al 2,09%	171	114.764	650.126	1,98
Igual al 2,10%	199	163.718	1.216.825	2,10
Del 2,11% al 2,5%	347	269.467	2.377.258	2,38
Del 2,51% al 3%	245	169.154	1.300.032	2,72
Del 3,01% al 3,50%	63	27.336	212.008	3,31
Del 3,51% al 4,00%	27	30.433	350.289	3,85
Superior al 4%	34	29.044	150.738	7,83

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 1998.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

dores. La inclusión de este tipo de cláusulas en convenio, está sufriendo una continua caída en los últimos años, posiblemente debido a las bajas tasas de inflación en estos años. La cláusula de garantía salarial se incluye en un 39 por 100 de los convenios de empresa, que afectan al 48 por 100 de trabajadores amparados por este tipo de convenio. En el caso de convenio de ámbito superior al empresarial, esta cláusula se encuentra en el 46 por 100 de convenios que representan al 54 por 100 de trabajadores afectados.

En la mayor parte de los convenios, la cláusula opera garantizando la actualización de la diferencia entre la previsión de inflación tenida en cuenta al pactar el convenio y la inflación real habida en el año; ello ha motivado que la actuación de esta cláusula se sitúe, en 1998, en términos globales, en el 2,1 por 100 —alrededor de medio punto por debajo que el año anterior— no aportando crecimiento adicional, en cuanto su valor de actuación es superior al IPC real de 1998.

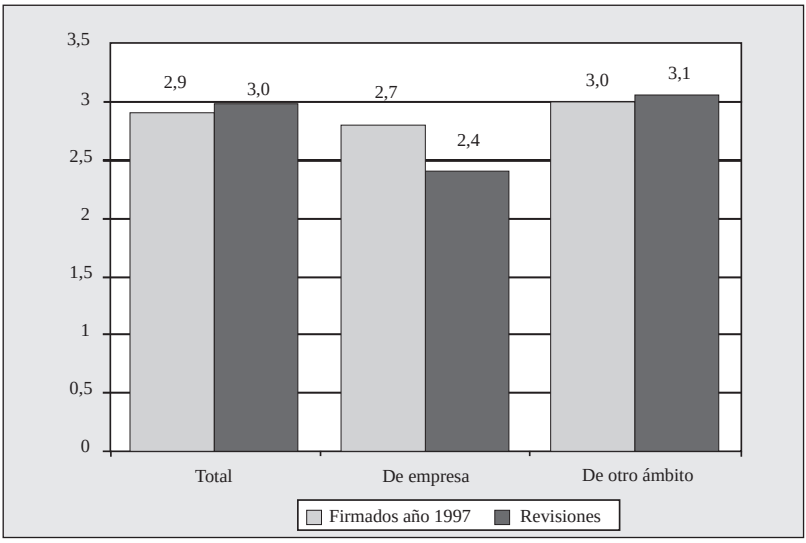
Un año más se llama la atención sobre la inexistencia de información estadística que recoja los efectos que las cláusulas de inaplicación del régimen salarial —descuelgue—, obligatorias en convenios sectoriales, han podido tener sobre el incremento real de los salarios en la negociación colectiva del año.

Los convenios supraempresariales han experimentado un incremento medio ligeramente superior a la media, ya que aumentaron sus salarios en un 2,5 por 100, mientras que los de empresa lo hicieron en un 2,30 por 100. A su vez es significativo, por su novedad, el fuerte incremento de los convenios supraempresariales plurianuales firmados en el año, un 3,22 por 100 (gráfico II-18), frente a 2,42 de los de vigencia anual y el 2,45 de los revisados con este ámbito funcional.

El comportamiento de los convenios de empresa ha sido más homogéneo; así los firmados únicamente para 1998, establecieron un incremento salarial de un 2,14 por 100, un 2,59 por 100 los de vigencia plurianual y un 2,22 por 100 los revisados.

El análisis de incrementos salariales pactados en convenios, según ámbitos funcionales (cuadro II-27) ofrece, asimismo, los siguientes resultados en 1998.

GRÁFICO II-18
AUMENTO SALARIAL PACTADO EN CONVENIOS SEGÚN ÁMBITO FUNCIONAL, 1998*
(Porcentajes)



* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 1998.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

CUADRO II-27
AUMENTO SALARIAL PACTADO, POR ÁMBITO FUNCIONAL, 1998*

Ámbito funcional	Convenios	Aumento salarial (%)
Convenios de empresa	**2.683**	**2,3**
— Provincial	2.332	2,5
— Autonómicos	89	2,4
— Interautonómicos	262	2,6
Convenios de otro ámbito	**1.093**	**2,6**
— Grupo de empresas	45	2,2
Provincial	24	2,4
Autonómicos	5	2,1
Interautonómicos	16	2,1
— Sector local-comarcal	19	2,4
— Sector provincial	926	2,6
— Sector interprovincial	39	3,1
Autonómicos	36	3,2
Interautonómicos	3	2,9
— Sector nacional	64	2,4
Total	**3.776**	**2,6**

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 1998.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

– En convenios supraempresariales el mayor porcentaje de incremento salarial lo registraron los convenios de sector interprovinciales autonómicos, con un 3,16 por 100.

– En los convenios de sector provincial que acogen al mayor número de trabajadores cubiertos por la negociación colectiva del año, el incremento salarial pactado alcanzó el 2,65 por 100, mientras que en los de sector nacional y como viene siendo habitual, el incremento registrado fue menor, el 2,40 por 100.

– En la negociación colectiva empresarial, las bandas de incrementos salariales oscilaron desde el 2,49 por 100 de los de ámbito provincial, al 2,06 por 100 de los de ámbito interautonómico.

Diferencias sectoriales

Por sectores de actividad, el crecimiento salarial pactado es desigual: el sector agrario supera claramente la media con un incremento del 2,90 por 100, siendo el de la construcción el que presenta un crecimiento más moderado —el 2,35 por 100—. El sector servicios incrementa sus salarios en un 2,69 por 100 y la Industria en un 2,40 por 100 (cuadro II-28). En este sentido cabe apuntar que los resultados de 1998, en cuanto al mayor o menor incremento salarial por sectores, reflejan una ordenación igual que en el pasado año.

Continuando con el análisis sectorial, la mayor diferencia entre incrementos pactados, según se atienda a convenios de empresa o de ámbito superior, corresponde, como viene ocurriendo en años anteriores, al sector servicios, en el que los convenios de empresa, además de evidenciar la tasa de mayor moderación entre los convenios de ese ámbito, registraron un incremento apreciablemente menor, 2,22 por 100, que los supraempresariales, 2,74 por 100.

Por secciones de actividad (cuadro II-29) las que pactaron mayores aumentos salariales fueron “Hogares que emplean personal doméstico”, “Pesca” e “Intermediación financiera”. Las actividades de “Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua” y “Educación” fueron los que experimentaron menores crecimientos salariales.

CUADRO II-28

CONVENIOS, EMPRESAS Y TRABAJADORES AFECTADOS Y AUMENTO SALARIAL PACTADO, SEGÚN ÁMBITO FUNCIONAL, POR SECTORES, 1998*

	Total convenios				Convenios de empresa			Convenios de otro ámbito		
Sectores	**Convenios**	**Empresas**	**Trabajador**	**Aumento salarial (%)**	**Convenios**	**Trabajador**	**Aumento salarial (%)**	**Convenios**	**Trabajador**	**Aumento salarial (%)**
Agrario	68	72.515	499.522	2,90	25	1.229	2,63	43	498.293	2,90
No agrario	3.708	741.715	6.472.697	2,54	2.658	677.401	2,30	1.050	5.795.296	2,57
Industria	1.545	205.892	2.406.155	2,40	1.132	341.465	2,37	413	2.064.690	2,40
Construcción	58	87.504	826.659	2,35	7	3.923	2,27	51	822.736	2,35
Servicios	2.105	448.319	3.239.883	2,69	1.519	332.013	2,20	586	2.907.870	2,74
Total	**3.776**	**814.230**	**6.972.219**	**2,56**	**2.683**	**678.630**	**2,30**	**1.093**	**6.293.598**	**2,59**

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 1998.

Fuentes: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos* y *Boletín de Estadísticas Laborales*.

CUADRO II-29

CONVENIOS, EMPRESAS Y TRABAJADORES AFECTADOS Y AUMENTO SALARIAL PACTADO, SEGÚN ÁMBITO FUNCIONAL, POR SECCIÓN DE ACTIVIDAD, 1998*

Secciones de actividad (CNAE 93)	Total convenios				Convenios de empresa			Convenios de otro ámbito		
	Convenios	Empresas	Trabajadores	Aumento salarial (%)	Convenios	Trabajadores	Aumento salarial (%)	Convenios	Trabajadores	Aumento salarial (%)
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura	56	72.220	492.626	2,89	21	960	2,6	35	491.666	2,89
Pesca	12	295	6.896	3,31	4	269	2,74	8	6.627	3,34
Industrias extractivas	58	687	26.863	2,32	48	15.136	2,18	10	11.727	2,49
Industria manufacturera	1.368	204.615	2.332.548	2,40	979	294.482	2,41	389	2.038.066	2,40
Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua	119	590	46.744	2,14	105	31.847	2,13	14	14.897	2,16
Construcción	58	87.504	826.659	2,35	7	3.923	2,27	51	822.736	2,35
Comercio. Reparación de vehículos de motor y de artículos personales	435	220.903	1.058.656	2,90	213	64.689	1,72	222	993.967	2,98
Hostelería	129	120.851	445.650	2,41	88	14.328	2,21	41	431.322	2,42
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	345	20.015	209.049	2,36	245	89.829	2,22	100	119.220	2,47
Intermediación financiera	42	968	227.601	2,91	32	26.174	2,51	10	201.427	2,96
Actividades inmobiliarias y de alquiler; servicios empresariales	247	34.237	803.196	2,68	160	20.723	2,44	87	782.473	2,69
Administración Pública, Defensa y Seguridad Social. Organismos extraterritoriales	246	246	45.080	2,26	246	45.080	2,26	–	–	–
Educación	51	20.149	211.747	2,24	33	5.164	2,23	18	206.583	2,24
Actividades sanitarias y veterinarias; servicios sociales	112	3.182	63.193	2,68	82	20.660	2,45	30	42.533	2,79
Otras actividades sociales y de servicios prestados a la comunidad; servicios personales	490	15.356	139.912	2,38	418	45.106	2,51	72	94.806	2,32
Hogares que emplean personal doméstico	8	12.412	35.799	4,85	2	260	2,20	6	35.539	4,87
Total	**3.776**	**814.230**	**6.972.219**	**2,56**	**2.683**	**678.630**	**2,30**	**1.093**	**6.293.598**	**2,59**

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 1998.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Por Comunidades Autónomas (cuadro II-30), siete registraron aumentos salariales pactados superiores a la media nacional, destacando los incrementos producidos en Madrid, con un 3,67 por 100, Cantabria, 3,36 por 100, y Andalucía, 2,71 por 100. En el resto de Comunidades, el aumento salarial ha sido inferior a la media y especialmente en Asturias, 2,31 por 100, Baleares, 2,35 por 100, y Comunidad Valenciana, 2,36 por 100. Estas diferencias en los incrementos salariales pactados en una u otra Comunidad Autónoma, plantean dudas en relación a si efectivamente la formación y evolución de los salarios en las mismas, se ajusta y tiene en cuenta las diferencias regionales en las tasas de desempleo, así como los diferenciales de productividad en cada ámbito territorial.

CUADRO II-30
AUMENTO SALARIAL PACTADO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1998*

Comunidad Autónoma	Aumento salarial (%)	Diferencia con media nacional (puntos)
Andalucía	2,71	0,15
Aragón	2,68	0,13
Asturias	2,31	–0,25
Baleares	2,35	–0,21
Canarias	2,50	–0,06
Cantabria	3,36	0,80
Castilla-La Mancha	2,53	–0,03
Castilla y León	2,53	–0,03
Cataluña	2,55	–0,01
Comunidad Valenciana	2,36	–0,20
Extremadura	2,54	–0,02
Galicia	2,69	0,13
Madrid	3,67	1,11
Murcia	2,59	0,03
Navarra	2,48	–0,08
País Vasco	2,45	–0,11
La Rioja	2,53	–0,03
Ceuta y Melilla	3,09	0,53
Interautonómicos	2,36	–0,20

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 1998.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Con independencia de la evolución salarial que ofrece la negociación colectiva, se considera de interés reseñar, aunque sea sucintamente, los resultados aportados por la Encuesta de Salarios (ESA) del INE[34].

220.118 pesetas/mes de ganancia salarial media por trabajador

De acuerdo con la ESA, la ganancia salarial media por trabajador y mes en 1998 (cuadro II-31) fue de 195.154 pesetas en pagos ordinarios, cantidad que se elevaba a 220.118 pesetas en los pagos totales. Estos importes suponen unos incrementos sobre los de 1997, del 2,1 y el 2,3 por 100 respectivamente, en torno a un punto menos que los que se registraron en ese año respecto de 1996.

De esta forma, la diferencia entre incrementos salariales pactados en convenio colectivo y ganancia en 1998 arrojaría un deslizamiento salarial negativo de 0,5 puntos porcentuales (0,4 puntos si se atiende a los pagos totales, pero es menos correcto porque incluyen los atrasos, que no pueden ser fácilmente atribuibles a uno u otro ejercicio). Este deslizamiento de carácter negativo, habría que achacarlo, fundamentalmente, al fuerte crecimiento de empleo en el año.

Grandes diferencias entre empleados y obreros

Atendiendo a la distinción entre obreros y empleados que proporciona la ESA (categorías que se corresponden, respectivamente, con los grupos de cotización 1 a 7 y 8 a 11 de la Seguridad Social), puede apreciarse que los segundos percibieron en 1998 unos pagos mensuales ordinarios en torno a un 55 por 100 superiores a los de los obreros. Por sectores de actividad, destaca la mayor moderación relativa de los crecimientos salariales en los servicios, pese a que al atender también a la distinción entre empleados y obreros es palpable que el peso de esa atemperación recayó sobre la segunda categoría. La construcción y la industria registraron crecimientos superiores, siendo además este último sector el de mayor nivel salarial, que comportó en 1998 unos pagos totales de 239.001 pesetas al mes.

[34] El ámbito poblacional de la ESA comprende los trabajadores en centros de cotización con cinco o más asalariados, sea cual sea su tipo de contrato. El ámbito sectorial abarca las actividades de la C a la K, ambas inclusive, de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas de 1993. Excluye, por tanto, los sectores agrario y pesquero así como las ramas de Administración Pública, Defensa y Seguridad Social, Educación, Sanidad, Servicios Sociales y prestados a la comunidad, servicio doméstico y Organismos extraterritoriales.

CUADRO II-31

GANANCIA MEDIA POR TRABAJADOR Y MES Y POR HORA TRABAJADA, 1998

(Pagos ordinarios y pagos totales en jornada normal y extraordinaria, medias anuales, pesetas. Porcentajes de variación anual e índice 1995 = 100)

	Ganancia media por trabajador		Ganancia media por hora trabajada					
	Pagos ordinarios	Pagos totales	Pagos ordinarios			Pagos totales		
Categorías profesionales	Var. 97/98 (%)	Pesetas	Pesetas	Índice 1995 = 100	Var. 97-98 (%)	Pesetas	Índice 1995 = 100	Var. 97-98 %
Total	2,1	220.118	1.368	112,1	2,6	1.543	112,6	2,8
Empleados	3,0	276.150	1.682	113,6	3,0	1.923	113,4	3,1
Obreros	1,7	173.341	1.103	111,3	2,5	1.222	112,6	2,9
Industria	2,5	239.001	1.469	112,9	2,6	1.646	114,3	3,3
Empleados	3,1	326.831	1.997	114,9	3,2	2.259	116,5	4,1
Obreros	2,5	199.489	1.233	112,9	2,7	1.371	114,3	3,2
Construcción	3,2	186.497	1.179	113,3	3,3	1.279	113,8	3,3
Empleados	3,8	264.126	1.692	113,9	3,6	1.837	112,5	3,3
Obreros	3,5	164.145	1.034	113,3	3,7	1.121	114,6	3,9
Servicios	2,2	215.045	1.343	112,2	3,1	1.536	111,8	2,8
Empleados	3,3	259.276	1.569	114,4	3,4	1.811	113,3	3,0
Obreros	0,8	145.470	966	111,0	2,8	1.076	112,6	3,0

Fuente: INE, *Encuesta de Salarios.*

Dado que las diferencias en jornada son considerables entre las distintas actividades que comprende la ESA y que este salario medio incluye tanto a quienes trabajan a tiempo completo como a los que lo hacen a tiempo parcial, parece conveniente acudir a un módulo más homogéneo, la hora de trabajo, para comparar no sólo los sectores y las categorías, sino también otra serie de variables. Así, al atender a la ganancia media por hora trabajada (que incluye todas las realizadas, tanto en jornada normal como extraordinaria) puede observarse también una importante diferencia, tanto en los pagos ordinarios, como en los totales, entre obreros y empleados. Es asimismo palpable el acercamiento en los porcentajes de variación anual de los salarios entre los distintos sectores. La ganancia más acentuada en pagos totales se produce en la industria y la construcción, y en este último sector la categoría de obrero se sitúa por encima de la correspondiente a los empleados.

CUADRO II-32
GANANCIA MEDIA POR TRABAJADOR Y MES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1998
(Pagos totales en jornada normal y extraordinaria, pesetas, medias anuales)

Comunidades Autónomas	**Pagos totales** (pesetas)
Andalucía	202.898
Aragón	222.972
Asturias	237.085
Baleares	201.452
Canarias	184.364
Cantabria	221.433
Castilla-La Mancha	187.549
Castilla y León	214.475
Cataluña	226.135
Comunidad Valenciana	196.919
Extremadura	181.981
Galicia	190.682
Madrid	253.824
Murcia	172.941
Navarra	236.344
País Vasco	264.009
La Rioja	202.684
Total	**220.118**

Fuente: INE, *Encuesta de Salarios*.

País Vasco registra las remuneraciones más elevadas

En siete Comunidades Autónomas las ganancias totales por trabajador y mes fueron, en 1998, superiores a la media nacional (cuadro II-32). El País Vasco, probablemente por el peso del empleo industrial en unidades de mayor tamaño, fue la Comunidad con mayores ganancias por trabajador y mes, un 20 por 100 por encima de la ganancia media española. Madrid, Asturias, Navarra, Cataluña, Aragón y Cantabria también obtuvieron en 1998 ganancias por encima de esa media. Murcia, Extremadura y Canarias fueron, en el otro extremo, las Comunidades donde los salarios fueron más bajos.

Otras cuestiones relacionadas con el salario en la negociación colectiva

Las modificaciones introducidas por la reforma de la legislación laboral de 1994, en orden a otorgar a la negociación colectiva una mayor libertad para configurar la estructura salarial, no han tenido, hasta la fecha, una recepción efectiva en los convenios colectivos.

El AINC todavía no logra sus objetivos

Por otro lado, las propuestas de racionalización y articulación de la materia salarial, que recoge el AINC, tampoco han sido suficientemente atendidas por parte de las negociaciones de convenios en 1998.

Esta reflexión general que se acaba de realizar, tiene sus manifestaciones más concretas en las siguientes apreciaciones:

– Si bien en la práctica totalidad de los convenios existen referencias normativas sobre aspectos retributivos, son escasos los que establecen una verdadera estructura salarial. El desorden, la dispersión y mínima clasificación causal es todavía pauta demasiado habitual en la negociación colectiva española.

– En cuanto al salario base, la generalidad de los convenios establecen su cuantía según el tiempo o jornada de trabajo en sus distintas variables, predominando a estos efectos el salario día y el salario mes, siendo menores las referencias al salario año o salario hora, con las implicaciones que ello puede comportar para el cálculo de retribuciones del trabajo a

tiempo parcial o el realizado bajo determinadas modalidades de contratación temporal.

– El modelo de tabla salarial es, asimismo, el predominante en los convenios colectivos españoles, con una incidencia marginal del modelo de masa salarial bruta en la negociación colectiva sectorial.

  Este modelo de tabla salarial supone la predeterminación del salario base por la pertenencia del trabajador a una determinada categoría, grupo o nivel profesional, desempeñando, por tanto, la clasificación profesional, un papel relevante en la fijación del citado salario base.

– El salario base se sigue utilizando como elemento de cálculo de determinados complementos salariales, fundamentalmente la antigüedad, perdiendo gradualmente importancia como modelo de fijación de otros complementos, especialmente de los no personales.

– Se comprueban ciertos avances en cuanto a la supresión y refundición de partidas salariales, en un intento de simplificación de la estructura salarial.

– El complemento de antigüedad es el que está presentando un mayor grado de evolución.

  La consideración de la antigüedad como único complemento configurador de la promoción económica, está perdiendo progresivamente peso en beneficio de otros sistemas más innovadores: establecimiento de niveles profesionales que llevan aparejados un determinado complemento; ascensos de nivel o de grupo profesional por experiencia o mayor o mejor trabajo realizado; complemento de polivalencia...

  Si bien el complemento de antigüedad sigue estando presente en una alta proporción de convenios sectoriales —en torno al 83 por 100— y de empresa —90 por 100— aproximadamente un tercio de trabajadores cubiertos por negociación colectiva sectorial y un 15 por 100 de los amparados por convenio de empresa, han visto congelado dicho complemento.

Pequeños avances en los incentivos

La tipología utilizada por la negociación colectiva para la congelación o supresión del complemento de antigüedad no es uniforme, estableciéndose según diversos criterios: algunos convenios proceden simplemente a la supresión, manteniendo, no obstante, *ad personam*, la cuantía que venían percibiendo los trabajadores que tenían derecho al complemento. En otros supuestos se contempla la supresión para las nuevas contrataciones o la reducción de los topes máximos previamente establecidos, y por último, otros prevén su sustitución por complementos de naturaleza distinta vinculados a otras contraprestaciones.

– Respecto de los complementos de puesto de trabajo, la regla general hace depender su devengo de la efectiva prestación de trabajo en el puesto asignado y en las condiciones que causalizan dicho complemento. La cuantía de estos complementos se establece, en unos casos, referenciándolos a un determinado módulo (normalmente salario base) y en otros, cifrándolos preestablecidamente, de forma homogénea o según categoría profesional.

  Su presencia es relevante en la negociación colectiva, recogiéndose fundamentalmente en la empresarial —más del 50 por 100— y con menos intensidad en los convenios colectivos sectoriales nacionales —40 por 100— y provinciales —25 por 100.

– En cuanto a los complementos de calidad y cantidad de trabajo, son las primas e incentivos los que más habitualmente se plasman en la negociación colectiva, incorporándose en un 45 por 100 de convenios colectivos de empresa, en un 30 por 100 de los sectoriales nacionales y en un 15 por 100 de los provinciales. Sin embargo, y a pesar de que se constata una creciente tendencia a objetivar más claramente el mayor o mejor trabajo, aún persisten regulaciones convencionales que no responden suficientemente a criterios organizativos o de mejora de la producción, arrastrando, en algún caso, regulaciones de las ya derogadas Ordenanzas Laborales.

  Las partidas salariales dependientes de los resultados y objetivos de la empresa son minoritarias en la negociación colectiva española; así, únicamente se encuentran en el 15 por 100 de

los convenios de empresa y apenas llegan al 5 por 100 en los convenios sectoriales.

En una consideración de carácter general sobre la importancia de las partidas salariales de carácter variable en la negociación colectiva española, cabe significar que en los dos últimos años se aprecia un mayor rigor e intensidad en su tratamiento, aunque continúan teniendo una relevancia cuantitativa reducida estimándose al respecto que la retribución variable, en media, puede alcanzar el 15 por 100 de los emolumentos totales.

– En orden a la regulación convencional de la inaplicación del régimen salarial (descuelgue), cabe realizar las siguientes puntualizaciones:

• Pese al carácter de contenido mínimo en los convenios de ámbito superior al de empresa, esta cláusula se encuentra recogida únicamente en el 65 por 100 de los convenios de dicho ámbito. Interesa recordar que en caso de que el convenio sectorial no contenga previsiones al respecto, el Estatuto de los Trabajadores permite el descuelgue cuando así lo requiere la situación económica de la empresa, si bien será exigible acuerdo entre el empresario y la representación legal de los trabajadores. De no existir acuerdo, la discrepancia se solventará por la comisión paritaria del convenio. La determinación de las nuevas condiciones salariales exige, asimismo, acuerdo empresa-representación de los trabajadores, pudiendo acudir a la comisión paritaria, en caso de discrepancia sobre las mismas.

• La regulación que establecen los convenios colectivos a la hora de señalar las causas, condiciones y requisitos de aplicación de la cláusula de descuelgue, a pesar de no presentar un tratamiento homogéneo, sí tiene unos rasgos comunes identificables, al menos en lo que respecta a una mayoría de convenios.

Convergencias y divergencias en la regulación del descuelgue

Este aspecto se refleja, en primer lugar, en que la materia afectada por el descuelgue se suele limitar al incremento salarial pactado en el convenio sectorial.

En segundo lugar, se generaliza también la aplicación de la cláusula de descuelgue por pérdidas precedentes en la empre-

sa, siendo minoritarios los convenios que la incorporan en base a previsiones de pérdidas.

En tercer lugar, el procedimiento de solicitud de descuelgue, normalmente, se inicia ante la comisión paritaria del convenio o bien se solicita a ésta y a la representación legal de los trabajadores, conjuntamente.

En cuarto lugar, los requisitos documentales para el descuelgue hacen referencia a: balance; cuenta de resultados; declaración de impuesto de sociedades; auditorías y planes de viabilidad.

- Sobre la vigencia del descuelgue salarial, la práctica más común se concreta bien relacionándola con la vigencia del convenio, bien fijando una vigencia anual al descuelgue.

- La fijación del salario en las empresas que han procedido al descuelgue se produce, en unos casos, mediante negociación empresa-representación de los trabajadores, en otros se acude a la intermediación de la comisión paritaria del convenio y en otros, la cláusula de descuelgue comporta la inaplicación absoluta del incremento salarial pactado en el convenio sectorial.

- Por último, y en lo que se refiere a la intervención de la comisión paritaria del convenio en la determinación del descuelgue, la misma tiene diversa intensidad según convenio. Así en un alto porcentaje de convenios se establece el carácter imperativo de la intervención de la comisión paritaria en la acreditación del déficit o pérdidas de la empresa, fijando la propia comisión el aumento o congelación del salario y el periodo de aplicabilidad de dicha medida. En un menor número de supuesto, el procedimiento de intervención de la comisión paritaria es voluntario, solventando las discrepancias entre empresa y representación de los trabajadores de no existir acuerdo.

Para finalizar los comentarios relativos al salario, interesa señalar que la articulación entre los diferentes ámbitos de negociación de la materia salarial, siguiendo las pautas marcadas en el AINC,

no ha tenido un reflejo claro en la negociación colectiva de 1998. Posiblemente todavía es pronto para que tal propuesta sea acogida con mayor eficacia por los convenios colectivos. La práctica negocial muestra, por el contrario, que los convenios sectoriales siguen regulando prácticamente en su totalidad temática esta materia, con previsiones cerradas de complementos salariales y cuantificación de partidas, sin apenas remisiones a ámbitos inferiores.

Tiempo de trabajo

Sin duda, 1998 ha sido un año en el que los planteamientos sobre reducción del tiempo de trabajo han centrado el debate sociolaboral, tanto en España, como en gran parte del resto de países de la UE.

Si bien la reducción del tiempo de trabajo ha sido una constante histórica en la reivindicación sindical, en los últimos años, esta reivindicación muestra perfiles singulares que, de alguna forma, caracterizan el debate dotándolo de una identidad diferenciada.

El debate de las 35 horas

La conciencia del carácter estructural de los niveles de desempleo impulsa a las organizaciones sindicales a formular, como eje de sus estrategias, la reducción del tiempo de trabajo, convirtiéndola en instrumento relevante de lucha contra el desempleo. En este sentido, la reivindicación sindical aporta rasgos nuevos, dando prioridad a la función generadora de empleo de tal medida, frente a las clásicas de mejora de condiciones de trabajo.

En el debate sobre la reducción de la jornada laboral, las organizaciones empresariales consideran que, en todo caso, dicha reducción no es la fórmula idónea para crear empleo. En otro orden de cosas, y con independencia de esta postura, proponen flexibilizar la distribución del tiempo de trabajo a fin de adaptar la actividad de las empresas a las cambiantes demandas del mercado, potenciando la competitividad mediante la introducción de criterios de flexibilidad.

Desde otra perspectiva, el debate también se ha planteado sobre el diferente papel que debe jugar la Ley y la negociación colectiva en la regulación de la reducción de la jornada. Sobre este aspecto se ha mantenido la tesis de que el impulso normativo debe ser el instrumento que haga viable la pretendida reducción o, en su caso, que

incentive la misma, postura defendida por UGT y únicamente en el segundo aspecto por CCOO, y frente a ella, se ha argumentado la necesidad de que se respete la autonomía colectiva atendiendo a las circunstancias y requerimientos de cada sector de actividad o empresa, alternativa en la que coinciden CEOE-CEPYME y CCOO.

Nueve CCAA apuestan por la rebaja de la jornada

Por otra parte, en 1998, se ha asistido a un doble fenómeno. En primer lugar varias Comunidades Autónomas, así como un significativo número de Entidades Locales han procedido a reducir la jornada laboral de su personal situándola en las 35 horas semanales. En segundo término, también varias Comunidades Autónomas han puesto en marcha iniciativas destinadas a incentivar la reducción de la jornada laboral. En concreto, en nueve Comunidades Autónomas se aplican o está en estudio este tipo de medidas incentivadoras. En Galicia, Castilla y León, País Vasco, Cataluña, Navarra y Andalucía, ya se han puesto en marcha medidas con este fin. En Cantabria, Aragón, Canarias y Madrid, están en fase de estudio.

Sustancialmente, los diversos incentivos pretenden favorecer las nuevas contrataciones que se realicen como consecuencia de la reducción del tiempo de trabajo pactado y de la limitación de la realización de horas extraordinarias.

Jornada

La jornada media pactada en los convenios de 1998, registrados hasta el 31 de marzo de 1999, asciende a 1.768 horas al año, prácticamente idéntica a la acordada en 1997. Sobre la base de 30 días naturales de vacaciones al año y 6 días laborables a la semana, la jornada pactada equivale a 38 horas 43 minutos semanales[35].

Se frena la tendencia al incremento de la jornada pactada

Analizando los datos de evolución de la jornada en los últimos años (cuadro II-33) se observa una tendencia decreciente en el número de horas pactadas, que se quiebra en 1993, invirtiéndose la tendencia a partir de entonces, con un estancamiento en los dos últimos

[35] El procedimiento utilizado por los convenios, que se adopta en el Acuerdo Interprofesional de 1983 y desde entonces se utiliza normalmente, consiste en obtener la jornada anual multiplicando los días normalmente trabajados (previendo 14 festivos, de los que uno cae en periodo de vacaciones) por el cociente de dividir la jornada semanal entre seis días laborables a la semana. En este caso, la operación es: J.S.= (1.768 x 6)/274 = 38,72.

CUADRO II-33
JORNADA PACTADA EN CONVENIOS COLECTIVOS, 1988-1998
(Horas anuales)

Años	Jornada anual	Variación núm. horas
1988	1.778,8	—
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	1.763,5	0,0
1995	1.765,9	2,4
1996	1.767,5	1,6
1997*	1.767,9	0,4
1998*	1.768,0	0,1

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 1998.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

años. La explicación de este hecho podría tener un doble motivo: de un lado por el mayor peso de la negociación sectorial en relación al volumen de trabajadores afectados, donde tradicionalmente se pactan jornadas significativamente más elevadas que las de los convenios de empresa, ya que, en muchos casos, la negociación sectorial desempeña un papel de "mínimos" en la fijación del tiempo de trabajo. Por otra parte, por el trasvase de los subsectores industriales con jornada más baja a los subsectores de servicios con jornada más alta, lo que ha provocado un aumento de la jornada en media global.

Por tramos de jornada (cuadro II-34), el 57 por 100 de trabajadores cubiertos por la negociación colectiva del año tienen una jornada entre 1.759 y 1.803 horas/año. En los extremos opuestos, para un 7 por 100 de trabajadores su jornada es inferior a 1.712 horas al año, y es más de 1.826 horas para un 12 por 100 de asalariados.

La mayoría trabaja entre 1.759 y 1.803 horas

El porcentaje de convenios que han reducido su jornada en 1998 asciende al 18 por 100, afectando a 1.200.750 trabajadores. En la valoración de este dato debe tenerse en cuenta el importante volumen de convenios y trabajadores afectados por revisión de convenios suscritos en años anteriores, en los que no siempre se establece la modificación de la jornada para posteriores años de vigencia.

CUADRO II-34

TRABAJADORES AFECTADOS, SEGÚN TRAMOS DE JORNADA PACTADA Y JORNADA MEDIA, POR SECTORES. TOTAL CONVENIOS, 1998*

Sectores	Total trabajadores	Tramos de jornada pactada (horas/año)					Jornada media por trabajador (horas/año)
		Menos de 1.712	De 1.712 a 1.758	De 1.759 a 1.803	De 1.804 a 1.825	1.826	
Agrario	499.522	36.344	16.118	239.688	113.227	94.145	1.773,8
No agrario	6.472.697	467.752	579.088	3.740.616	957.942	727.299	1.769,1
Industria	2.406.155	103.204	185.884	1.631.523	360.583	124.961	1.780,0
Construcción	826.659	—	10.979	815.662	—	18	1.764,6
Servicios	3.239.883	364.548	382.225	1.293.431	597.359	602.320	1.762,2
Total	**6.972.219**	**504.096**	**595.206**	**3.980.304**	**1.071.169**	**821.444**	**1.769,5**

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 1998.

Fuentes: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos* y *Boletín de Estadísticas Laborales*.

Conforme a la Encuesta de Coyuntura Laboral (ECL) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la jornada media efectiva por trabajador a tiempo completo en cómputo anual[36] fue de 1.769 horas con 42 minutos, es decir, una hora 12 minutos más que la registrada por la citada encuesta en 1997 —explicándose por la menor realización de horas extraordinarias en 1998 y por la caída de horas no trabajadas por diferentes motivos—, y una hora y 42 minutos superior a la pactada en la negociación colectiva de 1998. Ambas fuentes de información permiten deducir un ligero incremento del tiempo de trabajo, que apenas es apreciable en las jornadas pactadas en convenios colectivos.

La jornada a tiempo parcial continúa creciendo

La jornada media efectiva[37] por trabajador a tiempo parcial se elevó en 1997, según la ECL, a 979 horas con 54 minutos, apreciándose aquí un mayor repunte en horas trabajadas por este colectivo respecto a las realizadas en 1997 —940 horas con 12 minutos—. Así, la jornada media efectiva por trabajador a tiempo parcial supone, en 1998, un 55,4 por 100 de la jornada media efectiva a tiempo completo.

El porcentaje de trabajadores a tiempo parcial con prestación de servicios diaria según duración de su jornada se distribuye, con datos de la EPA referidos a contrataciones en 1998, de la siguiente forma:

De 1/3 o menos de la jornada habitual	22,5 por 100
De 1/3 a 2/3 de la jornada habitual	56,2 por 100
Igual o mayor a 2/3 de la jornada habitual	21,3 por 100

Aun siendo pronto para poder observar los efectos de la última modificación del régimen jurídico del contrato a tiempo parcial, sí cabe reseñar el efecto que han tenido en el desarrollo de este contrato, tanto la reforma laboral de 1994, como la implementación legal de los Acuerdos Interconfederales de 1997, manifestado en la constante elevación de la jornada media realizada, y en el crecimiento numérico de este tipo de contratos.

---

[36] Los datos de la Encuesta de Coyuntura Laboral excluyen de su ámbito a las empresas de menos de 5 trabajadores, así como al sector agrario y Administración Pública, Defensa y Seguridad Social obligatoria, organismos extraterritoriales y organizaciones religiosas, del sector servicios.

[37] Para el cálculo de la jornada media efectiva, tiene en cuenta las horas anuales pactadas (por convenio colectivo o acuerdo empresa-trabajador) o jornada que teóricamente está prevista realizar y horas extraordinarias realizadas, restándose las no trabajadas por diferentes motivos, excepto las no realizadas por razones técnicas.

Bajan las horas extraordinarias

Por lo que respecta a las horas extraordinarias, en 1998 se ha roto la tendencia al alza iniciada en 1994 (cuadro II-35) reflejándose, tanto en la caída del número total de horas extraordinarias realizadas en el año, como de forma muy significativa en la variable "horas por trabajador que las ha realizado". Las razones de este descenso podrían explicarse por diversas causas: como causa principal cabría pensar en la sustitución de las horas extraordinarias por nuevas contrataciones, en sus distintas modalidades, en base a las previsiones empresariales favorables. En segundo lugar, el encarecimiento de las horas extraordinarias estructurales, producido en este año, podría haber tenido un efecto reductor en la utilización de tales horas. Por último, el ciclo económico, también podría haber tenido influencia en la variación del volumen de las horas extraordinarias realizadas.

La remuneración de la hora extraordinaria, según datos de la Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios del INE (cuadro II-36) se elevó a 1.683 pesetas/hora, apreciándose en un 1,7 por 100 respecto a 1997 y disminuyendo en un 1,4 en relación a 1996. Por otra parte, la mayor retribución de la hora extraordinaria respecto a la ordinaria, se situó en un 22,4 por 100, cifra muy semejante a la ofrecida en 1997, 21,9 por 100.

CUADRO II-35
HORAS EXTRAORDINARIAS REALIZADAS, 1991-1998
(Promedios anuales)

Años	Total horas (miles)	Horas por trabajador que las ha realizado	Horas por trabajador a tiempo completo
1991	75.858,8	104,2	12,1
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*	69.101,3	109,4	8,9

*4.º trimestre de 1997 y 1.º, 2.º y 3.º de 1998.

Fuente: MTAS, *Encuesta de Coyuntura Laboral.*

CUADRO II-36

GANANCIA MEDIA POR HORA TRABAJADA. PAGOS ORDINARIOS EN JORNADA NORMAL Y EXTRAORDINARIA POR SECTORES DE ACTIVIDAD Y CATEGORÍA, 1998

(Pesetas por hora y porcentajes de la hora extra sobre la normal; cuarto trimestre)

Sectores de actividad	Total			Empleados			Obreros		
	Hora normal	Hora extra	Incremento hora extra	Hora normal	Hora extra	Incremento hora extra	Hora normal	Hora extra	Incremento hora extra
Industria	1.468	2.020	37,6	1.995	2.452	22,9	1.233	1.941	57,4
Construcción	1.194	1.391	16,5	1.712	1.554	–9,2	1.047	1.546	47,7
Servicios	1.354	1.325	–2,1	1.586	1.316	–17,0	973	1.341	37,0
Total	**1.375**	**1.683**	**22,4**	**1.694**	**1.559**	**–8,0**	**1.107**	**1.753**	**58,4**

Fuente: INE, *Encuesta de Salarios*.

Las horas extraordinarias en los servicios sin incentivo económico

Atendiendo a la ganancia media por hora trabajada por sectores de actividad, es el sector industrial el que presenta un mayor porcentaje de incremento de la remuneración por hora extraordinaria en relación con la hora trabajada en jornada normal. Por el contrario, en el sector servicios la retribución de la hora extraordinaria es inferior a la hora trabajada en jornada normal, lo que hace suponer que el volumen de horas extraordinarias en este sector se concentra en el personal con menos cualificación profesional e inferior salario.

Una segunda conclusión a extraer sería la importante diferencia en el incremento retributivo de la hora extraordinaria según grupo profesional del trabajador, alcanzando porcentajes elevados en el de obreros —58,4 por 100— frente a la, asimismo, sorprendente menor retribución respecto a la hora normal, en el grupo de empleados —8 por 100 inferior—, debido substancialmente al sector servicios y como anteriormente se ha comentado, a la realización de estas horas, con mayor frecuencia, por trabajadores de niveles salariales inferiores.

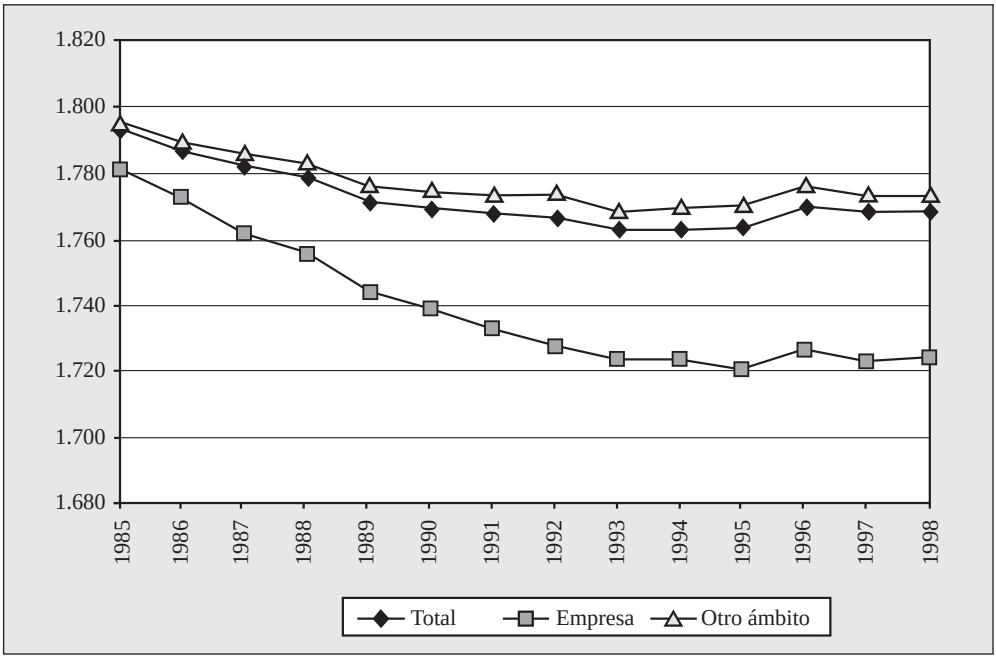
Retomando las jornadas pactadas en la negociación colectiva de 1998, los convenios firmados en el año, con vigencia únicamente para dicho año, fueron los que pactaron jornadas más altas, 1.779 horas al año, mientras que los firmados en el año con vigencia plurianual fijaron su jornada en 1.759 horas. Las revisiones de convenios hicieron coincidir su jornada con la media general.

Convenios plurianuales: mayor crecimiento salarial y disminución de jornada

De lo expuesto se deduce que el pacto de vigencia superior al año, en la negociación colectiva de 1998, ha supuesto un mayor crecimiento salarial, junto a una disminución de la jornada laboral, al menos en el primer año de vigencia del convenio.

La negociación sectorial (gráfico II-19), como viene siendo tradicional, ha establecido una jornada superior, 1.774 horas y 15 minutos, a la pactada en los convenios de empresa, 1.724 y 56 minutos, cifras similares a las registradas en 1997 en lo que respecta a convenios supraempresariales, con un crecimiento horario, en el año 1998, en convenios de ámbito empresarial, de 4 horas y 14 minutos en cómputo anual. En todo caso, se debe reiterar que se trata de datos provisionales que pueden presentar variación cuando se complete el registro de convenios de 1998.

GRÁFICO II-19
JORNADA ANUAL PACTADA EN CONVENIOS SEGÚN ÁMBITO FUNCIONAL, 1985-1998*
(Horas anuales)



* Para 1998, convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 1998.

Fuente: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

Más horas cuanto menor sea la empresa

En los convenios de empresa, la jornada pactada presenta una clara tendencia según sea el tamaño medio de la misma en número de trabajadores. Así, cuanto mayor es la plantilla de la empresa, menor es la jornada laboral pactada: 1.715 horas en empresas de más de 500 trabajadores; 1.727 en empresas entre 251 y 500 trabajadores; 1.747 en las de 101 a 250 trabajadores; 1.749 en las de 51 a 100 trabajadores; 1.755 en las de 26 a 50 trabajadores; 1.761 en las de 6 a 25 trabajadores y 1.768 en los de menos de 6 trabajadores.

En un análisis sectorial de la jornada pactada, se pone de manifiesto un progresivo acercamiento a la media de todos los sectores, reduciéndose la jornada en el sector agrario, industrial y construcción e incrementándose en el sector servicios. La horquilla de dispersión entre sectores se sitúa, en 1998, en 17 horas 50 minutos anuales de diferencia.

Se cierra la horquilla de dispersión horaria sectorial

Los datos de 1998 presentan los siguientes resultados por sectores. El sector industrial registra el mayor número de horas/año: 1.780 horas; 1.773 con 48 minutos en el agrario; 1.764 con 35 minutos en la construcción y 1.762 horas con 10 minutos en los servicios; apreciándose, con respecto a 1997, una disminución importante en el sector agrario, algo más de 22 horas y menor en el industrial, 3 horas, un crecimiento de 9 horas en los servicios y un ligerísimo descenso en construcción —apenas 24 minutos.

En cuanto a la regulación por la negociación colectiva de aspectos más cualitativos del tiempo de trabajo, sintéticamente cabría recoger las siguientes cuestiones:

– La determinación de la jornada de trabajo en cómputo anual se va imponiendo en la negociación colectiva de los últimos años. Concretamente, en los convenios colectivos nacionales, la utilización de este módulo temporal es muy alta —en torno al 90 por 100—, siendo menor en los de empresa —70 por 100—, y encontrándose en aproximadamente la mitad de los convenios de otro ámbito. No obstante, el referido módulo anual, en un significativo número de convenios, está acompañado por la referencia semanal, extremo que, de hecho, supone una restricción a las posibilidades flexibilizadoras de distribución irregular del tiempo de trabajo a lo largo del año. Por otra parte, es todavía relevante el porcentaje de convenios que siguen utilizando como módulo temporal exclusivo, el semanal —sobre el 35 por 100 de los acuerdos.

Acuerdos de flexibilidad horaria

– Los acuerdos sobre distribución irregular de la jornada, cada vez más extendidos en la negociación colectiva española, sobre todo empresarial, presentan diversas variantes: en unos casos el convenio colectivo prevé una jornada y horario habitual, permitiendo, sin embargo, la distribución irregular de la jornada bien cuando concurran determinadas circunstancias, o bien en épocas prefijadas del año en las que se podrá alterar el número de horas diarias o semanales de prestación de servicios, conforme a unos parámetros previamente prefijados. Otra pauta de distribución irregular consiste en la fijación de un número determinado de horas de alteración al año, que estarán disponibles a criterio empresarial para atender determinadas necesidades concretas. Esta práctica habitualmente se viene a recoger como “bolsa de horas”.

Un tercer supuesto hace referencia a aquellas posibilidades planteadas por los convenios, en que la distribución irregular (normalmente un determinado número de horas) está sujeta a unos condicionantes estrictos y cerrados de aplicación.

En los supuestos reseñados se suelen contemplar, con carácter general, determinadas cautelas que hacen referencia a la exigencia de preaviso al trabajador afectado, a la exclusión de determinados colectivos de trabajadores, normalmente los sujetos a turnos o a trabajo nocturno, a la forma del disfrute del descanso compensatorio y en algún supuesto a la previa comunicación o participación de la representación legal de los trabajadores.

Por otro lado, en la negociación colectiva supraempresarial se encuentran cláusulas que permiten a la negociación de ámbito inferior el establecimiento de previsiones de distribución irregular de la jornada, en unos casos sin la indicación de pautas o criterios a seguir y en otros fijando estos aspectos.

En una estimación aproximada, cabría considerar que algo más de un 20 por 100 de convenios colectivos de empresa recogen acuerdos sobre esta materia.

– La regulación convencional es escasa en lo que afecta a previsiones específicas de trabajo a tiempo parcial, salvo en aquellos convenios que afectan a actividades de carácter estacional o periódico en las que la prestación de servicios a tiempo parcial es una necesidad de la organización productiva. La misma parquedad reguladora se da con respecto a las estipulaciones relacionadas con posibilidades de reducción de jornada laboral a voluntad del trabajador.

– Respecto a la referencia sobre la distribución de la jornada diaria, casi la mitad de los convenios prevén una jornada continuada, porcentaje que crece hasta el 60 por 100 en los convenios de empresa.

Horas extraordinarias

– En lo que concierne a las horas extraordinarias, lo primero que habría que consignar es el compromiso incorporado en un buen número de convenios de reducir las horas extraordina-

rias. Sin embargo, y como ya se ha reiterado en anteriores ediciones de esta Memoria, este compromiso, en un gran número de casos, se limita a declaraciones genéricas sin articular o prever mecanismos concretos al respecto. Así, es habitual encontrar manifestaciones sobre la necesidad de reducir o suprimir las horas extraordinarias habituales.

A pesar de la remisión expresa al convenio colectivo que el artículo 35 ET hace sobre el abono o la compensación de las horas extraordinarias, escasamente un 35 por 100 de acuerdos colectivos incorporan cláusulas al efecto. En los convenios que incluyen cláusulas de este tipo, la preferencia por la compensación por descansos es la más usada en los convenios de ámbito nacional y con menor intensidad en los de ámbito menor. La compensación por descanso normalmente se fija en un periodo que no excede los cuatro meses. La opción de compensación por descanso se otorga con carácter mayoritario al empresario. Como regla general, la realización de horas extraordinarias es voluntaria excepto las motivadas por fuerza mayor y salvo que su realización se haya pactado en contrato o convenio colectivo. En este último supuesto, en algunos convenios, se preceptúa la obligatoriedad de realizar las horas extraordinarias estructurales.

Con datos de la Estadística de Convenios del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, son 1.401 convenios, un 37 por 100, los que incluyen cláusulas sobre horas extraordinarias, afectando a un 39 por 100 del total de trabajadores. De estos convenios, 349 establecen la eliminación de las horas extraordinarias, afectando a 723.252 trabajadores. Otros 248 convenios estipulan la reducción de horas extraordinarias respecto al año anterior o respecto al tope máximo legal.

Contratación

Un análisis de las cláusulas sobre contratación recogidas en los convenios de ámbito estatal, de sector y de empresa, publicados en el BOE y en una muestra de aproximadamente cincuenta convenios suscritos en ámbitos inferiores, provincial y de Comunidades Autónomas, permite afirmar que son pocas las novedades que se han producido en el año 1998. Las pautas que se señalaron al tratar esta materia en la Memoria del año anterior, se han mantenido a lo

largo de 1998, aunque se ha afianzado la adecuación de la regulación de los contratos en los convenios a los contenidos del Acuerdo Interconfederal de Estabilidad en el Empleo.

Escasas novedades en la contratación

Son los convenios sectoriales, como cabría esperar, los que en mayor medida continúan adaptando sus cláusulas sobre contratación a las previsiones legales. La posibilidad de convertir en indefinidos los contratos temporales que se concierten durante el periodo de vigencia de la modalidad de fomento de la contratación indefinida, que la disposición adicional primera de la Ley 63/1998 encomienda a la negociación colectiva, una vez transcurrido el primer año de vigencia del Real Decreto-Ley 8/1997, está siendo utilizada principalmente por los convenios sectoriales. Así, después de los que en 1997 ya comenzaron a hacer uso de esta posibilidad a partir del segundo semestre del año, han seguido asumiendo la misma previsión legal una gran parte de los convenios de sector firmados a lo largo de 1998[38].

Cláusulas del mismo tipo aparecen también en algunos convenios de empresas de ámbito estatal, pero en menor medida[39]. Son más frecuentes en este caso las que contemplan compromisos más o menos concretos de creación de nuevos empleos[40] o de conversión de contratos temporales en fijos.

---

[38] Así, por ejemplo, los convenios de la Industria textil y de la confección, de Construcción, Entidades aseguradoras, Artes gráficas, Harinas panificables y sémolas, Industria metalgráfica, Fabricación de envases, pastas, papel y cartón, Jardinería, Sastrería, Publicidad, Farmacias, Pastas alimenticias, Entidades de seguros, reaseguros y mutuas, Empresas de entregas domiciliarias, entre otros suscritos en 1998, han incorporado expresas referencias a la Ley 63/1997, a fin de posibilitar la conversión de contratos temporales en contratos de fomento de la contratación indefinida.

[39] Ejemplo de convenios de empresa con remisiones a la Ley 63/1997 para la conversión de temporales, son el CC de Parke Davis S. L. (BOE de 18 de julio de 1998); Intercorp Servicios Generales S. A. (BOE 29 de julio de 1998); Red de Paradores de Turismo de España S. A. (BOE de 25 de agosto de 1998). Los términos de las remisiones no son siempre lo precisos que debieran dando lugar a dudas sobre su alcance a efectos de la posibilidad de conversiones en su ámbito. Así por ejemplo, en el último de los convenios citados se afirma que "se podrán efectuar todas las modalidades de contratos previstas en el Estatuto de los Trabajadores y normas complementarias y muy especialmente en las Leyes 63 y 64/1997".

[40] El CC de Renfe (BOE de 14 de diciembre de 1998) prevé realizar 145 nuevas contrataciones indefinidas ordinarias; el CC de Telefónica España S. A. (BOE de 1 febrero de 1998) se compromete a cubrir con empleo fijo 2.000 plazas actualmente ocupadas con empleo temporal. En otros casos, el compromiso es menos concreto limitándose a realizar llamamientos genéricos a la conveniencia de crear empleo estable, o a no contratar a quien ya tenga otro empleo, etc.

La adaptación de los convenios de 1998 a la nueva regulación de los contratos de duración determinada, también se ha afianzado, en general, de acuerdo con la muestra analizada, tanto en relación a los nuevos límites legales derivados de la nueva regulación de los formativos, eventuales y de obra, como a los aspectos disponibles por la negociación colectiva. Las pautas observadas en los últimos meses de 1997 han continuado en 1998, pero quizá también de forma más intensa.

En relación con el contrato eventual, no se han encontrado en la muestra estudiada convenios que, como sucedía antaño, superen los límites legales de duración máxima y/o de los periodos de referencia. La mayoría de los que hacen uso de la facultad legal de regular la duración, lo hacen dentro del máximo que les permite la Ley y, por lo general, coincidiendo, más o menos, con dicho tope: trece meses y medio dentro de dieciocho. Aunque no sean muy frecuentes, en algunos convenios se establecen limitaciones al número máximo de trabajadores eventuales que se pueden contratar en proporción con el de fijos. Tampoco lo son las cláusulas que relacionan la duración del contrato eventual y el periodo dentro del cual puede celebrarse con el tipo de actividades, siendo más habitual que las referencias a las actividades estacionales, que pueden ser objeto del contrato eventual, se realicen a efectos de determinar la causalidad, más que para justificar la duración.

La identificación de los trabajos o tareas con sustantividad propia en los contratos de obra o servicio es objeto de regulación en un reducido número de convenios, menor en los de sector que en los de empresa. Se combinan descripciones más cerradas de tareas con otras muy amplias o citadas a título meramente enunciativo.

En algunos convenios, tanto para los contratos eventuales como de obra, se contemplan indemnizaciones a su finalización cuando se han superado determinadas duraciones.

Mayor atención parece darse a los contratos de formación y de prácticas por parte de los convenios suscritos en el año, siguiendo la tónica de años anteriores. Las cláusulas sobre estas modalidades se dirigen a alterar las duraciones, cifrar porcentajes de contratación sobre el total, fijar retribuciones distintas a los mínimos legales, limitar, en especial en los de prácticas, las categorías o puestos

que no pueden ser objeto del contrato, y modificar la duración de los periodos de prueba. En resumen, todas las que la ley permite disponer a los convenios. En algunos casos, se establecen indemnizaciones, de siete, doce días o cuantía similar, por cada año, al concluir el contrato y en otras el cómputo de la antigüedad en caso de que se transforme en indefinido al término de su duración.

Y especialmente en el contrato a tiempo parcial

Las escasas regulaciones convencionales referidas a la contratación a tiempo parcial, generalmente establecidas en actividades en las que esta forma de contratación tiene mayor peso, toman como referencia la normativa anterior a la reforma realizada a finales del año mediante la aprobación del Real Decreto-Ley 15/1998, de 27 de noviembre. En general, se dirigen a limitar el uso de la modalidad y tienden a equiparar las condiciones a las del contrato a jornada completa. Las limitaciones más frecuentes, tomando como referencia la legislación anterior al citado Real Decreto-Ley, se concretan en prohibir jornadas muy reducidas o muy amplias, señalar porcentajes máximos de contratos en función de la plantilla y suelen establecer la obligación de que se determine en el contrato el número de horas al día, semana, mes o año durante el que el trabajador prestará servicios. Excepcionalmente, en algún convenio se prevé una novación contractual para transformar mediante acuerdo un contrato a jornada completa en uno a tiempo parcial o viceversa. Más comúnmente, lo que se contemplan son preferencias de los trabajadores contratados a tiempo parcial para pasar a jornada completa. En los sectores o empresas con predominio de contrataciones fijas discontinuas, las regulaciones convencionales son prolijas a la hora de determinar dichas preferencias además de atender a otras referidas a llamamientos, equiparación de derechos, etc.

Por último, señalar que persiste el interés sindical por limitar el recurso a la contratación a través de Empresas de Trabajo Temporal, que se ha venido manifestando en la negociación colectiva en años anteriores. Las cláusulas más frecuentes contemplan compromisos de acudir a esta forma de contratación sólo para determinadas actividades o sólo en ciertas circunstancias. Otras establecen porcentajes sobre el total de la plantilla u obligaciones especiales de información a los representantes de los trabajadores, además de equiparar los salarios de los trabajadores puestos a disposición con los de los trabajadores de la empresa usuaria.

Otros contenidos de la negociación colectiva

Con independencia de la negociación de los aspectos relacionados con el salario y el tiempo de trabajo, materias con presencia permanente en las mesas de negociación, los acuerdos colectivos recogen otra serie de cuestiones de contenido estructural que revisten una especial significación al normativizar el desarrollo de la relación laboral. En este sentido, se trata de abordar, aunque sólo sea de forma esquemática, el grado de evolución y avance de la negociación colectiva en la asunción de materias sobre las que ostenta competencias, así como de la renovación y modernización de sus cláusulas normativas.

Estructura y clasificación profesional

La renovación del sistema de clasificación profesional basado en categorías profesionales por otro que tenga como referencia el grupo profesional, en aras a facilitar la flexibilidad interna en la organización del trabajo y favorecer la polivalencia de los trabajadores, se está abriendo paso progresivamente en la negociación colectiva de los últimos años.

Regulación de los grupos profesionales

Sin embargo, en nuestro tejido convencional aún es detectable nítidamente la existencia de dos tendencias contrarias en la regulación de la materia. Una se encuentra todavía ubicada en los esquemas trazados por las derogadas Reglamentaciones y Ordenanzas de trabajo, con ausencia de previsiones sobre el grupo profesional, manteniéndose la referencia de la categoría profesional; otra acoge el concepto de grupo como elemento vertebrador de la estructura profesional, presentando diversas variantes.

Esta tendencia de renovación de las estructuras profesionales tiene mayor intensidad en la negociación sectorial estatal, por cuanto alrededor de un 65 por 100 de los convenios de ese ámbito basan su estructura profesional en grupos profesionales. Este porcentaje desciende notablemente, al 30 por 100, en los convenios sectoriales de ámbito menor al estatal y en menor cuantía, 40 por 100, en los convenios de empresa.

Un análisis de los convenios que han procedido a renovar sus sistemas de clasificación profesional revela que tal renovación no

presenta una línea homogénea, apreciándose, por el contrario, un mayor o menor alcance en la renovación, con matices diferenciados en su adecuación a la regulación que contempla el Estatuto de los Trabajadores.

Así y en primer lugar, existe un número de convenios, fundamentalmente sectoriales, en los que la clasificación profesional se sustenta combinando las áreas funcionales que identifican las tareas del grupo, con los grupos o niveles profesionales definidos conforme a criterios de conocimiento, titulación, complejidad, responsabilidad y autonomía e iniciativa. En unos casos la estructura profesional se articula pivotando sobre el grupo profesional y en otros sobre el área funcional o contenido general de la prestación.

Un segundo grupo de convenios, sigue el modelo recogido en el AICV, planteándose el sistema de clasificación en grupos profesionales identificados por su nivel profesional en base a los criterios de conocimiento, complejidad, iniciativa, autonomía, titulación u otros similares, indicándose, a título orientativo, una serie de funciones a realizar por los integrantes del grupo profesional.

Un tercer grupo de convenios conforma su estructura profesional simultaneando el grupo profesional con la clasificación por categorías profesionales, si bien con una disminución genérica de las mismas y una cierta actualización de sus contenidos, al objeto de facilitar la realización de un mayor abanico de tareas y funciones respecto de las anteriores definiciones de categorías profesionales.

Por último, se constata la existencia de un conjunto de convenios, principalmente de empresa, que mantienen exclusivamente la categoría profesional como referencia clasificatoria. En estos casos es significativa la escasa regulación de las posibilidades de movilidad funcional, para viabilizar la aplicación de la consideración legal de equivalencia entre categorías.

Movilidad funcional

Las cláusulas sobre movilidad funcional aparecen normalmente incluidas en la regulación correspondiente a la clasificación profesional.

En el conjunto de la negociación colectiva de 1998, estas cláusulas están recogidas en el 14 por 100 de los convenios, que acumulan el 22 por 100 de los trabajadores cubiertos, con mayor incidencia en la negociación colectiva empresarial —afectan a un 33 por 100 de trabajadores— que en la sectorial —19 por 100.

Dificultades de movilidad funcional por una defectuosa clasificación profesional

Si bien es significativo el volumen de cláusulas sobre movilidad funcional que registra la última negociación colectiva, lo cierto es que en muchos casos su eficacia se ve mermada en razón a la defectuosa o insuficiente regulación de la clasificación profesional que hace inoperativa aquella cláusula.

En los convenios que incorporan la regulación de la movilidad funcional, prácticamente la mitad de ellos la establecen en los mismos términos que el Estatuto de los Trabajadores.

La movilidad funcional horizontal o interna, es decir, la que se produce dentro del grupo profesional o entre categorías equivalentes, no presenta rasgos novedosos respecto de las regulaciones convencionales de años anteriores, limitándose los convenios a apuntar la posibilidad de la movilidad en el seno del grupo o, en su defecto, en relación a categorías que pueden considerarse equivalentes, sin necesidad de concurrencia de causa específica, en unos casos, y con mayor rigidez, haciendo necesaria la presencia de nexo causal o con indicación especial de la adecuada aptitud profesional del trabajador afectado, en otros.

En cuanto a la movilidad vertical o externa, descendente o ascendente, que prevé la realización de funciones no correspondientes al grupo profesional o categorías equivalentes, la regulación en la mayoría de los convenios sigue lo preceptuado en el artículo 39 ET, en cuanto a la necesidad de existencia de razones técnicas u organizativas que la justifiquen, incidiendo especialmente en los aspectos relativos al tiempo en el que se pueden realizar las funciones superiores o inferiores, el plazo para consolidar categoría y la garantía retributiva en los supuestos de movilidad funcional ascendente.

Por último, los pactos de polivalencia, en virtud de los cuales se considera trabajador polivalente a aquél que realiza funciones propias de dos o más categorías, tienen una presencia muy reducida en la negociación colectiva.

Prevención de riesgos laborales. Salud laboral

En esta materia y dada la amplitud e intensidad de la regulación legal y el carácter de derecho necesario de la misma, las previsiones convencionales, en su mayor parte, se limitan a llevar a cabo una remisión, directa o indirectamente, a aquellos contenidos legales.

Las cuestiones más habitualmente tratadas por los convenios colectivos, inciden en los siguientes aspectos:

La importancia de la ley y el reglamento

– Existencia de Comités de Seguridad y Salud en el Trabajo: su regulación se encuentra en un 54 por 100 de los convenios, afectando a un 36 por 100 de los trabajadores cubiertos, destacando la negociación colectiva empresarial, en la que los porcentajes se elevan al 66 por 100 de los convenios y 84 por 100 de los trabajadores.

– Reconocimiento médico anual a cargo de la empresa: estas cláusulas están presentes en el 65 por 100 de convenios, que afectan a un 41 por 100 de trabajadores, extendiéndose con mayor fuerza, como en el supuesto anterior, en la negociación empresarial, en la que el 67 por 100 de trabajadores tienen derecho a esta medida preventiva.

– Los programas de prevención de riesgos y los cursillos en materia de seguridad e higiene, progresivamente se van extendiendo en los acuerdos colectivos. Al respecto un tercio de los convenios recogen cláusulas sobre esta materia, afectando a un 18 por 100 de trabajadores. Igualmente es la negociación colectiva empresarial la que presta mayor atención a esta regulación: el 29 por 100 de convenios que cubren a un 55 por 100 de trabajadores de este ámbito.

– Con una intensidad apreciablemente menor, los convenios contemplan otras cuestiones que hacen referencia a: ampliación del crédito horario y mayor número de delegados de prevención —apenas en un 2 por 100 de convenios—; ampliación de las obligaciones empresariales de información, formación, consulta y participación —un 6 por 100 de convenios— o revisión ginecológica —en un 12 por 100 de convenios.

Formación profesional

Un 37 por 100 de los convenios colectivos de 1998 incluyen cláusulas sobre formación profesional, afectando al 54 por 100 de los trabajadores cubiertos por negociación colectiva, con una presencia más elevada de estas cláusulas en los convenios de empresa —afectan a un 66 por 100 de los trabajadores— que en los de ámbito superior —53 por 100 de trabajadores.

Por tipo de cláusula destacan las relativas a planes de formación, que benefician a un 27 por 100 de trabajadores y en menor medida, las que contemplan los permisos retribuidos para la formación y las ayudas de estudio al trabajador, que afectan respectivamente a un 15 por 100 y un 4 por 100 de asalariados.

Los Acuerdos Nacionales de Formación: elemento clave

Los Acuerdos Nacionales de Formación Continua (ANFC) referencian gran parte del contenido sobre formación de los acuerdos colectivos. En relación con esta cuestión, interesa recordar, también, la existencia de un conjunto de acuerdos sectoriales de formación que prácticamente cubren la totalidad del espectro productivo. La existencia de estos acuerdos sectoriales nacionales sobre formación continua, exime de que esta materia sea tratada en profundidad en la negociación colectiva de ámbito inferior.

Respecto de los planes formativos, la tipología de los convenios suele ser muy diversa, desde aquellos que establecen una auténtica reglamentación de todo lo relacionado con el plan: definición, elaboración, acciones a desarrollar... hasta los que se limitan a determinar una serie de principios programáticos, o a comprometer la adhesión a los Acuerdos Nacionales de Formación, o bien a repetir literalmente las previsiones del correspondiente Acuerdo Nacional Sectorial.

En cuanto a la participación de los representantes de los trabajadores en las acciones formativas, se articula, en unos casos, conforme a las previsiones acordadas al efecto por la negociación sectorial nacional que trata esta materia, en otros otorgando competencia al comité de empresa o delegados de personal, y en otros creando un órgano específico de formación con composición paritaria.

Previsión social complementaria

Un porcentaje elevado —el 74 por 100— de los convenios suscritos en 1998 incluyen amplios apartados sobre previsión social complementaria, lo que confirma la importancia que este tipo de derecho ha tenido tradicionalmente en la negociación colectiva.

En la mayor parte de los casos, se trata de mejoras directas de las prestaciones dispensadas por la Seguridad Social, así como de un conjunto de ventajas o beneficios sociales de la más diversa índole que quedan extramuros del ámbito de protección de aquélla.

Entre las primeras destaca por su reiterada presencia, el complemento de la prestación por incapacidad temporal, regulado en los convenios con una amplia casuística que abarca diferentes grados de intensidad. Le siguen en importancia los seguros concertados por las empresas a fin de garantizar el pago de capitales en beneficio de los trabajadores para cubrir riesgos de incapacidad permanente o muerte, derivados de contingencias profesionales o comunes. Junto a ellos, son frecuentes los premios e indemnizaciones por jubilación, sea ésta anticipada o a partir de los 65 años. Se trata de complementos de la acción protectora de la Seguridad Social que aparecen año tras año en los convenios colectivos.

La problemática de exteriorizar los compromisos

Más allá de estos previsibles contenidos convencionales, la negociación de 1998 tenía ante sí otros retos en materia de previsión social complementaria. De entre ellos destaca el de las fórmulas de instrumentación de los compromisos adquiridos por las empresas en materia de complementos de las pensiones del sistema público de Seguridad Social. Y, en especial, el tema de la necesaria exteriorización de aquellos compromisos sustentados en fondos o provisiones internas de las propias empresas, vía planes de pensiones o seguros colectivos de vida.

A la vista de los convenios colectivos de sector y empresa publicados en el BOE en el transcurso del año, se puede decir que esta cuestión no está mayoritariamente presente entre los contenidos de la negociación colectiva, pues pocos convenios se ocupan de ella en el ámbito de empresa, y casi ninguno en la negociación de ámbito

sectorial. De los convenios que la tratan, se desprende una diversidad de situaciones que es reflejo de la propia complejidad del tema en las distintas empresas.

De manera esquemática cabe realizar los siguientes comentarios: la mayoría de empresas y sectores agotan sus fórmulas de complementos de pensiones mediante el aseguramiento de los riesgos de la incapacidad permanente y de la supervivencia, a través de pólizas de seguros de vida y seguros de accidentes, que garantizan a los trabajadores beneficiarios indemnizaciones en forma de capitales asegurados para estas contingencias, mientras que, en relación con la jubilación, prevén premios o compensaciones en forma de pagos únicos. Sin embargo, en relación con aquellos casos en que se mantienen situaciones a extinguir según el régimen transitorio establecido por la Ley 30/1995, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, lo cierto es que se da una situación normativa marcada por la falta de desarrollo reglamentario de los aspectos de la exteriorización (condiciones que han de reunir los contratos de seguro y los planes de pensiones resultantes de las transformaciones), generadora de incertidumbre entre los sectores y agentes interesados. Incertidumbre que puede estar en el origen de la falta de un mayor desarrollo por la negociación colectiva de esta cuestión y que puede tocar próximamente a su fin con la previsible promulgación del Real Decreto que desarrollará aspectos pendientes de la Ley 30/1995, especialmente el régimen de adaptación mediante planes de pensiones o seguros de los compromisos adquiridos.

Otras cláusulas

La recogida de datos por parte de la Administración laboral, a partir de la cumplimentación de hojas estadísticas que acompañan al texto del convenio colectivo en el trámite de registro, ofrece información sobre las cláusulas que forman parte del contenido de la negociación colectiva y que, brevemente, se expone a continuación (cuadro II-37).

– Las cláusulas sobre empleo han mantenido en 1998 una tendencia creciente, tanto las que afectan a la creación de empleo, como aquellas otras referidas a la estabilidad en el empleo.

CUADRO II-37

CONVENIOS Y TRABAJADORES AFECTADOS POR CLÁUSULAS ESPECIALES POR ÁMBITO FUNCIONAL Y TIPO DE CLÁUSULA, 1998*

	Total			Convenios de empresa			Convenios de otro ámbito		
	Convenios	Trabajadores		Convenios	Trabajadores		Convenios	Trabajadores	
Cláusulas	número	Número	Porcentaje	número	Número	Porcentaje	número	Número	Porcentaje
Empleo	**1.623**	**4.137.189**	**59,3**	**1.143**	**474.287**	**69,9**	**480**	**3.662.902**	**58,2**
Creación neta empleo	114	380.238	5,4	95	63.016	9,3	19	317.222	5,0
Mantenimiento del empleo	277	717.389	10,3	221	126.862	18,7	56	590.527	9,4
Creación empleo por jubilación anticipada	379	1.367.221	19,6	214	64.235	9,5	165	1.302.986	20,7
Conversión temporal fijo	454	1.285.056	18,4	303	148.121	21,8	151	1.136.935	18,1
Otras sobre contratación	383	1.458.969	20,9	234	110.484	16,3	149	1.348.485	21,4
Movilidad geográfica	360	1.566.892	22,5	257	167.413	24,7	103	1.399.479	22,2
Movilidad funcional	546	1.429.612	20,5	430	223.450	32,9	116	1.206.162	19,2
Definición y funciones grupos profesionales	115	600.843	8,6	89	63.665	9,4	26	537.178	8,5
Otras relativas al empleo	56	176.277	2,5	40	8.423	1,2	16	167.854	2,7
Horas extraordinarias	**1.401**	**2.746.484**	**39,4**	**1.016**	**299.860**	**44,2**	**385**	**2.446.624**	**38,9**
Eliminación de horas extraordinarias	349	723.252	10,4	233	38.152	5,6	116	685.100	10,9
Reducción respecto año anterior	112	263.089	3,8	99	32.871	4,8	13	230.218	3,7
Reducción respecto al tope máximo legal	136	337.824	4,8	97	17.277	2,5	39	320.547	5,1
Otras	879	1.595.728	22,9	637	225.216	33,2	242	1.370.512	21,8
Jubilación	**1.781**	**3.408.427**	**48,9**	**1.224**	**354.686**	**52,3**	**557**	**3.053.741**	**48,5**
Complementos de prestaciones sociales	**2.807**	**4.537.737**	**65,1**	**2.073**	**561.761**	**82,8**	**734**	**3.975.976**	**63,2**
Formación profesional	**1.384**	**3.777.254**	**54,2**	**1.047**	**446.096**	**65,7**	**337**	**3.331.158**	**52,9**
Salud laboral	**2.906**	**3.870.295**	**55,5**	**2.291**	**594.259**	**87,6**	**615**	**3.276.036**	**52,1**
Actividad sindical	**2.281**	**4.899.074**	**70,3**	**1.682**	**544.515**	**80,2**	**599**	**4.354.559**	**69,2**
Otros temas objeto de negociación	**2.464**	**4.847.990**	**69,5**	**1.850**	**565.204**	**83,3**	**614**	**4.282.786**	**68,1**
No discriminación y prom. igualdad sexo	544	2.333.800	33,5	340	148.527	21,9	204	2.185.273	34,7
Indemnización por no renovación	247	1.615.651	23,2	65	15.159	2,2	182	1.600.492	25,4
Participación trabajadores en la organización del trabajo	483	1.088.072	15,6	409	172.844	25,5	74	915.228	14,5
Existencia salario mínimo convenio	749	2.457.524	32,3	529	162.527	23,9	220	2.294.997	36,5
Incentivos ligados a productividad	1.054	1.794.460	25,7	900	373.097	54,9	154	1.421.363	22,6
Incentivos de asistencia	1.004	1.463.722	21,0	769	249.957	36,8	235	1.213.765	19,3
Cláusula de salvaguarda	**1.536**	**3.737.145**	**53,6**	**1.033**	**328.408**	**48,4**	**503**	**3.408.737**	**54,2**
Total	**3.776**	**6.972.219**	**100,0**	**2.683**	**678.630**	**100,0**	**1.093**	**6.293.589**	**100,0**

* Convenios registrados hasta el 31 de diciembre de 1998.

Fuentes: MTAS, *Estadística de Convenios Colectivos* y *Boletín de Estadísticas Laborales*.

En concreto un 43 por 100 de los convenios registrados en 1998, que afectan a un 59 por 100 de trabajadores, introducen en su articulado alguna cláusula relativa al empleo. Especialmente significativo es el crecimiento que han experimentado las cláusulas sobre conversión de empleo temporal en fijo, que afectó, en 1998, a un 18,4 por 100 de trabajadores, frente al 9,9 por 100 en 1997. Crecimiento derivado, fundamentalmente en los convenios sectoriales, de la firma del AIEE que señalaba la necesidad de establecer, en los convenios colectivos, las condiciones de conversión de contratación temporal en fija a partir del 17 de mayo de 1998. Sin embargo, y a pesar del fuerte crecimiento de estas cláusulas, de los datos de evolución de la contratación indefinida a partir de la entrada en vigor de la plasmación legal del AIEE, se desprende una importante caída de las conversiones a partir de mayo de 1998, que podría ser explicada, en parte, por la insuficiencia de la introducción de cláusulas de conversión en convenios, con anterioridad al 17 de mayo de 1998, con independencia de la previsible disminución de la bolsa de temporalidad existente el 17 de mayo de 1997.

Por otra parte se registran compromisos de creación neta de empleo y mantenimiento del mismo, en un porcentaje de convenios que afectan a un 5,4 por 100 y un 10,3 por 100 respectivamente, de trabajadores cubiertos, elevándose esos porcentajes al 19,6 por 100 en las previsiones de creación de empleo por jubilaciones anticipadas.

– Las competencias y facultades de los representantes de los trabajadores han sido reguladas a través de las cláusulas sindicales en el 60 por 100 de los convenios, vinculando al 70 por 100 de los trabajadores, cifras algo inferiores a las ofrecidas en 1997 —un 61 por 100 y un 76 por 100, respectivamente.

3.2.4. **Negociación colectiva en la Administración del Estado**

En noviembre de 1998, con la firma del Ministro para las Administraciones Públicas y de los representantes de CCOO, UGT, CSI-CSIF, ELA-STV y CIG del acuerdo de la Mesa General de la Función Pública sobre el Convenio Único para el personal laboral de la Administración General del Estado, se pone fin a una atomi-

zación y dispersión de la negociación colectiva en el sector, que suponía la existencia de 53 convenios colectivos que regulaban las condiciones laborales de cerca de 100.000 trabajadores.

La firma del citado convenio, además de dar respuesta a una histórica reivindicación sindical, establece un marco homogéneo de relaciones laborales para el personal laboral de la Administración General del Estado, tanto en lo que se refiere a derechos y obligaciones como a condiciones de empleo y retribuciones.

Por fin el convenio único

No cabe duda de que la existencia de un elevado número de convenios colectivos en la Administración General del Estado, constituía una de las trabas más importantes para una gestión eficiente de los recursos humanos. Por ello, merece especial valoración el convenio suscrito en cuanto comporta una importante simplificación de la gestión de personal, facilitando los procesos de planificación de las políticas de empleo y de retribuciones.

Desde la perspectiva de los trabajadores, el convenio único se convierte en el punto de partida para mejorar las condiciones laborales y salariales de los empleados públicos.

En una apretada síntesis del Convenio, cabría apuntar como contenidos más destacados los siguientes:

– Ámbito de aplicación y vigencia: afecta al personal laboral de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos, Administración de Justicia, Administración de la Seguridad Social, INSALUD, INAEM, Consejo de Seguridad Nuclear y Agencia de Protección de Datos. El Convenio tiene efectos económicos desde el 1 de enero de 1999, extendiéndose hasta el 31 de diciembre del 2000.

– Se establece un sistema de clasificación profesional con ocho niveles retributivos y once áreas funcionales que agrupan las 2.413 categorías hasta el momento existentes.

– En cuanto al régimen retributivo, se garantiza un salario mínimo, equiparándolo a los mínimos establecidos para los funcionarios. Se priman los conceptos salariales básicos, pasando una gran parte de los complementos salariales,

actualmente existentes, a dicho concepto retributivo. La antigüedad percibida hasta el 31 de diciembre de 1998 se garantiza por la creación de un complemento personal revalorizable automáticamente. Asimismo, a partir del 1 de enero de 1999, todo el personal temporal tendrá derecho a cobrar antigüedad.

– En materia de tiempo de trabajo se estipula la reducción de la posibilidad de realización de horas extraordinarias a un máximo de 60 anuales, ampliándose, por otra parte, en diez minutos el descanso diario.

– Se mejora sustancialmente el sistema de provisión de vacantes y promoción, contemplándose concursos permanentes y abiertos por departamentos ministeriales y un concurso interdepartamental al año. Además, se acuerda la exclusión de la utilización de Empresas de Trabajo Temporal para la cobertura de puestos de trabajo en todo el ámbito del convenio.

– El régimen disciplinario se homologa con el que rige para el personal funcionario.

– Por último, la administración del convenio se articula mediante la distribución de competencias entre Comisión Paritaria Central, la de Clasificación, la de Igualdad de oportunidades y las Subcomisiones de Departamento y Organismo.

4. POLÍTICAS DE EMPLEO

4.1. En un marco europeo de acción

Siguiendo el esquema planteado en el Consejo de Luxemburgo de 1997, el año 1998 ha sido el primero en cuanto a la puesta en práctica de la estrategia común para el empleo definida en el mismo. El procedimiento establecido en aquella cumbre extraordinaria se basa en la prioridad en cuanto a la creación y el mantenimiento del empleo en la Unión Europea, con un compromiso por parte de los Estados miembros para la coordinación de sus políticas macroeconómicas, la movilización de las políticas comunitarias para la creación de empleo y la coordinación de sus políticas de empleo basadas en orientaciones nacionales comunes.

En este marco, se definió un procedimiento de acción en el cual se determinaron unas directrices generales para el empleo que los distintos países están aplicando a su realidad nacional, ajustadas a cuatro pilares básicos: (1) mejorar la capacidad de inserción profesional o la empleabilidad, (2) desarrollar el espíritu de empresa, (3) fomentar la capacidad de adaptación de trabajadores y de empresas y (4) reforzar la política de igualdad de oportunidades. Los Planes de Acción para el Empleo de los distintos países suponen la traducción práctica de las directrices para el empleo a la realidad nacional.

Desde la puesta en marcha del proceso de Luxemburgo y tras el establecimiento de las directrices para 1998, los Estados miembros presentaron sus Planes de Acción al Consejo y a la Comisión en abril de 1998. A continuación, la Comisión presentó una evaluación conjunta de los Planes de Empleo[41] y ésta se sometió a un proceso de consulta en posteriores reuniones del Consejo. En el Consejo de Cardiff de junio de 1998, se analizó la evolución de las directrices en la práctica y se sugirieron modificaciones y mejoras para el fortalecimiento de la estrategia en algunas áreas. A finales de julio, los Estados miembros presentaron informes de progreso de sus respectivos Planes de Empleo, que sirvieron de base para el análisis conjunto de las actuaciones llevadas a cabo, y que junto con otra información, han contribuido al proceso de revisión en el intercambio de ideas, de mejores prácticas, para las directrices del año 1999.

La política de empleo pasa a primer plano

El análisis conjunto de los Planes de los distintos Estados miembros, reflejado en el Informe Conjunto sobre el Empleo 1998, apunta que a lo largo del año se han logrado algunos avances a la luz de la nueva estrategia. Se ha elevado la importancia de la política de empleo en un marco europeo integrado y se ha producido un compromiso de los Estados miembros de contribuir a la mejora de la situación mediante el cumplimiento de los objetivos establecidos. Igualmente, se ha conseguido una participación considerable de los distintos agentes implicados en la preparación de los Planes de Empleo. Asimismo, se ha logrado institucionalizar las actuaciones destinadas a la mejora de la situación del desempleo en todos los Estados miembros.

[41] Comisión Europea, *De las directrices a la acción. Los Planes Nacionales de Empleo*, Comunicación de la Comisión de 15 de mayo de 1998.

No obstante, también se han puesto de manifiesto algunas dificultades y problemas del proceso, como la complejidad que supone el gran número de participantes, tanto en la Unión Europea como en los países implicados, las dificultades de coordinación entre los mismos, la inexistencia de indicadores apropiados para el seguimiento y la evaluación, los cortos plazos para la preparación de los Planes Nacionales de Empleo o la dificultad de traducir políticas de empleo a presupuestos.

Mucha diversidad entre los distintos planes de empleo

Los Planes de Empleo Nacionales, que suponen la aplicación práctica de las *directrices para el empleo* a la realidad nacional según el procedimiento establecido en el nuevo Título de Empleo del Tratado de Amsterdam, son muy diversos, lo que hace difícil cualquier conclusión global al respecto. Por una parte, no ha sido posible hacer una evaluación comparada del gasto al no encontrarse información presupuestaria para todos los países. Solamente España y Francia presentaron información global que apuntaba un gasto de 1,2 por 100 y 1,4 por 100 del PIB, respectivamente, destinado a sus Planes de Empleo. El resto de los países no aportaron información concreta acerca de sus compromisos presupuestarios, aunque algunos lo hicieron en relación a gastos destinados a actuaciones específicas.

Por otra parte, con relación a los cuatro pilares de acción, son muchas y diversas las medidas definidas en los Planes de Empleo Nacionales, aunque una visión comparada apunta que se ha avanzado y que la información es más transparente en la evaluación que en los propios Planes Nacionales.

La lucha contra el desempleo juvenil, en primera línea

Ha sido en las actuaciones destinadas al primer pilar, especialmente en la lucha contra el desempleo juvenil, donde la mayor parte de los Estados miembros han tomado medidas. En cambio, las actuaciones para fortalecer el desarrollo del espíritu empresarial, que pueden suponer cambios legislativos o modificaciones presupuestarias o de los sistemas impositivos, son procesos que pueden ser lentos y largos, y por tanto donde se encuentran menos medidas. Sin embargo, han cobrado fuerza las actividades de búsqueda de nuevos yacimientos de empleo en servicios, las de economía social y las actividades ligadas al territorio. En cuanto al fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las

empresas, se advierten avances en la negociación colectiva y en la legislación laboral de los distintos países, fruto del desarrollo del diálogo social y de las cambiantes necesidades del mercado de trabajo. El último eje ha contribuido a mejorar la percepción de la importancia de la igualdad de oportunidades, si bien los contenidos de las propuestas han sido excesivamente modestos y adolecen de actuaciones integrales.

4.2. Actuaciones en materia de empleo en España

El Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España supone la traslación práctica de las directrices establecidas en el Consejo de Luxemburgo, tanto en estructura como en contenidos, traducidas a la realidad del mercado de trabajo español. Se concreta en diferentes medidas de política económica, social y laboral, conformando la política de empleo: contiene objetivos, medidas e información relativa a los recursos económicos destinados a algunas actuaciones, a los actores implicados en las mismas y al calendario de su puesta en marcha, y también incluye observaciones acerca del contexto socioeconómico en que las mismas se deben adoptar.

Resultados difícilmente evaluables

La valoración de los efectos del Plan sobre la creación de empleo es difícil, por cuanto no se pueden calibrar las causas de la positiva evolución del mercado de trabajo a lo largo de 1998, que puede ser debida al crecimiento económico experimentado y a las positivas expectativas que ello implica en la creación de empleo en mayor medida que al Plan. También cabe señalar que si bien algunas medidas pueden tener efectos a corto plazo, como puede ser el caso de la incentivación de la contratación o las reformas fiscales, los efectos de otras como la formación pueden tardar más tiempo en ponerse de manifiesto, lo que también dificulta la evaluación de los resultados. Todo ello no es óbice para resaltar que en el año 1998, como ya se ha reflejado en el apartado II.2. sobre el panorama general del empleo, ha crecido el empleo, disminuido el paro y aumentado el número de afiliaciones a la Seguridad Social. En todo caso, la aprobación del Plan no ha contado con el apoyo de las organizaciones sindicales.

CUADRO II-38
DIRECTRICES DEL PLAN DE ACCIÓN PARA EL EMPLEO, 1998

Pilar 1: mejorar la capacidad de inserción profesional	
Directrices 1 y 2	Combatir el desempleo juvenil y prevenir el paro de larga duración
Directriz 3	Sustituir medidas pasivas por medidas activas
Directriz 4	Se insta a los interlocutores sociales a llegar a acuerdos que favorezcan la empleabilidad
Directriz 5	Desarrollar posibilidades de formación permanente
Directriz 6	Mejorar la eficacia de los sistemas escolares
Directriz 7	Dotar a los jóvenes de mayor capacidad de adaptación creando o desarrollando sistemas de aprendizaje
Pilar 2: desarrollar el espíritu de empresa	
Directriz 8	Reducir los costes generales y las cargas administrativas de las empresas, fundamentalmente de las Pymes
Directriz 9	Fomentar el trabajo por cuenta propia y la creación de las Pymes
Directriz 10	Creación de puestos de trabajo a nivel local. Desarrollo de la Economía Social
Directriz 11	Régimen fiscal más favorable al empleo
Directriz 12	Reducir los tipos del IVA sobre los servicios intensivos en mano de obra
Pilar 3: fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas	
Directriz 13	Acuerdos para modernizar la organización del trabajo y de las formas de trabajo
Directriz 14	Tipos de contratos más adaptables
Directriz 15	Reconsiderar las trabas que dificultan la inversión en recursos humanos y ofrecer incentivos fiscales o de otra índole para el desarrollo de la formación en la empresa
Pilar 4: reforzar la política de igualdad de oportunidades	
Directriz 16	Combatir la discriminación entre hombres y mujeres
Directriz 17	Conciliar la vida laboral con la vida familiar
Directriz 18	Reincorporación a la vida activa
Directriz 19	Favorecer la inserción de los minusválidos en el trabajo

Fuente: Plan de Acción para el Empleo del Reino de España, 1998.

4.2.1. **Pilar 1: mejorar la capacidad de inserción profesional**

Uno de los principales objetivos del Plan Nacional de Acción para el Empleo es favorecer la formación de jóvenes y desempleados desde todos los ámbitos, tanto educativos como laborales. Las líneas prioritarias de actuación son facilitar formación a menores de 25 años y favorecer el acceso al empleo a mayores de 25 años, aunque también pueden ser beneficiarios de cursos de

formación ocupacional. Para ello se consideró necesario, por una parte, el seguimiento personalizado y el apoyo a todos los demandantes de empleo no ocupados, permitiendo fijar el itinerario profesional más adecuado a sus requisitos o necesidades, y por otra, la cooperación entre las Administraciones Públicas y Entidades que gestionan políticas activas de empleo en un mismo territorio, para evitar la repetición de acciones sobre una misma persona. El colectivo de demandantes de empleo no ocupados, determinado como posible beneficiario de las actuaciones del Plan, ascendió a 2.610.000 personas en 1998, y según datos del MTAS, en el servicio público de empleo se han realizado 2.670.000 entrevistas, que han servido para orientar y determinar los itinerarios profesionales adecuados a la inserción y para una mejor programación del Plan de 1999.

Entre los objetivos prácticos del Plan se estableció ofrecer una actuación de formación, trabajo u orientación individualizada a los jóvenes y adultos antes de haber permanecido 5 y 11 meses en situación de desempleo, respectivamente, además del 20 por 100 de las personas que ya hubieran superado la duración estipulada, sin olvidarse de las personas con discapacidad, con independencia de su tiempo de desempleo.

Las actuaciones realizadas en cumplimiento de las directrices 1 y 2 han sido variadas, e incluyen además de formación, formación combinada con empleo, el empleo subvencionado, las acciones intensivas en orientación y la contratación de técnicos para la promoción del empleo. Según la evaluación del Plan elaborada por la

CUADRO II-39
DEMANDANTES DE EMPLEO Y ACCIONES REALIZADAS, 1998

Acciones	Jóvenes < 25 < 6 meses como demandantes	Adultos > 25 < 12 meses como demandantes	20% adultos > 6 meses como demandantes	20% adultos >12 meses como demandantes	Discapacitados	Total
Objetivo	309.000	416.000	51.000	176.000	40.000	992.000
Realizado	338.073	558.878	337.367		38.860	1.296.307

Fuente: MTAS, *Plan de Empleo y Evaluación del Plan de Acción para el Empleo, 1998.*

Secretaría General de Empleo[42], se han superado los objetivos en más de un 30 por 100, con un total de 1.296.000 acciones de inserción (cuadro II-39), realizadas entre el INEM y las Comunidades Autónomas, con un presupuesto de 279.359 millones de pesetas en 1998[43].

Como estaba previsto, las actuaciones dirigidas a los jóvenes se han destinado en mayor proporción a la formación ocupacional. En cambio, tres de cada cuatro mayores de 25 años han participado en programas de empleo de interés social, con objeto de garantizar su inserción laboral, si bien también se han visto beneficiados de la orientación profesional individualizada y de los Programas de Promoción de la actividad económica. Ha sido mayor la proporción de mujeres que se han visto beneficiadas, que han participado en un 52 por 100 de las acciones realizadas, especialmente en formación ocupacional, en acciones de orientación profesional individualizadas y también en el programa de apoyo al autoempleo.

La sustitución de políticas pasivas de empleo por políticas activas abarca la mayor parte de las acciones incluidas en el Plan, especialmente en este Pilar 1, e implica la sustitución de las prestaciones asistenciales por actuaciones que aproximen a los desempleados a la realidad del mercado de trabajo, mediante formación, apoyo al empleo, orientación profesional u otras acciones. Entre estas políticas se ha situado la incentivación a la contratación estable de colectivos con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo (consistentes en bonificaciones sobre las cuotas a la Seguridad Social, además de los incentivos que establezcan las Comunidades Autónomas), el nuevo programa mixto Talleres de Empleo[44], el cual combina, en el marco de los nuevos yacimientos de empleo de interés social, acciones de formación-empleo para

---

[42] Se ha utilizado un borrador de primeros resultados de la evaluación del Plan de Empleo de 1998 efectuada en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Evaluación general del Plan Nacional de Acción para el Empleo 1998), por lo que los datos no son definitivos.

[43] El gasto se ha repartido de la siguiente forma: 74.506 millones previstos por el Fondo Social Europeo, 159.343 millones del INEM y 45.510 millones (16 por 100) provenientes de los presupuestos de las Comunidades Autónomas.

[44] Real Decreto 282/1999, de 22 de febrero, por el que se establece el programa de talleres de empleo. Orden de 9 de marzo de 1999, por la que se desarrolla el Real Decreto 282/1999, de 22 de febrero, por el que se establece el programa de Talleres de Empleo, y se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas a dicho programa.

desempleados mayores de 25 años, promovidas por Entidades sin ánimo de lucro, programas de Escuelas-Taller, con 715 centros funcionando y 26.657 alumnos en el año 1998[45], formación profesional y empleo de interés social, la territorialización de los servicios de empleo y un plan de choque previsto para 100 municipios muy afectados por el desempleo. El cambio entre políticas activas y pasivas ha sido considerable, pues si bien en 1996 se destinó el 15 por 100 del presupuesto del INEM al mismo, en 1998 ha alcanzado el 25 por 100 y se espera que para 1999 supere el 32 por 100, y, todo ello, según el Ministerio, sin disminuir la protección de los desempleados.

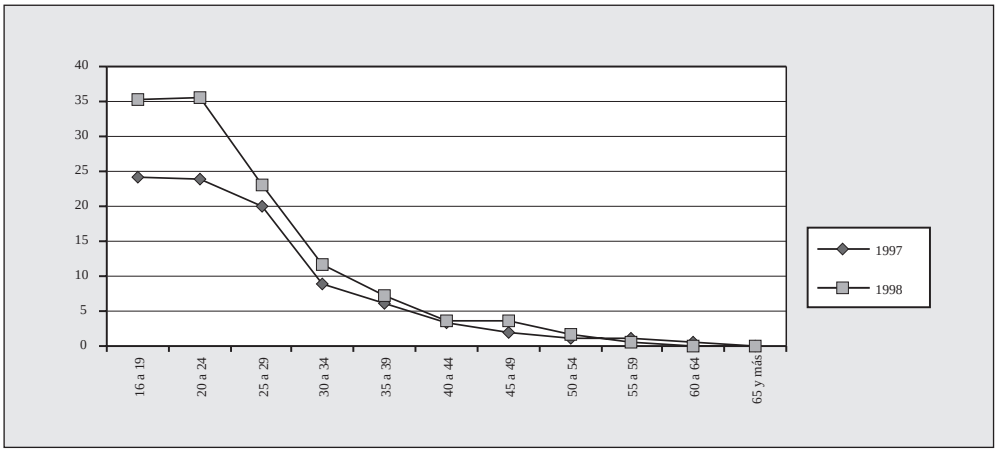
Difícil coordinación entre los tres subsistemas de formación profesional

Otro de los objetivos del Plan de Empleo es desarrollar acuerdos que fomenten la empleabilidad, y en esa línea destaca la aprobación del Nuevo Programa Nacional de Formación Profesional en marzo de 1998. El Programa consolida un sistema de formación profesional, con medidas destinadas a unificar y fortalecer sus distintas vertientes: la formación profesional reglada en el ámbito educativo, la ocupacional para personas desempleadas, y la continua para trabajadores ocupados. Supone un esfuerzo para favorecer una mayor capacidad de adaptación continua de jóvenes, desempleados y trabajadores ocupados a las cambiantes necesidades del mercado de trabajo, conectando las acciones formativas con la lucha contra el desempleo y estrechando la relación entre la empresa y la formación, con la generalización de las prácticas profesionales. No obstante, los tres subsistemas aún transitan por vías independientes, y su interrelación parece difícil. El intento de unificar las titulaciones de formación profesional de las distintas ramas bajo un Sistema Nacional de Cualificaciones puede verse favorecido por la reciente aprobación en 1999 de la creación del Instituto Nacional de Cualificaciones, que podrá contribuir a un mejor ajuste entre la oferta formativa y la demanda del mercado de trabajo.

Es en la formación profesional donde se concentran la mayoría de las medidas del Pilar 1, pues, como ya se ha puesto de manifiesto en los párrafos anteriores, las diversas directrices suponen la realización de cursos formativos, dentro de las distintas ramas de la formación profesional.

[45] Datos a 30 de septiembre de 1998. INEM, *Perfil del Usuario*, 1998.

GRÁFICO II-20
PARADOS QUE SIGUEN ALGÚN CURSO POR GRUPOS DE EDAD, 1997-1998
(Porcentajes sobre el total de parados en cada grupo de edad; medias anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

Los desempleados se forman cada vez más

En este sentido, la formación ocupacional destinada a personas desempleadas ha ofrecido cursos, a través del INEM, en 1998 a 106.210 alumnos, con prácticamente la misma proporción entre hombres y mujeres. Como se puede percibir en el gráfico II-20, ha crecido el número de personas desempleadas que siguen cursos en el año 1998, y este aumento ha sido especialmente fuerte para las personas más jóvenes, de los 16 a los 29 años. El objetivo para la mayor parte es la preparación profesional inicial, seguido por otro tipo de objetivos no especificados. Pero además, se perciben cambios paulatinos en la evolución del perfil de los parados. Siguen teniendo un nivel educativo inferior a la población activa, pero va creciendo ligeramente el número de universitarios y el número de titulados en educación secundaria que son parados y de ellos son más los que siguen cursos formativos.

2 de cada 3 parados que siguen cursos logran emplearse

Por otro lado, el INEM continúa realizando un seguimiento de alumnos formados y su trayectoria profesional tras la finalización de los cursos, que apunta que en este año, la tasa de inserción ha mejorado ligeramente frente al año anterior: si en 1997 la tasa fue de 64,2 por 100, en 1998 ésta ascendió a 66,6 por 100. Por familias profesionales, las de construcción y las del sector industrial fueron las que presentaron mejores resultados, si bien fue la de servicios donde más alumnos se

formaron. Las ramas de transporte y comunicaciones, la de fabricación de equipos mecánicos, la de industria pesada y construcciones metálicas y la de minería y primeras transformaciones obtuvieron todas tasas de inserción superiores al 80 por 100 (cuadro II-40). El tipo de contratación de los alumnos muestra que más de tres de cada cuatro alumnos se colocaron con contratos de obra y servicios, eventuales por circunstancias de la producción, o con un contrato a tiempo parcial, todos ellos con contratos temporales. En cambio, los contratos en prácticas y aprendizaje solamente se realizaron para el 5 por 100 de los alumnos, mientras que los contratos de duración indefinida solamente se celebraron para el 2 por 100 de los alumnos. Por otro lado, la información cualitativa apunta que de los que encontraron un empleo, más de la mitad no tenía relación con la especialidad cursada. En esta misma línea, el seguimiento de un grupo de control señala que los demandantes que reciben formación se colocan un 12,5 por 100 más que los que no la reciben, con diferencias más altas para las mujeres, los mayores de 25 años o los formados con experiencia laboral previa al curso[46].

Según la Encuesta de Población Activa, la formación destinada a trabajadores ocupados se ha mantenido estable en cuanto a la proporción de los mismos que siguen cursos, que se sitúa en un 4 por 100 del total, más de medio millón de trabajadores en media trimestral. Estos datos muestran un cambio en el tipo de cursos que se realizan, pues si bien antes de 1992 se realizaban más cursos reglados, como los estudios universitarios, o cursos de técnicos profesionales medios o superiores, y estudios secundarios, en la actualidad más del 40 por 100 realizan cursos de otro tipo, entre los que se encuentran los impartidos en academias o similares, en el centro de trabajo, en una empresa o a distancia. Los trabajadores que están obteniendo más beneficios son los que están situados en ocupaciones de nivel alto, entre los que se encuentran los técnicos y profesionales, los empleados administrativos, los trabajadores de servicios de restauración, personales y vendedores de comercio. En cambio, los trabajadores cualificados en agricultura y pesca, en industrias manufactureras, construcción y minería y trabajadores no cualificados están recibiendo menos cursos formativos. Asimismo, según los objetivos de los alumnos (cuadro II-41), la principal razón aducida para

[46] Estos datos se refieren a los alumnos que se formaron en 1996 y se colocaron en 1997, ya que son los últimos disponibles para esta materia en *Información sobre el mercado de trabajo. Resumen anual del Observatorio Ocupacional, 1997*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

CUADRO II-40
ALUMNOS DEL INEM PARADOS FORMADOS Y COLOCADOS POR FAMILIA PROFESIONAL, 1996-1998
(Número de alumnos anual y porcentaje de los colocados en el año siguiente)

Sector/familia profesional	1997			1998		
	Formados en 1996	Colocados en 1997	Tasa de inserción	Formados en 1997	Colocados en 1998	Tasa de inserción
Sector servicios	**65.147**	**40.132**	**61,6**	**84.977**	**55.932**	**65,8**
Administración y oficinas	21.857	12.657	57,9	27.663	17.233	62,3
Comercio	5.303	3.647	68,8	6.743	4.942	73,3
Docencia e investigación	1.842	1.187	64,4	2.848	1.799	63,2
Información y manifestaciones artísticas	696	425	61,1	967	615	63,6
Sanidad	3.500	2.079	59,3	3.899	2.496	64,0
Servicios a la comunidad y personales	4.412	2.661	60,3	5.779	3.802	65,8
Servicios a las empresas	19.559	11.757	60,1	26.690	17.225	64,5
Transportes y comunicaciones	3.506	2.642	75,4	4.585	3.712	80,9
Turismo y hostelería	4.472	3.077	68,8	5.803	4.108	70,8
Industria	**18.699**	**13.162**	**70,4**	**23.873**	**17.699**	**74,1**
Artesanía	339	145	42,7	350	167	47,7
Automoción	2.707	1.953	72,1	3.031	2.308	76,1
Fabricación de equipos mecánicos	1.337	1.011	75,6	1.945	1.579	81,2
Industrias agroalimentarias	1.210	848	70,1	1.723	1.240	71,9
Industrias gráficas	502	277	55,2	782	472	60,4
Industria pesada y construc. metálicas	2.190	1.762	80,2	2.931	2.513	85,7
Industrias químicas	690	485	70,3	1.041	742	71,3
Industria textiles, piel y cuero	1.363	697	51,1	1.516	769	50,7
Industrias de madera y corcho	1.096	674	61,5	1.604	1.051	65,5
Minería y primeras transformaciones	190	177	93,2	275	250	90,9
Montajes e instalaciones	4.119	3.024	73,4	5.223	3.972	76,0
Mantenimiento y reparación	2.886	2.062	71,4	3.342	2.561	76,6
Producción, transformación y distribución de energía y agua	70	47	67,1	110	75	68,2
Construcción	**5.748**	**4.148**	**72,2**	**6.953**	**5.334**	**76,7**
Edificación y Obras Públicas	5.748	4.148	72,2	6.953	5.334	76,7
Agrario	**3.039**	**1.852**	**60,9**	**3.039**	**1.979**	**64,3**
Agraria	3.039	1.852	60,9	3.080	1.979	64,3
Pesca y acuicultura						
Total	**92.633**	**59.294**	**64,0**	**94.969**	**63.245**	**66,6**

Fuente: Datos facilitados por la Subdirección General de Informática y Estadística del INEM.

la realización de los cursos, aparte de objetivos no identificados, fue la de obtener una preparación inicial, seguida de la actualización de conocimientos, proporción esta última que no ha mejorado en los últimos años. Esta situación podría indicar que los sistemas formativos iniciales no preparan adecuadamente para la entrada al mercado de trabajo.

CUADRO II-41

POBLACIÓN OCUPADA QUE CURSA ESTUDIOS POR OBJETIVOS, 1997-1998

(Porcentajes de cada objetivo en el total de ocupados que cursa estudios, segundos trimestres)

Objetivos	1997			1998		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Proporcionar una preparación profesional	27,3	28,0	26,6	28,4	28,4	28,5
Actualización de conocimientos	24,2	23,0	25,5	20,2	20,2	20,1
Preparación de un ascenso	2,7	3,2	2,2	2,3	2,8	1,8
Preparación de un cambio en la actividad o profesión	9,6	10,5	8,6	10,4	10,6	10,2
Otros objetivos	36,2	35,2	37,2	38,7	38,0	39,5

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

En cuanto al número de trabajadores que ha seguido cursos a través de las actividades financiadas por la Fundación para la Formación Continua (FORCEM), han sido 1.335.477 los participantes en actuaciones de formación a lo largo del año 1998. Por tipo de curso, los más numerosos han sido los de informática, que siguió el 24,5 por 100 de los trabajadores; ventas, 11,4 por 100; técnicas de dirección, 8 por 100; y calidad, 7 por 100. De todos los trabajadores formados, el 45 por 100 fueron trabajadores cualificados, mientras que el 21 por 100 fueron no cualificados, un 16 por 100 fueron técnicos, un 11,4 por 100 mandos intermedios, y un 6,5 por 100 directivos. Todo ello a través de la FORCEM mediante la cual se han encauzado 63.500 millones de pesetas para 3.596 planes destinados en 1998 a cursos de formación continua.

Menos alumnos en la formación profesional reglada

Por lo que se refiere a la formación profesional reglada para alumnos inmersos en el sistema educativo, en el año 1998 se encuentran menos alumnos que en años anteriores, con 634.000 en el curso 1997-1998 frente a 878.000 en el curso 1993-1994 (cuadro III-5). Según el Consejo Escolar de Estado, este descenso de la población estudiantil se ha producido en parte por la heterogeneidad en los ritmos de implantación de la nueva formación profesional, que tiene un calendario de aplicación progresivo desde el curso 1996-1997 hasta su generalización en el curso 2000-2001, y por ello coexisten tres planes de estudio distintos en materia de formación profesional. Ello está induciendo a confusión y rechazo, por lo que es necesario implantar con brevedad la totalidad de los Ciclos Formativos de la LOGSE.

No obstante, su tasa de ocupación va mejorando, y se ha situado por encima de la de las personas que tienen estudios secundarios generales (cuadro III-9), pero las posibilidades que tienen los graduados de estas enseñanzas aún son inferiores a la media de ocupación, por lo que se hace evidente la necesidad de aproximar estas enseñanzas a las necesidades del mercado de trabajo. La lenta y paulatina puesta en marcha de las enseñanzas profesionales diseñadas por la LOGSE puede estar contribuyendo a esta situación.

Los objetivos son dotar a los jóvenes de mayor capacidad de adaptación —y para ello se pretende realizar una revisión continua y actualizada del catálogo de titulaciones de formación profesional—; incrementar las acciones de orientación profesional y ampliar cualitativa y cuantitativamente las medidas de acompañamiento previstas hasta la inserción laboral de los jóvenes que cursan formación profesional específica. En este sentido, se debe dar más apoyo y desarrollo a los módulos de Formación y Orientación Profesional, tanto en profesorado como en implantación generalizada para todos los alumnos de FP. En lo que se refiere a las prácticas en empresas, que se han establecido como obligatorias en las nuevas enseñanzas de formación profesional, la FCT (Formación en Centros de Trabajo), aún no se han generalizado y no se está cumpliendo con su obligatoriedad. Se encuentran problemas con relación a su regulación básica. Además, aunque el número de empresas colaboradoras ha ido aumentando, aún son insuficientes para la totalidad de los alumnos y la implicación de las administraciones educativas en la búsqueda de empresas es escasa, quedando en manos del voluntarismo del profesorado y de las propias empresas. En el curso 1996, fueron 15.867 las empresas colaboradoras, con un total de alumnos de 33.749 alumnos. Estas prácticas son una pieza integral de la formación profesional reglada, y se deberían establecer de tal manera que hubiese flexibilidad de horario para que todos los alumnos pudieran aprovecharse de las mismas.

Otras medidas previstas para mejorar las perspectivas de empleo desde el sistema escolar, son los Programas de garantía social dirigidos a jóvenes de entre 16 y 21 años que no han alcanzado los objetivos mínimos de enseñanza obligatoria, ampliando la oferta para jóvenes de entre 18 y 24 años, y desarrollando acciones de

educación de adultos. Estas medidas se han traducido en diversas actuaciones de iniciación profesional, talleres profesionales desarrollados por entidades privadas sin fines lucrativos para grupos especialmente desfavorecidos, programas de formación-empleo desarrollados por Entidades Locales, Asociaciones Empresariales o entidades privadas sin fines de lucro, programas para personas con discapacidad, o planes de inserción laboral para los más desfavorecidos. El número de alumnos matriculados en los programas de garantía social impartidos por el MEC ha ido aumentado en los últimos años: en el curso 1995-1996 había 14.000 alumnos y en este último curso 1997-1998 estaban matriculados ya 24.300 alumnos, de los cuales la mayor parte estaba en Andalucía, Castilla y León, País Vasco y Madrid.

4.2.2. **Pilar 2: desarrollar el espíritu de empresa**

Este Pilar contiene una serie de directrices destinadas a favorecer el marco de actuación de las empresas y así estimular la creación y el mantenimiento del empleo. Teniendo en cuenta que las Pymes están consideradas como motor del crecimiento económico, ya que suponen el 99,6 por 100 del total de las empresas y contratan al 64 por 100 de los ocupados asalariados, el Plan estableció como prioritarias las actuaciones dirigidas a flexibilizar su entorno fiscal, financiero y administrativo, y propuso facilitar la creación y gestión de empresas a través de medidas de simplificación administrativa, de información y asesoramiento, y de apoyo financiero para su constitución.

En esa línea, el programa contemplaba una iniciativa denominada "Primer empleo", para fomentar la contratación de un primer empleado por los aproximadamente 1,9 millones de autónomos y profesionales sin asalariados existentes en España.

Incentivos fiscales a las Pymes

Por otro lado, se ha modificado el tratamiento fiscal, fijando incentivos fiscales que contemplan la modificación del cómputo del personal asalariado en el sistema de módulos[47]. Se ha buscado

[47] No se computan los asalariados sujetos a la nueva contratación indefinida, se computan como una persona asalariada el cónyuge y los hijos del titular, se computan al 60 por 100 los menores de 19 años y los contratos de formación, y se incluyen coeficientes reductores por creación de empleo en el cálculo del rendimiento neto minorado.

también la agilización de los trámites administrativos en la constitución y gestión de empresas, reformando la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, y se ha establecido la "ventanilla única" para la intercomunicación de los registros de las Administraciones Públicas, para reducir trámites y plazos en la creación de empresas. Se espera que ello sea la base para un sistema informatizado de apoyo para el cumplimiento de todos los trámites administrativos para Pymes. Asimismo, está en proceso de elaboración un Anteproyecto de Ley Concursal para facilitar los procesos de cierre o reestructuración de una empresa.

Entre las medidas financieras se estableció la Línea Pyme del Instituto de Crédito Oficial, línea de crédito preferente para las Pymes destinada a la innovación tecnológica y financiación a largo plazo de nuevas inversiones productivas. Ésta ha encauzado 300.000 millones, con un importe medio de 12,7 millones de pesetas, a préstamos para 16.000 empresas en las zonas Objetivo 1. Asimismo, se pretende establecer un nuevo marco regulador de las Sociedades de Garantía Recíproca y de Reafianzamiento, y facilitar las condiciones de financiación de las empresas a través de instituciones de inversión colectiva y de los mercados de capital riesgo. Para ello, se ha aprobado una Ley de Entidades de Capital Riesgo y el Proyecto de Ley de Instituciones de Inversión Colectiva está en proceso de elaboración y ha sido objeto de Dictamen por este Consejo.

A pesar del apoyo al trabajo por cuenta propia, éste no aumenta

En este Pilar 2 se ha buscado también el apoyo al trabajo por cuenta propia y a la creación de nuevas Pymes, apoyando el establecimiento como trabajadores autónomos, y la viabilidad de los nuevos negocios, mediante asistencia técnica para estudios de viabilidad, auditoría y asesoramiento; se ha previsto una subvención para garantizar unos ingresos mínimos durante el inicio de la actividad como trabajador por cuenta propia hasta un máximo de 500.000 pesetas, además de medidas de formación profesional para autónomos a través de los Acuerdos de Formación Continua. No obstante, en el año 1998 ha caído el número de ocupados por cuenta propia, situación que se detalla en el apartado II.2. sobre el panorama general del empleo.

Por otro lado, la creación de Empleo a nivel local se ha intentado potenciar mediante la cooperación institucional entre las Adminis-

traciones Públicas y con la iniciativa privada, asociando proyectos, financiación, logística y agentes. La estrategia a seguir entra dentro del desarrollo de los yacimientos de empleo. Para ello, se han propuesto nuevas líneas de actuación, como la revisión del Programa de Iniciativas Locales de Empleo para fomentar la actividad en estos nuevos yacimientos, el establecimiento de una estrategia coordinada de Programas de Interés General y Social en colaboración con las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales e Instituciones sin ánimo de lucro, la integración de los Pactos territoriales para el empleo y el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales.

El apoyo a la economía social también se vio reflejado en el Plan, si bien los resultados han sido limitados. Se encuentra en marcha la elaboración de una nueva Ley de Cooperativas, la financiación de proyectos empresariales y formación de los socios y equipos gestores de las empresas de economía social. Asimismo, se ha mantenido la posibilidad de obtener el pago acumulado de la prestación por desempleo para la incorporación de trabajadores desempleados como nuevos socios en las empresas de economía social, situación a la que se han acogido 8.321 trabajadores desde enero hasta noviembre de 1998. El impulso de la creación de Cooperativas de Iniciativa Social y la regulación de Empresas de Inserción Social para facilitar la integración sociolaboral de grupos afectados por la exclusión social, también son medidas en proceso de elaboración.

Para articular un sistema eficaz que favorezca la contratación y la estabilidad en el empleo, el Plan cree que es conveniente la apertura de un ámbito de diálogo social que analice los incentivos fiscales en su conjunto, aspecto que se analiza en el apartado relativo a la negociación colectiva.

Asimismo, se han aprobado diversas medidas fiscales destinadas a la reducción de la carga fiscal sobre el trabajo, la reducción del tipo de gravamen del Impuesto de Sociedades para empresas con cifra de negocio inferior a 250 millones de pesetas, las deducciones por doble imposición intersocietaria por inversiones en materia medioambiental, en actividades de investigación y desarrollo y por creación de empleo para personas con discapacidad, la bonificación en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones en caso

de transmisión de empresas individuales, las modificaciones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) para disminuir la presión fiscal sobre las empresas, reduciendo sus obligaciones registrales y la carga impositiva sobre la contratación de determinados trabajadores, especialmente beneficiosas para aquellas que realizan su declaración por el sistema de módulos[48], o la reforma general del IRPF para reducir la "cuña fiscal".

Bonificaciones a la Seguridad Social

Con respecto a las cotizaciones a la Seguridad Social, se ha procedido a la bonificación de las cuotas por contingencias comunes para determinados colectivos tanto en contratos iniciales a tiempo completo y a tiempo parcial con carácter indefinido como para la transformación de contratos temporales en contratos indefinidos (Anexo II-1)

También, desde septiembre de 1998, se ha establecido la exención completa de cotizaciones empresariales a la Seguridad Social en los contratos de sustitución en los supuestos de baja por maternidad o adopción ("coste cero").

4.2.3. **Pilar 3: fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas**

El Plan de Empleo instó a los agentes sociales a negociar a escala sectorial y en las empresas, acuerdos para la reorganización del tiempo de trabajo, incluyendo fórmulas flexibles de trabajo con el fin de aumentar la productividad y la competitividad de las empresas y de alcanzar el equilibrio necesario entre flexibilidad y seguridad. El desarrollo del Acuerdo Interconfederal sobre Negociación Colectiva suscrito el 28 de abril de 1997, el cual contempló diversas materias orientadas a la modernización de la organización del trabajo, es una de las bases para este desarrollo.

En este sentido, se han impulsado diversas medidas en relación al salario, la formación y las horas extraordinarias, de las que se da cuenta en el epígrafe 3.2.3. sobre negociación colectiva. Pero el apartado más importante ha sido la aprobación de un nuevo marco destinado a la contratación a tiempo parcial y el fomento de su estabilidad, que mejora las condiciones laborales de estos trabaja-

[48] Aprobado por la Ley 64/1997, de 26 de diciembre.

dores. De ello también se da cuenta en el apartado específico referido al acuerdo sobre el contrato a tiempo parcial en el apartado 3.1.2. Mesas tripartitas de negociación.

Deducciones a las empresas

Por otro lado, para apoyar la capacidad de adaptación de las empresas, el Plan estableció que se adoptarán en la normativa del Impuesto de Sociedades deducciones por los gastos que realicen en formación profesional, deducciones en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, cuando las empresas coticen por signos, índices o módulos[49], una subvención del coste salarial de los permisos individuales de formación concedidos por las empresas a sus trabajadores, prevista en el Acuerdo Nacional de Formación Continua[50], y una subvención de 1.500 pesetas por alumno y día de práctica a las empresas, como ayuda por su contribución a la formación de los alumnos de Formación Profesional Ocupacional que realicen prácticas en las mismas, además de otras medidas de apoyo financiero en el marco del citado Acuerdo Nacional de Formación Continua.

4.2.4. **Pilar 4: reforzar la política de igualdad de oportunidades**

Las actuaciones enmarcadas dentro de los distintos pilares del Plan se han dirigido a fortalecer la situación de la mujer en el mercado de trabajo, a aumentar su tasa de ocupación, reducir su desempleo, mejorar la calidad del empleo e incrementar su ocupación en tareas en las que se encuentran subrepresentadas. Para ello, se ha determinado como grupo prioritario a la hora de beneficiarse de la mayoría de los programas y actuaciones incluidas en el Pilar 1, como la formación ocupacional, los Talleres de Empleo o las Escuelas Taller y Casas de Oficios. Asimismo, se ha procedido a bonificar las cuotas empresariales a la Seguridad Social en caso de contratación indefinida de mujeres en especialidades subrepresentadas o de conversión de contratos temporales en indefinidos.

---

[49] Deducciones contempladas en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 13 de febrero de 1998, por la que se fomentan los contratos de formación.

[50] II Acuerdo Nacional de Formación Continua y nuevo Acuerdo Tripartito sobre Formación Continua con vigencia entre el 1 de enero de 1997 y el 31 de diciembre del año 2000.

La tasa de actividad femenina es la mitad que la masculina

No obstante, la tasa de actividad femenina continúa siendo la mitad que la masculina, al igual que la tasa de ocupación, mientras que la tasa de paro es el doble. Pero ello no es óbice para que la evolución del empleo haya sido mejor para la mujer que para el hombre. Tanto en el empleo de jornada completa como a tiempo parcial, las tasas de variación han sido mejores para la mujer que para el hombre, especialmente en esta última (cuadro II-6).

Para potenciar la empleabilidad de la mujer, se estableció el llamado "coste cero", consistente en eximir del pago de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social a las empresas que realicen contratos para la sustitución de trabajadoras/es durante el periodo de baja por maternidad o adopción, suscritos con personas pertenecientes a los colectivos identificados en las Directrices 1 y 2 de este Plan. Se han acogido a esta medida 8.667 contratos desde septiembre, con un coste estimado de 1.600 millones de pesetas para 1998.

En cuanto al apoyo a la contratación de mujeres en especialidades subrepresentadas, solamente se formalizaron contrataciones para 53 personas en 1997, último dato anual disponible, mientras que en diciembre de 1998 se habían realizado 11 contratos.

Desde el Instituto de la Mujer y desde el INEM se ha intentado facilitar información a las mujeres para creación de empresas y ofrecer tutorías para la puesta en marcha de proyectos empresariales, y potenciar las ayudas financieras existentes para mujeres emprendedoras que hayan iniciado una actividad empresarial.

Facilitar la vida laboral de las familias

Se han establecido también medidas de apoyo a las actuaciones que favorezcan la vida laboral de las familias, mediante un Plan de guarderías y otras acciones relacionadas con servicios de proximidad en colaboración con las Comunidades Autónomas, el aumento del sistema de servicios sociales y los servicios de ayuda a domicilio, especialmente los destinados a personas mayores, enfermas y discapacitadas. Asimismo, recientemente se ha aprobado la Ley de Conciliación entre la vida laboral y la familiar, sobre la que el CES ha efectuado el correspondiente Dictamen.

También se ha buscado en el Plan de Acción para el Empleo del Reino de España mejorar la capacidad de inserción laboral de las per-

sonas con discapacidad[51], preferentemente jóvenes y mujeres demandantes de empleo, creando además empleos adaptados a este colectivo y fomentando la capacidad de adaptación de trabajadores y empresas.

Las previsiones del Plan incluyen mejorar su capacidad de inserción laboral: ofrecer una oportunidad laboral o de formación profesional ocupacional a 20.000 personas con discapacidad, la implantación de 15 nuevos Servicios de Intermediación Laboral adaptados a las necesidades de estas personas, mejorar el Registro de trabajadores discapacitados, ofrecer apoyos y subvenciones para la formalización de en torno a 15.000 nuevas contrataciones, ofrecer apoyos aproximadamente a 5.000 perceptores de prestaciones por invalidez para su readaptación y reinserción laboral, adaptar la oferta formativa ocupacional y continua a las necesidades y peculiaridades de este colectivo, desarrollar acciones de participación y cooperación con los Agentes Sociales y potenciar experiencias innovadoras de transición de la escuela a la vida laboral. Según la evaluación del Plan efectuada por el MTAS, más del 36 por 100 de los demandantes de empleo discapacitados se vieron beneficiados por actuaciones diversas incluidas en el Pilar 1.

El empleo de las personas discapacitadas

El objetivo es crear empleos adaptados a las personas discapacitadas a través de distintas medidas, como el fomento de los apoyos y mejora de la fiscalidad de los empleos ordinarios y autónomos para los Centros Especiales de Empleo, el incremento del grado de cumplimiento de la cuota de reserva[52] de trabajadores discapacitados en las empresas, la mejora del sistema de reservas de plazas para este colectivo en las Administraciones Públicas, la regulación de fórmulas de empleo de protección especial (enclaves, empleo con apoyo, etc.) o el fomento de la creación de empresas protegidas asociadas a corporaciones empresariales.

[51] Las líneas de actuación en relación con los discapacitados previstas en el Plan de Acción para el Empleo del Reino de España para 1998 se han fijado en coherencia con lo recogido en el Plan de Medidas Urgentes para la Promoción del Empleo de las Personas con Discapacidad, aprobado por el Consejo de Ministros el 3 de octubre de 1997.

[52] Las empresas públicas o privadas que empleen a 50 o más trabajadores están obligadas a que, al menos, el 2 por 100 sean trabajadores minusválidos, cualquiera que sea el número de centros de trabajo de la empresa y la forma de contratación laboral que vincule a sus trabajadores (RD 1451/1983, de 11 de mayo, sobre Empleo selectivo y medidas de fomento del empleo de trabajadores minusválidos).

De momento, en España hay 605 Centros Especiales de Empleo, que dan trabajo a aproximadamente 21.000 personas. De hecho, la contratación de minusválidos ha crecido en el último año, efectuándose 6.500 contratos en 1998, frente a 5.700 el año anterior; también se han realizado 3.281 contratos de minusválidos temporales, y la contratación de personas discapacitadas en Centros Especiales de Empleo ha crecido de 10.000 a 13.400 en un año (cuadro II-12). Asimismo, se han llevado a cabo diversas actuaciones por parte del Ministerio con las organizaciones representativas, como un convenio entre el MTAS y la Fundación ONCE y la Asociación FSC-Discapacidad, que contempla la creación de una agencia de colocación especializada, o un convenio entre el INEM y la COCEMFE (Confederación de Minusválidos Físicos) y con otras del sector.

4.3. Políticas territoriales de empleo: actuaciones de las Comunidades Autónomas

En el Plan de Acción para el Empleo del Reino de España para 1998, se definió la importancia de la cooperación y colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado para la consecución de buenos resultados en la mejora de la situación del empleo en España. Esta cooperación es básica ya que, por una parte, la gestión de las políticas de empleo se encuentra transferida a las Comunidades Autónomas y, por otra, la aproximación al territorio puede contribuir a la mejora de la eficacia de los servicios públicos para encontrar trabajo a los desempleados de más difícil colocación, atendiendo a las necesidades de cada región. Por ello las Comunidades Autónomas colaboraron en la elaboración del Plan y también lo han complementado con sus propios planes territoriales de empleo (tabla II-2).

Los distintos planes potencian sus áreas específicas

Del análisis de los distintos acuerdos autonómicos en materia de empleo, lo primero que cabe señalar es que, como es evidente, se dirigen a fomentar las áreas específicas de su Comunidad, queriendo incrementar el empleo en aquellos sectores o territorios más afectados por el paro, que pueden incidir más directamente en el desarrollo de la región y calidad de vida de sus habitantes. Así, entre otros casos, es comprensible que en Andalucía se prevean ayudas para empresas con alta incidencia en el tejido productivo andaluz con dificultades, que Galicia apoye la expansión

exterior de la empresa gallega, o que Canarias fomente el empleo en los mercados locales insulares y quiera favorecer la igualdad entre las islas. Pueden citarse también otras Comunidades, como Murcia, que establece como objetivo conseguir el desarrollo socioeconómico de la región, Ceuta y Melilla, que se ocupan de crear empleo en el sector turístico, la Comunidad Valenciana, con planes de empleo específicos para el sector agrario, para el empleo temporal agrario y el empleo agroforestal, las Islas Baleares que fomentan el empleo rural y agrícola y apoyan la financiación a las empresas industriales con centros en las Islas, así como Castilla-La Mancha, con un Plan de Zonas Rurales Deprimidas, en municipios así definidos con gran desempleo agrario.

Aparte de los intereses específicos perseguidos por cada Comunidad Autónoma, se pueden observar medidas coincidentes entre ellas, debido a que siguen las Directrices establecidas en la Cumbre de Luxemburgo y el Plan de Acción para el Empleo del Reino de España (cuadro II-38).

Una difícil visión clara de conjunto

A continuación se realiza un repaso de las distintas actuaciones, si bien la falta de información, tanto presupuestaria como de los resultados de las mismas, no permite una valoración adecuada. A ello hay que añadir que la falta de información presupuestaria en materia de incentivos, la dificultad de unificar las distintas ayudas y medidas con criterios homogéneos, así como las dificultades de discernir entre las medidas que provienen de las propias Comunidades Autónomas y las de origen estatal impiden una visión clara del conjunto de estas políticas en las Comunidades Autónomas.

4.3.1. **Formación e inserción laboral**

Un aspecto común a todas las Comunidades Autónomas es que por regla general han intensificado las actuaciones de inserción laboral dirigidas a los colectivos con dificultades de inserción en el mercado de trabajo, como son los jóvenes que buscan su primer empleo, adultos desempleados, discapacitados, mujeres y parados de larga duración. Los acuerdos contemplan, entre otras actuaciones, medidas que incentivan la contratación y el empleo estable, las prácticas en las empresas y la formación profesional como líneas

básicas para potenciar la inserción. Entre las diversas medidas destacan las subvenciones y bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social por cada contrato indefinido y a tiempo completo realizado, por la transformación de contratos temporales en indefinidos, por contratación del primer empleado en empresas sin asalariados, por contratación de quien sea menor de 30 años, o lleve doce meses en paro, o sea mayor de 40-45 años, o parado de larga duración, o haya realizado prácticas profesionales en empresas con motivo de cursos de Formación Profesional Ocupacional. En todas las políticas activas de empleo autonómicas juega un papel muy destacado la formación, y las Comunidades Autónomas apuestan por ella como actuación prioritaria al servicio del empleo. Todos las Comunidades Autónomas siguen el marco establecido por el nuevo Programa Nacional de Formación Profesional y establecen medidas similares destinadas a formación profesional ocupacional, reglada y continua, prácticas en empresas para jóvenes y desempleados que realizan acciones de formación ocupacional, Escuelas Taller y Casas de Oficio, formación y empleo en empresas privadas y entidades no lucrativas, contratos para la formación y contratos en prácticas, Talleres de Empleo, que combinan formación y empleo en los nuevos yacimientos definidos por la Comisión Europea, becas, etc. Son también comunes los servicios de orientación profesional para jóvenes y desempleados en general, así como otros más específicos para determinados colectivos, como mujeres y minorías.

Asimismo se percibe cómo las Comunidades Autónomas siguen en muchos casos el marco fijado por las Directrices comunitarias, porque han identificado como beneficiarios de sus actuaciones a los mismos colectivos que la Comunidad Europea: jóvenes y mayores antes de llegar al sexto y duodécimo mes de desempleo, respectivamente. Este es el caso de Galicia o de Castilla y León, que también añade como beneficiarios a los perceptores de ingresos mínimos de inserción. El País Vasco establece en cambio, como requisito para acceder a estas ayudas, plazos de antigüedad en el desempleo más amplios, ya que tiene algunas subvenciones a la contratación indefinida de jóvenes menores de 30 años que requieren que lleven desempleados al menos 18 meses, y en el caso de los mayores de 45 años que lleven desempleados por lo menos seis meses.

Algunas Comunidades incentivan el empleo con subvenciones más elevadas que las establecidas en la normativa general por la rea-

lización de contratos de formación y de prácticas a jóvenes, como Galicia, Castilla-La Mancha o Andalucía, entre otros casos, variando la cuantía de las ayudas; otras, además, añaden bonificaciones en la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes, como La Rioja. También hay algunas que han realizado Planes de Empleo para la Juventud específicos, sintetizando todas estas medidas en relación con los jóvenes, tanto en empleo como en formación y orientación profesional, como en Castilla y León, Aragón, Comunidad Valenciana o Murcia.

Todas las CCAA cuentan con programas de formación para el empleo

Todas las Comunidades Autónomas tienen programas de formación para el empleo, desde las actuaciones que realizan las Administraciones educativas hasta las políticas de empleo, gestión que se ha transferido a las Comunidades Autónomas. El Plan de Empleo Nacional incluye la mayor parte de las medidas destinadas a formación, pero las Comunidades Autónomas las han complementado con programas propios, como es el caso de la Comunidad Valenciana, que en su Acuerdo para el Empleo y la Formación ha creado unos talleres de integración socio-laboral, para colectivos de difícil inserción laboral (parados de larga duración, mayores de 40 años, y mayores de 25, jóvenes sin experiencia laboral, mujeres alejadas más de 10 años del mercado laboral), que son cursos de larga duración donde los asistentes perciben una beca o salario social equivalente al Salario Mínimo Interprofesional (SMI). En Castilla-La Mancha hay programas de formación y empleo en empresas privadas, en los que se exige la contratación indefinida de parte de los participantes, recibiendo las empresas distintas subvenciones, como por ejemplo 8.000 pesetas por cada hora de formación. En Madrid existen para las Pymes, organizaciones empresariales, universidades, asociaciones sin ánimo de lucro, fundaciones y organizaciones sindicales, subvenciones destinadas a financiar proyectos formativos encaminados a la mejora de las cualificaciones de los trabajadores desempleados, siempre que dicha formación lleve aparejado un compromiso de contratación de, al menos, el 40 por 100 de los alumnos formados, con contratos de duración no inferior a seis meses.

Además, muchas Comunidades han creado sus propias agencias de formación, como Murcia, con un Instituto para la Formación y su propio Plan de Formación que pretende atender a la formación continua de empresarios, directivos y mandos intermedios, facilitar

la inserción profesional de los parados de larga duración, promover la integración de personas con riesgo de exclusión del mercado de trabajo y formar profesionales en nuevas tecnologías, es decir, cualquier acción encaminada a la creación de empleo. También la Comunidad Valenciana ha constituido una Agencia de Formación Profesional no reglada y el Consejo Valenciano de Formación Profesional y Empleo. Madrid cuenta con una Agencia para la Formación, un Consejo para el Desarrollo del Empleo y la Formación y el Instituto Madrileño para la Formación. Extremadura adapta la oferta de Formación Profesional Ocupacional a las características de la región, posee una Comisión de Formación Profesional Ocupacional y mejora los instrumentos de gestión (catálogo de especialidades, determinación de los programas de los cursos, adecuando la programación al mercado, precisando colectivos preferentes por sus carencias formativas). Otros ejemplos son Baleares, con un Plan Integral de Formación para ocupados y desempleados, La Rioja, con programas de formación para todos los colectivos, Cataluña, con cursos de Formación Ocupacional para trabajadores en paro, ocupados y aprendices, Galicia, con un Consejo Gallego de Formación Profesional, Asturias, con una Agencia Regional de Formación, Canarias, con un programa territorial de formación, País Vasco, con un Plan de Formación Profesional, y Cantabria, que en su Plan de Empleo resalta la importancia de invertir en Formación Profesional Ocupacional para los diferentes colectivos y de adaptar la formación a los cambios tecnológicos y necesidades del mercado.

4.3.2. **Medidas destinadas a estimular la creación de empleo**

La mayor parte de las actuaciones se destinan a fomentar el espíritu emprendedor y el autoempleo, y la mayoría van dirigidas a colectivos con mayores dificultades de inserción, como son los jóvenes que buscan su primer empleo, mujeres, parados de larga duración, discapacitados y otros colectivos con dificultades para acceder al empleo. A su vez se establecen numerosas ayudas para la pequeña y mediana empresa en muchos de los planes autonómicos, así como para empresas de economía social (Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales). Estas medidas consisten en ayudas económicas, pero también las hay de información, asesoramiento, asistencia técnica o formación comercial, ya que así se propicia una mejor calidad de la gestión de la empresa, sea o no de nueva

creación, y una mayor competitividad y adaptación de los establecimientos a los cambios del mercado.

Apoyos a las Pymes

Entre las distintas ayudas para Pymes y trabajadores por cuenta ajena, cabe citar las establecidas por algunas Comunidades Autónomas, como Extremadura, Cataluña, Baleares, Castilla-La Mancha, País Vasco, Murcia o Aragón: subsidiación de intereses de préstamos, ayudas a la inversión en activos fijos nuevos, a la investigación tecnológica, préstamos avalados, sociedades de garantía recíproca, ayudas a la formación comercial, incentivos a la ampliación de la empresa, a la contratación estable de empleados, a la inversión empresarial en inmovilizado y en gastos de constitución, o a la promoción empresarial con proyectos generadores de empleo, etc. Debe citarse también el Plan de Empleo e Industria de Extremadura, que se mueve en esta misma línea, apoyando el fomento industrial de las empresas, la exportación, las infraestructuras (suelo industrial, instalaciones energéticas, transportes, etc.) y la investigación y el desarrollo.

La importancia de la economía social

Son muchas las Comunidades Autónomas que potencian la economía social. La promoción del empleo en Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales, especialmente también para los colectivos de difícil inserción laboral, consiste mayoritariamente en ayudas financieras, como subvenciones a fondo perdido a desempleados que se integren como socios en estas sociedades, rentas de inserción, subsidiación de intereses de los préstamos que concierten estos entes, ayudas a la asistencia técnica, ayudas para la formación, promoción y asociacionismo, y ayudas al empleo estable para la contratación de gerentes y trabajadores no socios. Sirven de ejemplo los casos de Extremadura, Cantabria, La Rioja, Galicia, Murcia o Castilla-La Mancha. Además, hay ayudas más específicas, como en Aragón, donde se ha creado una ayuda excepcional para cooperativas de trabajo asociado de nueva creación constituidas exclusivamente por jóvenes menores de 25 años, o en Cataluña, donde se han programado ayudas para estas sociedades, pero también para entidades que sin ánimo de lucro se dediquen a actividades de formación y difusión del cooperativismo y economía social, y en Ceuta, que ayuda económicamente a los desempleados que se integren como socios de estas entidades pero concretamente en el sector de la Acuicultura.

Se fomenta el autoempleo

También hay Comunidades con planes específicos para fomentar el trabajo por cuenta propia. Andalucía tiene el Programa Empresa-Joven, para facilitar el acceso de la población juvenil al mundo empresarial, y también Baleares. Extremadura posee un programa de apoyo de fomento industrial, dirigido a los jóvenes y nuevos empresarios emprendedores. También existen experiencias de autoempleo, como en Galicia, que persigue como un objetivo importante la promoción y expansión de la empresa gallega y de los nuevos emprendedores. El País Vasco realiza actuaciones de fomento del autoempleo dirigidas a los colectivos de difícil inserción laboral, que presenten proyectos de actividades económicas que impliquen la creación de sus propios puestos de trabajo. Asturias también prevé establecer un plan regional para promocionar el autoempleo, la Comunidad Valenciana tiene un Plan de Fomento del Autoempleo, y Cataluña un Plan de fomento y apoyo a la "autoempresa", con un servicio de orientación, formación y ayuda a la autoempresa y emprendedores, incluyéndose a los trabajadores en activo y a los parados que quieran crear su propia empresa.

En cuanto a la posibilidad de adaptar el régimen fiscal para hacerlo más favorable al empleo, reduciendo progresivamente la presión fiscal sobre el trabajo, las Comunidades Autónomas no han modificado los incentivos fiscales de carácter estatal, debido a que no tienen competencia para ello. Solamente el País Vasco y Navarra tienen posibilidad de hacerlo por su régimen fiscal; esta última Comunidad, en relación con las medidas fiscales para el fomento de la contratación estable, incrementa, para los colectivos especialmente penalizados por el desempleo (mujeres desempleadas de larga duración, jóvenes desempleados sin experiencia profesional y parados de larga duración mayores de 40 años), las deducciones del Impuesto de Sociedades.

Los nuevos yacimientos de empleo: creación de empleo a nivel local

Para la creación de puestos de trabajo a nivel local, que atiendan a las características y necesidades de los municipios, algunas Comunidades tienen Planes Integrales de Desarrollo Local, como Cantabria, Ceuta (con un Pacto Territorial por el Empleo) o Castilla-La Mancha (con Pactos Locales de Empleo). Tal como ha señalado la Comisión Europea, existen nuevos yacimientos de empleo que hay que explotar, y las Comunidades Autónomas lo hacen incentivando el autoempleo en estos sectores a través de pro-

gramas de las administraciones locales, iniciados por ellas y continuados por trabajadores, o por iniciativas empresariales. Así lo han entendido diferentes Comunidades Autónomas, como Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Navarra, Cantabria, Extremadura, Canarias, Galicia, Cataluña o Melilla. Los municipios, mancomunidades o entidades sin ánimo de lucro combinan la creación de infraestructuras o prestación de servicios con la creación de empleo perdurable, recibiendo a cambio subvenciones para la formación previa u ocupacional o ayudas que pueden llegar a cubrir el 100 por 100 de los costes salariales de los desempleados contratados. Serán servicios que cubran necesidades sociales no atendidas por las empresas privadas o servicios públicos y que se vengan prestando en forma de trabajo no remunerado. Dándoles respuesta, se generarán nuevos empleos en las áreas de servicios a domicilio, infancia, nuevas tecnologías, mejora de viviendas, transportes colectivos, ocio, medio ambiente, etc. En relación con esto, algunas Comunidades Autónomas fomentan el empleo público como motor de iniciativas que desarrollen los recursos autóctonos y los nuevos yacimientos de empleo, como Andalucía, Galicia o Extremadura. Esta última contribuye al Plan de Empleo Rural aportando créditos a proyectos de obras o servicios que generen un número importante de jornales, y en particular a aquellos proyectos que incidan sobre los trabajadores eventuales agrarios, y subvenciona a los municipios de la región, a razón de un millón de pesetas por empleo, para que contraten trabajadores desempleados mayores de 25 años, durante un periodo mínimo de un año y a jornada completa, para la realización de obras de interés colectivo.

4.3.3. **Cambios en la organización del trabajo**

Por un lado se quiere modernizar la organización del trabajo, y por otro, aumentar la cualificación de los trabajadores dentro de la empresa. En cuanto a la reorganización del trabajo, son pocas las Comunidades Autónomas que establecen medidas diferentes a las establecidas por la Administración Central, reduciendo el tiempo de trabajo y las horas extraordinarias o fomentando el contrato a tiempo parcial estable. En relación con la adaptabilidad de las empresas, se ofrecen por las Comunidades Autónomas incentivos para el desarrollo de la formación en la empresa, consistentes en su mayoría en ayudas económicas para que inviertan en cursos de formación de sus trabajadores.

Fórmulas de organización del tiempo de trabajo

Andalucía posee un programa de fomento del empleo mediante fórmulas de organización del tiempo de trabajo, que se llevarán a cabo en el ámbito de la negociación colectiva y tendrán como finalidad cubrir puestos de trabajo vacantes y eliminar horas extras, con ayudas de hasta un 50 por 100 de los costes patronales a la Seguridad Social por contingencias comunes. Cataluña incentiva la contratación indefinida de desempleados derivada de una reordenación del tiempo de trabajo, de una reducción del tiempo de trabajo en jornada anual y/o semanal o de la eliminación o reducción de horas extras declaradas y cotizadas a la Seguridad Social. Galicia tiene un acuerdo de Medidas para la reordenación del tiempo de trabajo y la creación de empleo en Galicia, que asume totalmente las conclusiones de la Cumbre de Luxemburgo, en concreto la Directriz Tercera, y establece como posibles medidas a acordar por los agentes sociales la eliminación y/o reducción de las horas extraordinarias habituales o estructurales y su conversión en contratos de trabajo fijos, transformación de contratos temporales en fijos por la vía de la negociación colectiva, movilidad funcional, reducción del tiempo de trabajo (no la reducción de la jornada laboral ni la consecución de las 35 horas laborales) y contratos temporales de sustitución para casos concretos, como por ejemplo maternidad. El País Vasco subvenciona a los empresarios por la contratación de desempleados que se genere por la reducción, liberación o adaptación de la jornada de los trabajadores de la empresa beneficiaria, cuando traiga causa, entre otros casos, de jubilaciones parciales o excedencias, o se funde en pactos, individuales o colectivos, de reducción o adaptación de la jornada, conversión de horas extraordinarias y pluses de tiempo libre o no realización de horas extras. Los firmantes del Plan de Empleo de Navarra se han comprometido a tratar de reducir las horas extraordinarias, incluyendo las de la Administración Foral, para facilitar la creación de empleo. El Nuevo Plan Regional de Empleo de Castilla y León fomenta la reordenación de la jornada mediante diversas fórmulas, como la reducción voluntaria de la jornada para atender cargas familiares o el fomento de la eliminación de las horas extraordinarias. En Madrid, el Acuerdo Marco para apoyar la estabilidad y la calidad del empleo elimina para la Administración Autonómica, Entes, Organismos Autónomos, Agencias, Consorcios y empresas públicas las horas extras habituales, promoviéndose que la prohibición quede recogida en los convenios colectivos para el ámbito madrileño. Además, en la Administración Autonómica madrileña se

reduce la temporalidad, valorándose en los concursos públicos aspectos como que la empresa cree empleo estable en la obra o servicio contratado o la estabilidad de la plantilla (mayoría de trabajadores indefinidos), previéndose que en el plazo de dos años se deberán transformar los puestos y contratos de trabajo temporales, interinos y eventuales que haya en todos los organismos y empresas públicas, en puestos y contratos indefinidos. Tampoco podrán utilizarse Empresas de Trabajo Temporal para resolver las necesidades laborales de la Administración Autonómica, Entes, Organismos Autónomos, Agencias, Consorcios y empresas públicas. El Acuerdo para el Fomento del Empleo en la Comunidad Autónoma de Aragón para 1999 es, por un lado, similar al de Navarra, en cuanto se establece un compromiso por parte de las partes firmantes del Acuerdo para establecer medidas de reorganización del tiempo de trabajo, y, por otro lado, es similar al Acuerdo Marco de la Comunidad de Madrid en cuanto se refuerza la estabilidad del empleo en la Administración Autonómica.

4.3.4. **Igualdad de oportunidades**

Todas las Comunidades Autónomas contemplan medidas de apoyo al empleo de la mujer. Con carácter general el tipo de medidas consiste en ayudas-subvenciones para fomentar su empleo estable por cuenta ajena y el autoempleo. En su mayor parte las ayudas que conceden son similares a las dirigidas a los jóvenes, adultos y desempleados de larga duración, consistentes en subvenciones a su contratación indefinida, cursos de formación profesional ocupacional, asesoramiento, ayudas para empezar un negocio propio, bonificación en los tipos de interés de préstamos solicitados para iniciar una actividad, etc. Algunas Comunidades han tratado la incorporación laboral de la mujer dentro de sus Planes de Igualdad, como Madrid, Aragón, Comunidad Valenciana, Extremadura o Baleares.

En conexión con las medidas estatales de fomento del empleo estable de mujeres en profesiones y ocupaciones con menor índice

[53] La Ley 64/1997, de 26 de diciembre, sobre incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y el empleo estable, establece una bonificación del 60 por 100 de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes en los nuevos contratos para

de empleo femenino[53], algunas Comunidades Autónomas las han complementado para favorecer la incorporación laboral de la mujer en actividades no habituales y en sectores donde estén subrepresentadas. Es el caso de Galicia, que otorga 700.000 pesetas por cada mujer contratada en alguno de esos sectores a jornada completa y por tiempo indefinido, Andalucía, cuya subvención es de 600.000 pesetas, o Navarra, que establece deducciones en el Impuesto de Sociedades de 900.000 pesetas por dichas contrataciones. Otras Comunidades apoyan a las mujeres con cargas familiares no compartidas, como en Cataluña, la Comunidad Valenciana, el País Vasco o Castilla y León.

El Plan Nacional de Acción para el empleo del Reino de España para 1998 ha previsto asumir los costes empresariales a la Seguridad Social derivados de situaciones de maternidad, adopción o acogimiento, y algunas Comunidades Autónomas han complementado esta medida, como Galicia, Navarra, País Vasco y Castilla y León. Esta última ha ampliado también los beneficios a las ausencias en las empresas derivadas de bajas de enfermedad, guarda legal, vacaciones, exámenes, servicio militar o prestación social sustitutoria y demás supuestos legales con derecho a reserva del puesto de trabajo. En esta misma Comunidad Autónoma se conceden subvenciones para fomentar el ascenso y la promoción profesional de las mujeres trabajadoras de Castilla y León, consistentes en 500.000 pesetas por la novación del contrato laboral que suponga un ascenso o promoción profesional, compatible con cualquier otra ayuda pública para la misma finalidad, siempre que no se supere la cuantía global de 700.000 pesetas.

Se prima la participación de la mujer en diversos programas

La mayoría de las Comunidades Autónomas promueven la participación de la mujer en programas de Formación Ocupacional, escuelas taller, talleres de empleo, becas, prácticas en empresas, etc. Además, se dan seminarios, talleres de planificación para

---

mujeres en profesiones u oficios en los que el colectivo femenino se halle subrepresentado, así como en las transformaciones en indefinidos de contratos temporales y de duración determinada. La Orden de 16 de septiembre de 1998, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, para el fomento del empleo estable de mujeres en profesiones y ocupaciones con menor índice de empleo femenino, establece la relación de profesiones u oficios en los que se considera que la mujer está subrepresentada, anteriormente recogidos en la Orden de 6 de agosto de 1992, ya derogada.

empresarias, cursos de formación específicos para mujeres en sectores donde su presencia es reducida y en las actividades económicas y sociales que se configuran como nuevos yacimientos de empleo, así como cursos de nivelación cultural para mujeres desfavorecidas y de preformación y orientación laboral.

La Cuarta Directriz de Luxemburgo contempla como objetivo favorecer la conciliación de la vida familiar y la laboral de hombres y mujeres, desarrollando políticas sobre interrupción de la actividad profesional, permiso parental y trabajo a tiempo parcial, al igual que una oferta suficiente de servicios de guardería y asistencia a otras personas, en conexión con los llamados nuevos yacimientos de empleo. Son pocas las Comunidades Autónomas que desarrollan medidas dirigidas a cumplir dicho objetivo. Canarias apoya iniciativas vinculadas al desarrollo, formación y empleo en actividades que satisfagan necesidades de la población más desprotegida, como la asistencia domiciliaria a enfermos, ancianos y niños de 0 a 5 años, liberando así parcialmente a los trabajadores con cargas familiares, a la vez que se crea empleo.

La integración de colectivos alejados del mercado de trabajo

También se señaló en Luxemburgo que los Estados Miembros deben facilitar la reincorporación al mundo laboral de mujeres y hombres que han estado apartados durante un tiempo, creando incentivos para su contratación y dándoles la formación necesaria. Así lo han hecho algunas Comunidades Autónomas. Andalucía otorga subvenciones a los empleadores por contratar mujeres desempleadas que han interrumpido durante dos años su actividad profesional y Galicia incrementa los incentivos a la contratación indefinida cuando se trate de la contratación de mujeres que se reincorporan a la actividad laboral. Comunidades como Valencia, además de subvencionar económicamente la contratación indefinida y a jornada completa de mujeres de baja formación profesional, o que se reincorporen al mercado laboral después de una ausencia de, al menos, tres años, o mujeres responsables de familia monoparental que obtengan de la empresa en que se integran sus principales ingresos, adaptan la Formación Profesional Ocupacional para mujeres alejadas del mercado laboral más de diez años, mediante talleres de integración socio-laboral. Cataluña promueve acciones específicas de formación profesional ocupacional, orientación, readaptación y empleo para, entre otros colectivos, mujeres con cargas familiares que no puedan participar en las acciones ordina-

rias. Aragón también establece una línea de apoyo a la contratación de trabajadores excluidos del mercado de trabajo que accedan al mismo mediante las Empresas de Inserción Laboral, y Canarias procura la reincorporación laboral de los colectivos de desempleados de larga duración y mayores de 45 años. En general, cabe señalar que la mayoría de las Comunidades Autónomas impulsan el empleo autónomo como medio de iniciarse en el mercado de trabajo tras unos años de ausencia.

Preocupación por los discapacitados

Especial atención merecen las personas minusválidas por las dificultades que pueden experimentar para incorporarse a la vida activa, y las Comunidades Autónomas se han preocupado por ello a la hora de desarrollar sus políticas activas de empleo. Son comunes las subvenciones de ayuda a la contratación estable de discapacitados y la bonificación por todos los conceptos de las cuotas empresariales de la Seguridad Social, como en Andalucía, Galicia, País Vasco, Cataluña, La Rioja, Melilla, Aragón, o Castilla-La Mancha, aunque algunas Comunidades Autónomas, al habérseles transferido la gestión realizada por el INEM en el ámbito de trabajo, empleo y formación, se limitan a aplicar las medidas de fomento del empleo de los trabajadores minusválidos establecidas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, como es el caso de Galicia.

Varias Comunidades Autónomas hacen hincapié en la necesidad de cumplir los porcentajes de reserva del puesto de trabajo para minusválidos, de manera especial en la Administración Pública, y de forma general para las empresas, como Aragón, la Comunidad Valenciana, Galicia o Madrid. Así lo establece esta última para las empresas que accedan a concursos públicos.

Para facilitar la inserción laboral de los discapacitados es muy importante una buena política de formación, y por ello se crean sistemas de asesoramiento, orientación, formación y empleo adecuados a las necesidades de las personas minusválidas, como en Murcia o Cantabria. En esta misma línea, Ceuta ha aprobado una iniciativa local para la formación del colectivo de minusválidos de Ceuta en nuevas tecnologías de comunicación, concretamente en telemarketing, considerado como posible yacimiento de empleo.

También se fomenta el empleo de los discapacitados a través de los Centros Especiales de Empleo o del trabajo autónomo. En el

primer caso suelen ser ayudas de asistencia técnica, subvenciones financieras, bonificaciones en las cuotas empresariales, subvenciones del coste salarial del puesto de trabajo (normalmente por un importe máximo del 50 por 100 del SMI), o subvenciones para la adaptación de puestos de trabajo y eliminación de barreras arquitectónicas. Sirven de ejemplo Aragón, Canarias, Baleares, Galicia o Castilla-La Mancha. Para ayudar a los discapacitados a que se constituyan como trabajadores autónomos se les da subvenciones a fondo perdido, rentas de subsistencia para garantizar durante el inicio de la actividad unos ingresos mínimos o se les ayuda en la financiación de los intereses en créditos. Cabe citar en esta línea, entre otras Comunidades Autónomas, a Extremadura, Cataluña o Castilla y León, esta última con un Plan de Empleo Regional para personas con discapacidad y con subvenciones para la creación de empleo con apoyo destinado a este colectivo

La inserción laboral de colectivos con especiales dificultades

Finalmente, cabe apuntar que algunas Comunidades Autónomas se preocupan también de la inserción social y laboral de otros colectivos marginados o con riesgo de exclusión social, como ex drogadictos, drogodependientes en rehabilitación, ex reclusos o trabajadores extracomunitarios. Sirven de ejemplo, entre otras, Extremadura, Navarra, País Vasco o Cataluña. Esta última Comunidad Autónoma posee un Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción (PIRMI), por el que se ofrecen ayudas a las personas sin medios suficientes para atender las necesidades esenciales de la vida en la sociedad y para facilitar su inserción sociolaboral. Son prestaciones de servicios sociales, económicos y de apoyo al empleo, subvencionándose a aquellas empresas que contraten a personas de este colectivo, y comprenden una renta mensual. En Andalucía se subvencionan también las contrataciones con duración mínima de un año de personas con riesgo de exclusión social. Aragón eleva las subvenciones de apoyo a la contratación cuando se trate de ex reclusos en Instituciones Penitenciarias, ex drogodependientes acogidos a programas de rehabilitación y jóvenes entre 16 y 18 años en situación de desempleo, y desarrolla programas de Formación Profesional Ocupacional propiciando la formación de jóvenes gitanos. Navarra persigue la incorporación del colectivo de inmigrantes al mercado de trabajo, alejándoles así de la exclusión social, con medidas tales como el fomento de la inserción laboral, aprendizaje del idioma y atención a su problemática particular,

entre otras, y busca en general la inserción laboral de todos los colectivos afectados por la exclusión social, de acuerdo con las medidas contempladas en el Plan de Lucha contra la Exclusión Social, Navarra 1998-2005. Extremadura también concede ayudas económicas para la reinserción sociolaboral de drogodependientes, ayudas a entidades públicas y privadas que contraten a trabajadores menores de 16 años que hayan sido objeto de situaciones de desamparo o desprotección, y ayudas para la integración en situaciones de emergencia social, dirigidas a Ayuntamientos, ONG, sindicatos, etc. Similar es el caso de Canarias, que concede Ayudas Económicas Básicas a personas sin recursos y persigue su incorporación laboral y la de los jóvenes bajo tutela y amparo de la Administración que alcanzan la mayoría de edad. Castilla y León desarrolla medidas de apoyo a la contratación indefinida de ex toxicómanos rehabilitados o emigrantes castellanos y leoneses retornados.

5. PRESTACIONES POR DESEMPLEO

El gasto en prestaciones por desempleo vuelve a descender

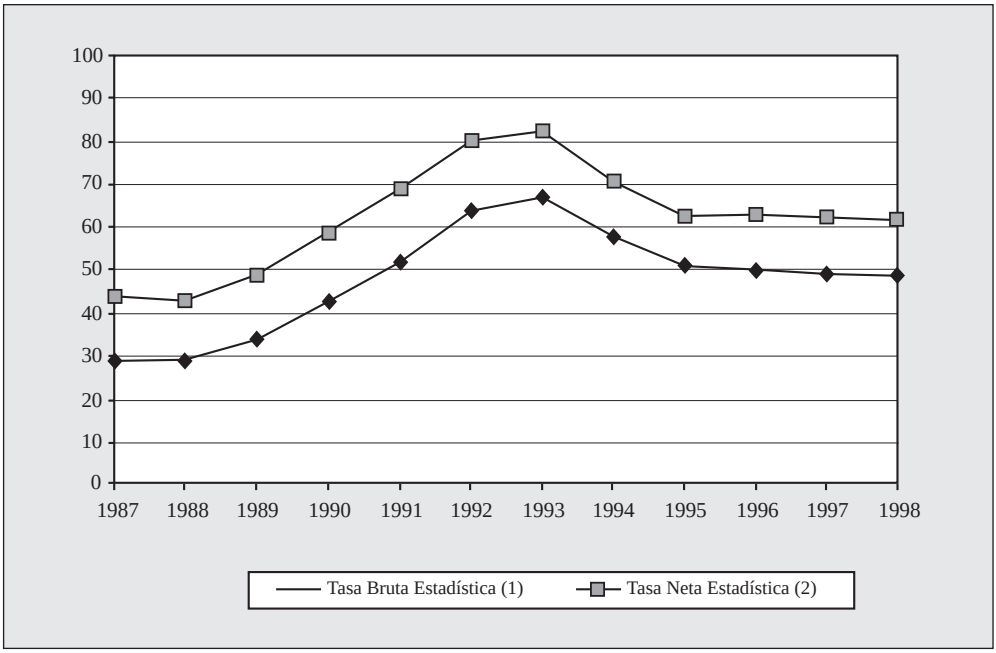
Desde la óptica de las prestaciones por desempleo, 1998 se caracterizó por un mantenimiento en el descenso del gasto público y por una ligera disminución de las tasas de cobertura. A lo anterior hay que añadir, sin embargo, un ligero aumento del gasto medio por beneficiario.

Escasez de modificaciones normativas

El comportamiento anterior se explica básicamente por la reducción del paro y como se detallará más adelante, por el menor periodo de derecho consumido por los perceptores de prestaciones contributivas. La única modificación normativa de importancia durante 1998 es la que se refiere al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social[54]. Entre otras medidas, se iguala la duración del subsidio para los mayores de 20 años sin responsabilidades familiares, a la de los menores de 25 años, y se eleva la de los mayores de 52, acercando algo más su regulación a la establecida con carácter general para el colectivo de subsidiados mayores de 52 años en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

[54] Que se recoge en el Real Decreto 699/1998, de 24 de abril, que prorroga la vigencia de las disposiciones transitorias del Real Decreto 5/1997, de 10 de enero.

GRÁFICO II-21
TASA DE COBERTURA POR DESEMPLEO, 1987-1998
(Porcentajes, medias anuales)



(1) Porcentaje de beneficiarios de prestaciones económicas excluidos los de desempleo parcial y los de subsidio de trabajadores eventuales agrarios sobre total paro registrado en el INEM.
(2) Porcentaje de beneficiarios de prestaciones económicas excluidos los de desempleo parcial y los de subsidio de trabajadores eventuales agrarios y los fijos agrarios, sobre paro registrado en el INEM en industria, construcción y servicios.

Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

Ligera disminución de las tasas de cobertura

La tasa bruta de cobertura[55] por desempleo en 1998 fue ligeramente inferior a la de 1997, situándose en el 49,1 por 100 frente al 49,4 por 100 de un año antes. La tasa neta estadística, registró un comportamiento similar con una rebaja de 0,4 puntos respecto a 1998, quedando fijada en el 61,9 por 100 (gráfico II-21).

[55] La tasa bruta por desempleo es el porcentaje de beneficiarios de prestaciones económicas excluidos los del desempleo parcial y los del subsidio de trabajadores eventuales agrarios sobre el total de paro en el INEM. La tasa neta estadística se define como el porcentaje de beneficiarios de prestaciones económicas excluidos los del desempleo parcial y los del subsidio de trabajadores eventuales agrarios y los fijos agrarios, sobre el paro registrado en el INEM en industria, construcción y servicios.

5.1. Evolución del número de beneficiarios de prestaciones contributivas, asistenciales y REASS

Menos beneficiarios de prestaciones

El total de beneficiarios de prestaciones económicas por desempleo descendió en 1998 por quinto año consecutivo, situándose en 1.130.100 perceptores, 110.000 beneficiarios menos que en 1997. Desglosando por el tipo de cobertura, 462.300 beneficiarios fueron perceptores de prestaciones contributivas y 667.800 recibieron alguna prestación asistencial. De este grupo, 466.200 lo fueron del subsidio por desempleo y el resto perceptores del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (gráfico II-22).

El mayor descenso se recogió en el número de beneficiarios de prestaciones contributivas (12,8 por 100), seguido del subsidio por desempleo (9,8 por 100). Diferente evolución experimentaron las cifras del subsidio para trabajadores eventuales agrarios que obtuvieron un crecimiento del 4,6 por 100, rompiendo con la tendencia decreciente de los tres últimos años. Este aumento en el número de beneficiarios se debió a los cambios introducidos en el nuevo sistema de protección a partir de 1997.

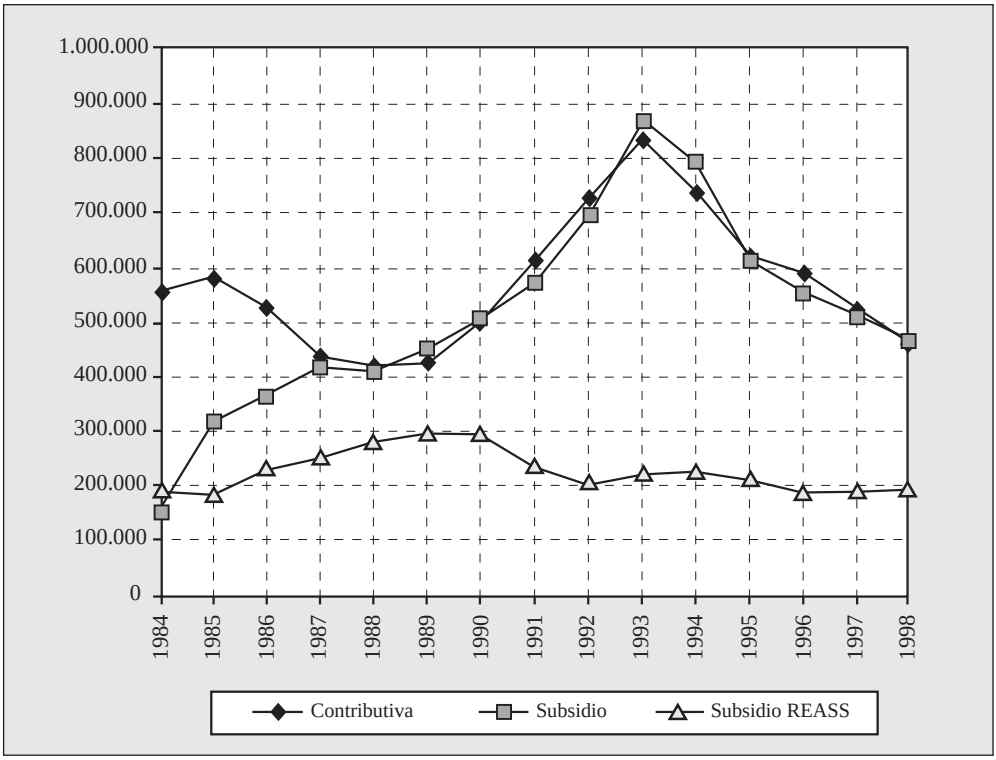
Se mantienen las diferencias en las CCAA

Se siguen manteniendo importantes diferencias en términos de protección por desempleo en las Comunidades Autónomas[56]. Así, mientras algunas tienen una tasa bruta de cobertura próxima a la media, caso de Navarra (48,6 por 100), Murcia (49,8 por 100), Madrid (50,1 por 100) y Comunidad Valenciana (50,4 por 100), otras se encuentran muy por debajo, Ceuta y Melilla (30,4 por 100), Asturias (39,1 por 100) y Castilla y León (39,8 por 100). Las tasas más altas se recogen en Cataluña, con un 69,2 por 100 y Baleares, donde entre otras causas, la fuerte presencia de fijos discontinuos hace subir la tasa bruta de cobertura por encima del 100 por 100 (105,1 por 100).

También se registran significativas diferencias en términos de cuantía media líquida reconocida diaria por Comunidades Autónomas, probablemente por los distintos niveles salariales medios. Entre las más elevadas, el caso de Asturias, con 3.458 pesetas, y del País Vasco, con 3.415 pesetas. Por el contrario, en aquellas otras donde los incrementos salariales fueron menores y/o

[56] Ver Consejo Económico y Social, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 1997*.

GRÁFICO II-22
BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS, SUBSIDIO Y REASS, 1984-1998
(Número de beneficiarios*; medias anuales)



* Beneficiarios "estadísticos", inclusive los de desempleo parcial en el nivel contributivo.
Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

donde el peso de los asalariados agrarios es mayor, la cuantía percibida fue más reducida, entre estas últimas pueden citarse Castilla y León (2.753 pesetas) y Extremadura (2.712 pesetas).

5.2. PERFIL DE LOS BENEFICIARIOS Y CARACTERÍSTICAS DE LAS PRESTACIONES

El perfil de los desempleados que acceden a las prestaciones por desempleo es muy distinto según la naturaleza de las mismas. La cobertura contributiva fue percibida principalmente por varones

(58,7 por 100) y por personas entre 25 y 54 años (74,7 por 100). Para el caso del subsidio por desempleo la proporción entre varones y mujeres es prácticamente la misma que para la prestación contributiva (58,1 por 100), pero para el subsidio, el peso de los beneficiarios de 55 y más años es mucho mayor (27,5 por 100 frente a 15,8 por 100 para las prestaciones contributivas). Finalmente por lo que respecta a los beneficiarios del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, el porcentaje de varones ascendió al 46,2 por 100, elevándose al 22,5 por 100 el volumen de perceptores mayores de 55 años.

Por causas de acceso al derecho a la prestación contributiva, la finalización del contrato sigue siendo, con un 54 por 100 del total, el motivo más importante. En el resto de los casos fue el despido el segundo motivo de acceso a la prestación (35 por 100), mientras que el expediente de regulación de empleo (8 por 100) se configuró como la tercera causa por orden de importancia.

El agotamiento de la prestación contributiva se vuelve a presentar como el principal motivo de percepción (35 por 100) de la prestación asistencial, seguida de los mayores de 45 años (31 por 100) y de aquellos que no tuvieron el periodo mínimo para acceder a la prestación contributiva (25 por 100).

Del total de beneficiarios de prestaciones contributivas, 8.931 personas se acogieron al sistema de pago único, de las que más del 62 por 100 destinaron su cuantía a formar sociedades anónimas laborales y un 37 por 100 a la realización de actividades como socios de una cooperativa de trabajo asociado. El número de días capitalizados por trabajador, experimentó una nueva reducción, al situarse por término medio en 477, frente a los 499 de 1997. La cuantía líquida percibida por perceptor fue de 1.753.763 pesetas, 21.200 menos que en 1997.

Aumenta la cuantía media líquida

La cuantía media líquida[57] de la prestación contributiva en 1998, fue de 2.911 pesetas diarias, ligeramente superior a la obtenida en 1997 (2.871 pesetas). Por tramos de edad, se aprecia un

[57] La cuantía media líquida diaria reconocida se calcula a partir de la cuantía media bruta diaria descontadas las deducciones por el IRPF y las cuotas a la Seguridad Social.

incremento de la cuantía media reconocida conforme se incrementa la edad de los perceptores, probablemente por el mayor salario percibido antes de la situación de desempleo, que vendría determinado por una mayor antigüedad. Los más beneficiados por término medio, que son aquéllos que reúnen las características anteriores, se concentraron en el tramo comprendido entre 55 y 59 años (3.436 pesetas) mientras que los jóvenes de 16 a 19 años fueron los que percibieron una cantidad menor (2.265 pesetas). Desagregando por el sexo de los beneficiarios, se comprueba que los varones recibieron, por término medio, un 22,7 por 100 más en concepto de prestación contributiva por desempleo que las mujeres.

Se sigue reduciendo el periodo medio consumido

En función del período medio consumido, más del 63 por 100 del total de beneficiarios percibieron prestaciones contributivas durante menos de 8 meses y tan sólo un 8,6 por 100 consumieron más de 20 mensualidades, confirmando el acortamiento del período medio consumido en la prestación por desempleo. Por sexo, y a pesar de que existen algunas diferencias, debido a los distintos períodos de cotización por desempleo, los períodos medios de prestación consumida por varones y mujeres son muy similares. Así, el porcentaje de beneficiarios con un periodo medio consumido inferior a los 8 meses fue del 62,3 por 100 para los varones y del 63,6 por 100 para las mujeres. El porcentaje de desempleados varones que consumió más de 20 meses de cobertura ascendió al 5,7 por 100, frente al 5,1 de las mujeres.

Por edades, se continúa observando que la duración de los periodos de derecho generado de prestación aumentan según lo hace la edad del perceptor, lógica consecuencia del mayor peso de los contratos temporales y del menor peso de las cotizaciones sociales previas al despido para el caso de los jóvenes.

5.3. Evolución del gasto en protección al desempleo

La mejora en el mercado de trabajo redujo el gasto

En 1998 el gasto en prestaciones por desempleo se ha podido financiar con cargo a las cuotas satisfechas por este concepto. En este sentido es preciso señalar que, según cifras de liquidación provisional del Presupuesto de ingresos del INEM[58], el total de recau-

[58] Datos provisionales proporcionados por la Subdirección General de Gestión Económica y Presupuestaria.

dación por cuotas en 1998 fue de 1.558,6 miles de millones, mientras que el gasto en prestaciones conforme a la liquidación provisional fue de 1.373,6 miles de millones lo que supone inicialmente un superávit de más de 185 mil millones de pesetas.

El gasto total en protección al desempleo (prestaciones por desempleo más el pago de cuotas) según cifras de liquidación provisional fue en 1998 de 101 mil millones menos que en 1997. El gasto descontadas las cuotas a la Seguridad Social quedó fijado en 1.063,1 miles de millones, un 8,2 por 100 respecto a 1997.

Dada la ausencia de cambios normativos, las razones de esta disminución en el nivel del gasto han de encontrase en la mejora de la situación del mercado de trabajo, que se tradujo en una disminución de dos puntos de la tasa de desempleo en 1998 y en la reducción del periodo medio de derecho consumido en la prestación contributiva que se acaba de señalar.

Durante el periodo 1993-1998 se constata que el descenso del volumen del gasto en prestaciones por desempleo en porcentaje del PIB, que alcanzó su máximo histórico en 1993 (3,5 por 100), es mucho mayor (51,4 por 100) que la disminución en la tasa de desempleo para los parados con experiencia (22,5 por 100), que son los que se benefician de las prestaciones por desempleo y que la tasa de paro general —17,1 por 100— (gráfico II-23). No obstante, también se observa que en 1998 el gasto en cobertura por desempleo respecto al PIB disminuyó tan sólo un 5,2 por 100, mientras que la tasa de paro para los desempleados con experiencia lo hizo un 11,3 por 100 y la tasa de paro general cayó un 9,6 por 100.

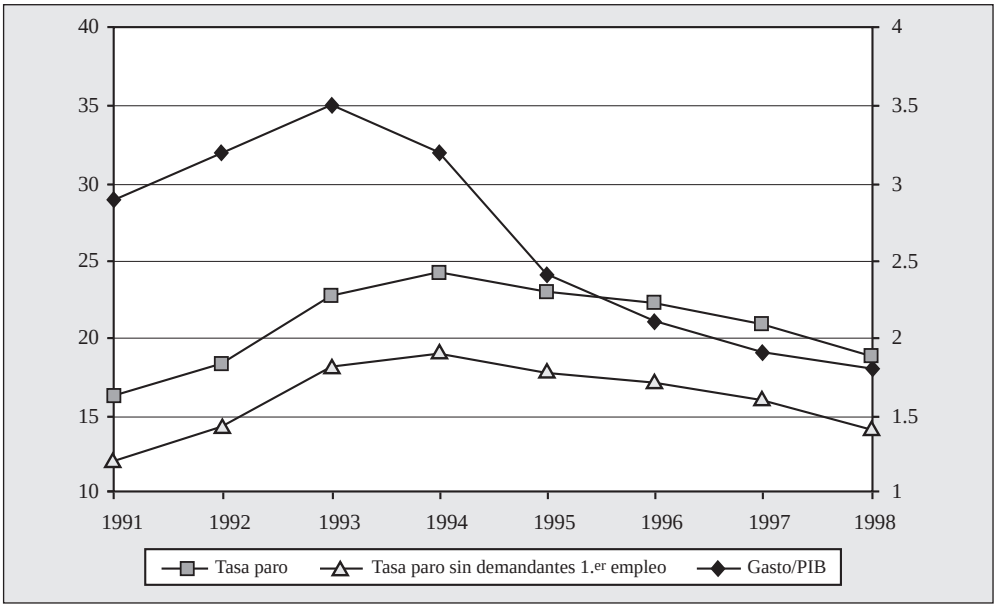
Significativo aumento en la cuantía líquida del subsidio

A pesar de esta nueva reducción del gasto total en prestaciones por desempleo, el gasto medio anual por beneficiario —incluyendo cuotas a la Seguridad Social— (cuadro II-42), aumentó un 2,2 por 100 durante 1998, situándose en 1.215.673 pesetas. Desglosando por tipo de prestación se comprueba que el gasto medio en prestaciones contributivas por desempleo, incluyendo cuotas a la seguridad social, aumentó un 4,7 por 100 respecto a 1998, en su mayor parte debido a las cuotas (3,7 por 100), mientras que el incremento del subsidio, aun siendo menor (3,5 por 100), registró una mayor

GRÁFICO II-23

GASTO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN PORCENTAJE DEL PIB Y TASAS DE PARO*, 1991-1998

(Porcentajes de gasto sobre el PIB a precios de mercado en pesetas corrientes, escala derecha; y porcentajes de parados totales y con experiencia sobre la población activa, escala izquierda)



* Ejecución presupuestaria del Programa 312A "Prestaciones a los desempleados". Capítulo 4 "Transferencias corrientes".

Fuentes: Gasto: Avance Subdirección General de Prestaciones INEM; PIB: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral*; Tasas de paro: INE, *Encuesta de Población Activa.*

CUADRO II-42

GASTO MEDIO TOTAL POR BENEFICIARIO*, 1994-1998

(Pesetas corrientes)

Conceptos	1994	1995	1996	1997	1998
A. Total gasto (prestaciones y cuotas) en millones de pesetas corrientes	2.029.600	1.680.312	1.574.227	1.474.594	1.373.634
B. Total beneficiarios (contributiva, asistencial y subsidio REASS)	1.759.383	1.458.481	1.342.100	1.240.800	1.130.100
Gasto medio total por beneficiario en pesetas [=(A/B) x 1.000.000]	1.153.586	1.152.097	1.172.958	1.188.590	1.215.673

* Ejecución presupuestaria del Programa 321A "Prestaciones a los desempleados". Capítulo 4 "Transferencias corrientes".

Fuente: Subdirección General de Prestaciones del INEM.

CUADRO II-43
GASTO MEDIO EN PRESTACIONES POR BENEFICIARIO, NIVELES CONTRIBUTIVO Y ASISTENCIAL Y SUBSIDIO REASS*, 1994-1998
(Pesetas corrientes)

Conceptos	1994	1995	1996	1997	1998
A. Gasto en prestaciones contributivas en millones de pesetas corrientes	968.800	807.837	767.925	709.756	628.177
B. Beneficiarios prestación contributiva	739.094	626.624	592.400	530.700	462.200
Gasto medio por beneficiario en pesetas [=(A/B)x1.000.000]	*1.310.794*	*1.289.189*	*1.296.295*	*1.337.395*	*1.359.102*
C. Gasto en prestaciones asistenciales en millones de pesetas corrientes	472.400	373.888	339.129	319.155	296.875
D. Beneficiarios prestación asistencial	793.074	615.758	557.400	517.400	466.200
Gasto medio por beneficiario en pesetas [=(C/D)x1.000.000]	*595.657*	*607.200*	*608.412*	*616.843*	*636.797*
E. Gasto en subsidio REASS en millones de pesetas corrientes	105.500	121.720	126.130	128.790	138.074
F. Beneficiarios subsidio REASS	227.215	216.199	192.300	192.700	201.600
Gasto medio por beneficiario en pesetas [=(E/F)x1.000.000]	*464.318*	*563.000*	*655.902*	*668.834*	*684.890*

* Ejecución presupuestaria del Programa 312A "Prestaciones a los desempleados". Capítulo 4 "Transferencias corrientes".

Fuente: Subdirección General de Prestaciones del INEM.

variación en términos de cuantía líquida (3,2 por 100). Este incremento, superior al 2,1 por 100 presupuestado, significa que ha aumentado el número de días consumidos por los beneficiarios. Finalmente, y por lo que respecta al subsidio Reas, el incremento medio por perceptor en 1998 fue del 2,4 por 100 (cuadro II-43).

6. LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN 1998

Mientras continúa la lenta implantación de los instrumentos que la LPRL introdujo para sentar los cimientos de una verdadera cultura de la prevención en nuestro país, en 1998 todavía no se ha podido apreciar una mejora global de la incidencia de accidentes de trabajo, pese a la contención del incremento de accidentes graves y mortales en relación a 1997, un año que fue especialmente infortunado. El problema de la siniestralidad en el trabajo ha atraído durante este año la atención de toda la sociedad, sobre todo en el

plano de la adopción de iniciativas por parte de los interlocutores sociales, que han cuajado finalmente en el Plan de acción contra la siniestralidad laboral. Desarrollando la filosofía de la LPRL, éste integra en un mismo marco de acción respuestas concretas a un problema complejo con múltiples causas y dimensiones.

6.1. La estrategia para mejorar la seguridad y la salud en el trabajo

6.1.1. **Desarrollo de la LPRL y otros cambios legislativos**

Después de más de tres años desde su entrada en vigor, la creciente incidencia de accidentes de trabajo corrobora que la llamada "cultura de la prevención" en el trabajo continúa sin calar en el sistema productivo español. Los resultados de 1998 siguen sin mostrar en su conjunto indicios de mejoría, pese a la contención del incremento de accidentes mortales con respecto a 1997, un año que resultó especialmente alarmante.

¿Por qué la realidad laboral parece impermeable a los efectos de una ley unánimemente considerada como un notable avance? En la práctica, su plena aplicación se ha visto en buena parte frenada por el hecho de que la puesta en marcha de sus instrumentos más innovadores se supeditara a la aprobación del desarrollo reglamentario y normativo que regulara sus condiciones de funcionamiento y que se retrasó más de lo deseable, aun saliendo finalmente adelante gracias a un intenso diálogo social.

Servicios de prevención: enredados en la normativa

Así ha ocurrido con los servicios de prevención, una de las principales aportaciones de la LPRL y que no han podido comenzar todavía a actuar de forma generalizada, inmersos en un enmarañado proceso de aprobación de los mecanismos de acreditación, aprobación, etc. A la tardía aparición del propio Reglamento se añadió la de su orden de desarrollo, que regulaba las condiciones de acreditación de las entidades especializadas como servicios de prevención ajenos a las empresas, autorización de personas o entidades auditoras de sistemas de prevención y autorización para desarrollar y certificar actividades formativas en materia de prevención de riesgos laborales. Por una parte, el Reglamento exigía unas determinadas capacidades o aptitudes necesarias para el desarrollo de la actividad preventiva para las que no existían titulaciones académicas o profe-

sionales. Los requisitos para impartir estas últimas no se aprobaron hasta junio[59] de 1997: lógicamente no dio tiempo a que llegado el plazo del 31 de enero de 1998, existiera una bolsa de profesionales formados suficiente para cubrir la demanda. El resultado es que transcurridos casi dos años desde la aprobación del Reglamento los Servicios de Prevención, tanto los propios constituidos por las empresas como los ajenos, así como las entidades auditoras no podían contar todavía con suficientes profesionales con la formación mínima necesaria para poder ejercer las funciones de nivel medio y superior. Como era previsible, finalmente fue necesario[60] modificar los plazos transitorios establecidos inicialmente por el Reglamento, ampliando hasta el 31 de diciembre de 1998 el plazo de entrada en vigor de la exigencia de titulación a que se alude en aquél para los niveles intermedio y superior. Al mismo tiempo se autorizaba a la autoridad laboral para habilitar para el ejercicio de las funciones de nivel intermedio y superior a profesionales con un nivel de conocimientos y experiencia equivalente.

Hacen falta mayores esfuerzos en formación y divulgación

Pese a los esfuerzos divulgativos de las Administraciones Públicas, las organizaciones sindicales y empresariales y las Mutuas de accidentes de trabajo, no sólo la falta de titulados en prevención sino el bajo nivel de formación y grado de mentalización sobre esta materia en las empresas siguen siendo escasos. Ello guarda relación tanto con los niveles de siniestralidad como, según subrayan los informes de la Inspección de Trabajo, con el incumplimiento de la normativa. La citada ausencia de profesionales también se lo ha puesto difícil a las empresas que optaran o que tuvieran obligación de la creación de servicios de prevención propios.

Un esperado avance normativo para mejorar la seguridad en la construcción

Independientemente de los problemas que suscita su efectiva puesta en práctica, los avances en el plano normativo se suceden uno tras otro. Algunos de ellos son bastante recientes por lo que no admiten todavía la realización de un balance de resultados. Muestra de ello son los importantes cambios para el futuro de la prevención

[59] Orden de 27 de junio de 1997 por la que se desarrolla el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el reglamento de los Servicios de Prevención, en relación con las condiciones de acreditación de las entidades especializadas como servicios de prevención ajenos a las empresas.

[60] Real Decreto 780/1998, de 30 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención.

de riesgos acaecidos en un sector tan sensible a los mismos como el de la construcción. Así, en el último trimestre de 1997 la obligada transposición de la Directiva comunitaria dio lugar al Reglamento sobre Seguridad en la Construcción[61] que abordó la presencia habitual de contratas, subcontratas y de trabajadores autónomos, un factor que tradicionalmente ha complicado el problema de los accidentes de trabajo en la construcción. El Reglamento tomó en consideración este problema ocupándose de las obligaciones del promotor, proyectista, subcontratista y trabajadores autónomos, introduciendo además las figuras del coordinador en materia de seguridad y salud durante la elaboración del proyecto de obra y del coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la misma. Profundizando en este enfoque, sin duda realista, de la problemática del sector, posteriormente tuvo lugar la firma del Acuerdo entre UGT, CCOO y la FLC sobre seguridad y salud en el trabajo incorporado como Anexo al segundo Convenio del sector[62]. Una de las principales novedades que incluye este acuerdo es que estipula la creación de un órgano específico de carácter paritario, dentro de la Fundación Laboral de la Construcción, según lo previsto en el artículo 35.4, párrafo segundo de la LPRL, para todas aquellas empresas donde no existan delegados de prevención.

Las AAPP también tienen ya su normativa específica

Asimismo, durante 1998 ha tenido lugar la adaptación contemplada por la LPRL de su contenido a ciertas peculiaridades de las administraciones públicas que reclamaban una normativa específica para las mismas, lo cual restringía notablemente su ámbito de vigencia en tanto que ésta no se aprobara. Los aspectos que requerían esta adaptación eran los relativos a los derechos de participación y representación, organización de los recursos para el desarrollo de actividades preventivas, definición de funciones y niveles de cualificación del personal y los instrumentos de control en sustitución de las auditorías previstas en el capítulo V del Reglamento de los Servicios de Prevención. Por fin, dicha normativa específica vio la luz a mediados de año[63]. Posteriormente se

[61] Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción.

[62] BOE 4 de junio de 1998.

[63] Real Decreto 1488/1998, de 10 de julio, de adaptación a la Administración General del Estado de la legislación de riesgos laborales.

produjo la adaptación de la LPRL al ámbito de los centros y establecimientos militares[64].

La propia LPRL ha sido modificada durante este año a través de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social. Dicha modificación ha supuesto, por una parte, la adaptación de la tipificación contenida en el capítulo de infracciones y sanciones a los términos de la transposición de diversas directivas que tuvo lugar en 1997. Se han incluido, a este respecto, a los "asimilados" a los empresarios, a los trabajadores por cuenta propia que desarrollen actividades en un mismo centro de trabajo y a las entidades que actúen como Servicios de Prevención, auditores y entidades de formación, entre los sujetos susceptibles de incurrir en las infracciones que se tipifican. Por otro lado, se ha endurecido el régimen sancionador ampliando la lista de infracciones graves e incorporando al elenco de sanciones, la cancelación de la acreditación otorgada por la Autoridad laboral a las entidades que actúen como Servicios de Prevención, o ejerzan la auditoría y certificación.

¿Hacia una nueva tarifa de primas de accidentes de trabajo?

Cabe recordar que, en la Disposición Adicional decimoséptima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998, el Gobierno se marcó el plazo de un año para establecer una nueva tarifa de primas de accidentes de trabajo "en la que se contemplen factores y resultados en base a los cuales se fijen las cuotas. En atención a aquéllos, las cuotas que por aplicación de dicha tarifa se establezcan con carácter de básicas, podrán reducirse o incrementarse". Este es uno de los aspectos contemplados por el Plan de acción sobre la siniestralidad laboral aprobado en la Comisión Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo en octubre de 1998, que establecía la posibilidad de incluir este aspecto en la Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, de acompañamiento a la Ley de Presupuestos para 1999, lo que finalmente no se ha producido.

Por último, recién entrado el año 1999, el marco normativo de la prevención de riesgos se ha completado con el anunciado desa-

[64] Real Decreto 1932/1998, de 11 de septiembre, de adaptación de los capítulos III y V de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales, al ámbito de los centros y establecimientos militares.

rrollo del artículo 8 de la Ley 14/1994, de Empresas de trabajo temporal, y la adaptación a la Directiva 91/383/CEE, del Consejo, de 25 de junio, por la que se completan las medidas tendentes a promover la mejora de la seguridad y salud de los trabajadores con una relación laboral de duración determinada o de empresas de trabajo temporal. Así, el Real Decreto 216/1999, de 5 de febrero, sobre Disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo en el ámbito de las empresas de trabajo temporal, concreta las medidas necesarias para la ejecución de los deberes y obligaciones específicas de las ETT y de las empresas usuarias a fin de garantizar el derecho de los trabajadores cedidos al mismo nivel de protección de su seguridad y salud que los trabajadores de la empresa usuaria. Asimismo, establece la relación de actividades y trabajos que, en razón de su especial peligrosidad, quedan excluidos de la celebración de contratos de puesta a disposición[65].

Un marco regulador bien complejo

En fin, el tortuoso camino que está sufriendo la puesta en marcha de los servicios de prevención, el rosario de Reales Decretos a que ha dado lugar la transposición de Directivas, la incorporación de los cambios señalados en la construcción, las administraciones públicas y otros sectores, confluyen para poner de manifiesto la complejidad adquirida por la normativa de riesgos laborales y que puede estar repercutiendo en los problemas de aplicación de la LPRL. En sus ya más de tres años de vigencia, el objetivo marcado en el preámbulo de la misma de "poner término a la falta de una visión unitaria en la política de prevención de riesgos laborales propia de la dispersión de la normativa vigente" se ha traducido ya en casi una veintena de Reales Decretos[66], tres Órdenes ministeriales de desarrollo y la vigencia de una parte de la antigua Ordenanza de

[65] a) Trabajos en obras de construcción; b) trabajos de minería a cielo abierto y de interior; c) trabajos propios de las industrias extractivas por sondeos en superficie terrestre; d) trabajos en plataformas marinas; e) trabajos directamente relacionados con la fabricación, manipulación y utilización de explosivos, incluidos los artículos pirotécnicos y otros objetos o instrumentos que contengan; f) trabajos que impliquen la exposición a radiaciones ionizantes en zonas controladas; g) trabajos que impliquen exposición a agentes cancerígenos, mutagénicos o tóxicos para la reproducción, de primera y segunda categoría; h) trabajos que impliquen la exposición a agentes biológicos; i) trabajos con riesgos eléctricos en alta tensión.

[66] Incluyendo el RD 216/1999, de 5 de febrero, sobre Disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo en el ámbito de las empresas de trabajo temporal, y el RD 258/1999, de 12 de febrero, por el que se establecen Condiciones mínimas sobre protección de la salud y la asistencia médica de los trabajadores del mar.

Seguridad e Higiene, estando prevista además la próxima regulación de importantes ámbitos dentro de la prevención de riesgos laborales[67].

6.1.2. **Avances en el marco del diálogo social: el Plan de acción sobre la siniestralidad laboral**

Mayor concienciación por parte de todos los sectores

En suma, la LPRL parece encontrarse todavía en periodo de rodaje, en parte por las vicisitudes señaladas, en parte por la dificultad de operar sobre patrones culturales muy arraigados en los centros de trabajo en España que se resisten a cambiar de un día para otro. Mientras la siniestralidad no sólo no remitía sino que parecía seguir aumentando en términos globales, el lento despegue del marco normativo ha corrido en paralelo durante 1998 a la creciente preocupación y toma de conciencia sobre el problema por parte de distintos sectores sociales. El 24 de febrero de 1998, el Congreso de los Diputados adoptó un Acuerdo, resultado de una moción acordada por todos los Grupos representados en la Cámara, en el que se demandaban acciones con el fin de atajar esta negativa evolución y reducir de modo sostenido y definitivo la siniestralidad laboral en nuestro país.

Los interlocutores sociales acuerdan una iniciativa integral de acción

Por iniciativa de los agentes sociales y con las aportaciones de las Comunidades Autónomas, en octubre de 1998 la Comisión Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo aprobó el Plan de acción sobre la siniestralidad laboral. Se trata de un ambicioso programa de acciones concretas en todas las vertientes que influyen en la prevención de riesgos laborales, incluyendo la previsión temporal de su ejecución y la creación de una Comisión de seguimiento de sus resultados. A partir de los análisis efectuados sobre la siniestralidad en los diversos sectores, el Plan comienza recordando que la creciente siniestralidad no obedece sólo a una mayor actividad económica y a un mayor nivel de ocupación, sino que es atribuible a la falta de una verdadera cultura de prevención en todos los ámbitos de la sociedad, al insatis-

[67] Protección de la seguridad y la salud de las trabajadoras embarazadas, que acaban de dar a luz o en periodo de lactancia; seguridad y salud de los menores en el trabajo; disposiciones mínimas de seguridad y salud para la protección de los trabajadores frente al riesgo eléctrico; procedimiento de comunicación de daños para la salud de los trabajadores con motivo del desarrollo del trabajo y, por último, el nuevo Real Decreto sobre Protección de los trabajadores y la población frente a los riesgos por exposición a radiaciones ionizantes.

factorio cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales así como al desconocimiento de las ventajas que aporta una adecuada prevención de riesgos laborales. Las acciones previstas en el plan se despliegan en ocho grandes grupos o áreas de actuación:

1. *Actuaciones de sensibilización para una cultura de la prevención.* Éstas comprenderán campañas de sensibilización y todo tipo de actividades de difusión de la entidad de estos problemas en los medios de comunicación y en diversas manifestaciones públicas.

2. *Actuaciones de promoción y apoyo de la actividad preventiva en el trabajo*. El Plan contempla la constitución de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales prevista en la LPRL con el objetivo de promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las pequeñas empresas. Igualmente, se potenciarán las actuaciones preventivas de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, mediante la revisión y ampliación del Plan Marco de Prevención de Riesgos Laborales según el Acuerdo de Bases entre el MTAS y AMAT. Por último, en este grupo de acciones se prevé impulsar a través de los instrumentos de las Administraciones públicas las actuaciones de asesoramiento e información a las empresas, trabajadores y profesionales de la prevención, especialmente en las empresas de mayores índices de siniestralidad y en las Pymes, así como mejorar la actuación preventiva en el ámbito de las administraciones públicas.

3. *Programas de formación para la prevención*. Entre ellas, el Plan incluye la firma de un Convenio Marco entre las Administraciones Laborales y educativas para el impulso de una cultura preventiva y su integración en los diferentes niveles educativos. Asimismo se prevé el desarrollo de un Convenio con el Consejo de Universidades para la integración de contenidos preventivos en los currículos de los títulos universitarios de cuya actuación profesional puedan derivarse efectos más directos, para sí o para terceros (arquitectura, ingenierías, químicos, sanidad, organización de empresas, etc.). Tanto con las Universidades Públicas como con las privadas se firmarán convenios para la mejora y promoción de especializaciones en materia preventiva e investigación en

este campo. El ámbito de la formación se completa con la previsión de un futuro Plan Nacional de Formación en prevención de riesgos laborales.

4. *Acciones de fomento e incentivación de la actuación preventiva*. La primera de ellas es la previsión, ya contemplada en la Ley de Acompañamiento a los Presupuestos para 1999, de una nueva tarifa para el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en la que se contemplen factores que actúan en la siniestralidad y resultados. Se estudiarán medidas que fomenten las inversiones destinadas a mejorar el medio de trabajo, la creación y funcionamiento de los servicios de prevención y la investigación de nuevas formas eficaces de prevención.

5. *Reforzamiento de las actividades de investigación, análisis y estudio*. A tal fin se diseñará un Plan de mejora del análisis y estudio de la situación que incluye la consolidación y mejora de los sistemas de información, así como de las Encuestas Nacionales de Condiciones de Trabajo, contemplando la elaboración de encuestas sectoriales. Se elaborará asimismo un Plan Nacional de investigación en seguridad y salud en el trabajo que incluya ayudas a la labor investigadora. Se auspiciará la creación de un registro unificado de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en el ámbito de la Unión Europea.

6. *Acciones legislativas y acciones complementarias para la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales*. Entre ellas, se prevé continuar con el desarrollo reglamentario de la Ley de Prevención de riesgos laborales, establecer guías y protocolos para la vigilancia de la salud así como valores-límite de exposición a agentes químicos. También se establecerán criterios sobre exigencias preventivas acreditadas en los casos de descentralización empresarial y en las cadenas de subcontratación. Asimismo, se hará hincapié en la necesidad del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales en la ejecución de obras y servicios contratados por las administraciones públicas. Desde la CNSST se recomendará la inclusión de aspectos relacionados con la prevención de riesgos laborales y mejora de las condiciones de trabajo en la negociación colectiva y se estudiará la responsabilidad de los trabajadores para el cum-

plimiento del deber de cooperación, entre otras obligaciones, en materia de prevención de riesgos laborales.

7. *Reforzamiento de la eficacia de las actuaciones en materia de vigilancia, de control y sancionadora*. Con este objetivo se establecerá un Plan Nacional de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para actuaciones en el ámbito de la prevención de riesgos laborales. Se anuncia asimismo una modificación de la Ley 8/1988, de ISOS y del Capítulo VII de la Ley 31/1995, aspecto este último que, como se ha mencionado, ya se ha abordado en la última Ley de Acompañamiento. También se prevén diversas medidas de reforzamiento del procedimiento de cobro de sanciones por infracciones en materia de prevención de riesgos laborales, incluyendo un futuro Real Decreto sobre procedimiento de publicidad de sanciones firmes por infracciones muy graves. Se promoverá asimismo la coordinación entre la Fiscalía General del Estado y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las Autoridades Laborales de las Comunidades Autónomas.

8. *Coordinación y cooperación inter-institucional y entre las Administraciones Públicas, General del Estado y de las Comunidades Autónomas*, mediante la adopción de acuerdos de colaboración y cooperación en los distintos ámbitos.

Lógicamente, dado el escaso tiempo transcurrido desde su aprobación aún no es posible evaluar los resultados de las iniciativas que están previstas en el Plan. No obstante, en el mismo se definen políticas de acción y medidas muy concretas contra el problema de la siniestralidad laboral, abordadas de forma conjunta por agentes sociales y administraciones desde un enfoque realista y multidimensional, lo que ya en sí se puede considerar un avance.

6.1.3. **Actividad y resultados de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social**

Aumenta la actividad inspectora al mismo tiempo que la siniestralidad

La acción inspectora en materia de salud y prevención de riesgos laborales ha continuado intensificándose en 1998, llegando a suponer las visitas a centros relacionadas con esta materia el 27 por 100 del total de las realizadas en todas las áreas de su actividad. Ello denota una mayor concentración de los esfuerzos de la Inspección en materia de prevención de riesgos laborales, en consonancia con

CUADRO II-44
ACTIVIDAD DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN EL ÁREA DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES, 1996-1998
(Totales anuales)

Actividad de la Inspección de Trabajo	1996	1997	1998
Visitas a centros	107.912	93.551	102.170
Actas infracción	10.742	15.521	18.721
Infracciones en acta	14.710	22.476	27.035
Importe Sanciones (millones pesetas)	4.101	7.190	8.895
Trabajadores afectados por actas de infracción	93.657	151.211	202.222
Requerimientos de subsanación	75.002	76.706	92.441
Paralizaciones de trabajo	691	1.095	1.778
Informes a la Jurisdicción	3.912	4.252	4.701
Accidentes investigados	13.659	14.892	15.939

Fuente: MTAS, *Informe sobre la Actividad y Resultados de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, 1998*.

la creciente dimensión del problema de la siniestralidad en el trabajo. Dentro de los indicadores de la actividad de la Inspección (cuadro II-44) cabe destacar el incremento de trabajadores afectados por las actas de infracción, que se ha duplicado con creces en los dos últimos años, al igual que el número de paralizaciones de labores y trabajos por concurrencia de graves riesgos no protegidos.

El control por sí solo no basta

El número de siniestros laborales investigados directamente por la Inspección ha aumentado un 16,6 por 100. La presión de la acción inspectora se ha ejercido en mayor medida en el sector de la construcción, que ha recibido el 55,5 por 100 de visitas a centros de trabajo, ha sido objeto del 84,2 por 100 de las paralizaciones de trabajo y del 61,7 por 100 de infracciones en acta. Del aumento de la presión inspectora, lógicamente, no se pueden esperar efectos espectaculares en la reducción de un problema complejo como el de la siniestralidad, frente al que se acaba de adoptar un Plan de acción de carácter integral. Tan importante como la función de control de la Inspección es la labor que desempeña de información para impulsar el cumplimiento preventivo. De hecho, sólo una de cada cinco infracciones comprobadas directamente por la Inspección ha acarreado una propuesta de sanción, mientras que las restantes han sido objeto de requerimiento de subsanación sin efectos punitivos inmediatos.

6.2. Evolución de la siniestralidad en el trabajo

La siniestralidad aumenta en su conjunto

Pese a todas las iniciativas expuestas, las características generales de la siniestralidad acaecida en 1998 han seguido sin reflejar mejoría en términos globales, ascendiendo a 1.486.109 el número total de accidentes de trabajo (con y sin baja), lo que implica un incremento del 12,4 por 100. Considerando únicamente, como es habitual, los accidentes en jornada de trabajo con baja (cuadro II-45), cabe destacar que en 1998, en comparación con 1997, se aprecia la práctica contención del crecimiento (0,1 por 100) de los accidentes mortales lo que, pese a ello, sigue suponiendo más de mil fallecimientos por año. Mientras los accidentes graves han vuelto a aumentar en este año el 2,5 por 100 —tras haber descendido en 1997 con relación a 1996—, son los accidentes leves los que en mayor medida siguen creciendo (11,4 por 100). Ha aumentado también ostensiblemente (19,2 por 100) el volumen de accidentes *in itinere*, entre ellos 420 mortales.

Por otro lado, en 1998 ha continuado el lento afloramiento de enfermedades profesionales, una dimensión del problema de la salud y seguridad en el trabajo escasamente abordada por el Plan de acción y que requeriría un estudio en profundidad: en total en 1998 había 11.064 trabajadores con enfermedades profesionales registradas, 10.428 de las cuales requerían baja.

Sensible descenso de la incidencia de accidentes graves y mortales

En conjunto, la tasa de incidencia de accidentes de trabajo con baja por cada 1.000 trabajadores expuestos a riesgos sigue mostrando una evolución creciente, si bien se aprecia un cierto descenso de la incidencia de accidentes graves y mortales (gráficos II-24 y II-25).

Por sectores, el de la construcción ha sufrido el mayor aumento interanual de los últimos cinco años tanto en su conjunto (20,9 por 100), como considerando aisladamente el aumento de los accidentes graves (12,7 por 100) y mortales (5,5 por 100). El sector servicios es el segundo que más incremento ha registrado (11,3 por 100), si bien en este caso ni el de accidentes graves (1,4 por 100) ni el de mortales (1,6 por 100) han sido tan significativos. La siniestralidad en la industria ha aumentado por debajo de la media, destacando el notable descenso de accidentes mortales (9,8 por 100). En promedio, el sector agrario es en el que menos ha crecido la siniestralidad (5,9 por 100), habiéndose registrado en él, no obstante, más accidentes mortales que el pasado año (gráficos II-26 y II-27).

CUADRO II-45

ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES CON BAJA, 1995-1998

(Número anual de accidentes y enfermedades y porcentajes de variación anual)

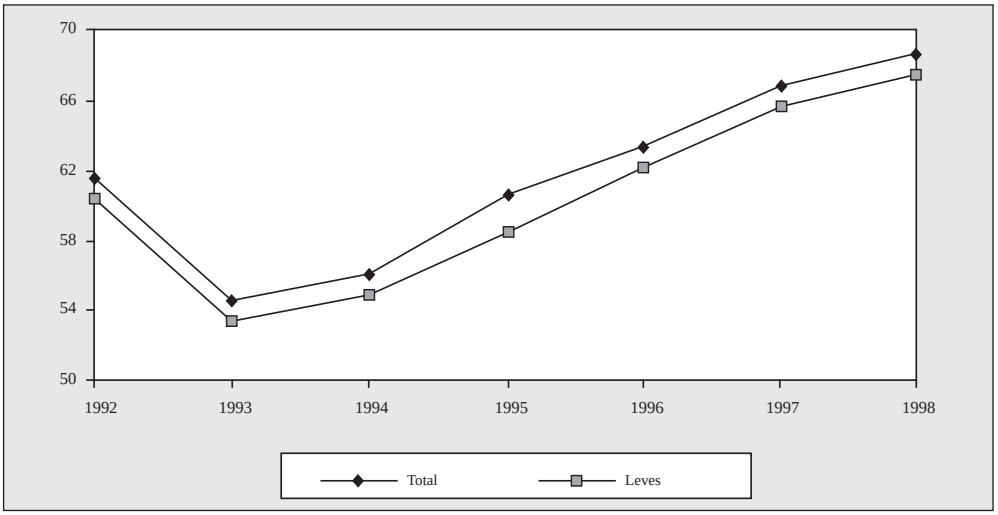
Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales con baja	Número				Variación anual (%)			
	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
Accidentes	626.268	655.575	720.303	804.843	9,5	4,7	9,9	11,7
En jornada de trabajo	589.661	616.237	676.644	752.882	9,7	4,5	9,8	11,3
Leves	578.110	604.570	665.181	741.162	9,9	4,6	10,0	11,4
Graves	10.543	10.685	10.393	10.649	1,7	1,3	–2,7	2,5
Mortales	1.008	982	1.070	1.071	–1,8	–2,6	9,0	0,1
In itinere	36.607	39.338	43.659	51.961	7,0	7,5	11,0	19,0
Leves	34.174	36.815	41.139	49.055	7,2	7,7	11,7	19,2
Graves	2.092	2.201	2.136	2.486	5,5	5,2	-3,0	16,4
Mortales	341	322	384	420	3,3	–5,6	19,3	9,4
Enfermedades profesionales	5.838	7.069	8.440	10.428	21,5	21,1	19,4	23,6
Leves	5.666	6.885	8.275	10.241	22,7	21,5	20,2	23,8
Graves	169	183	164	185	–8,6	8,3	–10,4	12,8
Mortales	3	1	1	2	0,0	–66,7	0,0	100,0

Fuente: MTAS, *Estadística de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, 1998.*

GRÁFICO II-24

INCIDENCIA DE ACCIDENTES DE TRABAJO CON BAJA, TOTAL Y LEVES, 1992-1998

(Número de accidentes por cada 1.000 trabajadores; totales anuales)

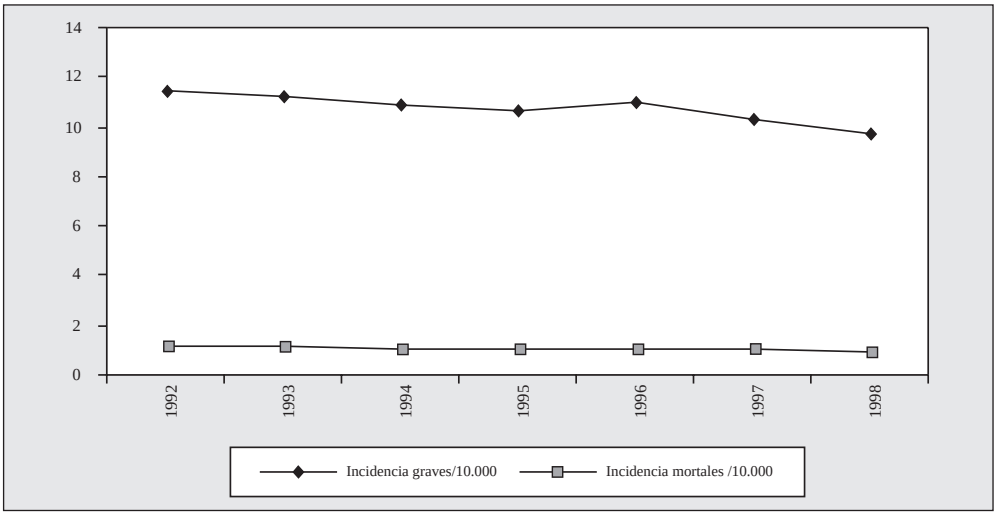


Fuente: MTAS, *Estadística de Accidentes de Trabajo.*

GRÁFICO II-25

INCIDENCIA DE ACCIDENTES DE TRABAJO CON BAJA, GRAVES Y MORTALES, 1992-1998

(Número de accidentes por cada 10.000 trabajadores; totales anuales)

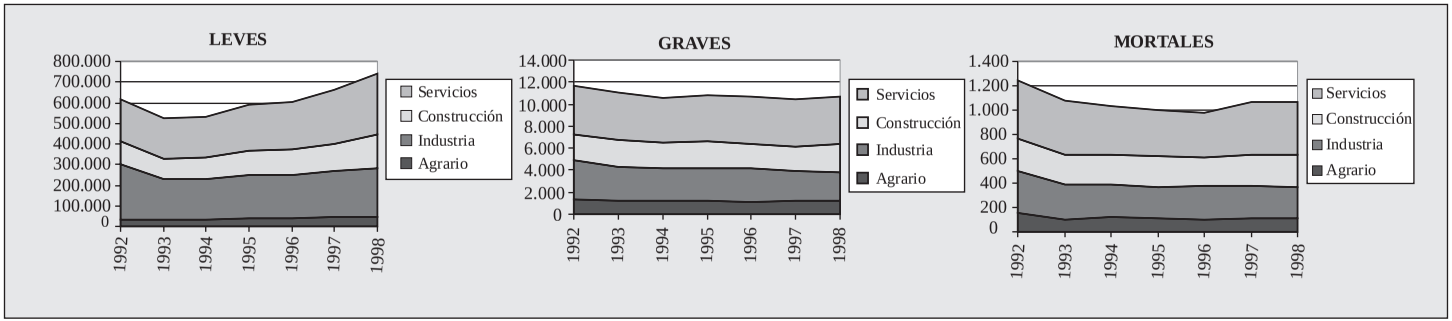


Fuente: MTAS, *Estadística de Accidentes de Trabajo.*

GRÁFICO II-26

ACCIDENTES EN JORNADA DE TRABAJO CON BAJA, POR GRAVEDAD Y SECTORES, 1992-1998

(Número de accidentes en cada caso; totales anuales)

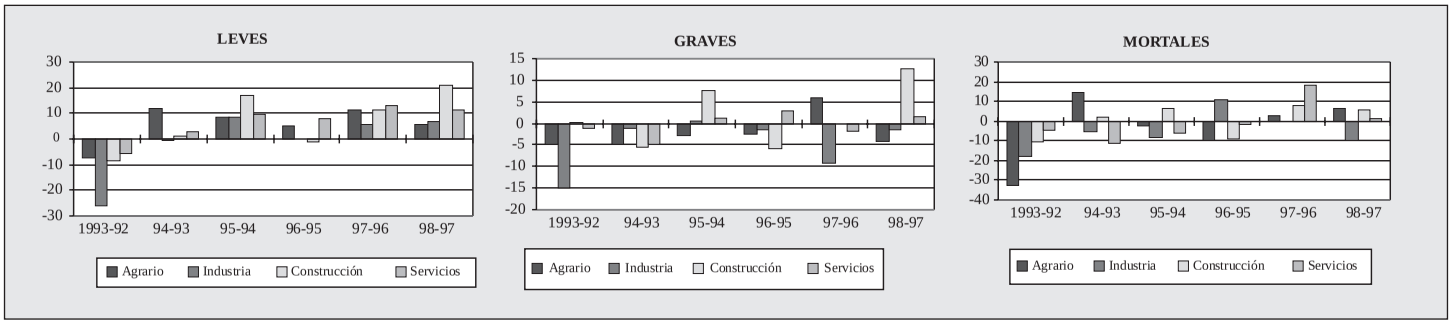


Fuente: MTAS, *Estadística de Accidentes de Trabajo.*

GRÁFICO II-27

CRECIMIENTO DE ACCIDENTES EN JORNADA DE TRABAJO CON BAJA, POR GRAVEDAD Y SECTORES, 1992-1998

(Porcentaje de variación anual en cada caso)



Fuente: MTAS, *Estadística de Accidentes de Trabajo.*

Realidades subestimadas: necesidad de estudios específicos

Hay que recordar, no obstante, que el ámbito que cubre la estadística oficial se limita al de los trabajadores afiliados a la Seguridad Social que tienen cubierta la contingencia de incapacidad temporal, lo que inevitablemente deja fuera a otros grupos, como los trabajadores autónomos que no han optado por formalizar dicha cobertura. Ello puede implicar ciertas carencias en cuanto a la información sobre la siniestralidad en sectores donde abundan este tipo de trabajadores. Un ejemplo en el que la estadística puede estar subestimando la realidad es el del colectivo de conductores profesionales, en sus dos terceras partes trabajadores autónomos —un grupo de características muy diferenciadas— no contemplado dentro de la clasificación aplicada por la estadística oficial, al utilizar esta última la división por ramas según la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (cuadro II-46). Así, acudiendo a la estadística de la Dirección General de Tráfico (en todo caso, no comparable con la Estadística de accidentes de trabajo por la distinta metodología utilizada), en 1997 se registraron 395 muertes de conductores profesionales en accidente laboral. Ello no es sino una muestra de un problema que puede estar afectando a otros colectivos, y que sugiere la necesidad de mejorar la estadística y abordar informes sectoriales y específicos, algo que el Plan de acción sobre la siniestralidad laboral ya contempla entre sus medidas.

Cambios en la organización productiva: aumenta el ritmo de trabajo

Por otro lado, los cambios en la organización del trabajo pueden implicar también transformaciones en las condiciones de la seguridad y salud en el trabajo y, por tanto, es obligada su consideración en la política de prevención. El marco de referencia de esta transformación es la importancia creciente del sector servicios, la concentración de los trabajadores en microempresas y nuevas formas de organización industrial que revierten en cambios en las estrategias convencionales de contratación y subcontratación de trabajadores y servicios. En los países europeos, las transformaciones son notoriamente apreciables en un periodo de tan sólo cinco años. Así, comparando la situación en el conjunto de los países de la Unión Europea entre 1991 y 1996, la segunda Encuesta Europea sobre las condiciones de trabajo[68] muestra la persistencia de algunos problemas

[68] Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, *Second European Survey on Working Conditions* (1996). La muestra de la Encuesta consideró 1.000 trabajadores representantes de la población activa de cada Estado miembro de la Unión Europea: en total 15.800 personas (asalariados y autónomos).

CUADRO II-46

ACCIDENTES EN JORNADA DE TRABAJO CON BAJA SEGÚN GRAVEDAD, POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 1997 Y 1998

(Totales anuales)

Actividades económicas	1997				1998			
	Total	Leves	Graves	Mortales	Total	Leves	Graves	Mortales
Agrario	44.575	43.250	1.219	106	47.073	45.790	1.170	113
No agrario	632.069	621.931	9.174	964	705.809	695.372	9.479	958
Industria	226.142	223.172	2.694	276	241.029	238.127	2.653	249
Construcción	137.068	134.545	2.270	253	165.520	162.695	2.558	267
Servicios	268.859	264.214	4.210	435	299.260	294.550	4.268	442
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura	38.833	37.720	1.048	65	41.340	40.257	1.013	70
Pesca y acuicultura	5.742	5.530	171	41	5.733	5.533	157	43
Extracción y aglomeración del carbón	14.247	14.179	45	23	10.576	10.534	25	17
Extracción de petróleo, gas, uranio y torio	351	339	9	3	247	243	4	–
Extracción de minerales no energéticos	3.748	3.674	61	13	3.851	3.785	54	12
Industria de alimentos, bebidas y tabaco	31.300	30.900	365	35	33.413	33.009	363	41
Industria textil y de la confección	9.281	9.196	79	6	9.887	9.795	85	7
Industria del cuero y del calzado	3.003	2.969	32	2	2.872	2.850	20	2
Industria de madera y corcho. Cestería	12.390	12.140	238	12	13.624	13.363	245	16
Industria de papel, artes gráficas, edición	9.794	9.616	168	10	10.239	10.095	139	5
Coquerías, refinerías, trat. comb. nucleares	266	259	7	–	281	264	17	–
Industria química	7.584	7.454	114	16	7.978	7.852	117	9
Fabricación prod. caucho y materias plásticas	9.250	9.147	99	4	10.570	10.442	119	9
Fabricación productos minerales no metálicos	16.590	16.350	214	26	18.675	18.436	218	21
Metalurgia	11.377	11.215	144	18	12.309	12.152	140	17
Fabricación productos metálicos ex. maquinaria	41.326	40.810	480	36	45.810	45.338	437	35
Construcción maquinaria y equipo mecánico	13.368	13.227	128	13	14.548	14.362	169	17
Fabricación maquinaria y equipo mecánico	1.210	1.197	11	2	1.371	1.342	19	–
Fabricación maquinaria y ofic. y mat. electrónico	7.181	7.102	64	15	7.012	6.928	72	12
Fabricación instrumentos médicos y precisión	777	767	10	–	805	797	7	1
Fabricación automóviles y remolques	9.935	9.845	85	5	11.176	11.083	87	6

CUADRO II-46 (*Continuación)*

ACCIDENTES EN JORNADA DE TRABAJO CON BAJA SEGÚN GRAVEDAD, POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 1997 Y 1998

(Totales anuales)

Actividades económicas	1997				1998			
	Total	Leves	Graves	Mortales	Total	Leves	Graves	Mortales
Fabricación de otro material de transporte	7.211	7.137	58	16	8.410	8.355	52	3
Fabricación muebles. Otras manuf. Reciclaje	12.222	12.018	191	13	13.584	13.379	192	13
Producción y distribución electric. gas y agua	3.731	3.631	92	8	3.801	3.723	72	6
Construcción	137.068	134.545	2.270	253	165.520	162.695	2.558	267
Venta y repar. vehículos. Venta combustible.	18.459	18.205	232	22	19.643	19.399	219	25
Comercio al por mayor. Intermediarios comer.	27.303	26.864	394	45	31.228	30.796	387	45
Comercio al por menor. Reparto doméstico	38.139	37.740	369	30	42.045	41.639	376	30
Hostelería	34.836	34.397	423	16	40.105	39.697	387	21
Transporte terrestre y por tuberías	22.120	21.446	534	140	24.269	23.599	531	139
Transporte marítimo y fluvial	1.128	1.097	29	2	940	916	19	5
Transporte aéreo y espacial	2.395	2.375	18	2	2.420	2.399	14	7
Actividades anex. Transporte. Comunicaciones	9.943	9.665	254	24	10.644	10.403	228	13
Instituciones financieras y seguros	2.285	2.189	80	16	1.941	1.843	88	10
Inmobiliarias. Alquil. Bienes muebles	2.102	2.026	57	19	2.613	2.534	68	11
Informática Investigación y desarrollo	942	922	16	4	1.012	978	33	1
Otras actividades empresariales	40.757	40.276	444	37	49.623	49.025	550	48
Admón. Pública. Defen. S.S. Org. Extrater	31.035	30.464	531	40	33.248	32.644	548	56
Educación	5.419	5.311	101	7	5.708	5.592	108	8
Actividades Sanitarias, veterinar. y sociales	16.838	16.423	401	14	17.926	17.521	395	10
Actividades de saneamiento público	4.813	4.766	42	5	5.285	5.218	62	5
Actividades asociat. Recreat. y Culturales	7.373	7.142	224	7	7.529	7.317	207	5
Actividades diversas. Servicios personales	2.607	2.551	53	3	2.710	2.665	43	2
Hogares que emplean personal doméstico	365	355	8	2	371	365	5	1
Total	**676.644**	**665.181**	**10.393**	**1.070**	**752.882**	**741.162**	**10.649**	**1.071**

Fuente: MTAS, *Estadística de Accidentes de Trabajo*.

y la aparición de otros nuevos. Entre 1991 y 1996 ha aumentado fuertemente la intensidad o el ritmo de trabajo: en 1996 más de la mitad de los trabajadores (54 por 100 frente a 48 por 100 en 1991) tuvo que observar un ritmo de trabajo intenso y plazos estrictos y breves (56 por 100 frente al 50 por 100 en 1991). El ritmo de trabajo viene cada vez más determinado por la demanda externa —clientes, usuarios, pacientes, etc.— (65 por 100) más que por las máquinas (23 por 100) o el control jerárquico directo (40 por 100). No obstante, ha aumentado la autonomía en lo que respecta al control de los trabajadores sobre su ritmo de trabajo (del 64 al 72 por 100).

Objetivos de calidad cuantificados

Para la mayoría de los trabajadores las exigencias de su trabajo son elevadas (el 57 por 100 afirma ejecutar tareas complejas, el 71 por 100 trabaja con objetivos de calidad cuantificados y el 81por 100 tiene que afrontar de forma autónoma los problemas que le surgen). El 74 por 100 el trabajo requiere la adquisición de nuevas destrezas aunque sólo el 32 por 100 dice haber seguido un curso de formación ofrecido por la empresa en el último año. En cuanto a la relación de la cualificación con el puesto, el 7 por 100 piensa que las exigencias de su trabajo son demasiado elevadas en relación con su cualificación, mientras que, por el contrario, el 11 por 100 se considera sobrecualificado en relación con el trabajo que desempeña.

UE: 600 millones de días de trabajo perdidos

En la misma Encuesta Europea sobre condiciones de vida y trabajo, el 23 por 100 de los trabajadores manifiesta haber faltado al trabajo por razones de salud asociadas al mismo en el año anterior a la Encuesta. El promedio de días de ausencia por esta causa es de cuatro por año y trabajador, lo que representa 600 millones de días de trabajo perdidos en la UE. Sin embargo, como es sabido, no se pueden relacionar estos datos con el concepto de enfermedad profesional. Sigue siendo necesario profundizar en el conocimiento de la salud laboral en sentido amplio, al margen del concepto restrictivo asegurador de *enfermedades profesionales*. Esta necesidad de mejora de la información ha sido tenida en cuenta por el Plan de acción contra la siniestralidad, que prevé el fomento de la coordinación con carácter interterritorial entre los servicios sanitarios del Sistema Nacional de Salud y los servicios de Prevención. Igualmente, el Plan prevé la consolidación y mejora de las Encuestas Nacionales de Condiciones de Trabajo, que cada cinco años viene elaborando el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene

en el Trabajo. La próxima aparición de la III Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo, correspondiente al año 1998 —de la que de momento sólo se ha publicado un avance— podrá servir de base para analizar datos recientes sobre los cambios en la organización del trabajo en nuestro país.

7. Conflictividad laboral

La conflictividad laboral a lo largo del año transcurrido dibuja dos tendencias principales: por un lado, una disminución de todo tipo de conflictos, así como de las dimensiones de los colectivos; por otro lado, una cada vez mayor expansión de los sistemas extrajudiciales de solución de conflictos creados por la autonomía colectiva.

En primer lugar, pues, 1998 registra un menor número de huelgas y de cierres patronales, que, sumándose a la tendencia de años anteriores, sitúa a esta conflictividad de máxima tensión en cifras históricamente bajas. Destaca, en este terreno, la fuerte disminución experimentada en el número de jornadas perdidas.

En segundo lugar, disminuyeron también de forma significativa las conciliaciones y mediaciones colectivas solicitadas ante instancias administrativas de composición de conflictos. En este terreno, sin embargo, la disminución global de la conflictividad resulta menos clara si se tiene en cuenta que una parte muy sustancial de la misma se canalizó a través de los órganos de solución extrajudicial de conflictos creados por acuerdos interconfederales de ámbito estatal o autonómico. Este trasvase de conflictos a vías de composición autónomas exigiría, así pues, matizar la reducción enunciada en términos globales. Por otro lado, no resulta posible conocer, por obvias razones, la conflictividad que eventualmente se esté canalizando ante instancias y procedimientos creados por los convenios colectivos, comisiones paritarias de vigilancia e interpretación u otros órganos.

Por último, cabe añadir a lo anterior la disminución que también se registró en el terreno de la litigiosidad judicial.

Como segunda tendencia clara del año, debe reseñarse la expansión de los ya citados sistemas extrajudiciales de solución de conflictos

creados por las organizaciones sindicales y empresariales en el ámbito estatal o de las Comunidades Autónomas. Además del primer año de andadura del Sistema Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA), órgano encargado de la gestión del ASEC, a lo largo de 1998 han operado 11 órganos de ámbito de Comunidad Autónoma que, en conjunto, han tramitado un importante volumen de conflictividad a través de procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje.

Estos sistemas, en los que predomina el recurso a fórmulas de mediación, están obteniendo, en conjunto, resultados considerablemente más eficaces que los procedimientos seguidos ante servicios administrativos de conciliación y mediación, con la consecuencia de evitar más frecuentemente el proceso judicial o el recurso a la huelga. Con los resultados, cuantitativos y cualitativos, registrados por estos sistemas en el año transcurrido, y teniendo en cuenta el más que previsible crecimiento de su protagonismo, tanto con la entrada en funcionamiento de los correspondientes órganos en otras Comunidades Autónomas como con el aumento de la cuota de penetración de los ya existentes en el volumen global de conflictividad gestionada, se puede afirmar que, lenta pero progresivamente, estamos asistiendo a la implantación de unas relaciones laborales menos judicializadas y con mayor protagonismo de la autonomía colectiva.

7.1. Progresos en los procedimientos autónomos de solución de conflictos laborales

7.1.1. **El Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA)**

Primer año de funcionamiento del SIMA

Desde su puesta en marcha efectiva, el 20 de febrero de 1998, ha transcurrido algo más de un año de funcionamiento del Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA), periodo que aconseja efectuar un primer balance de las actividades del mismo.

Si al inicio de las actividades del SIMA existían 56 sectores y subsectores expresamente adheridos al Acuerdo de Solución Extrajudicial de Conflictos (ASEC), el crecimiento experimentado por el ámbito de aplicación de éste a lo largo del año transcurrido ha sido relativamente bajo, especialmente si se atiende al número de trabajadores. De esta forma, sólo nueve actividades más suscri-

bieron el ASEC[69], lo que ha supuesto la incorporación de algo más de 300.000 trabajadores[70]. En la actualidad, pues, el número de trabajadores afectados por el ASEC se sitúa en alrededor de 5.125.000. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que, como se recordaba en la anterior edición de esta Memoria, el ASEC cuenta con la adhesión de los principales sectores y subsectores de actividad, aunque se sigue detectando alguna ausencia significativa. Con todo, teniendo en cuenta las cifras de cobertura de la negociación colectiva, existe todavía margen para el crecimiento del ámbito de empresas y trabajadores sujetos a los procedimientos de solución de conflictos gestionados por el SIMA, ampliación que es razonable esperar que se produzca en el futuro, especialmente a partir de la adhesión de nuevas empresas, las cuales, hoy por hoy, suponen un número poco significativo.

Durante 1998 se han sometido a los procedimientos gestionados por el SIMA 49 conflictos, de los cuales casi todos se han tramitado efectivamente, quedando tres de ellos archivados, y habiéndose intentado sin efecto siete. Los expedientes canalizados a través del Servicio Interconfederal han consistido en grandes conflictos de sector (ocho) o de grandes empresas (41), habiéndose visto afectados alrededor de 311.000 trabajadores de 2.307 empresas.

Predominio de las mediaciones

De los distintos procedimientos regulados en el ASEC, la mediación, que como se sabe se configura en dicho Acuerdo como obligatoria cuando una de las partes lo solicite, o bien como requisito preprocesal para la interposición de demandas de conflicto colectivo ante la Jurisdicción laboral, y como intento de solución previo a la convocatoria de una huelga (artículo 10.3) ha sido, como cabía esperar, el más solicitado con mucho, en un total de 47 conflictos, por tan sólo 2 arbitrajes. En cuanto a la efectividad de los procedimientos de mediación de cara a la solución definitiva del conflicto suscitado, casi una tercera parte de las mediaciones con tramitación completa han acabado con acuerdo (12), de las que tres han sido en conflictos de sector y el resto en empresas. Este

[69] Ver, en la tabla II-3, la relación de sectores adheridos.

[70] Las cifras de trabajadores para las actividades de Cemento e Industria Eléctrica constituyen una aproximación, estimándose en algo más de 200.000 el número de aquéllos.

mismo porcentaje de efectividad se repite si atendemos a los conflictos con huelgas, en los que tres se han desactivado como consecuencia de alcanzarse acuerdo en mediación, de un total de ocho conflictos de estas características.

Por materias, la mayor frecuencia de los conflictos se ha dado en relación con reclamaciones salariales, especialmente en relación con el complemento de antigüedad, seguidos de sucesión de empresas, modificación sustancial de condiciones de trabajo en materia salarial, jornada y promoción profesional. Otra característica general del año transcurrido es la concentración en pocos sectores de la conflictividad. Así, de mayor a menor protagonismo, el Metal, Eléctricas, Alimentación y Grandes Almacenes han concentrado casi el 78 por 100 de todos los conflictos que han llegado al SIMA.

Por último, cabe referirse a otras dos notas de interés para valorar este primer año de experiencia de solución de la conflictividad laboral mediante un sistema autónomo de ámbito estatal en el que el protagonismo lo tienen las propias partes del conflicto. Así, en primer lugar, el ámbito de conflictos resueltos se ha circunscrito al sector o a las grandes empresas, habiendo quedado prácticamente extramuros de esta instancia la conflictividad localizada en las empresas pequeñas y medianas.

Protagonismo de los conflictos jurídicos

En segundo lugar, el SIMA ha sido llamado a intervenir, en la inmensa mayoría de los casos, en conflictos de interpretación o aplicación de convenios colectivos o decisiones de empresa. Los conflictos de regulación o intereses apenas han contado de cara a la solución autónoma de conflictos. Ello, aparte de inscribirse en un panorama general de descenso de la conflictividad, se puede entender como la situación natural de partida de un sistema que, basado en la autonomía de las partes, tiene vocación de sustituir, en buena medida, la solución judicial de problemas que pertenecen a esa misma esfera de autonomía colectiva. Con todo, es de desear que se vaya abriendo camino la suficiente confianza en las partes sociales como para derivar hacia esta instancia la composición de todo tipo de conflictos, tanto aquéllos que tienen origen en una distinta lectura de lo pactado, como los que se desprenden de la renegociación de los convenios o la configuración de nuevos acuerdos.

7.1.2. **Procedimientos autónomos de solución de conflictos laborales en las Comunidades Autónomas**

Como se indicaba en la anterior edición de esta Memoria, en todas las Comunidades Autónomas menos una existen Acuerdos interconfederales, suscritos por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, por los cuales se crean órganos y procedimientos de solución autónoma de conflictos laborales. Asimismo, como también se indicaba, en la mayor parte de las Comunidades Autónomas los órganos creados están operativos, en algunos casos con una experiencia acumulada de varios años. A lo largo de 1998 han entrado en funcionamiento los correspondientes órganos en otras dos Comunidades: Andalucía (Servicio Extrajudicial de Resolución de Conflictos Laborales, SERCLA) y Aragón (Servicio Aragonés de Mediación y Arbitraje, SAMA). En otras Comunidades, los órganos paritarios destinados a gestionar la solución autónoma de conflictos se espera que entren en servicio este mismo año (Castilla y León, Extremadura), o están todavía en negociaciones (Murcia).

La solución extrajudicial de conflictos operó en 11 Comunidades Autónomas

En la edición de esta Memoria relativa a 1997 se ofrecieron los resultados de aquellos órganos que habían estado operativos durante todo el año. Siguiendo este mismo criterio, se expondrán a continuación las líneas generales de la conflictividad resuelta en el seno de los órganos autónomos de conciliación, mediación y arbitraje de Baleares (Tribunal de Arbitraje y Mediación, TAMIB), Canarias (Tribunal Laboral, TLC), Cantabria (Organismo de Resolución Extrajudicial de Conflictos Laborales, ORECLA), Castilla-La Mancha (Jurado Arbitral), Cataluña (Tribunal Laboral, TLC), Galicia (Consejo Gallego de Relaciones Laborales, gestor del AGA), Madrid (Instituto Laboral), Navarra (Tribunal Laboral), País Vasco (Consejo de Relaciones Laborales, gestor del PRECO II), La Rioja (Tribunal Laboral), y Comunidad Valenciana (Tribunal de Arbitraje Laboral, TAL).

Se ofrecen datos agregados del conjunto de las 11 Comunidades enumeradas (cuadro II-47), en aquéllos aspectos en que las estadísticas suministradas por los correspondientes órganos de solución extrajudicial de conflictos lo permiten, seguidos de los principales resultados.

Casi un millar de conflictos colectivos sometidos a los sistemas autonómicos

Así, la primera idea a destacar es el importante volumen de conflictividad que en 1998 se canalizó a través de estos órganos. En efecto, a lo largo del año se sometieron 946 conflictos colectivos a los procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje previstos en los correspondientes acuerdos. Dichas controversias afectaron a unas 20.000 empresas y a alrededor de 340.000 trabajadores. Del total de conflictos planteados, casi el 80 por 100 se tramitaron de forma completa, correspondiendo el resto a expedientes en los que la conciliación o mediación se intentaron sin efecto, o se archivaron, en algunos casos por haberse solucionado previamente el conflicto, o por desistimiento de la parte solicitante. Los procedimientos más utilizados fueron los de conciliación y mediación, con un total de 887, frente a 59 arbitrajes.

Por Comunidades Autónomas, Cataluña estuvo a la cabeza en número de conflictos planteados, con 349, seguida de Valencia, con 203, y, más de lejos, por el País Vasco, Baleares y Canarias. Las tres primeras de ellas registraron, asimismo, el mayor número de trabajadores afectados, si bien en esta variable el primer lugar lo ocupó Valencia, y también la mayor cifra de empresas, aunque en este caso el segundo lugar lo ocupó Galicia. Las cifras expuestas parecen reflejar, como conflictos más frecuentemente sometidos a los órganos y procedimientos autónomos de composición, los de sector afectantes a empresas pequeñas y medianas.

La comparación de los datos de 1998 con los de 1997 en aquellos sistemas de los cuales se ofrecieron cifras en la anterior edición de esta Memoria: Cataluña, País Vasco, Galicia, Madrid y Navarra, pone de manifiesto un cierto estancamiento en el crecimiento del recurso a vías autónomas de composición de la conflictividad laboral, sobre todo en aquellos órganos que hicieron una más temprana aparición en el panorama de medios de solución extrajudicial de conflictos, desde el momento en que el incremento de los conflictos sometidos a los oficios de dichos órganos fue, en la mayoría de los casos, pequeño. Así, el mayor incremento se produjo en Madrid, con catorce conflictos colectivos más presentados, seguida del País Vasco, con nueve, y de Cataluña, con ocho. Por su parte, a los procedimientos del AGA se sometió un conflicto menos que en 1997.

Ese relativo estancamiento en el número de actuaciones solicitadas ante dichos órganos, que sólo parcialmente se puede explicar

CUADRO II-47

CONFLICTOS COLECTIVOS SOLICITADOS, TIPO DE PROCEDIMIENTO, TRABAJADORES Y EMPRESAS AFECTADOS, ANTE ÓRGANOS DE SOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE CONFLICTOS, 1998

Órgano	Número	Conciliación y/o mediación	Arbitraje	Trabajadores	Empresas
Baleares (TAMIB)	53	52	1	20.346	376
Canarias (TLC)	50	50	–	5.552	51
Cantabria (ORECLA)	40	36	4	37.748	3.604
Castilla-La Mancha (Jurado Arbitral)	47	47	–	13.731	93
Cataluña (TLC)	349	327	22	67.026	1.117
Galicia (CRL-AGA)	15	13	2	9.753	2.209
Madrid (Instituto Laboral)	36	35	1	28.737	603
Navarra (TLN) (1)	30	30	–	–	–
País Vasco (CRL-PRECO II)	97	75	22	53.360	3.784
La Rioja (TLR)	26	23	3	1.025	30
Comunidad Valenciana (TAL)	203	199	4	99.257	5.796
SIMA	49	47	2	311.000	2.307
Total	**995**	**934**	**61**	**647.535**	**19.970**

(1): No se dispone de datos de empresas y trabajadores afectados en Navarra.

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas de los órganos de solución extrajudicial de conflictos.

por una menor conflictividad laboral en todo el año, entra en contradicción con la evidencia de la mayor efectividad de los mismos en la búsqueda de soluciones efectivas a los conflictos.

Con todo, debe insistirse en que la conflictividad canalizada a través de los órganos y procedimientos de solución extrajudicial de conflictos creados por la autonomía colectiva representó un volumen cercano, incluso, a la tramitada por las instancias administrativas de conciliación y mediación. Así, en las 11 Comunidades Autónomas aquí consideradas, se produjeron 680 conciliaciones o mediaciones efectivamente tramitadas ante los órganos paritarios, frente a 950 conciliaciones colectivas y 35 mediaciones terminadas ante los correspondientes servicios administrativos de MAC en esas mismas Comunidades. En siete de ellas, además, los sistemas creados por la autonomía colectiva superaron en conflictos a la tramitación ante instancias administrativas. Por último, en varias Comunidades todas las mediaciones en conflicto colectivo se intentaron ante los órganos paritarios.

Alto grado de eficacia en la solución de los conflictos

En cuanto a la efectividad de los procedimientos autónomos de composición, de las 887 conciliaciones y mediaciones colectivas solicitadas, 374 (el 41 por 100 del total) terminaron con avenencia o acuerdo entre las partes (cuadro II-48), lo que supone una eficacia alta en el desempeño de aquéllos, que obviamente sería aún mayor si considerásemos solamente los procedimientos tramitados de manera efectiva. Posiblemente, el predominio del procedimiento de mediación, caracterizado por una búsqueda más intensa de soluciones al conflicto a partir de las propuestas de uno o varios mediadores, y la buena labor llevada a cabo por éstos en los diferentes órganos, son las razones que más pesan a la hora de explicar dicha eficacia, la cual debería redundar en mayores dosis de confianza de las partes sociales, y, a la postre, en el protagonismo, de estos órganos y procedimientos.

Por Comunidades Autónomas, la mayor efectividad sobre el total de conflictos sometidos se registró en el marco del AGA, en el

CUADRO II-48
RESULTADOS DE LAS CONCILIACIONES Y/O MEDIACIONES COLECTIVAS ANTE ÓRGANOS DE SOLUCIÓN EXTRAJUDICIALES DE CONFLICTOS, 1998

Órgano	Con acuerdo		Sin acuerdo	Otras (1)
	Número	%		
Baleares (TAMIB)	19	37	23	10
Canarias (TLC)	15	30	35	0
Cantabria (ORECLA)	13	36	23	0
Castilla-La Mancha (Jurado Arbitral)	16	34	29	2
Cataluña (TLC)	170	52	121	36
Galicia (CRL-AGA)	10	67	0	3
Madrid (Instituto Laboral)	12	34	15	8
Navarra (TLN)	16	53	7	7
País Vasco (CRL-PRECO II)	25	33	11	39
La Rioja (TLR)	11	48	7	5
Comunidad Valenciana (TAL)	67	34	99	33
SIMA	12	26	25	10
Total	**386**	**41**	**395**	**153**

(1) Se incluyen en esta columna las intentadas sin efecto, archivadas y desistidas.

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas de los órganos de solución extrajudicial de conflictos.

que un 66,6 por 100 de los mismos terminó con acuerdo entre las partes, seguido del Tribunal Laboral de Cataluña, con algo más de la mitad de los conflictos presentados, un 52 por 100 (cuadro II-48).

En relación a la efectividad alcanzada en la solución de los conflictos en que se ha acudido a la huelga, en primer lugar hay que decir que son pocos los órganos que recogen este dato en sus estadísticas, lo que impide ofrecer cifras agregadas del conjunto de sistemas autónomos. Por otro lado, los porcentajes de efectividad, allí donde se conocen, son lo suficientemente relevantes como para añadir argumentos en favor del protagonismo de estos órganos. Destacan, así, Cantabria, donde la efectividad en la solución de conflictos con huelga gestionados por el ORECLA se elevó hasta el 62,5 por 100 de casos, así como el Tribunal Laboral de Cataluña, con un 46,5 por 100, seguidas por Valencia, con un 40,5 por 100, y Baleares, con un 31,5 por 100.

Escasa relevancia en la solución de conflictos individuales

Por último, en lo que respecta a la conflictividad individual canalizada a través de aquellos medios autónomos de composición cuyo ámbito funcional la abarca, hay que decir que, salvo alguna excepción, como podría ser la representada por el Tribunal Laboral de Navarra, supone cifras ciertamente poco relevantes, aunque el grado de efectividad de los procedimientos de conciliación o mediación, con un número de avenencias que ronda el 50 por 100 de los casos, y lo supera ligeramente en algún supuesto, debería abogar en pro de un mayor recurso de los trabajadores a estos mecanismos. Entre las razones que pueden explicar lo insignificantes que resultan hoy por hoy las cifras de la solución extrajudicial de conflictos individuales está sin duda el hecho de que la mayor parte de los sistemas que comprenden a éstos dentro de su ámbito funcional excluyen, sin embargo, importantes materias del mismo, como el despido o las reclamaciones salariales de una cierta cuantía. Con todo, la causa principal de esta escasa penetración de los órganos y procedimientos autónomos en la solución de conflictos individuales seguramente haya que buscarla en las resistencias de las partes de la relación de trabajo a sustituir la conciliación previa ante instancias administrativas, que en muchos casos se configura como mero trámite previo al ejercicio de la acción judicial, por otros mecanismos en que la búsqueda del acuerdo entre las partes del conflicto y la consiguiente evitación del proceso constituye su verdadera razón de ser.

7.2. HUELGAS Y CONFLICTOS COLECTIVOS

Un año más disminuyeron las huelgas

Un año más se produjo una disminución significativa en el número de huelgas realizadas (cuadro II-49), continuando así la tendencia experimentada desde principios de la década, hasta situar el número de conflictos actuales en la mitad de los que se registraban en aquellas fechas. En total, se llevaron a cabo 618 huelgas, frente a las 709 de 1997, un 12,8 por 100 menos. De ellas, 461 se produjeron en el sector privado de la economía y 139 en el sector público, la mayor parte en empresas públicas. La evolución seguida por las huelgas a lo largo del año describió una curva paralela a la de 1997, con descensos en el primer y tercer trimestres del año, el segundo mucho más acusado, y aumentos en los meses centrales y en los dos últimos meses del año.

CUADRO II-49
PRINCIPALES INDICADORES DE LAS HUELGAS, 1988-1998
(Número de huelgas, participantes y jornadas no trabajadas)

Años (1)	Número de huelgas	Participantes		Jornadas no trabajadas		
		Total (miles)	Por huelga	Total (miles)	Por huelga	Por participante
1988*	1.193	6.692	5.610	11.641	9.758	1,7
	(1.192)	(1.895)	(1.589)	(6.853)	(5.750)	(3,6)
1989	1.047	1.382	1.320	3.685	3.520	2,7
1990	1.231	864	702	2.443	1.984	2,8
1991	1.552	1.945	1.253	4.421	2.849	2,3
1992*	1.296	5.167	3.989	6.247	4.820	1,2
	(1.295)	(1.679)	(1.296)	(4.056)	(3.132)	(2,4)
1993	1.131	997	882	2.013	1.780	2,0
1994*	890	5.428	6.099	6.255	7.028	1,2
	(889)	(453)	(509)	(1.280)	(1.440)	(2,8)
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

(1) Hasta 1990 sin datos del País Vasco.
* Entre paréntesis, cifras sin considerar las huelgas generales de ámbito estatal.

Fuente: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

CUADRO II-50
CIERRES PATRONALES, TRABAJADORES AFECTADOS Y JORNADAS NO TRABAJADAS, 1988-1998

Año	Cierres	Trabajadores	Jornadas no trabajadas
1988	86	35.580	197.726
1989	46	13.735	54.174
1990	81	113.072	170.037
1991	93	39.320	115.264
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

Fuente: MTAS. Subdirección General de Estadística.

También disminuyeron los cierres patronales

El descenso general de la conflictividad se aprecia también en la disminución de cierres patronales con respecto a años anteriores. Así, en 1998 se produjeron 14 cierres que afectaron a 8.631 trabajadores y ocasionaron la pérdida de 17.342 jornadas de trabajo, cifras muy inferiores a la media registrada en el decenio 1988-1998, en cualquiera de las tres variables, y tan sólo superiores a las registradas en 1995 en número de trabajadores y de jornadas perdidas (cuadro II-50). Debe tenerse en cuenta, no obstante, que una parte de este descenso habría que atribuirla al hecho de que los conflictos de los trabajadores autónomos con cesación del trabajo, que venían siendo computados estadísticamente como cierres patronales hasta 1996, han pasado a computarse, desde 1997, en las tablas de huelgas. Con todo, en 1998 se produjo con respecto al año anterior un descenso muy significativo en el que el cambio de cómputo estadístico no tuvo efecto alguno.

Volviendo al terreno de las huelgas, a diferencia de lo ocurrido en el año anterior, en 1998 se produjo un ligero aumento en el número de participantes, que pasó de 631.000 a 671.900. Sin embargo, la proporción de trabajadores participantes respecto de la plantilla total convocada en los distintos centros de trabajo fue inferior en 1998 respecto del año anterior: 35 por 100 frente a 37 por

100, respectivamente. Cabe decir también que en 1998 se vieron afectados por convocatorias de huelga menos centros de trabajo pero de mayores dimensiones.

El factor determinante a la hora de explicar el aumento de participantes en huelgas en 1998 lo constituye el fuerte aumento experimentado por esta variable en el sector agrario, sin duda como consecuencia de las protestas llevadas a cabo en el campo español contra las reformas de la política agraria comunitaria. En efecto, en el año analizado participaron en huelgas 172.000 trabajadores de dicho sector, frente a una participación media de 16.400 trabajadores en los últimos 9 años. Descontando la aportación del sector agrario al número total de participantes, éste hubiera experimentado un nuevo descenso significativo, pasando de 618.400 a 497.000 trabajadores en el conjunto de industria, construcción y servicios. Precisamente el dato de mayor relieve es el descenso del número de participantes en la construcción, con 48.500 participantes menos, rompiendo la tendencia al alza que se venía experimentando desde 1995. Otros datos significativos son el importante descenso en la industria (76.500 participantes menos), y el sector servicios, donde prácticamente se registró la misma cifra que en 1997.

Fuerte descenso del número de jornadas no trabajadas

Con todo, la constatación más importante, especialmente desde el punto de vista económico, la constituye el fuerte descenso en el número de jornadas no trabajadas, casi una tercera parte menos (526.600) que en 1997, alcanzándose la cifra más baja del último decenio. Nuevamente, exceptuando el sector agrario, donde se produjo un fuerte aumento respecto del año anterior, pasando de 3.800 jornadas no trabajadas en 1997 a 173.800 en 1998, en los demás sectores se produjeron importantes bajadas. Así, resulta especialmente destacable el descenso de un 65 por 100 en el sector servicios, a pesar del ligero aumento registrado por éste en cuanto a número de trabajadores participantes, rompiendo así una preocupante tendencia al crecimiento que se observaba en este sector desde 1995. Significativa es también la bajada en construcción (33 por 100), y, en menor medida, en industria (un 9 por 100 menos).

Por ramas de actividad, las mayores bajadas en el número de jornadas no trabajadas por huelga se registraron en el textil, metal y fabricación de productos metálicos, fabricación de automóviles y

otro material de transporte, construcción, transportes, y Administración pública. Por el contrario, experimentaron un importante aumento la actividad de agricultura y ganadería, carbón (extracción y aglomeración), y actividades anexas a transportes, agencias de viaje y comunicaciones.

Disminuyó la magnitud de las huelgas estrictamente laborales

Un repaso a los motivos que desencadenaron las huelgas en el año transcurrido confirma, en primer lugar, la progresiva pérdida de peso de la negociación del convenio colectivo en el conjunto de causas. En efecto, las huelgas de presión para la negociación, un total de 186, vieron notablemente reducida su magnitud en 1998, tanto en número de participantes, casi un 37 por 100 menos, como en el número de jornadas no trabajadas, un 36 por 100. Dentro de este conjunto de causas las más frecuentes fueron la presión durante la negociación y ante la negativa de la contraparte a negociar. También, entre los motivos de carácter estrictamente laboral, se redujeron ostensiblemente las causas que no guardan relación con la negociación colectiva, que en conjunto movilizaron a un 16 por 100 menos de trabajadores y supusieron un 49,5 por 100 menos de jornadas no trabajadas, aunque siguieron siendo el tipo de causas que provocaron con mucho la mayor pérdida de jornadas de trabajo. Las causas que más frecuentemente dieron lugar a la realización de una huelga fueron el impago de salarios, el incumplimiento de acuerdos, y causas relacionadas con la organización y los sistemas de trabajo. Por el contrario, las 39 huelgas que se computan en el apartado de no estrictamente laborales movilizaron a un número cuatro veces mayor de trabajadores y ocasionaron la pérdida de casi seis veces más jornadas de trabajo que en 1997. Entre éstas destacan por su mayor frecuencia las motivadas por la adopción de medidas de política económica.

Por provincias, el mayor número de jornadas perdidas se registró en Madrid (265.100), seguida de Jaén (249.400), Asturias (170.100), Barcelona (138.800), Sevilla (117.800), y Valencia (56.400).

Por último, de las 603 huelgas realizadas y terminadas en 1998, en 275 se alcanzó un acuerdo entre las partes que puso fin al conflicto. En cuanto a los resultados de dichos acuerdos, el mayor número correspondió a aquéllos en que no se produjo predominio de la postura de ninguna de las partes (165), seguidos de aquéllos

CUADRO II-51
CONCILIACIONES COLECTIVAS TERMINADAS, TRABAJADORES Y EMPRESAS AFECTADOS, POR TIPO DE SOLUCIÓN, 1996-1998

Tipo de solución	1996	1997	1998
Con avenencia			
Conciliaciones	152	171	155
Trabajadores afectados	30.029	107.050	84.948
Empresas afectadas	760	3.045	5.249
Sin avenencia			
Conciliaciones	1.229	1.162	1.042
Trabajadores afectados	1.370.498	1.958.100	1.153.428
Empresas afectadas	49.445	20.763	21.805
Intentadas sin efecto			
Conciliaciones	292	298	245
Trabajadores afectados	439.326	142.104	305.906
Empresas afectadas	3.998	2.388	557
Otras (1)			
Conciliaciones	131	168	154
Trabajadores afectados	125.238	195.468	69.088
Empresas afectadas	351	1.319	168
Total			
Conciliaciones	1.804	1.799	1.596
Trabajadores afectados	1.985.093	2.402.722	1.613.370
Empresas afectadas	54.554	27.515	27.779

(1) Se han agrupado "las tenidas por no presentadas", "desistidas" y "otros tipos".

Fuente: MTAS, *Estadística de Mediación, Arbitraje y Conciliación.*

en que predominó la aceptación de peticiones de los trabajadores (67) o en los que éstas se aceptaron totalmente (36).

Disminuyeron los conflictos colectivos sometidos a órganos administrativos de MAC

En el terreno de los conflictos colectivos sometidos a los oficios de órganos administrativos de conciliación y mediación, el año analizado registró una significativa caída de aquéllos. Así, el total de conciliaciones colectivas terminadas disminuyó en 203, un 11 por 100, con respecto a 1997.

El descenso en el número de conciliaciones colectivas terminadas se tradujo en una caída aún mayor en cuanto al número de trabajadores afectados, descendiendo en 789.352, un 33 por 100 menos, el número de éstos. Por el contrario, la cifra de empresas afectadas se mantuvo prácticamente igual, superando las 27.500. El

fuerte descenso experimentado en el número de trabajadores vino, sobre todo, de la mano de la disminución de las conciliaciones colectivas resueltas por la Dirección General de Trabajo del MTAS, en conflictos de ámbito interautonómico. Así, ante este órgano se terminaron 28 conciliaciones menos y el número de trabajadores afectados descendió en más de medio millón. Como se sabe, estas conciliaciones generalmente afectan a una cifra de trabajadores considerablemente mayor que la suma de las de ámbito autonómico. En 1998 representaron el 12,8 por 100 del total de conciliaciones colectivas terminadas y representaron el 68 por 100 de la fuerza total de trabajo afectada por conciliaciones colectivas.

Por Comunidades Autónomas, al igual que en años anteriores, el mayor número de conciliaciones se produjo en Cataluña, con 266, seguida de Madrid, 243, Andalucía, 193, y el País Vasco, 130; Comunidades, las tres primeras, que también estuvieron a la cabeza de este tipo de conflictividad en términos de trabajadores afectados aunque registrándose en ellas importantes descensos en esta variable, en coherencia con las cifras globales.

Escasa efectividad de las conciliaciones

En cuanto a los resultados de este tipo de trámites de cara a la solución definitiva de los conflictos, destaca el descenso registrado en el número de conciliaciones terminadas con avenencia, un 9 por 100 menos, rompiendo así la tendencia al alza que se venía dando en los últimos años. Con todo, la apreciación más relevante que cabe hacer es que la proporción entre conciliaciones terminadas con avenencia y sin avenencia es prácticamente idéntica a la de 1997, habiéndose estancado las primeras en algo menos de un 10 por 100 del total.

En el capítulo de mediaciones se registró un acusado descenso que continúa la tendencia a la baja en la utilización de este instrumento de composición de conflictos ante servicios administrativos, con 91 terminadas frente a las 126 de 1997. De manera especial destaca el escaso recurso a la mediación como vía de terminación de las huelgas. Así, en 1998, tan sólo 18 de las 603 huelgas terminadas lo hicieron como resultado de una mediación ante dichos servicios.

Asimismo, el número de trabajadores afectados fue en 1998 considerablemente inferior al registrado en 1997, afectando a

32.472 frente a 71.593. Por el contrario, hay que destacar la mayor eficacia lograda por las mediaciones celebradas en 1998, ya que 58 de ellas, casi un 64 por 100, terminaron con acuerdo, frente al 52 por 100 de 1997.

Menos asuntos resueltos en vía judicial

Por último, en vía judicial se resolvieron 240.728 asuntos, alrededor de 9.000 menos que en 1997. Este descenso en los asuntos judiciales resueltos consolida la tendencia a la reducción de los mismos que se ha venido produciendo a todo lo largo de la década de los noventa. Del total de asuntos resueltos por los juzgados y tribunales de lo Social, 1.306 correspondieron a conflictos colectivos, prácticamente la misma cifra, 12 conflictos más, que los habidos en 1997. El mayor descenso correspondió a los conflictos individuales, que descendieron hasta 154.465, reduciéndose su número en 9.574.

En términos de resultados, del volumen total de litigios resueltos, 77.165 finalizaron con sentencia favorable al trabajador (un 32 por 100), habiéndose reducido casi un 8 por 100 respecto del año anterior. Por su parte, recayó sentencia desfavorable en 62.661 casos (un 26 por 100), prácticamente los mismos que en 1997. Por último, se resolvieron mediante conciliación o finalizaron por desistimiento un 9 y un 17 por 100 de casos, respectivamente.

TABLA II-1
INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN EN 1998

FOMENTO A LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA (1)

Contratación indefinida inicial a tiempo completo

Colectivos	Incentivos	
• Jóvenes desempleados desde 18 años hasta 29. • Desempleados inscritos en la oficina de empleo por un periodo de, al menos, doce meses.	Bonificación 40% cuota empresarial Seguridad Social contingencias comunes durante los 2 primeros años del contrato.	No se computarán como asalariados durante los 2 años siguientes a su contratación, a efectos de determinar el rendimiento neto de las actividades a las que resulta aplicable y por las que no se haya renunciado a la modalidad de signos, índices o módulos del método de estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
Desempleados mayores de 45 años.	Bonificación 60% cuota empresarial Seguridad Social contingencias comunes durante los 2 primeros años del contrato y de un 50% durante el resto de la vigencia.	
Mujeres desempleadas de larga duración en profesiones u oficios en los que el colectivo femenino se halle subrepresentado.	Bonificación del 60% cuota empresarial Seguridad Social contingencias comunes durante los 2 primeros años de contrato.	

Contratación indefinida por transformación de contratos temporales

Colectivos	Incentivos	
• Trabajadores con contratos de duración determinada o temporal, cualquiera que sea la modalidad objeto de transformación, celebrados antes de 17-5-1997, o que se suscriban hasta 17-5-1998. A partir de esta fecha, la conversión se debe haber previsto en la negociación colectiva. • Contratos de aprendizaje, prácticas, o para la formación, que hayan agotado el periodo mínimo legal de duración, o contratos de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación, cualquiera que sea la fecha de celebración.	Bonificación 50% cuota empresarial Seguridad Social por contingencias comunes hasta un periodo máximo de 24 meses siguientes a la transformación en indefinidos.	Los trabajadores cuyo contrato se haya transformado en indefinido durante los 24 meses siguientes a 17-5-1997, durante los 24 meses siguientes a dicha transformación no se computarán como personas asalariadas a efectos de determinar el rendimiento neto de las actividades a las que resulte aplicable y por las que no se haya renunciado a la modalidad de signos, índices, módulos del método de estimación objetiva del IRPF.
Transformación (2) en indefinidos de contratos temporales y de duración determinada vigentes al 17-5-1997, los de relevo cualquiera que sea la fecha de su celebración, que se celebren con mujeres en actividades u oficios en los que se hallan subrepresentadas o cuyos contratos se transformen en indefinidos para prestar servicios en dichas actividades u oficios.	Bonificación 60% cuota empresarial Seguridad Social por contingencias comunes hasta un periodo máximo de 24 meses siguientes a la transformación en indefinidos.	
Transformación en indefinidos de contratos temporales y de duración determinada que afecten a parados mayores de 45 años.	Bonificación 60% cuota empresarial Seguridad Social hasta un periodo máximo de 24 meses siguientes a la transformación en indefinidos, y 50% durante el resto de la vigencia del contrato.	

TABLA II-1
INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN EN 1998 *(Continuación)*

Modalidad de contratación	**Incentivos**
FOMENTO A LA CONTRATACIÓN DE TRABAJADORES MINUSVÁLIDOS (3)	
Contrato indefinido y a jornada completa.	- Subvención de 500.000 ptas. por cada contrato celebrado. - Bonificación de las cuotas empresariales de la Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedad profesional y las cuotas de recaudación conjunta durante toda la duración del contrato en las siguiente cuantías: • 70% por cada trabajador contratado menor de 45 años. • 90% por cada trabajador contratado mayor de 45 años. - Subvenciones para la adaptación de puestos de trabajo o dotación de medio de protección personal hasta 150.000 ptas. - Subvenciones para la formación profesional de los trabajadores minusválidos.
Indefinido como consecuencia de la readmisión en la empresa del trabajador declarado en situación de incapacidad permanente total o absoluta.	Bonificación de 50% de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes durante un periodo de dos años.
Contratación temporal a jornada completa (mínimo de 12 meses, máximo de 3 años).	Reducción del 75% de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes.
Contratación indefinida por la transformación de un contrato de duración determinada.	Subvención de 500.000 ptas. Bonificación de 70 o 90% de las cuotas empresariales a la Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedad profesional y las cuotas de recaudación conjunta (desempleo y formación profesional), si el trabajador es menor o mayor de 45 años, respectivamente, durante toda la vigencia del contrato.
Contratos en prácticas a jornada completa cualquiera que sea la forma de celebración. Contratos en aprendizaje y para la formación.	Reducción del 50% de la cuota empresarial de la Seguridad Social por contingencias comunes por toda la duración del contrato. Reducción del 50% de la cuota empresarial de Seguridad Social prevista para estos contratos.
FOMENTO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES (4)	
Contratos de interinidad que se celebren con personas desempleadas para sustituir a trabajadores que tengan suspendido su contrato de trabajo durante los periodos de descanso por maternidad, adopción o acogimiento.	Bonificación del 100% en cuotas empresariales Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y en aportaciones empresariales de cuotas de recaudación conjunta, durante el tiempo de vigencia del contrato de interinidad.

(1) Ver Real Decreto-Ley 9/1997, de 16 de mayo (BOE 24-5-1997), Disposición Adicional Primera de la Ley 63/1997, y Ley 64/1997, ambas de 26 de diciembre (BOE 30-12-1997).
(2) Ver Orden de 16 de septiembre de 1998 (BOE 29-9-1998), para el fomento del empleo estable de mujeres en profesiones y ocupaciones con menor índice de empleo femenino.
(3) Ver Disposición Adicional Segunda de la Ley 64/1997, de 16 de mayo, que establece el derecho transitorio aplicable a los incentivos a la contratación de trabajadores minusválidos.
(4) En vigor a partir de 6 de septiembre de 1998, de acuerdo con el Real Decreto 11/1998, de 4 de septiembre (BOE 5-9-1998). Los supuestos de suspensión del artículo 48.4 ET son los establecidos en la redacción contenida en el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo.

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa citada.

TABLA II-2

PLANES DE EMPLEO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comunidades Autónomas	Medidas contra el desempleo juvenil, de adultos y de larga duración	Fomento de autoempleo	Apoyo a las Pymes y a la adaptabilidad de las empresas
Andalucía	Subvenciones al empleador por contratar a desempleados jóvenes, adultos y de larga duración. Incentivos a los contratos de formación y de prácticas. Experiencias mixtas de formación.	Programas de apoyo a iniciativas individuales de autoempleo dirigidos a jóvenes que buscan su primer empleo, mujeres y parados de larga duración (ayudas económicas y bonificaciones en los tipos de interés de préstamos para iniciar la actividad). Programa "Empresa Joven", para facilitar el acceso de los jóvenes al mundo de la empresa.	Ayudas a empresas con dificultades con alta incidencia en el tejido productivo andaluz. Fomento de la actividad empresarial: facilitar a las Pymes financiación ajena con costes reducidos, reforzar el sistema de garantías recíprocas, creación de un Fondo de Capital Riesgo regional, establecimiento de línea de préstamos del Banco Europeo de Inversiones para las Pymes. Fomento de mayor presencia de las empresas y productos andaluces en el exterior.
Aragón	Multicontratación de técnicos desempleados. Subvenciones por contratación indefinida realizada. Promoción del empleo y actividad emprendedora entre los desempleados mayores de 45 años y de larga duración. Establecer ayudas a la contratación de jóvenes entre 22 y 30 años sin cualificar. Plan Integral de la Juventud. Establecer una línea de apoyo a la contratación de parados de larga duración, con más de dos años en desempleo, junto con medidas tendentes a la recualificación de los trabajadores.	Promocionar la actividad empresarial mediante fórmulas de autoempleo entre los desempleados, con ayudas financieras (reducción de los intereses de préstamos, renta de subsistencia, apoyo a iniciativas de autoempleo), estableciendo medidas de discriminación positiva cuando sean personas de difícil inserción laboral, como parados de larga duración con cargas familiares, jóvenes de 20 a 30 años sin cualificación, mayores de 45 años o discapacitados.	Procedimientos de autoevaluación para pequeñas empresas, que son las que tienen menos de 6 trabajadores.
Asturias	Diseñar programas de empleo para grupos específicos: demandantes de primer empleo, parados de larga duración. Agencia Regional de Formación. Ayudas a la contratación indefinida, entre 500.000 y 750.000 ptas. según las circunstancias del trabajador: minusválido, parado de larga duración, mayor de 45 años y menor de 30. Ayudas a la contratación temporal (a partir de 12 meses). Subvenciones por conversión de empleo temporal en indefinido (350.000 ptas. por conversión).	Establecer un plan regional para la promoción del autoempleo y difusión de la cultura empresarial. Programas de apoyo para desempleados que quieran acceder como nuevos empresarios al mundo empresarial: subvenciones financieras, rentas de subsistencia. Diseñar un programa de fomento de vocaciones empresariales.	Programas de apoyo a pequeños empresarios y pequeño comercio, facilitándoles formación, en especial para Pymes del sector industrial, comercial y de hostelería. Ayudas a la inversión: subvenciones a fondo perdido y reducción de tipos de interés de préstamos para inversiones de las Pymes. Ayudas al funcionamiento: refinanciación de pasivos de las Pymes.

TABLA II-2

PLANES DE EMPLEO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (*Continuación*)

Comunidades Autónomas	Medidas contra el desempleo juvenil, de adultos y de larga duración	Fomento de autoempleo	Apoyo a las Pymes y a la adaptabilidad de las empresas
Baleares	Soporte a la creación de trabajo indefinido y a la transformación de contratos temporales en indefinidos. Fomento de la empresa joven. Plan Integral para la formación.	Ayudas económicas a los desempleados que se establezcan como autónomos y programa de creación de empresas. Fomento de la empresa joven.	Potenciar las ayudas financieras, ampliar información y difusión de ayudas y ofertas, eliminar la competencia desleal e intrusismo profesional, agilizar el proceso administrativo. Mejora de la competitividad: mejorar los sistemas de información, procurar la formación empresarial permanente, fomentar la internacionalización de la empresa. Ayudas para los sectores comercial y de servicios, para las reformas de las estructuras comerciales. Ayudas a las empresas industriales de Baleares (innovación tecnológica, promoción, renovación, calidad).
Canarias	Incentivar la contratación estable y la conversión de contratos temporales en indefinidos. Fomentar la adquisición de experiencia y perfeccionamiento profesionales de los jóvenes en el proceso de su incorporación al empleo. Procurar la reincorporación laboral para los mayores de 45 años y parados de larga duración.	Subvenciones de apoyo al empleo autónomo, especialmente entre los discapacitados.	Apoyo a empresas con dificultades. Apoyo técnico para aflorar la economía sumergida. Subvenciones directas a Pymes del sector terciario. Formación empresarial. Perfeccionar el sistema de subvenciones para las Pymes. Apoyo a la internacionalización de la empresa. Potenciar las Sociedades de Garantía Recíproca. Apoyo financiero a las Pymes industriales.
Cantabria	Incrementar la oferta de acceso a la educación y formación de base. Subvenciones a la contratación estable. Inversión en Formación Profesional Ocupacional para jóvenes desempleados sin cualificar menores de 25 años y parados de larga duración.	Subvenciones para el fomento de empleo autónomo.	Creación del Servicio de Asesoría y Fomento de la Innovación Tecnológica en las Pymes. Desarrollar servicios de asesoramiento y ayuda en general a las Pymes, incluyendo servicios financieros (capital de lanzamiento, capital-riesgo y otros instrumentos de ingeniería financiera) y marketing internacional. Inversión en Formación Profesional Ocupacional para la recualificación profesional de los trabajadores de Pymes.
Castilla y León	Apoyo a la contratación indefinida de mayores de 45 años y parados de larga duración. Plan de Empleo Estable para desempleados mayores de 30 años. Plan de Empleo Joven (apoyo a la primera inserción laboral, orientación profesional, contratos en prácticas y de formación, fomento de la estabilidad en su con-	Promoción del autoempleo de personas desempleadas. Fomento de la integración empresarial de los jóvenes. Incentivación del autoempleo en poblaciones de menos de 2.000 habitantes.	Ayudas a proyectos empresariales generadores de empleo. Plan de Apoyo al comercio. Fomento de la cultura empresarial en las Pymes. Apoyo a la creación de Pymes. Reducción del tipo de gravamen del Impuesto de Sociedades.

TABLA II-2

PLANES DE EMPLEO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (*Continuación*)

Comunidades Autónomas	Medidas contra el desempleo juvenil, de adultos y de larga duración	Fomento de autoempleo	Apoyo a las Pymes y a la adaptabilidad de las empresas
	tratación, mejora de la cualificación de los jóvenes, fomento de su integración en empresas, de la economía social y del autoempleo, formación en alternancia y formación profesional ocupacional). Subvenciones por la contratación de desempleados menores de 25 años y mayores de 25 años que no hayan cumplido, respectivamente, su 6.º mes y 12.º de desempleo.		
Castilla-La Mancha	Facilitar el acceso al primer empleo (programas de aval-empleo, becas para realizar prácticas en empresas, incentivos a contratos para la formación...). Acciones de formación: en centros de trabajo, formación y empleo con entidades locales, empresas privadas y entidades no lucrativas. Incentivos a la contratación estable. Ofrecer oportunidades a los parados de larga duración.	Fomento de programas de autoempleo: información, asesoramientos y apoyo inicial a los nuevos emprendedores; incentivos a la inversión en autoempleo, con ayudas directas a la inversión en activos fijos y ayudas al inicio de la actividad mediante subvención de costes sociales.	Impulso a programas de formación especializada para empresarios y directivos de Pymes. Ayudas a la inversión empresarial en inmovilizado y gastos de constitución. Ayudas a la inversión para la ampliación y/o modernización de las empresas. Ayudas a la mejora de la competitividad empresarial: programas de promoción comercial, diseño, calidad, innovación y desarrollo tecnológico, comercio exterior e interior, información empresarial, financiación de las actividades empresariales. Programas de Formación y Empleo, que exigen la contratación indefinida de parte de los participantes: las empresas reciben subvenciones, como por ejemplo 8.000 pesetas por cada hora de formación.
Cataluña	Acciones de orientación, formación, readaptación profesional y empleo de menores de 25 años sin graduado escolar, desempleados de larga duración y mayores de 40. Subvenciones a su contratación (gastos salariales y de Seguridad Social). Intercambios internacionales de prácticas en empresas. Servicio Público de Empleo.	Plan de fomento y apoyo a la autoempresa, para trabajadores en activo o parados que establezcan su propia empresa. Ayudas para promover el empleo autónomo entre los desempleados: subvenciones a fondo perdido o rentas de subsistencia, ayudas por asistencia técnica, subvenciones para la reducción de cuotas de préstamos.	Servicio autoempresa. Línea especial de crédito de 25.000 millones dirigida a Pymes de Cataluña, para fomentar la inversión creadora de puestos de trabajo. Mejora de la formación en nuevas tecnologías y mejora de la formación ambiental de los trabajadores. Ayudas a empresas para la realización de proyectos de I+D con incorporación de titulados superiores universitarios para llevarlos a cabo. Ayudas de la iniciativa Pyme de desarrollo empresarial.

TABLA II-2

PLANES DE EMPLEO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (*Continuación*)

Comunidades Autónomas	Medidas contra el desempleo juvenil, de adultos y de larga duración	Fomento de autoempleo	Apoyo a las Pymes y a la adaptabilidad de las empresas
C. Valenciana	Cursos de formación específicos para parados de larga duración, jóvenes sin experiencia laboral previa, mayores de 25 años, y mayores de 45: "Talleres de Integración Socio-Laboral". Ayudas a la contratación estable y al mantenimiento de puestos de trabajo (30% de la cuota empresarial a la Seguridad Social), dentro y fuera de la Administración Pública. Planes específicos para la inserción laboral de jóvenes sin experiencia laboral previa (formación con empleo), mayores de 45 años y parados de larga duración. Plan de Actuaciones para la Mejora del Empleo Rural (PAMER V), mediante la contratación de jóvenes, parados de larga duración y mujeres.	Programa de ayudas de Fomento del Autoempleo: se pretende incentivar la conversión de desempleados en trabajadores autónomos, a través de subvenciones consistentes en rentas de subsistencia y en una subvención financiera, que tratan de crear una situación inicial económicamente firme para afrontar la situación del trabajador por cuenta ajena.	Medidas para empresas que contraten con la Administración. Promover planes específicos de formación sobre Seguridad y Salud en el trabajo dirigidos a Pymes y autónomos.
Ceuta	Incentivos a la incorporación al trabajo de desempleados que hayan realizado prácticas en empresas por motivo de cursos de Formación Profesional Ocupacional (75% de la cuota patronal de Seguridad Social por contingencias comunes). Favorecer la contratación estable de trabajadores desempleados de larga duración, es decir, con más de 1 año de antigüedad como demandantes de empleo (700.000 ptas. de subvención por contrato). Prácticas retribuidas en actividades consideradas con potencial crecimiento (hostelería, turismo, actividades recreativas, artesanía y acuicultura) por parte de jóvenes desempleados que hayan abandonado prematuramente los estudios.	Ayudas para la puesta en marcha de nuevos establecimientos comerciales. Ayudas a fondo perdido para desempleados que se establezcan como autoempleados en el sector de la acuicultura. Ayudas a iniciativas de autoempleo por desempleados, con subvenciones de hasta el 75% de la inversión subvencionable, con un máximo de 5 millones de pesetas por trabajador autónomo.	Subsidio Público de Intereses, para poner al alcance de las Pymes ceutíes líneas de crédito preferenciales. Ayudas a empresas comerciales para cofinanciar inversiones para la modernización y reforma de estructuras comerciales. Plan marco de Modernización del Comercio Interior (cooperación empresarial en redes telemáticas, apoyo a la ordenación territorial del comercio, ayudas a la mejora de la gestión comercial y administrativa). Apoyo al comerciante independiente (ayudas para la mejora de establecimientos minoristas). Iniciativa Pyme de Desarrollo Empresarial (apoyo a Uniones Empresariales, Diseño Comercial). Incentivos a la implantación por Pymes de actividades que complementen la oferta turística, salvo hostelería y hospedaje.
Extremadura	Ayudas a la generación de empleo estable para mayores y menores de 45 años: subvenciones para pymes que realicen contratos indefinidos o conviertan contratos temporales en fijos (excepcionalmente podrán acceder empresas que no sean Pymes cuando el proyecto de inversión genere riqueza en la región). Subsidiación de interés para Pymes, con inversiones	Subvenciones a desempleados que se establezcan como autoempleados, favoreciendo a colectivos con mayores dificultades para encontrar empleo (mujeres, menores de 30 años, de 45 y más años, parados de larga duración o provenientes de regulaciones de empleo, discapacitados): rentas de inserción, ayudas a la asistencia técnica, subsidiación de intereses.	Potenciación y creación de instrumentos financieros de apoyo: avales y sociedades de garantía recíproca. Otros: subsidiación de intereses, préstamos participativos. Ayudas a la inversión: línea de subvenciones a Pymes que realicen inversiones en Extremadura, siendo preferente los sectores manufactureros y los claves para

TABLA II-2

PLANES DE EMPLEO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (*Continuación*)

Comunidades Autónomas	Medidas contra el desempleo juvenil, de adultos y de larga duración	Fomento de autoempleo	Apoyo a las Pymes y a la adaptabilidad de las empresas
	en activos fijos, circulantes y *leasing* que integren a jóvenes menores de 30 años, mayores de 45 años y parados de larga duración. Formación profesional ocupacional: adecuación de la oferta a las características de la región, prácticas en empresas, becas y ayudas a alumnos que no reciban prestación por desempleo, Escuelas Taller y Casas Oficio.	Creación de una empresa específica, a través de la Sociedad de Fomento Industrial de Extremadura, para apoyar las iniciativas empresariales de jóvenes licenciados empresarios y nuevos emprendedores. Políticas activas para mejorar la capacidad de ocupación: información y asesoramiento para el autoempleo, economía social y/o cualquier iniciativa profesional.	el desarrollo regional; gastos de puesta en marcha de proyectos. Acciones encaminadas a mejorar la eficacia de la empresa y a respaldar decisiones estratégicas. Orientación comercial. Información, asesoramiento y formación para empresarios de Pymes y microempresas. Mejorar la cualificación de los recursos humanos. Fomentar la cooperación entre las Pymes. Apoyo a la Mejora e Innovación del Producto Industrial.
Galicia	Oferta de formación (acciones de formación a medida, orientación laboral, prácticas laborales...) para atender al 100% de los menores de 25 años antes del sexto mes de paro, y al 100% de los mayores de 25 años antes del doceavo mes de desempleo. Fomento de contratación indefinida: subvenciones a empresas sin asalariados que contraten como primer empleado a un desempleado menor de 30 años, o mayor de 45, o que lleve en paro, al menos, 12 meses; subvenciones a contratos en prácticas y de formación; subvenciones por transformación de contratos temporales en fijos; subvenciones por contratar a menores de 30 años que busquen su primer empleo, y a personas paradas que lleven en esta situación más de 24 meses.	Apoyo a emprendedores y fomento del autoempleo, tanto en los aspectos técnicos, a través de asesoramientos, como en los financieros, mediante ayudas en forma de rentas de subsistencia para el primer año de actividad y subsidiación de intereses. Programa "autoempleo". Atención especial a determinados colectivos, como las mujeres que se establezcan como empresarias o los discapacitados que trabajan como autónomos.	Apoyo a la inversión: facilitar a las Pymes gallegas el acceso a créditos (préstamos participativos, avales públicos, garantías recíprocas...), subvenciones a fondo perdido, subsidiación de préstamos a largo plazo y contratos de *leasing*. Actuaciones de promoción y distribución comercial. Creación de la marca de garantía "Galicia Calidad". Plan de Iniciación a la Promoción Exterior (PIPE 2000), de ayuda integral en los ámbitos de formación, información y promoción. Superar la dimensión local de las Pymes gallegas, con acciones para su expansión exterior (Ferias Internacionales, Misiones Comerciales, red de promotores en el exterior, promoción en puntos de venta, organización de actividades...). Ayudas para empresas artesanales.
Madrid	Ayudas económicas a las empresas para la creación de empleo estable. Subvenciones a empresas para la contratación de titulados superiores. Ayudas a la formación con compromiso de contratación. Ayudas a Pymes para el empleo con formación de mayores de 45 años, jóvenes menores de 25 y demandantes de primer empleo. Cursos de formación gratuitos para desempleados por el Instituto para la Formación de la Comunidad de Madrid.	Promoción del empleo autónomo: subvención del 50% al 100% del coste de estudios de viabilidad, auditoría y asesoramiento, subvención financiera de hasta 6 puntos del tipo de interés de préstamos para inversión en activos fijos, subvención de hasta 500.000 ptas. como renta de subsistencia para desempleados menores de 25 años, o mayores de 25 con antigüedad en el paro de al menos 1 año, y siempre que hayan recibido las ayudas financieras.	Subvenciones para Pymes y organizaciones empresariales, entre otros, destinadas a financiar proyectos formativos encaminados a la mejora de las cualificaciones de los trabajadores desempleados, con compromiso de contratación de, al menos, el 40% de los alumnos formados. Plan Director de Innovación y Empleo (PDIE): Iniciativa Pyme de desarrollo empresarial, programa de cooperación empresarial, programa de financiación de las Pymes madrileñas, apoyo al sistema de garantías recíprocas, programa Diseño, promoción de servicios de información empresarial, subvencio-

TABLA II-2
PLANES DE EMPLEO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (*Continuación*)

Comunidades Autónomas	Medidas contra el desempleo juvenil, de adultos y de larga duración	Fomento de autoempleo	Apoyo a las Pymes y a la adaptabilidad de las empresas
			nes para la promoción internacional, ayudas a empresas en dificultades.
Melilla	Subvenciones a la contratación de jóvenes y adultos en desempleo y parados de larga duración en general. Apoyo a la creación de empleo estable.	Plan de promoción de la artesanía autóctona. Medidas de creación de empleo a través del estímulo del autoempleo. Plan de promoción de emprendedores y diseño de iniciativas empresariales.	Medidas de apoyo financiero: Sociedad de Garantía Recíproca y Sociedad de Capital Riesgo. Ayudas técnicas y económicas a las actividades productivas que regularicen su situación de ilegalidad.
Murcia	Plan de Empleo Juvenil: prácticas en empresas, subvenciones para el fomento del empleo de desempleados menores de 30 años (acceso al primer empleo de titulados universitarios, contratos de relevo por jubilación, desempleados con cursos de formación, contratación para teletrabajo, reconversión de contratos temporales...). Subvenciones para el fomento del empleo de mayores de 30 años (acceso al primer empleo, desempleados con cursos de formación, contratos de relevo, trabajadores mayores de 45 años, desempleados de larga duración...). Acciones de formación profesional ocupacional para parados mayores de 30 años y menores de 30 años. Facilitar la inserción profesional de parados de larga duración.	Programa para el apoyo de iniciativas emprendedoras. Programa Autoempleo inversiones jóvenes y Programa Autoempleo inversiones mayores de 30 años. Subvenciones financieras a desempleados que se constituyan como autónomos, compatibles con las ayudas de los Programas Autoempleo para jóvenes y mayores de 30 años: 50% del coste en asistencia técnica (máximo 250.000 ptas.) y subvención de la mitad del tipo de interés del préstamo solicitado. Renta de subsistencia adicional a la subvención financiera para garantizar el inicio de la actividad a los desempleados que se constituyan como autónomos, incompatible con cualquier otra ayuda pública de la misma finalidad.	Atender a la formación continua de empresarios. Subvenciones por el Instituto de Fomento de la Región de Murcia: programas de ayuda a inversiones empresariales, a inversiones en establecimientos comerciales, a inversiones en el sector turístico, programas de calidad industrial, de I + D, de promoción de tecnologías de la información, de cooperación empresarial, de ayudas a la realización de planes de marketing y estudios económicos, de ayudas a la comercialización conjunta y a la promoción sectorial, programas para el apoyo a iniciativas emprendedoras y de Iniciación a la empresa de Jóvenes Titulados. Desarrollar políticas sectoriales que conlleven calidad, innovación, investigación y competitividad de las Pymes (Comercio, Turismo, Industria Agroalimentaria...). Simplificación de la tramitación administrativa para la obtención de licencias y autorizaciones y revisar las figuras impositivas.
Navarra	Programas de Iniciación Profesional destinados a parados menores de 25 años. Escuelas Taller, Casa de Oficio y Talleres Ocupacionales para jóvenes menores de 25 años, y Talleres de empleo para mayores de 25 años. Prácticas en Centros de Trabajo no laborales para alumnos de Formación Profesional Ocupacional y Reglada. Subvenciones a la contratación de titulados sin experiencia. Incremento de los incentivos fiscales a la contratación	Promocionar el espíritu emprendedor, en los niveles medio y superior del sistema escolar y en las propias acciones de Formación y Orientación. Promover el autoempleo, incidiendo en los aspectos más problemáticos de la puesta en marcha de pequeñas empresas promovidas por autónomos: • Se apoyará la viabilidad de los negocios que emprendan, prestando asistencia técnica. • Se garantizarán unos ingresos mínimos en el periodo inicial de la puesta en marcha.	Potenciar las pequeñas empresas (menos de 50 trabajadores): simplificar los trámites administrativos para la creación de empresas, mejorar su acceso a la financiación (subvenciones en los préstamos y *leasing* a largo plazo, Fondos de Capital Riesgo), desarrollar la competitividad empresarial (participación de las Pymes en programas de Innovación Tecnológica, de Calidad, Competitividad e Internacionalización de la empresa Navarra), formar, informar y asesorar a los directivos, facilitan-

TABLA II-2

PLANES DE EMPLEO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (*Continuación*)

Comunidades Autónomas	Medidas contra el desempleo juvenil, de adultos y de larga duración	Fomento de autoempleo	Apoyo a las Pymes y a la adaptabilidad de las empresas
	indefinida de parados de larga duración mayores de 40 años y de jóvenes desempleados que participen en programas de Iniciación Profesional. Fomento de la contratación indefinida, de la contratación estable por sustitución y de los contratos formativos. ~~Subvención de 600.000 ptas. por la contratación indefinida~~ de mayores de 45 años que lleven un mínimo de 6 meses como demandantes de empleo (400.000 por la conversión de contrato temporal en indefinido) o 500.000 si son menores de 30 años con 18 meses de paro (300.000 por conversión de contrato temporal en indefinido). En ningún caso la subvención superará el 60% de la retribución bruta anual a percibir por la persona contratada.	• Se facilitarán medidas de formación profesional continua.	do su acceso a los cursos del programa de Formación Continua.
País Vasco	Programa de Empleo-Formación en actividades empresariales para jóvenes parados/as: Facilitar la inserción laboral de jóvenes menores de 25 años que lleven menos de 6 meses en paro: 20 horas de información y curso de formación ocupacional de 250-500 horas; posteriormente, contrato de 12 meses a tiempo parcial. Plan de Formación Profesional. Medidas fiscales de apoyo a la creación directa de empleo.	Fomento del establecimiento como autónomos de trabajadores desempleados pertenecientes a colectivos con especiales dificultades de inserción laboral (mayores de 45 años con antigüedad en el paro de al menos 6 meses, o 12 en el caso de menores de 45 años, mujeres paradas con cargas familiares, minusválidos, extoxicómanos, ex-reclusos). Programa Empleo-Formación en actividades empresariales para jóvenes parados/as. Programa de apoyo a Nuevos Promotores y Jóvenes Empresarios: apoyo a la formación y gestión empresarial y ayudas financieras a la inversión.	Programa de apoyo a la inversión en el Sector de Distribución Comercial: apoyo a las Pymes para tratar de orientar las inversiones, mejorando las técnicas de comercialización y reduciendo costes en la distribución (reducción del coste de financiación y subvenciones no reintegrables). Programa de Ayudas a la Inversión en el Sector Industrial (AFI): reducción del coste financiero de los préstamos y arrendamientos financieros de proyectos de inversión en activos fijos, mediante bonificación de intereses. Formación de las Pymes en materia de riesgos laborales. Medidas fiscales de apoyo a las empresas de nueva creación y a las Pymes ya establecidas (reducciones en la base imponible para las primeras y deducciones fiscales para las segundas).
La Rioja	~~Ayudas para la contratación de desempleados jóvenes~~ menores de 30 años, mayores de 45 y desempleados de larga duración (subvenciones y bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social). Escuelas Taller y Casas de Oficio para desempleados jóvenes menores de 25 años. Programa de formación práctica en empresas y posterior contratación de jóvenes titulados sin experiencia integrantes del programa.	Promoción del empleo autónomo, para desempleados que deseen establecerse como trabajadores por cuenta propia y realicen una inversión mínima de 2 millones de pesetas: subvención financiera, renta de subsistencia (para la cual es necesario ser desempleado menor de 25 años o mayor de 25 con un año de antigüedad como desempleado, y haberse beneficiado de la subvención financiera), subvención por creación de empleo y ayuda a la adaptación del puesto en caso de ser minusválido.	Agilizar las ayudas comprendidas en el Plan de Apoyo Integral a Pymes, actuando prioritariamente en cuanto a: innovación e investigación tecnológica, calidad de procesos y productos, internacionalización y cooperación empresarial, gestión empresarial, financiación. Plan de Formación de Empresas, con más de 100 trabajadores. Planes de Formación Agrupados para empresas que en su conjunto tengan más de 100 trabajadores. Permisos individuales de formación, con remuneración equivalente al salario medio y financiación de las cotizaciones del trabajador y empresa.

TABLA II-2

PLANES DE EMPLEO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (*Continuación*)

Comunidades Autónomas	Promoción de nuevos yacimientos de empleo	Fomento de la economía social	Organización del tiempo de trabajo y reducción de la temporalidad
Andalucía	Oferta de empleo público como motor de iniciativas que desarrollen los recursos autóctonos y nuevos yacimientos de empleo.		Incentiva la creación de nuevo empleo mediante fórmulas de organización del tiempo de trabajo, a través de la negociación colectiva, para cubrir puestos vacantes y eliminar horas extras, con ayudas de hasta un 50% de los costes patronales de la S. Social.
Aragón	Elaborar un estudio sobre la viabilidad de los Nuevos Yacimientos de Empleo (servicios de la vida diaria, de mejora del marco de vida, servicios culturales y de ocio y de medio ambiente), siguiendo las directrices de la Comisión Europea.	Promoción del empleo en empresas de economía social (Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales), especialmente para colectivos con dificultades de inserción laboral, mediante ayudas: subvenciones a la asistencia técnica, subvención financiera, renta de subsistencia, ayuda excepcional para cooperativa de trabajo de nueva creación constituida por jóvenes de 25 años, ayudas económicas para la creación de puestos de trabajo o incorporación de nuevos socios trabajadores. Desarrollar normativa para crear empresas de economía social alternativa y solidaria, cuyo objetivo sea la inserción laboral de personas excluidas del mercado de trabajo.	Programa de incentivos propios: subvencionar el fomento del empleo en sustitución de horas extraordinarias. Refuerzo para 1999 de la estabilidad del empleo en la Administración Autonómica (plantillas de personal fijo, transformación de contratos temporales, convocatorias de becarios no superiores a 1 año, transcurrido el cual se regularizará su situación, no utilización de ETT, reducción de horas extras a los supuestos imprescindibles). Subvenciones de 400.00 pesetas para los empleos creados por reducción de jornada (Decreto de 23 de febrero de 1999).
Asturias		Establecer un programa regional para promocionar la economía social. Ayudas para el empleo en cooperativas y sociedades anónimas laborales: subvenciones financieras para estas entidades y renta de subsistencia, esta última para desempleados que se integren en Cooperativas como socios trabajadores o de trabajo. Subvención a fondo perdido por desempleado incorporado.	Pendiente de negociar.
Baleares		Programas de apoyo al empleo en Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales.	Pendiente de negociar.
Canarias	Fomentar los nuevos yacimientos de empleo en las prestaciones de servicios a la colectividad más desprotegida (ancianos, menores, enfermos crónicos…), servicios de proximidad, nuevas tecnologías y medio ambiente.	Ayudas y subvenciones de apoyo al empleo en los sectores de la economía social.	Inminente Plan de incentivos.

TABLA II-2

PLANES DE EMPLEO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (*Continuación*)

Comunidades Autónomas	Promoción de nuevos yacimientos de empleo	Fomento de la economía social	Organización del tiempo de trabajo y reducción de la temporalidad
Cantabria	Favorecer la elaboración de Planes de Desarrollo Local. Potenciación de los 17 ámbitos de actividad económica considerados por la Comisión Europea como nuevos yacimientos de empleo, elaborando estrategias regionales y locales, y proyectos en colaboración con los Ayuntamientos y empresas privadas.	Subvenciones para el fomento de la economía social.	Pendiente del desarrollo legal del pacto.
Castilla y León	Subvenciones para el fomento de los nuevos yacimientos de empleo a través de las Entidades Locales, Universidad e Instituciones sin ánimo de lucro, así como a través del autoempleo, concediendo una subvención y una bonificación del 100% de la cuota del Régimen Especial de trabajadores por cuenta propia durante un periodo máximo de 1 año al trabajador desempleado que se establezca como autónomo en alguno de los sectores denominados como nuevos yacimientos de empleo.	Apoyo al empleo en Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales. Fomento de la integración de desempleados mayores de 30 años y de jóvenes en empresas de economía social. Creación de puestos de trabajo a nivel local y desarrollo de la economía social.	Medidas de reducción de jornada de carácter individual (subvención de 300.000 pesetas al trabajador que acepte la reducción de su jornada). Fomento de la contratación por reordenación de la jornada: incentivos a la jubilación parcial, jubilación anticipada a partir de los 60 años, reducción voluntaria de la jornada en un 50% para atender cargas familiares o sociales, reducción voluntaria de jornada por pacto o acuerdo colectivo. Fomento de la contratación por eliminación de horas extraordinarias. Incentivación de los contratos realizados para suplir supuestos de ausencia en la empresa con derecho a reserva de puesto de trabajo.
Castilla-La Mancha	Pactos Locales de Empleo. Planes de Empleo y Desarrollo en municipios que desarrollen obras sociales. Subvenciones a los municipios, mancomunidades y entidades no lucrativas que desarrollen servicios sociales, de proximidad, servicios de información y de medio ambiente, considerados nuevos yacimientos de empleo, para la contratación de desempleados, con duración máxima de dos años (ayudas en los costes salariales de hasta el 100% los seis primeros meses y el 75% los seis siguientes; si continúa la contratación y se celebra un contrato estable, se reciben subvenciones por otras dos fases de seis meses, correspondientes respectivamente al 50% y 25% del salario).	Fomento de Programas de estímulo de la economía social: información, asesoramiento y apoyo inicial a los nuevos emprendedores; incentivos a la inversión en igualdad de condiciones al resto de los sectores económicos; fomento de la formación de socios y cooperativistas. Ayudas a la creación de empleo, a la inversión y ayudas a la mejora de la competitividad: subvención de los gastos de constitución hasta un 80%, el 100% de los costes de Seguridad Social durante los primeros 6 meses de inicio de actividad (50% los 6 siguientes), ayudas a la inversión en activos fijos hasta un 35% de la inversión, ayudas para la contratación de gerentes durante los tres primeros años (70%, 40% y 20% respectivamente), ayudas de hasta el 70% del coste en asistencia técnica, ayudas para formar a los socios hasta el 100% del coste.	Inminente iniciativa del Gobierno.

TABLA II-2
PLANES DE EMPLEO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (*Continuación*)

Comunidades Autónomas	Promoción de nuevos yacimientos de empleo	Fomento de la economía social	Organización del tiempo de trabajo y reducción de la temporalidad
Cataluña	Elaborar un Libro Blanco de los nuevos yacimientos de empleo en Cataluña, interviniendo preferentemente en servicios de proximidad, profesiones asistenciales, comunicaciones, energías alternativas y renovables, prevención de riesgos laborales, profesiones de turismo, medio ambientales y reciclaje. Se destinan para 1998, 150 millones de pesetas para aquellas iniciativas de economía social o autónomas destinadas a crear puestos de trabajo en estos ámbitos.	Subvenciones para creación y mantenimiento de puestos de trabajo en cooperativas, sociedades anónimas laborales o asociaciones de estas entidades: rentas de subsistencia, subvenciones financieras, ayudas excepcionales, asistencia técnica, ayudas para la formación, difusión y fomento del cooperativismo y de la economía social. También hay ayudas a entidades no lucrativas para actividades de formación y promoción.	Incentiva la contratación indefinida de desempleados derivada de acuerdos en el ámbito de la empresa que afecten a toda o parte de la plantilla, sobre reordenación del tiempo de trabajo, reducción del tiempo de trabajo en jornada anual y/o semanal o eliminación o reducción de horas extras declaradas y cotizadas a la S. Social: subvención hasta el 40% del importe mensual de las cotizaciones empresariales.
C. Valenciana	Ayudas a la ocupación temporal a través de las corporaciones locales.	Fomento de la Economía Social. Subvenciones financieras a cooperativas y sociedades anónimas laborales. Integración socio-laboral en Entidades de Economía Social.	Debate no planteado.
Ceuta	Pacto Territorial por el empleo. Formación de trabajadores activos amenazados, a corto plazo, por un desplazamiento permanente del mercado de trabajo, en actividades y sectores con futuro. Iniciativas de desarrollo local, encaminadas a la cobertura de servicios sociales desatendidos o insuficientemente satisfechos: asistencia domiciliaria a ancianos y enfermos, guarderías de niños, estacionamientos en la vía pública, mantenimiento de jardines y otras instalaciones comunes, y servicios de información y atención al ciudadano. Contratación de obras de interés para la colectividad.	Ayudas a desempleados que decidan acometer iniciativas de autoempleo mediante la constitución de empresas de economía social: subvenciones por importe de hasta el 75% de la inversión subvencionable, sin que puedan superar para cada proyecto 5 millones de pesetas por cada socio-trabajador de la cooperativa o sociedad anónima laboral titular de aquél. Ayudas a fondo perdido de apoyo a las iniciativas de economía social en el sector de la acuicultura en operaciones de implantación y ampliación por parte de desempleados, complementadas con la prestación de apoyo técnico gerencial.	
Extremadura	Estimular el desarrollo de nuevas iniciativas empresariales locales para cubrir nuevas demandas sociales. Fomento del empleo público. Contribuir al Plan de Empleo Rural: aportación de créditos a proyectos de obras o servicios generadores de empleo, en particular aquellos que inciden sobre los trabajadores eventuales agrarios. Subvención a los municipios de la Región para la contratación de menores de 25 años para realizar obras de	Subvenciones a desempleados que se integren como socios de Cooperativas y Sociedades Laborales, favoreciendo a colectivos con mayores dificultades. Mejoras procedimentales. Ayudas al empleo estable para la contratación de trabajadores no socios. Subsidiación de interés para inversiones en activos fijos, circulantes y *leasing* (prioridad para las fórmulas asociativas que realicen actividades manufactureras, y aquellas formadas por jóvenes menores de 30 años,	Se aplican las 35 horas a los empleados públicos de su ámbito.

TABLA II-2

PLANES DE EMPLEO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (*Continuación*)

Comunidades Autónomas	Promoción de nuevos yacimientos de empleo	Fomento de la economía social	Organización del tiempo de trabajo y reducción de la temporalidad
	interés colectivo, mínimo por un año y a jornada completa.	mujeres, mayores de 45, discapacitados, parados de larga duración o provenientes de regulaciones de empleo). Avales y sociedades de garantía recíproca como instrumentos financieros de apoyo. Ayudas a la inversión, a la asistencia técnica y a la formación, promoción y asociacionismo.	
Galicia	Explotación de las actividades consideradas por la Comisión Europea como nuevos yacimientos de empleo a través de programas de las administraciones locales, bien iniciadas por ellas y continuadas por trabajadores/as o bien por iniciativas empresariales. Elaborar un catálogo con los nuevos yacimientos de empleo en Galicia. Empleo público.	Fomento del empleo en cooperativas y sociedades laborales: renta de subsistencia de 500.000 ptas. Por cada socio-trabajador que se vea en dificultades de inserción laboral (menores de 25 años, parados de larga duración, menores de 30 en busca del primer empleo, mujeres que accedan a su primer empleo...); reducción de los tipos de interés de préstamos destinados a financiar inversiones; ayudas para asistencia técnica.	Disminución de la cuota empresarial para el nuevo empleo creado con reordenación del tiempo de trabajo. Medidas: eliminación y/o reducción de las horas extraordinarias habituales o estructurales y su conversión en contratos de trabajo fijos, transformación de contratos temporales en fijos, movilidad funcional, reducción del tiempo de trabajo (no se menciona la reducción de la jornada laboral ni la consecución de las 35 horas laborales), contrato de sustitución.
Madrid	Subvenciones a entidades locales, sus organismos autónomos y empresas públicas dedicadas al fomento del desarrollo económico, así como a Pymes y empresarios individuales con determinados requisitos, por la realización de contratos indefinidos (700.000 ptas.), de duración igual o superior a un año (400.000 ptas.) o seis meses (200.000 ptas.), en áreas de servicios a la vida diaria, del medio ambiente, culturales y de ocio.	Ayudas por la incorporación de desempleados como socios a cooperativas y sociedades anónimas laborales, de 500.000 ptas. Por cada persona incorporada a jornada completa (en el caso de desempleados minusválidos la cuantía será 1.500.000 ptas.). Subvención de hasta el 100% de los costes por asistencia técnica (máximo 3.000.000 ptas.). En actividades de formación, así como para la promoción del corporativismo y la economía social la subvención podrá ser del 100% (máximo 4.000.000 ptas.). Subvenciones financieras para inversiones en activos fijos. Financiación de gastos de mantenimiento e infraestructuras. Ayudas específicas en el caso de Cooperativas de trabajo asociado.	Eliminación para la Administración Autonómica de las horas extraordinarias habituales, promoviéndose que se recoja la prohibición en los convenios colectivos. Se reduce la temporalidad en la Administración Autonómica madrileña: estabilidad de la plantilla de las empresas en los concursos públicos, transformación de los puestos temporales, interinos y eventuales en indefinidos, no utilización de ETT.
Melilla	Potenciar los posibles yacimientos de empleo en el sector servicios: Plan de desarrollo comunitario de zonas muy desfavorecidas y Plan de atención a las necesidades de la población inmigrante en Melilla.		

TABLA II-2
PLANES DE EMPLEO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (*Continuación*)

Comunidades Autónomas	Promoción de nuevos yacimientos de empleo	Fomento de la economía social	Organización del tiempo de trabajo y reducción de la temporalidad
	Subvención a las investigaciones de viabilidad de actividades económicas detectadas como necesidades para la población y empresas de la región y que pueden convertirse en nuevos yacimientos de empleo.		
Murcia	Introducir en el programa de ayudas a la contratación aquéllas que favorezcan la especialización en materia medioambiental, contribuyendo a una mejor preservación de los espacios naturales.	Estimular el desarrollo cooperativo, técnicas de cooperación y otras formas asociativas.	Pendiente de negociar.
Navarra	Potenciar y desarrollar los nuevos yacimientos de empleo, determinando las necesidades sociales insatisfechas que dan lugar a oferta de servicios y definiendo perfiles profesionales necesarios para desarrollar aquellas actividades, todo ello en colaboración con las Administraciones Locales y Corporaciones Territoriales.	Promoción de las empresas de economía social, facilitando la incorporación de trabajadores desempleados como socios en Cooperativas y Sociedades Laborales, la financiación de los proyectos y la formación de socios y equipos gestores. Ayudas concretas: subvenciones financieras, renta de subsistencia y ayudas a la inversión.	Compromiso de reducir las horas extraordinarias, incluyendo las de la Administración Foral (pendiente de desarrollar legalmente).
País Vasco	Ayudas para la puesta en marcha de empresas encuadradas en los nuevos yacimientos de empleo.		Subvenciones por la contratación de desempleados que se genere como consecuencia de la reducción, liberación o adaptación de la jornada de los trabajadores de la empresa, cuando traiga causa, entre otros casos, en una jubilación parcial o excedencias, guarda legal, invalidez o maternidad, o en pactos, individuales o colectivos, de reducción o adaptación de la jornada de los trabajadores, conversión de horas extraordinarias y pluses de tiempo libre, no realización de horas extraordinarias. Se subvenciona a la empresa que contrate con esas características con parte de la cotización empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes, y en algunos casos al trabajador que opte por la reducción de la jornada, como en el caso de la jubilación parcial, excedencia por el cuidado de hijos o guarda legal. La subvención será 25% más de la cuantía que corresponda, con el límite del 100% de la cotización empresarial, cuando el empleador contrate a personas de difícil inserción laboral (parados de larga duración, mayores de 40

TABLA II-2

PLANES DE EMPLEO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (*Continuación*)

Comunidades Autónomas	Promoción de nuevos yacimientos de empleo	Fomento de la economía social	Organización del tiempo de trabajo y reducción de la temporalidad
			años con 6 meses de paro, mujeres con cargas familiares, etc.).
La Rioja		Ayudas para incentivar el empleo en Cooperativas de trabajo asociado y Sociedades Anónimas Laborales: subvención financiera, renta de subsistencia, subvención por creación de empleo.	Pendiente de negociar.

TABLA II-2

PLANES DE EMPLEO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (*Continuación*)

Comunidades Autónomas	Medidas de apoyo al empleo de la mujer, a la conciliación de la vida laboral con la familiar y a la reincorporación laboral	Medidas de apoyo a la inserción laboral de discapacitados e integración sociolaboral de los más desfavorecidos
Andalucía	Contratación estable por cuenta ajena: subvención a la transformación de un contrato de duración determinada en indefinido o nueva incorporación (de 600.000 ptas. cuando sea la primera contratación de la empresa, o sea desempleada de larga duración, o mayor de 40 años, desempleada con curso de formación profesional ocupacional de los tres años anteriores, o que ha interrumpido 2 años su actividad profesional o se incorpore a un trabajo donde está subrepresentada). Apoyo al autoempleo: bonificación de los tipos de interés y ayuda para el inicio de la actividad (se eleva si se es menor de 30 años sin empleo anterior o si lleva desempleada al menos 2 años).	Subvención por la contratación de personas con minusvalías y en riesgo de exclusión social, siempre que la contratación tenga una duración mínima de un año (subvención de 70.000, 80.000 y 100.000 pesetas, para primer, segundo y tercer año de contrato).
Aragón	Desarrollar un Plan de Igualdad de la Mujer. Apoyo a la contratación estable: subvención de 200.000 ptas. por la transformación en indefinidos de contratos de duración determinada, celebrados con mujeres menores de 40 años. Promocionar la actividad empresarial mediante fórmulas de autoempleo y economía social entre los desempleados, especialmente determinados colectivos como las mujeres. Empresas de Inserción Laboral para trabajadores excluidos del mundo laboral que se reincorporen al mismo.	Subvenciones por su contratación estable, variando la cuantía según el grado de discapacidad. Promoción del autoempleo y economía social entre los desempleados, especialmente personas con discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales, y personas con dificultades sociales para acceder al empleo, mediante ayudas financieras. Subvenciones de apoyo a la contratación más elevadas cuando se trate de ex reclusos, ex drogadictos en rehabilitación y jóvenes entre 16 y 18 años desempleados. Subvenciones al mantenimiento de puestos de trabajo y a proyectos generadores de empleo estable en los Centros Especiales de Empleo. Cumplir los porcentajes de reserva de puesto de trabajo para minusválidos, de manera especial en la Administración Pública y de forma general en las empresas. Diseñar planes específicos de formación.
Asturias	Diseñar programas de empleo para favorecer el trabajo de las mujeres.	Diseñar programas de empleo específicos. Dar prioridad a su formación. Medidas de ayuda a los discapacitados, en el marco de los Acuerdos sobre aspectos concretos la política general de Servicios Sociales de Asturias.
Baleares	Plan de Igualdad de la Mujer: acciones para promover y facilitar la inserción laboral de las mujeres.	Promoción de la integración laboral del discapacitado: subvenciones de apoyo a la creación de empleo en Centros Especiales de Empleo.
Canarias	Desarrollar medidas dedicadas a la generación de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres, acometiendo la supresión de la segregación de las mujeres en el mundo laboral y de las trabas que les impiden mejorar sus perspectivas profesionales. Apoyar su incorporación en actividades no habituales, en sectores en los que estén subrepresentadas y en el autoempleo. Conciliación de la vida laboral y familiar a través de iniciativas vinculadas al desarrollo, formación y empleo en actividades que satisfagan necesidades de la población más desprotegida, como la asistencia domiciliaria a ancianos, niños de 0 a 5 años o enfermos. Reincorporación laboral de desempleados de larga duración y mayores de 45 años.	Programas de Integración Laboral de los minusválidos en los Centros Especiales de Empleo y Trabajo Autónomo, así como en empresas de carácter ordinario (subvenciones y ayudas). Formación Profesional Ocupacional destinada a la preparación, capacitación y adaptación a puestos de trabajo específicos, y fomento de la accesibilidad y supresión de barreras. Ayudas Económicas Básicas para personas sin recursos y medidas de apoyo a su integración laboral, así como la de jóvenes bajo tutela de la Administración que alcancen la mayoría de edad.

TABLA II-2

PLANES DE EMPLEO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (*Continuación*)

Comunidades Autónomas	Medidas de apoyo al empleo de la mujer, a la conciliación de la vida laboral con la familiar y a la reincorporación laboral	Medidas de apoyo a la inserción laboral de discapacitados e integración sociolaboral de los más desfavorecidos
Cantabria	Inversión en Formación Profesional Ocupacional para mujeres desempleadas.	Privilegiar las políticas de inserción laboral de grupos con especial dificultad. Subvenciones para los Centros Especiales de Empleo.
Castilla y León	Apoyo a la contratación por tiempo indefinido de las mujeres con cargas familiares. Programas formativos para cualificar a las mujeres en profesiones emergentes. Subvenciones para fomentar el ascenso profesional de mujeres trabajadoras y por la realización de nuevos contratos para suplir ausencias en las empresas derivadas de bajas de maternidad y guarda legal, entre otros casos: ayudas de hasta un 80% de la cotización mensual por contingencias comunes, accidentes de trabajo y enfermedad profesional que corresponda al trabajador, siempre que el contrato dure de 3 a 6 meses (si dura más, la ayuda será del 90% de la cotización). Fomentar el reingreso laboral de mujeres después de una ausencia de al menos 5 años. Incrementar los servicios sociales y de ayuda a domicilio; incentivar la reducción de la jornada laboral femenina y la contratación de otra mujer para ocupar la parte reducida.	Subvenciones para la creación de empleo con apoyo destinado a las personas con discapacidad: se subvenciona la contratación de personas con discapacidad que necesitan apoyos temporales en el puesto de trabajo, de personas desempleadas que presten apoyo a la/s persona/s discapacitada/s en su puesto de trabajo, y de personas desempleadas que se dediquen al apoyo para el mantenimiento y adquisición de habilidades adaptativas de las personas con discapacidad empleadas. Apoyo a proyectos generadores de empleo que tengan como objeto principal la contratación de trabajadores con minusvalía en Centros Especiales de Empleo, así como facilitar su constitución como autónomos. Plan de empleo regional para personas con discapacidad. Contratación indefinida de ex toxicómanos o emigrantes castellanos y leoneses retornados.
Castilla-La Mancha	Diseño de políticas activas de creación de empleo y de cohesión social, en especial para determinados colectivos con más dificultades de acceso al mercado de trabajo, entre ellos las mujeres.	Promover la igualdad de oportunidades entre los que tienen obstáculos a la hora de encontrar empleo, como los discapacitados. Integración laboral para personas con minusvalía de grado igual o superior al 33%, con subvenciones a entidades sin ánimo de lucro de inserción sociolaboral de discapacitados, combinándose formación y trabajo. Bonificaciones adicionales por su contratación estable. Promoción de la contratación de minusválidos (grado igual o mayor al 33%) en empresas y en Centros Especiales de Empleo (bonificación del 100% de la cuota empresarial, 50% del SMI, y ayudas a la asistencia técnica). Promoción del autoempleo: subvención a fondo perdido de 400.000 pesetas, renta de subsistencia y financiación de hasta 6 puntos de interés en créditos.
Cataluña	Acciones para la integración laboral de determinados colectivos, entre ellos las mujeres con cargas familiares, a través de formación, orientación, readaptación profesional y empleo.	Acciones específicas de Formación Profesional Ocupacional para discapacitados (orientación, formación, readaptación profesional y empleo). Subvenciones para su contratación estable y ayudas para promover el empleo autónomo y los Centros Especiales de Empleo. Plan de Inserción sociolaboral de las personas con discapacidad. Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción (PIRMI), que ofrece ayudas a personas sin medios suficientes para atender sus necesidades y facilitar así su inserción sociolaboral. Se subvenciona a las empresas que contraten a este colectivo.

TABLA II-2

PLANES DE EMPLEO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (*Continuación*)

Comunidades Autónomas	Medidas de apoyo al empleo de la mujer, a la conciliación de la vida laboral con la familiar y a la reincorporación laboral	Medidas de apoyo a la inserción laboral de discapacitados e integración sociolaboral de los más desfavorecidos
C. Valenciana	"Talleres de Integración Socio-Laboral": Formación Profesional no reglada adaptada a mujeres que hayan estado alejadas más de 10 años del mercado de trabajo, a través de estos cursos específicos, con beca o salario equivalente al SMI. Medidas de fomento del empleo de la mujer en el ámbito del Plan de Igualdad de Oportunidades, especialmente las mayores de 30 años: ayudas a los empleadores, entidades de economía social o sin ánimo de lucro que contraten, de forma estable, a mujeres desempleadas o subempleadas que por sus circunstancias de formación, obligaciones familiares (mujeres responsables de familias monoparentales) o alejamiento del mundo laboral durante, al menos, tres años, tengan especiales dificultades para encontrar un empleo estable (300.000 ptas. por cada contratación indefinida y a jornada completa).	Planes específicos para la inserción laboral de discapacitados: inclusión en los Centros Especiales de Empleo, Administración, y empresas privadas, establecimiento como trabajadores autónomos, e integración de personas con discapacidad psíquica en el mercado laboral ordinario, a través de la experiencia del Empleo con Apoyo.
Ceuta	En el marco de la Iniciativa Comunitaria de Empleo, está el Capítulo NOW: inserción laboral de mujeres desempleadas mediante la creación, en las dependencias del Centro Asesor de la Mujer, de un departamento de Fomento de Empleo que canalice todos los instrumentos necesarios y propicie el cambio de actitudes de las mujeres de capas sociales más desfavorecidas respecto de sus perspectivas de empleo, fomentando sus capacidades personales y preparando la adquisición de hábitos de trabajo, fuera del ámbito familiar.	En el marco de la Iniciativa Comunitaria de Empleo, está el Capítulo HORIZON: formación del colectivo de minusválidos de Ceuta en nuevas tecnologías de comunicación, concretamente en Telemarketing, manejo profesional del teléfono como herramienta de trabajo, explorando así un posible yacimiento de empleo en un sector innovador donde el trabajo a desempeñar se adapta perfectamente a las características del colectivo en cuestión.
Extremadura	Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres de Extremadura. Subsidiación de intereses para inversión en activos fijos, circulantes y *leasing*, para aquellas Pymes que integren a mujeres. Fomento de la Economía Social y del autoempleo entre las mujeres: renta de inserción para las mujeres desempleadas que se establezcan como autónomas o se integren como socias de cooperativas o sociedades laborales (1.200.00 ptas. por puesto de trabajo creado cuando el trabajador sea una mujer desempleada) y subsidiación de intereses de los préstamos que se concierten por estos entes adscritos a la Economía Social para inversiones en activos fijos, circulantes y *leasing*, teniendo prioridad las fórmulas asociativas y de autoempleo formadas por mujeres.	Subsidiación de intereses para inversión en activos fijos, circulantes y *leasing*, para aquellas Pymes que integren a discapacitados. Gestión de las líneas de ayudas del programa de "Integración Laboral de los Minusválidos de Centros Especiales de Empleo": subvención parcial de la financiación de los proyectos que generen nuevos puestos de trabajo y el mantenimiento de los ya creados. Fomento del autoempleo y de la economía social entre los discapacitados. Se instará a las empresas y Administraciones Públicas de Extremadura a cumplir la reserva de cuota de plantillas para la contratación de trabajadores minusválidos. Integración social de trabajadores desfavorecidos (ayudas para la contratación de drogodependientes y menores y mayores de 16 años que hayan sido objeto de desamparo).
Galicia	Inserción laboral de las mujeres: subvenciones por su contratación indefinida o transformación de sus contratos temporales en indefinidos, en cantidades superiores a las establecidas para la contratación estable en general. También subvenciones al empleador por contratar mujeres en sectores en los que están subrepresentadas o mujeres que se reincorporen al mundo laboral. Eximir del pago de las cotizaciones a la Seguridad Social, total o parcialmente, a las empresas que realicen contratos de sustitución de trabajadoras/es durante la baja por maternidad o adopción (incentivación excepcional de la contratación temporal). Actuaciones para la mejora de la cualificación profesional de las mujeres. Impulso del autoempleo y la actividad empresarial.	Oferta de formación u orientación para atender al 100% de los discapacitados inscritos como desempleados. Fomento del empleo de discapacitados en Centros Especiales de Empleo o su constitución como trabajadores autónomos, mediante asistencia técnica y subvención financiera. Incentivo de 500.000 ptas. a la empresa que contrate indefinidamente y a tiempo completo a un discapacitado, o que transforme su contrato temporal en indefinido. Subvención de 150.000 ptas. para la adptación de puestos de trabajo o la dotación de medios de protección personal a las empresas que contraten indefinidamente y a tiempo completo discapacitados. Velar por el cumplimiento de la LISMI en lo referente a la cuota de reserva del 2%.

TABLA II-2

PLANES DE EMPLEO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (*Continuación*)

Comunidades Autónomas	Medidas de apoyo al empleo de la mujer, a la conciliación de la vida laboral con la familiar y a la reincorporación laboral	Medidas de apoyo a la inserción laboral de discapacitados e integración sociolaboral de los más desfavorecidos
Madrid	Plan de Igualdad de la Mujer: Cursos gratuitos de nivelación cultural para mujeres desfavorecidas y cursos de preformación y orientación laboral, dentro del Programa de Formación para la Inserción Laboral de las Mujeres 1998 de la Dirección General de la Mujer. Talleres de formación empresarial para mujeres. Medidas de fomento del empleo de mujeres mediante la puesta en marcha de proyectos empresariales promovido por mujeres y la ampliación y/o mejora de las empresas ya existentes.	Las empresas licitadoras de concursos públicos deberán cumplir la Ley de Integración Social del Minusválido en cuanto a la necesidad de que éstas, si la plantilla supera los 50 trabajadores, mantengan un 2% de su contratación para personas con discapacidad, primando la estabilidad de dicho colectivo. Ayudas y subvenciones a los Centros Especiales de Empleo y Trabajo Autónomo: para proyectos generadores de empleo (asistencia técnica, sufragar la inversión fija en proyectos de interés social, subvención parcial de intereses de préstamos), mantenimiento de puestos de trabajo (100% de la cuota empresarial de S. Social, subvenciones del coste salarial del puesto ocupado por un minusválido, subvenciones para adaptación del puesto de trabajo) y para la constitución de desempleados minusválidos como autónomos.
Melilla	Subvención de ayudas a la contratación del colectivo de mujeres con dificultades de acceso al mercado de trabajo.	Subvenciones de ayuda a la contratación de discapacitados.
Murcia	Procurar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el mercado laboral.	Acciones de formación profesional ocupacional, con formación práctica y orientación laboral, dirigidas a colectivos amenazados de exclusión del mercado laboral, por su condición de disminuidos físicos, psíquicos o sensoriales, con ayudas de hasta el 100% del coste solicitado para las acciones formativas. Oficina Regional de Información y Asesoramiento a Personas con Discapacidad (ORIAD).
Navarra	Incentivos a su contratación (subvenciones superiores a las establecidas por el artículo 71 de la Ley Foral del Impuesto de Sociedades) y participación prioritaria en los programas de Escuelas-Taller, Talleres de Empleo y Formación ocupacional, para: • Aumentar la tasa de ocupación femenina. • Mejorar la calidad de su empleo. • Incrementar su presencia en las ocupacones e las que se encuentren subrepresentadas. Equilibrar de las diferencias salariales y facilitar la reincorporación de las mujeres a la vida activa después de una ausencia, a través de la formación y el asesoramiento, las ayudas la autoempleo y el impulso del espíritu empresarial.	Mejorar el índice de empleabilidad de los discapacitados, crear empleos apropiados para ellos y fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas. Para todo ello: potenciar los Centros Especiales de Empleo y Centros Ocupacionales, Programa Europeo HORIZON, Promoción del empleo e inversiones. Incorporación de los inmigrantes al mercado laboral: fomento de su contratación, aprendizaje del idioma. Inserción laboral de los colectivos afectados por la exclusión social: perceptores de rentas mínimas, minorías étnicas, personas con cargas familiares no compartidas, ex presidiarios o presidiarios en tercer grado, ex toxicómanos..., de acuerdo con el "Plan de lucha contra la exclusión social de Navarra, 1998-2005".
País Vasco	Incentivos a la contratación, así como al autoempleo, de mujeres: la subvención por contratación indefinida se incrementa en un 5% más de la cuantía que corresponda, o en un 15% más cuando sea una mujer con responsabilidades familiares,	Subvenciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social, en un 25% más que la cuantía que corresponda, por la contratación de minusválidos físicos, psíquicos y sensoriales, reclusos y ex reclusos, beneficiarios del Ingreso mínimo de

TABLA II-2
PLANES DE EMPLEO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (*Continuación*)

Comunidades Autónomas	Medidas de apoyo al empleo de la mujer, a la conciliación de la vida laboral con la familiar y a la reincorporación laboral	Medidas de apoyo a la inserción laboral de discapacitados e integración sociolaboral de los más desfavorecidos
	sin que en ningún caso supere la subvención al 60% de la retribución bruta anual a percibir por la persona contratada. Subvenciones a la empresa que contrate para sustituir a los trabajadores/as que se hubiesen acogido a la situación de suspensión de la relación laboral por maternidad o adopción: 100% de la cotización empresarial por el contrato de interinaje. Subvenciones a la empresa que contrate para sustituir a los trabajadores/as que se hubiesen acogido a la situación de excedencia por cuidado de hijos, o a la reducción de la jornada por razones de guarda legal, así como al trabajador/a que opte por acogerse a dichas situaciones. Empleo y Formación de jóvenes desempleadas en actividades empresariales.	inserción o de ayudas de emergencia social y de ex toxicómanos, como consecuencia de la reducción, liberación o adaptación de la jornada de sus trabajadores, con el límite del 100% de la cotización empresarial por contingencias comunes. Subvenciones que van de 200.000 a 300.000 ptas., por su contratación temporal por un mínimo de 12 meses, así como la conversión en indefinidos de contratos temporales. Se subvenciona a la empresa que contrate para sustituir a trabajadores/as que se hubiesen acogido a la suspensión de la relación laboral por invalidez con reserva del puesto de trabajo (art. 48.2 ET): subvención del contrato de interinaje en cuantía equivalente al 50% de la cotización empresarial.
La Rioja	Ayudas a la contratación estable de mujeres desempleadas (contratación indefinida y transformación de contratos temporales).	Incentivos al empleo autónomo: subvención financiera, renta de subsistencia, ayudas por creación de empleo, subvención para adaptación del puesto de trabajo por ser minusválido (hasta 400.000 ptas. por beneficiario, exigiéndose una inversión mínima de igual cuantía). En el caso de los minusválidos el límite de las subvenciones es 1.400.000 ptas. Subvenciones por la contratación indefinida de trabajadores minusválidos: 500.000 ptas. por contrato, bonificación por todos los conceptos de las cuotas empresariales de la Seguridad Social (70 o 90% para menores y mayores de 45 años, respectivamente), subvención para adaptación del puesto de trabajo o dotación de medios de protección personal hasta 150.000 ptas., subvención para la formación profesional de trabajadores minusválidos (repite la normativa del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

Fuente: Elaboración propia.

TABLA II-3
SECTORES Y EMPRESAS ADHERIDOS AL ASEC

Sectores	Número de Trabajadores
Agrios: manipulado y envasado para el comercio y exportación de agrios	30.000
Ambulancias: transporte de enfermos y accidentados en ambulancia	1.546
Arroz: industrias elaboradoras	1.875
Artes Gráficas	119.700
Artistas y técnicos en empresas de salas de fiestas, baile y discotecas	31.854
Autoescuelas	25.000
Bingo (empresas organizadoras del juego del bingo)	16.600
Calzado (artesano y ortopédico, a medida, y talleres de reparación y conservación de calzado usado)	1.684
Calzado: industrias del calzado	42.000
Cemento	144.000
Cemento: derivados del cemento	35.000
Combustibles sólidos (carbón) (comercio)	
Comercio	600.000
Comercio al por mayor de productos químicos, droguería y perfumería	15.000
Comercio de droguerías, herboristerías, ortopedias y perfumerías (detalle)	15.000
Conservas vegetales	32.302
Construcción y Obras Públicas	850.000
Corcho	2.700
Curtidos, correas y curtición de pieles para peletería	7.688
Elaboración de pizzas y productos cocinados para venta a domicilio (Hostelería)	5.200
Eléctricas: Industria eléctrica	60.000
Empresas de Trabajo Temporal	250.000
Enseñanza: centros de asistencia y educación infantil	48.328
Enseñanza: centros de educación universitaria e investigación	2.251
Enseñanza: enseñanza reglada sin ningún nivel concertado o subvencionado	36.812
Enseñanza y formación no reglada	17.000
Enseñanza: peluquería y estética, de enseñanzas musicales, y artes aplicadas y oficios artísticos	4.500
Entidades de financiación, arrendamiento financiero (*leasing*) y de *factoring*	3.000
Entrega domiciliaria	3.000
Estaciones de servicio	27.512
Farmacia: comercio y distribución especialidades y productos farmacéuticos al mayor	9.036
Flores y plantas (comercio)	10.000
Fotografía: industria fotográfica	7.000
Frío industrial	7.278
Grandes almacenes (comercio)	200.000
Granjas avícolas y otros animales	7.560
Harinas panificables y sémolas	3.000
Hostelería	400.000

TABLA II-3
SECTORES Y EMPRESAS ADHERIDOS AL ASEC *(Continuación)*

Sectores	**Número de Trabajadores**
Limpiezas públicas	22.000
Madera	256.000
Marroquinería, cueros repujados y similares	1.300
Metal (Industria siderometalúrgica)	600.000
Metalgráfica y fabricación de envases metálicos	5.088
Minusválidos: centros de asistencia, atención, diagnóstico y rehabilitación	2.500
Oficinas y despachos: consultoras de planificación, organización de empresas y contable	30.000
Oficinas y despachos: empresas de ingeniería y oficinas de estudios técnicos	16.000
Papel y Artes Gráficas (comercio)	22.800
Papel: pastas, papel y cartón	17.500
Peluquerías, institutos de belleza, gimnasios y similares	30.000
Perfumería y afines	17.700
Piensos (alimentos compuestos para animales)	12.000
Publicidad, empresas de	24.000
Químicas	170.713
Residencias de la Tercera Edad	70.000
Salinera (Industria)	500
Sastrería, modistería, camisería y demás actividades afines a la medida	50.000
Seguros, reaseguros y mutuas de accidentes de trabajo	59.123
Tejas, ladrillo y piezas especiales de arcilla cocida	13.000
Teléfonos: mantenimiento de cabinas, soportes y teléfonos de uso público	814
Textil y de confección	267.250
Transporte aéreo	4.230
Transporte de mercancías por carretera	300.000
Transporte, servicios anexos y puertos (autotaxi)	4.500
Turrones y mazapanes	5.100
Vidrio y cerámica y extractivas, incluido el comercio al por mayor	52.115
Empresas	**Número de Trabajadores**
Compañía Logística de Hidrocarburos, CLH, S.A.	379
Diarío El País, S. A.	805
Mercadona, S. A.	12.000
Repsol Butano, S. A.	1271
Repsol Comercial de productos petrolíferos	729
Repsol Derivados, S. A.	36
Repsol Petróleo, S. A.	3283
Repsol Química, S. A.	1.157
Simago	3.600
Sociedad Anónima El Águila	1.138
Tabacalera, S. A.	7.348
Vidrieras Españolas, S. A. (VICASA)	1.226

Fuente: SIMA, marzo 1999.

Capítulo III

CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

1. INTRODUCCIÓN: DESARROLLO Y CALIDAD DE VIDA

Este capítulo tercero trata distintos aspectos de la calidad de vida como reflejo del desarrollo de la sociedad desde una perspectiva cualitativa. El análisis de las grandes magnitudes económicas ofrece un panorama general de la macroeconomía, aunque es insuficiente para dar una idea de cómo la población se beneficia de sus avances. El estudio del mercado de trabajo, asimismo, añade una perspectiva necesaria, pues otro de los objetivos de la economía es la creación de empleo. Sin embargo, este análisis de la evolución socioeconómica y laboral de la nación sería incompleto si no se incluyera una visión de los distintos aspectos que contribuyen a mejorar el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos.

Desde esta perspectiva, y como en años anteriores, se analizan los distintos aspectos que son indispensables para la evolución de la sociedad en su conjunto. La educación supone la herramienta necesaria para contribuir al desarrollo de las personas y la sociedad; la protección de la salud es un derecho que requiere la adopción de medidas idóneas para satisfacerlo por parte de los poderes públicos; el derecho a una vivienda digna es uno de los ejes prioritarios para el desarrollo de la vida cotidiana; la garantía de los derechos de los consumidores, supone un indicador de desarrollo social, propio de las sociedades más avanzadas; la protección del medio ambiente, como aspecto de vital importancia para mantener y mejorar el entor-

no, y finalmente diversas vertientes en las que se despliega el Estado del Bienestar, ya sea dentro o al margen del esquema de la Seguridad Social, y que sin duda, han contribuido a mejorar la situación de la población mediante un sistema de reparto. Este año se incluye, además, un apartado monográfico referido a la sociedad de la información, por los indudables cambios que está provocando en todos los aspectos del desarrollo del país, en la economía, en el mercado de trabajo y en la calidad de vida de los ciudadanos, que, si bien se perciben paulatinamente, son irreversibles.

Para comenzar, la comparación del desarrollo de la calidad de vida en España con la de otros países, permite vislumbrar cómo ha mejorado en los últimos años. El Índice de Desarrollo Humano (IDH)[1] que utiliza, entre otros, indicadores como la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización de adultos, la tasa de matriculación en enseñanzas primaria, secundaria y superior, y el PIB per cápita ajustado en paridades de poder de compra, señala que en las últimas décadas, España ha experimentado niveles de desarrollo importantes, con un IDH que ha pasado de 0,6 en 1960 a 0,93 en 1995 (cuadro III-1). En este último año, en el *ranking* de los países ordenados según su índice de desarrollo humano, España se situó en el undécimo lugar (cuadro III-3).

CUADRO III-1
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO ESPAÑA Y CANADÁ, 1960-1996

Año	España	Canadá	Diferencia absoluta	Diferencia relativa (%)
1960	0,636	0,865	0,229	26,5
1979	0,820	0,887	0,067	7,6
1980	0,851	0,911	0,060	6,6
1992	0,888	0,932	0,044	4,7
1996	0,935	0,960	0,025	2,6

Fuente: PNUD.

[1] Es una medida sintética del desarrollo de los países en función de una serie de indicadores referidos a tres dimensiones básicas del desarrollo humano: la longevidad, los conocimientos y el nivel de vida en términos económicos. Se elabora desde 1990 por el Programa de Naciones Unidas de Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano, 1998*.

El estudio de la evolución en el tiempo del IDH, que muestra el significativo avance de los índices de desarrollo humano de España, pone de manifiesto que dicho índice no ha hecho más que aumentar desde 1990, lo que permite afirmar que la mejora en la calidad de vida ha sido notable, por cuanto ha mejorado la educación, la salud y la distribución de la renta, y en poco tiempo se ha logrado aproximar a países como Canadá, que es primero en el *ranking* internacional del desarrollo humano (cuadro III-1).

Asimismo, el Índice de Pobreza Humana (IPH)[2] también ofrece una visión complementaria. Mientras que el IDH proporciona una estimación del progreso medio de un país, el IPH informa sobre cómo se distribuye ese progreso, y proporciona una estimación del grado de privación, de la proporción de gente que queda excluida del progreso global obtenido por la comunidad. El IPH-2, que mide la pobreza humana en los países industrializados, tiene en cuenta la privación en cuanto a supervivencia[3], a conocimientos[4], en materia de ingresos[5] y la exclusión social[6]. En este indicador, España ocupó el decimocuarto lugar dentro de los países industrializados. El cuadro III-2 muestra el valor de los indicadores integrados en el IDH y en el IPH-2 en España.

El estudio de las diferencias entre países ilustra sobre las relaciones entre crecimiento y desarrollo, y entre desarrollo y pobreza. La comparación del IDH con el PIB per cápita muestra que el crecimiento económico no implica necesariamente desarrollo humano (cuadro III-3). En 1995, entre los diez primeros países ordenados según su IDH, sólo tres estaban, a su vez, entre los diez primeros ordenados según los ingresos medios per cápita. España, que ocupaba el undécimo lugar en el IDH, estaba situada el número 30 en la ordenación según el PIB real per cápita.

---

[2] Es un intento de integrar en un índice compuesto las diferentes dimensiones de la privación en la vida humana, que es una medición agregada de la prevalencia de la pobreza en una determinada comunidad.

[3] Porcentaje de la población que no supera los 60 años de vida, tasas de mortalidad materna e infantil.

[4] Porcentaje de la población funcionalmente analfabeta.

[5] Porcentaje de población con ingresos inferiores al 50 por 100 del ingreso medio.

[6] Medida a través del porcentaje de desempleados de larga duración sobre el total de la población activa.

CUADRO III-2
ESPAÑA EN EL IDH Y EL IPH

Indicadores integrados en el Índice de Desarrollo Humano	
Esperanza de vida al nacer (años)	77,7
Tasa de alfabetización de adultos (porcentaje de la población adulta)	97,1
Tasa bruta de matriculación combinada, primaria, secundaria y terciaria (porcentaje)	90,0
PIB real per cápita (PPA en dólares)	14.798
PIB real per cápita ajustado (PPA en dólares)	6.187
Valor del Índice de Desarrollo Humano	**0,935**
Indicadores integrados en el índice de pobreza humana	
Población que no se espera sobreviva hasta los 60 años de edad (como porcentaje de la población total)	10,0
Población funcionalmente analfabeta (como porcentaje de la población entre 16 y 65 años)	16,8
Desempleo de larga duración (como porcentaje de la población activa)	13,0
Población debajo del límite de la pobreza de ingreso, norma UE y OCDE, 1989-1994 (como porcentaje de la población total)	10,4
Población debajo del límite de la pobreza de ingreso (14,4$ diarios, PPA, dólares de 1985, como porcentaje de la población total)	21,0
PIB real per cápita, PPA dólares (20% más pobre, 1980-1994)	5.669
PIB real per cápita, PPA dólares (20% más rico, 1980-1994)	24.998
Tasa de mortalidad materna (por 100.000 nacidos vivos, 1990)	7
Tasa de mortalidad de lactantes (por 1.000 nacidos vivos, 1996)	5
Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (por 1.000 nacidos vivos, 1996)	5
Valor del Índice de Pobreza Humana (IPH-2, en porcentaje) 1995	**13,1**

Fuente: PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano. 1998*.

Al igual que el crecimiento económico no implica necesariamente progreso en los niveles de calidad de vida, el desarrollo humano tampoco genera automáticamente igualdad. La capacidad para hacer que toda la población se beneficie de los frutos del desarrollo depende de varios factores, entre los que uno de los más importantes es, sin duda, el mecanismo redistribuidor que se conoce como el Estado del Bienestar. La mayor parte de los países que ocupan los primeros lugares en la ordenación según el IPH (aquéllos en los que es menor la proporción de población sometida a las principales privaciones) son países de la Europa Occidental, que han sabido transformar el desarrollo en equidad.

La relación existente entre el IPH y el IDH para cinco países desarrollados (Suecia, Alemania, Canadá, España y los Estados

CUADRO III-3
RELACIÓN ENTRE IDH Y PIB PER CÁPITA EN LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS, 1995

País	Valor del IDH	Clasificación según el IDH	PIB real per cápita (dólares)	Clasificación según el PIB real per cápita
Canadá	0,960	1	21.916	11
Francia	0,946	2	21.176	14
Noruega	0,943	3	22.427	8
Estados Unidos	0,943	4	26.977	3
Islandia	0,942	5	21.064	15
Finlandia	0,942	6	18.547	23
Países Bajos	0,941	7	19.876	18
Japón	0,940	8	21.930	10
Nueva Zelanda	0,939	9	17.267	26
Suecia	0,936	10	19.297	22
España	0,935	11	14.789	30
Bélgica	0,933	12	21.548	12
Austria	0,933	13	21.322	13
Reino Unido	0,932	14	19.302	21
Australia	0,932	15	19.632	20
Suiza	0,930	16	24.881	4
Irlanda	0,930	17	17.590	24
Dinamarca	0,928	18	21.983	9
Alemania	0,925	19	20.370	16

Fuente: PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano, 1998.*

Unidos), muestra la diferente capacidad de los países para traducir su crecimiento y su desarrollo humano en igualdad (gráfico III-1 y cuadro III-4).

Un índice de desarrollo humano mayor no supone una mejora en el índice de pobreza

El análisis de la correlación existente entre PIB per cápita e IPH en los países industrializados, muestra cómo Estados Unidos, con el mayor ingreso per cápita de todos los países industrializados, es uno de los peores situados del grupo en cuanto a índices de pobreza humana. En cambio, hay una serie de países (entre los que se encuentra España) en los que hay una alta correlación entre progreso material y reducción de los índices de privación. Las excepciones son Reino Unido e Irlanda, con niveles de privación mayores de los que cabría esperar de su riqueza, y Suecia y Holanda, que, por el contrario, han sido capaces de transformar mucho más eficientemente riqueza en igualdad.

CUADRO III-4
RELACIÓN ENTRE EL IPH Y EL IDH, 1995

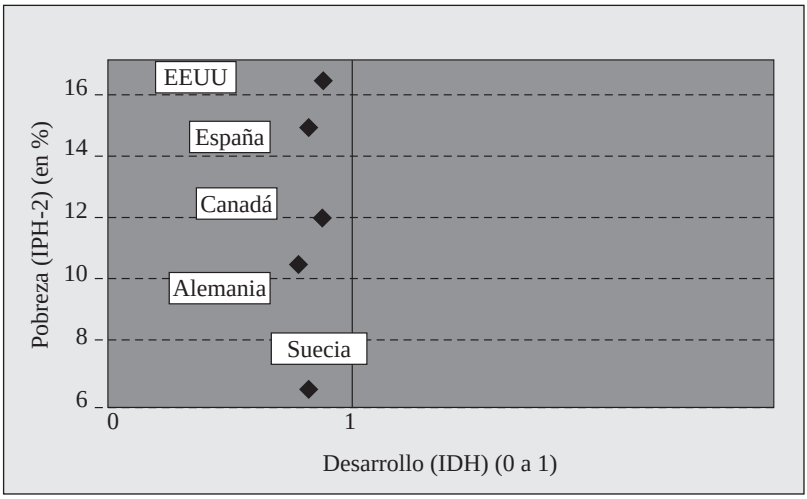
País	Valor del IPH	Clasificación según el IPH	Valor del IDH	Clasificación según el IDH
Suecia	6,8	1	0,936	10
Países Bajos	8,2	2	0,941	7
Alemania	10,5	3	0,925	19
Noruega	11,3	4	0,943	3
Italia	11,6	5	0,922	21
Finlandia	11,8	6	0,942	6
Francia	11,8	7	0,946	2
Japón	12,0	8	0,940	8
Dinamarca	12,0	9	0,928	18
Canadá	12,0	10	0,960	1
Bélgica	12,4	11	0,933	12
Australia	12,5	12	0,932	15
Nueva Zelanda	12,6	13	0,939	9
España	13,1	14	0,935	11
Reino Unido	15,0	15	0,932	14
Irlanda	15,2	16	0,930	17
Estados Unidos	16,5	17	0,943	4

Fuente: PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano, 1998.*

Tras esta comparación internacional, se puede continuar con un análisis más pormenorizado de los distintos indicadores de calidad de vida que han permitido una mejora de la situación de España. Se tratan así diversos apartados, como la educación, la sanidad, la vivienda, el consumo, el medio ambiente o la protección social, en sus aspectos no solamente cuantitativos, sino también cualitativos. Se pretende con ello una mayor comprensión de los avances y cambios que se van produciendo en la sociedad española. Asimismo, como novedad, y a raíz de los cambios que trae la globalización y la entrada del nuevo siglo, se ha incluido un apartado sobre la Sociedad de la Información, que apunta nuevos retos que se deberán enfrentar para adaptarse a una realidad cada día más próxima.

En materia de educación, como en años anteriores, ha caído el total de alumnos en educación primaria y secundaria en casi 200.000, lo que puede suponer una mejora en relación al aumento

GRÁFICO III-1
RELACIÓN ENTRE IDH E IPH-2 EN CINCO PAÍSES INDUSTRIALIZADOS, 1995



Fuente: PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano, 1998.*

experimentado en el número de profesores. Por otro lado, hay ya 1.564.000 universitarios, 10.000 más que el año anterior. Analizando esta evolución con los cambios demográficos, se percibe que cada vez hay menos niños, pero de ellos, cada vez más se encuentran en el sistema educativo, especialmente en las enseñanzas no obligatorias.

Las reformas introducidas por la LOGSE continúan en marcha, aunque no sin ciertos problemas. Se ha finalizado la implantación generalizada del segundo ciclo de la educación infantil, con casi todos los niños de 5 años escolarizados, aunque no ha sido así para los de 3 y 4 años, ni los de 0 a 3 años (del primer ciclo), por lo que la oferta de plazas educativas aún dista de ser satisfactoria. Se encuentra implantada la totalidad de la educación primaria, que consta de tres ciclos de dos años cada uno para niños de 6 a 12 años, habiendo desaparecido la EGB. Está implantado ya el primer ciclo de la ESO, que reem-

plaza séptimo y octavo de EGB, aunque estos cambios se han visto envueltos en un proceso de conflictividad por falta de plazas y centros. Los cambios de la Ley de Reforma Universitaria también siguen en marcha, y son ya casi dos de cada tres los alumnos que se encuentran cursando estudios en el nuevo modelo basado en créditos. Asimismo, el número de alumnos en universidades privadas va en aumento, con 88.000 alumnos en el curso 1997-1998.

Cabe resaltar, asimismo, cómo, poco a poco, va mejorando la transición del sistema educativo al mercado de trabajo, si bien aún se encuentran importantes problemas para la juventud española en su proceso de emancipación y de transición a la vida adulta; la situación general del mercado de trabajo, el creciente número de graduados y la entrada de la mujer en el mercado de trabajo, los cambios en la estructura del empleo, entre otros, son factores que dificultan el acceso al mercado de trabajo. La aproximación de la educación a las necesidades del mundo laboral, una formación práctica que permita la adaptación constante a las cambiantes necesidades del mundo laboral y el establecimiento de pasarelas institucionales entre la escuela y el empleo, pueden contribuir a facilitar esta transición.

Durante 1998, el Sistema Nacional de Salud ha seguido una línea de continuidad, tanto en el mantenimiento del modelo de protección como por las reformas organizativas de gestión que se van introduciendo paulatinamente. Dicha continuidad es consecuente con su aceptación por los ciudadanos; no en vano la sanidad es la vertiente de la protección social a la que más importancia conceden los ciudadanos, si bien las encuestas de opinión muestran, asimismo, que existe una demanda de adecuación del sistema a necesidades de la población que no parecen estar satisfactoriamente resueltas. En este sentido, la opinión de los usuarios sigue siendo más positiva en el caso de la asistencia primaria —donde los aspectos de accesibilidad son bien valorados, mientras no lo es tanto el tiempo dedicado al paciente— que en relación a la asistencia especializada y hospitalaria —en la que los trámites para acceder al especialista y muy en particular, el tiempo de demora para ingreso no urgente, siguen siendo los aspectos más criticados y necesitados de mejora—. Por otro lado, algunos de los derechos reconocidos por la Ley General de Sanidad no se han desarrollado o se ha hecho de forma inapropiada;

entre ellos cabe destacar el derecho al consentimiento informado, la información sobre el proceso, así como la figura del médico responsable del paciente en el proceso asistencial. Los Consejos de Salud de Área, como exponente de la participación comunitaria en el SNS, han tardado mucho en desarrollarse, dando lugar a distintos modelos en su composición, desconociéndose aún su verdadera operatividad. Por su parte, las quejas y reclamaciones de los usuarios denotan sus cada vez mayores expectativas y conocimiento de sus derechos respecto a un servicio público básico, como es la sanidad.

El nivel de servicios que comprende en España la prestación sanitaria aumenta progresivamente, al mismo tiempo que se incorporan nuevas terapias, tratamientos y nuevas tecnologías. Ello implica la inevitable asunción de uno de los principales retos a los que se enfrentan los países con modelos avanzados de protección social: la financiación por los sistemas sanitarios públicos de los cada vez mayores y más costosos avances científicos. Es ineludible, por tanto, la constante racionalización del gasto sanitario público, que en España se ve absorbido en casi una cuarta parte por el gasto farmacéutico. Es aquí donde se han centrado las principales iniciativas del año, durante el que se ha aprobado, no sin controversia, la ampliación de la lista de medicamentos excluidos de la financiación pública, y se ha comenzado a fraguar el principio de un sistema de precios de referencia de los medicamentos, precios que marcarán la barrera de la financiación de las especialidades por el sistema público. El CES ha tenido ocasión de dar su opinión sobre ambas medidas de las que, evaluadas de forma aislada, no cabe esperar resultados espectaculares de reducción del gasto farmacéutico. Es éste un objetivo ambicioso al que sólo se puede hacer frente con una política integral de racionalización del uso y prescripción del medicamento, que comprenda un decidido apoyo a los genéricos.

En cuanto a la vivienda, el año 1998 ha traído cambios sustanciales en todos sus aspectos. Poco a poco va cambiando la estructura de los hogares españoles, que ya superan los 12,5 millones, con un aumento sustancial de hogares de menor tamaño, especialmente los de una a tres personas. La bondad de las variables económicas relacionadas con la vivienda, entre las que se incluye el aumento de los salarios reales, el descenso de los tipos de interés y el aumento del empleo y de las expectativas, han favore-

cido el ritmo de construcción de nuevas viviendas y de transacciones, aunque también han contribuido a que el precio de la vivienda creciera por encima del IPC. Con todo, el acceso a la vivienda (medido por el esfuerzo que debe hacer una familia de un solo perceptor de salarios, que compre una vivienda de 75 m^2, con un préstamo a 10 años) ha mejorado en el año 1998, situándose en 32,1 por 100 del salario anual (sin beneficios fiscales) o 25,9 por 100 al incluir las desgravaciones fiscales (último año que estarán disponibles). Por otro lado, el arrendamiento de viviendas continúa estancado.

En materia de política de vivienda, se ha aprobado un nuevo Plan de Vivienda 1998-2001, que ha modificado considerablemente el anterior régimen de viviendas de protección oficial. Se ha cambiado el sistema de financiación y el sistema de determinación de precios, se han ampliado las posibilidades de acceso a ayudas para favorecer a determinados colectivos y se ha dado una mayor presencia a las Comunidades Autónomas en el proceso. La fiscalidad de la vivienda también se ha visto modificada con el nuevo IRPF, desapareciendo el rendimiento previsto según el valor catastral para la vivienda habitual. También se ha modificado el sistema de deducciones fiscales por adquisición de vivienda habitual, que pasa de base a cuota, con un tope máximo de 1,5 millones de pesetas anuales de desgravación, que se ve aumentado en determinados porcentajes si se recurre a capitales ajenos para ello. Se han suprimido, por otra parte, las deducciones por alquiler. Ello puede suponer, en carácter general, un empeoramiento con respecto a la situación vigente hasta el momento. Por otro lado, la aprobación de la nueva Ley del Régimen del Suelo y Valoraciones ha modificado considerablemente el panorama de urbanismo y propuesto un nuevo marco que pretende contribuir a favorecer la ampliación de la cantidad de suelo urbanizable y también contribuir a una reducción del precio del mismo. No obstante, los resultados aún no se han percibido.

El creciente grado de la consideración de los derechos de los consumidores y usuarios se ha consolidado como un indicador vinculado a la calidad de vida, característico de las sociedades desarrolladas. Ello justifica plenamente la inclusión de un apartado dedicado al consumo en la Memoria del CES, máxime en un año como 1998, en el que ha habido considerables avances en la

consideración del consumidor en las políticas públicas, en el marco normativo y en el desarrollo del arbitraje de consumo. En efecto, a nivel estatal se ha aprobado el Plan Estratégico de Protección de los Consumidores y Usuarios 1998-2001[7], y en el marco comunitario ya se cuenta con las nuevas prioridades de la Unión Europea en política de protección de los consumidores para el trienio 1999- 2001[8]. El sólido, aunque complejo, marco jurídico de la protección de los derechos de los consumidores ha experimentado un importante avance con la aprobación de la Ley de Condiciones Generales de Contratación. Se trata de un momento clave para la consolidación de los derechos del consumidor y la transparencia del mercado, lo que ha llevado al CES a abordar durante el pasado año un informe de iniciativa propia sobre estas cuestiones[9]. Por otro lado, en el año 1998 el sistema arbitral de consumo ha vivido la mayor expansión de su utilización desde su nacimiento en 1993, lo que permite confirmar su consolidación, sin perjuicio de la necesidad de continuar mejorando su funcionamiento y la adhesión al mismo.

En materia de medio ambiente, aparte de la consideración de los principales aspectos del mismo (firma del Protocolo de Kioto sobre Cambio Climático, presentación del Libro Blanco del Agua, elaboración por parte del Ministerio de Medio Ambiente de las Estrategias Forestal Nacional y para la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad, e implantación del Sistema Integrado de Gestión de Envases y Residuos de Envases), se ha optado por introducir un epígrafe relativo al desastre ecológico provocado por la rotura de una balsa contaminante en Aznalcóllar, cuyas consecuencias han afectado a más de 4.000 Ha, destacando la incidencia en las inmediaciones y en el propio Parque Nacional de Doñana.

En el análisis de la protección social hay una cuestión de partida que, aunque año tras año se resalta, no puede por menos que reiterarse: en proporción del PIB, los gastos de protección social

---

[7] Ministerio de Sanidad y Consumo, INC: *Plan Estratégico de Protección al consumidor para el periodo 1998-2001*.

[8] Comisión de las Comunidades Europeas, *Plan de acción sobre política de los consumidores, 1999-2001*. COM (98) 696 final.

[9] Aprobado en la Sesión del Pleno del día 17 de febrero de 1999. Consejo Económico y Social, *Los derechos del consumidor y la transparencia del mercado,* Colección Informes, Número 1/1999, abril de 1999.

en España, con un 23 por 100, se encuentran seis puntos por debajo de la media de la Unión Europea y, además, aquella proporción tiende a disminuir. Sin embargo, no debe deducirse que en España el esfuerzo en protección social vaya menoscabándose, puesto que este comportamiento responde a un menor gasto en la protección por desempleo a causa del paulatino descenso del paro.

Por su parte, en el balance de la Seguridad Social se pueden destacar varias notas características. Por una parte, la paulatina modificación de la estructura financiera, que avanza en la separación de las fuentes de financiación a tenor de lo dispuesto en el Pacto de Toledo y que, según la Ley de 1997 de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social, se ha de llevar a cabo antes del ejercicio económico del año 2000. Otra cuestión destacable es la acumulación del endeudamiento a través de préstamos sin interés del Estado, que la Seguridad Social ha de devolver, y que de 1994 a 1998 suman 2,4 billones de pesetas. Una tercera característica es que en 1998 se ha establecido la consolidación de la revalorización anual de las pensiones, aunque el IPC utilizado para efectuar la revalorización resulte superior al IPC real. Y como cuarta característica se puede señalar la mejora que se espera en la relación cotizantes/pensiones, con una tendencia decreciente hasta 1997, año en que se situó en 1,98, y que, según las previsiones, aumentará en 1998 y en 1999.

La consideración de la previsión social complementaria externa de la Seguridad Social, presenta como cuestión relevante de 1998 la ampliación del plazo para exteriorizar los compromisos por pensiones de las empresas, que pasa del 10 de mayo de 1999 al 1 de enero del año 2001. En la perspectiva social es importante señalar el desarrollo de una tipología de planes de pensiones para minusválidos. Para 1999 se ha dejado el desarrollo reglamentario de la Ley 30/1995 para llevar a cabo la exteriorización de los planes de pensiones de las empresas, cuyo proyecto de Real Decreto dictaminó el Consejo a principios de mayo del corriente año. Pero a pesar de los avances legislativos de 1998 y los que se van a producir en 1999, los sistemas complementarios de la Seguridad Social en España tienen que perfeccionarse todavía más, ya sea como elemento de consolidación de la protección social configurada en la Constitución, como por la importante fuente de ahorro a largo

plazo con impacto en la inversión y en el conjunto de la economía española.

Este año, la Memoria contempla de forma separada la situación de cuatro colectivos concretos —la tercera edad, las personas discapacitadas, la familia y los inmigrantes—, pues se ha creído necesario el tratamiento específico de la acción protectora existente para cada uno de ellos, realizando un estudio conjunto sobre su situación social y los mecanismos de protección con los que cuentan.

El envejecimiento de la población es un cambio estructural que está experimentando la sociedad española y una de las transformaciones sociales más importantes en el último tercio de siglo. Supone un reto complejo, por las crecientes necesidades de atención a las personas en edades avanzadas derivadas de este cambio y por la crisis de los sistemas de apoyo informal que habían venido dando respuesta a estas necesidades, ello motivado principalmente por el cambio en los modelos familiares y por la creciente incorporación de la mujer al mundo laboral.

Respecto a las personas discapacitadas, las dificultades de integración en la sociedad, sobre todo a la hora de encontrar un empleo, requieren diferentes medidas de apoyo destinadas a su protección, entre las que se incluyen las prestaciones de la Seguridad Social. Se observan algunas carencias que se podrían mejorar.

La familia dispone de diversos medios de apoyo, tanto desde el punto de vista de la protección social como desde el de los servicios sociales; la protección de la maternidad de la mujer trabajadora, que se configura como una contingencia específica dentro del sistema de Seguridad Social, así como otras prestaciones de ayuda a la familia, tales como la prestación por hijo a cargo, se han visto modificados normativamente, pero aún es necesario mejorar los mecanismos de conciliación de la vida laboral y familiar, pues todo ello contribuye a que la familia goce de una mayor y mejor protección social.

La situación de la inmigración también está cambiando, pues cada vez se encuentran más extranjeros residentes en España, que requieren de medidas y respuestas para favorecer su integración. Desde el punto de vista de la protección social, se encuentran algu-

nos mecanismos de atención social, pero sobre todo destacan las carencias existentes en la cobertura de sus prestaciones sociales y de mecanismos que faciliten el proceso.

Por último, en las puertas del siglo XXI, es obligatorio referirse al irreversible proceso en el que las sociedades avanzadas se encuentran inmersas, en el cual la globalización y el desarrollo tecnológico van mano a mano para configurar una sociedad basada en las tecnologías de la información. El devenir de esta sociedad se caracteriza por la rápida penetración de las tecnologías en todos los procesos de la vida cotidiana, en el desarrollo económico acelerado y en la reconfiguración de la organización de las empresas, el trabajo y los servicios. En este sentido, tras ofrecer un primer acercamiento a estos procesos, de los que cabe destacar los efectos sobre el mercado y las relaciones sociales, sobre la educación, la organización de las empresas y el trabajo, se hace especial referencia al desarrollo del comercio electrónico y a la necesidad de contar con el apoyo público necesario en distintos ámbitos. Normativamente, se requiere un tratamiento que favorezca su desarrollo, flexible para permitir su rápida y adecuada evolución, pero que a su vez permita una efectiva protección a los usuarios y dé facilidad de entrada en la sociedad interactiva a todos los ciudadanos.

Además, para contribuir a facilitar la introducción de estas nuevas tecnologías en distintos ámbitos de la sociedad se requieren medidas públicas financieras que favorezcan una más rápida difusión —siempre con acompañamiento formativo— y que permitan que España no se vea rezagada en este campo. Desde medidas que contribuyan a apoyar la innovación industrial y empresarial hasta la efectiva introducción de la Sociedad de Información en todos los procesos educativos mediante tarifas razonables favoreciendo la accesibilidad universal.

2. INDICADORES DE CALIDAD DE VIDA

2.1. EDUCACIÓN

2.1.1. **Evolución de las reformas de la LOGSE**

Como en años anteriores y al mismo ritmo, el total de alumnos en el sistema educativo primario y secundario ha vuelto a caer. La

reducción de 200.000 alumnos (cuadro III-5) en estas enseñanzas puede suponer una mejora en cuanto al seguimiento personalizado por parte del profesorado. Por otro lado, el número de universitarios ha crecido, aunque levemente, en poco más de 10.000 alumnos. Todo ello es reflejo de la evolución demográfica: la caída del número de alumnos en 2,5 por 100 está asociada a la evolución de la población de 3 a 18 años, que también ha caído aproximadamente en la misma proporción.

Con todo, cada vez hay menos niños, pero de ellos, son más los que se encuentran en el sistema educativo, especialmente en las enseñanzas no obligatorias. La expansión de la educación infantil para los niños de 3 a 5 años y la ampliación de la edad de escolarización obligatoria de 14 a 16 años según las nuevas enseñanzas de la LOGSE, supone la creciente escolarización de los jóvenes españoles. En ambos casos, la tasa de escolaridad se ha situado en más del 90 por 100.

CUADRO III-5
ALUMNADO POR NIVELES DE ENSEÑANZA, 1993-1998

Nivel de enseñanza	93-94	94-95	95-96	96-97	97-98
Preescolar/infantil	1.083.330	1.093.256	1.096.677	1.115.244	1.120.774
EGB/Primaria	4.280.938	4.063.912	3.849.991	3.137.278	2.610.041
EEMM/Educación Secundaria (general)	1.727.439	1.792.861	1.858.482	2.443.343	2.842.989
BUP y COU	1.467.805	1.400.555	1.259.778	1.080.784	880.123
Bachillerato Experimental	46.174	39.870	31.920	27.257	12.372
Educación Secundaria Obligatoria	180.352	282.837	457.386	1.181.466	1.692.554
Bachillerato LOGSE	33.108	69.599	109.398	153.836	257.940
EEMM/Educación Secundaria (profesional)	878.183	836.363	774.126	704.556	634.605
FP I	407.734	360.253	301.472	232.113	172.219
FP II	440.049	432.178	410.912	369.369	307.419
Módulos Profesionales II	14.213	21.442	29.457	48.609	74.890
Módulos Profesionales III	16.187	22.490	32.285	54.465	80.077
Educación Especial	32.687	31.787	30.043	28.586	29.193
Programas de Garantía Social	—	—	13.996	16.360	24.363
Total	**8.002.577**	**7.818.179**	**7.623.315**	**7.445.367**	**7.261.965**

Fuente: MEC, *Estadística de la Enseñanza en España. Datos Avance 1996-1997*.

Las diferencias regionales se suavizan con los años

Aparte de la creciente incorporación de los niños al sistema educativo, se encuentran algunas diferencias regionales, si bien éstas se han ido suavizando a lo largo de los últimos años. Mientras que las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Madrid, País Vasco y La Rioja tienen una tasa de escolaridad que supera la media nacional, otras como Andalucía, Valencia, Extremadura se sitúan alrededor del 95 por 100 y son Ceuta y Melilla las que presentan las cotas más bajas. No obstante, en 10 años el cambio ha sido importante, ya que en el curso 1988-1989, la tasa media fue del 90 por 100, mientras que en el curso 1997-1998 la tasa se ha situado ya casi en el cien por cien.

Menos alumnos, más profesores

Esta reducción en el total de alumnos se ha visto fortalecida por el aumento del número de profesores, con ya casi medio millón (485.962 profesores) en este último curso, 8.099 más que el año anterior. También se percibe un aumento paulatino del número de alumnos que cursan sus estudios en centros de titularidad pública. Si en el curso 1988-1989 dos de cada tres alumnos estudiaban en centros públicos, en el curso 1997-1998 lo hacen ya casi el 70 por 100 del total.

En cuanto a las reformas introducidas por la LOGSE, en el curso 1997-1998, se ha realizado la implantación generalizada del segundo curso de la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO), que sustituye a octavo curso de EGB, por lo que desaparece este último nivel. También se ha realizado la implantación generalizada del tercer curso de la ESO en el País Vasco y la del cuarto curso en Navarra.

La educación infantil continúa el mismo ritmo de crecimiento que en años anteriores, lo que pone de manifiesto la mejora experimentada por el sistema educativo en general, ya que es en los niveles no obligatorios donde se refleja. Además, cada vez hay menos alumnos por unidad escolar, con 20,7 en este último curso frente a 22,6 hace cinco años. No obstante, el fortalecimiento de la educación infantil, como mecanismo para mejorar la movilidad y la igualdad social y favorecer la participación de la mujer en el mercado de trabajo se debería potenciar más desde todas las instancias públicas.

Se finaliza la implantación de la educación infantil

De momento, se ha finalizado la implantación generalizada del segundo ciclo de la educación infantil, lo que supone que la práctica totalidad de los alumnos deberían estar escolarizados, situación

que se ha cumplido para los de 5 años pero no para los de 3 y 4 años. Tampoco parece darse para los niños de 0 a 3 años del primer ciclo de educación infantil, aunque en algunos casos puede ser por elección de la familia. Por Comunidades Autónomas, Cataluña, Navarra, el País Vasco y La Rioja son las que tienen unas tasas de escolarización más elevadas, mientras que Andalucía, la Comunidad Valenciana, Ceuta y Melilla presentan unas tasas inferiores a la media, especialmente las dos últimas. Además, la proporción de niños matriculados en centros públicos también se encuentra en cotas inferiores al resto, si bien ha ido aumentando en los últimos años, con poco más de dos de cada tres niños en el sistema público.

Para el cumplimiento de lo estipulado en la LOGSE en cuanto a la escolarización de los niños, lo que supone la oferta de plazas educativas para todos los niños de 0 a 3 años que lo soliciten, la situación dista de ser satisfactoria. Por ello, a pesar del aumento reciente de oferta de plazas, aún se deberían realizar mayores esfuerzos para cubrir este hueco necesario para fortalecer la movilidad y la igualdad social y favorecer la participación de la mujer en el mercado de trabajo. Para ello, se recomienda la promoción de las Escuelas Infantiles, y que el nivel educativo de los 0 a los 3 años se incluya y planifique en los mapas escolares e incluso se incluya en las estadísticas ofrecidas por el MEC. Asimismo, conviene matizar algunas situaciones que se podrían subsanar y que pone de manifiesto el Consejo Escolar del Estado en cuanto a las condiciones de las aulas, de los materiales didácticos o profesorado de apoyo, que en algunos casos no son las adecuadas[10].

La educación primaria de la LOGSE ya es una realidad

En este curso ya se encuentra implantada la totalidad de la educación primaria, que consta de tres ciclos de dos años cada uno y abarca a niños de 6 a 12 años y ha desaparecido la EGB. Este ciclo obligatorio y gratuito, que cuenta con más de 2,5 millones de alumnos, tiene la finalidad de promover la socialización y contribuir a la autonomía de los niños. En teoría, se utiliza una metodología didáctica y se realiza un seguimiento personalizado según los distintos ritmos de los niños, mediante una evaluación continua y global. El paso de un ciclo al siguiente se basa en prácticas de refuerzo

[10] Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo*, curso 1996-1997.

CUADRO III-6
ÁREAS DE ENSEÑANZA EN LA EDUCACIÓN PRIMARIA

Áreas	Horas semanales		
	1.er ciclo	**2.º ciclo**	**3.er ciclo**
Conocimiento del Medio	5	4	4
Educación Artística	3	3	3
Educación Física	3	3	3
Lengua Castellana y Literatura	6	4	4
Lengua Extranjera	—	3	3
Matemáticas	4	4	4
Religión/estudio	1,5	1,5	1,5
Recreo	2,5	2,5	2,5
Total	**25**	**25**	**25**

Fuente: MEC.

educativo y adaptaciones curriculares. A continuación se incluyen las áreas de la educación primaria y las horas respectivas (cuadro III-6).

Dos de cada tres alumnos de este nivel se encuentran en el sistema público, donde el número medio de alumnos por unidad escolar es más reducido que para los centros privados, con 20,1 alumnos por unidad escolar en los primeros frente a 25,4 en estos últimos.

Con la finalización de la implantación de la educación primaria también se ha puesto en marcha la enseñanza de idiomas extranjeros, optativa en el primer ciclo y obligatoria a partir del segundo ciclo de este nivel. Asimismo, los alumnos pueden optar por la enseñanza de un segundo idioma. Casi la práctica totalidad de los alumnos escogen el inglés como primera opción, y son muchos los alumnos que escogen como asignatura opcional el idioma en el primer ciclo de esta enseñanza. Por Comunidades Autónomas, son Andalucía, Cataluña, Valencia y Madrid donde se concentran más de la mitad de los niños de primaria.

La educación secundaria se divide en dos etapas: la primera, denominada ESO, está dirigida a niños de 12 a 16 años y reemplaza a las antiguas enseñanzas de séptimo y octavo de EGB y prime-

ro y segundo de BUP y de formación profesional; a ella le sigue el Bachillerato LOGSE, con dos cursos, para jóvenes de 16 a 18 años o la formación profesional. El acceso al primer ciclo de la ESO desde la educación primaria es directo salvo para los alumnos que no superen esta última. Al segundo ciclo acceden los que hayan finalizado el primero o los que hayan aprobado el graduado escolar o el certificado de escolaridad. Habiendo cursado octavo de EGB y con 16 años, se obtiene el título de Graduado en Educación Secundaria, que da acceso al Bachillerato LOGSE y a los ciclos formativos de grado medio panorama confuso hasta la completa implantación de la LOGSE, debido a la existencia de los dos modelos educativos conjuntamente. Los contenidos de las enseñanzas son diversos, y a lo largo de los últimos años están siendo fruto de debate, especialmente en lo relacionado con los estudios de humanidades, religión y otras materias como las lenguas y literatura propias de las Comunidades Autónomas (cuadro III-7).

CUADRO III-7
ÁREAS Y MATERIAS DE LA ESO

Áreas y materias	Horas semanales			
	1.er curso	2.º curso	3.er curso	4.º curso
Lengua Castellana y Literatura	4	3	3	3
Lengua Extranjera	3	3	3	3
Matemáticas	3	3	3	3
Ciencias Sociales, Geografía e Historia	3	3	3	3
La vida moral y la reflexión ética	—	—	—	2
Educación Física	2	2	2	2
Ciencias de la Naturaleza	3	3	4	3*
Educación Plástica y Visual	3	2	2	3*
Tecnología	2	2	3	3*
Música	2	2	2	3*
Optativas (2)	2	2	2	6
Religión/Actividades de Estudio	1	2	2	1
Tutoría	1	1	1	1
Total	**28**	**28**	**30**	**30**

(*) El alumno deberá escoger dos áreas de las cuatro señaladas.
(2) Segunda lengua extranjera, cultura clásica y una materia de iniciación profesional.

Fuente: MEC.

Conflictos en la implantación de la educación secundaria

La reforma de la LOGSE en este nivel se comenzó en el curso 1996-1997, con la implantación del primer curso del primer ciclo de la ESO y en el curso actual se ha procedido a implantar el segundo curso y a reemplazar el octavo de EGB. Estos cambios se han visto envueltos en un proceso de conflictividad, ya que cuando se comenzó la implantación no se encontraban suficientes centros públicos de educación secundaria donde escolarizar al alumnado que comenzaba esta etapa[11], situación que se dio especialmente en las zonas rurales. En algunos casos, se pasó a impartir el curso en los propios colegios de educación primaria, que tuvieron que impartir por una parte este nuevo curso y por otra el octavo de EGB y ello significó considerables problemas de organización, tanto en relación a la gestión y administración como al profesorado, que se encontró con importantes disfunciones, sin adaptaciones de las aulas, con conflictos entre la primaria y la secundaria, etc. Tampoco se ofreció la necesaria infraestructura de transportes, laboratorios, instalaciones deportivas, etc., ni se informó a las familias de las novedades. Según el informe del Consejo Escolar del Estado, en el curso 1996-1997, más del 60 por 100 del alumnado de primer ciclo de la ESO siguió asistiendo a los centros de educación primaria.

Por ello, si las reformas propuestas por la LOGSE no se ven acompañadas con medidas presupuestarias y materiales para afrontar los retos de su implantación, especialmente el seguimiento personalizado y la atención a la diversidad, es difícil que las mismas se puedan realizar con efectividad. Aún quedan retos pendientes, como el cumplimiento de la proporción profesor-alumnos en las aulas, la potenciación de los departamentos de orientación, el reconocimiento de las tareas de los tutores, la atención especial a los centros en áreas desfavorecidas y la dotación del personal necesario para atender las necesidades específicas en las distintas áreas nuevas del sistema educativo.

Al Bachillerato LOGSE se puede acceder con el título de Graduado en Educación Secundaria, de Técnico Auxiliar (FP1), con segundo de BUP o el título de Técnico o mediante una prueba si se tiene más de 23 años. Se ofrecen cuatro modalidades vinculadas a determinadas carreras universitarias: artes, ciencias de la naturaleza y de la salud, humanidades y ciencias sociales y tecnología. Al finalizar el mismo, se obtiene el título de Bachiller en la modalidad correspondiente.

---

[11] Voto particular núms. 22 y 23. Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo*, curso 1996-1997.

De momento, en estas enseñanzas se encuentran casi 3 millones de alumnos, repartidos en varios niveles debido a que aún no se ha finalizado la implantación de la LOGSE. En BUP y COU queda el 30 por 100 de los alumnos, mientras que en la ESO hay 1.700.000 y el 9 por 100 del alumnado está cursando el Bachillerato LOGSE, que en algunos centros se ha implantado anticipadamente (cuadro III-5).

También hay que resaltar que, mientras que dos de cada tres alumnos está en la educación pública en el primer ciclo de la ESO y en BUP y COU, en las enseñanzas que aún no se han generalizado, como el segundo ciclo de la ESO y el Bachillerato LOGSE, la proporción de alumnos en la enseñanza pública es superior al 80 por 100.

Menos alumnos en formación profesional

En la formación profesional, sobre la que se realizó un tratamiento pormenorizado en la Memoria de 1997, con un repaso de su nueva estructura, ha ido disminuyendo el número de alumnos fruto de distintas situaciones: por una parte, debido a la ampliación hasta los 16 años de la educación obligatoria; por otra, a que la implantación de las nuevas enseñanzas de FP aún no se ha puesto en práctica en su totalidad, y los calendarios no lo han previsto hasta el curso 2002-2003; por último, por la caída demográfica (para un tratamiento más pormenorizado ver capítulo II.4.2. Actuaciones en materia de empleo en España).

2.1.2. **Universidad**

Con más de un millón y medio de alumnos universitarios desde el curso 1995-1996, en el curso 1997-1998 han coincidido dos factores que han provocado un ligero crecimiento en el número de matriculados: el aumento de alumnos de nuevo ingreso, que se ha situado en más de 319.000, y el aumento de alumnos de tercer ciclo, es decir, de doctorado, con casi 4.000 más que el año anterior.

Más universitarias que universitarios

Del total de los estudiantes de primer y segundo ciclo, tres de cada cuatro se encuentran cursando estudios a tiempo completo y el 94 por 100 está estudiando en universidades públicas. Más de uno de cada cuatro jóvenes de 18 a 24 años se encuentra escolarizado en la universidad, tasa que ha aumentado desde el 22 por 100

del curso 1993-1994. También cabe reseñar que, como en años anteriores, la proporción de mujeres que se encuentran matriculadas continúa ascendiendo, superando ya el 55 por 100, y también asciende la proporción de alumnos de más de 24 años, con más de uno de cada cuatro superando esta edad. También ha crecido el número de extranjeros universitarios, aunque son solamente el 0,8 por 100 de la población universitaria.

En cuanto al tipo de enseñanzas cursadas, más de la mitad de los estudiantes continúa matriculado en ciencias jurídicas y sociales, si bien esta proporción no ha hecho más que descender en los últimos años a favor de las carreras de humanidades y las técnicas. Las carreras de ciclo corto en las que más ha crecido el número de estudiantes han sido las de humanidades y ciencias experimentales, si bien son las de ciencias sociales y jurídicas y las técnicas las que agrupan a más del 80 por 100 de los alumnos en este ciclo. Las de ciclo largo de ciencias de la salud han sido las que han experimentado el mayor aumento, seguidas de las de humanidades (cuadro III-8). En conjunto, ha crecido más el número de alumnos matriculados en carreras de ciclo corto, que puede ser fruto del creciente número de carreras de esta modalidad que están surgiendo y que cada vez atraen a más alumnos, así como de los buenos resultados que sus graduados experimentan en el mercado de trabajo, similar a los de las carreras de ciclo largo.

CUADRO III-8
ALUMNOS UNIVERSITARIOS POR ÁREA DE ENSEÑANZA Y CICLO, 1992-1998

Área de enseñanza	**92-93**	**93-94**	**94-95**	**95-96**	**96-97**	**97/98**
Humanidades	131.954	127.983	130.826	143.930	155.735	163.964
CC. Jurídicas y Sociales	688.504	740.512	755.492	790.470	800.381	785.839
Ciencias experimentales	98.101	111.559	113.517	126.088	129.122	131.565
Ciencias de la Salud	109.396	106.898	111.293	108.361	110.447	112.908
Técnicas	267.630	290.601	304.484	329.019	348.477	358.096
Titulaciones propias	1.475	4.072	5.063	7.744	7.807	11.804
Total	**1.295.585**	**1.377.553**	**1.420.675**	**1.505.612**	**1.551.969**	**1.564.176**
Ciclo corto	421.683	456.362	485.592	501.269	524.418	542.424
Ciclo largo	873.902	921.191	954.667	996.598	1.019.744	1.009.948
Tercer ciclo	42.056	47.544	54.498	56.728	56.760	61.097

Fuente: Consejo de Universidades, *Estadística Universitaria del curso 1997-1998.*

En cuanto al cumplimiento de la Ley de Reforma Universitaria, son ya casi dos de cada tres los alumnos que se encuentran siguiendo el sistema de créditos, frente a poco más de la mitad en el curso anterior (54 por 100 frente a 66 por 100). Todas las universidades de reciente creación se encuentran siguiendo el nuevo plan, así como el 90 por 100 de las privadas y de la iglesia católica (categoría que también incluye muchas de las de nueva creación).

Crece el número de alumnos en universidades privadas

Asimismo, se debe resaltar que poco a poco aumenta el número de alumnos en universidades privadas. Ya hay 88.000 en universidades privadas, lo que representa el 5,6 por 100 frente a un 4,7 por 100 del año anterior. Aunque esta cifra no sea excesivamente elevada, la proporción de los de nuevo ingreso ha sido más elevada para las privadas.

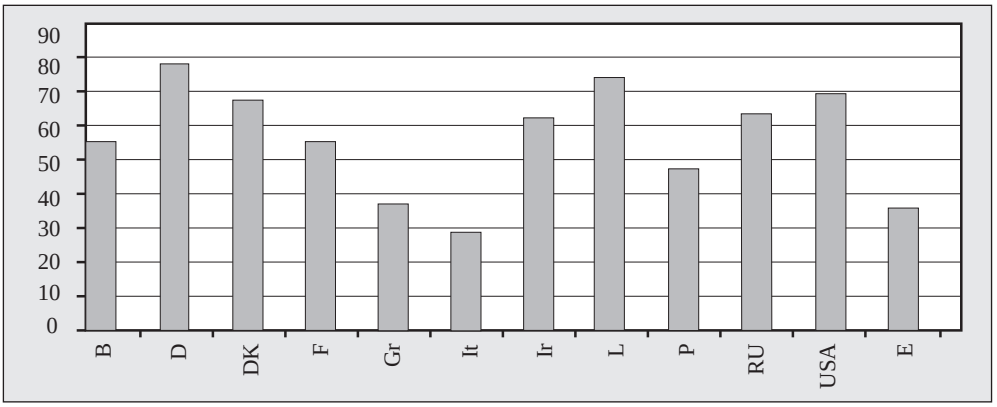
También ha crecido el número de alumnos que están cursando el doctorado, con una proporción ligeramente más elevada de mujeres que de hombres. De ellos, la mayor parte son de 21 a 30 años, si bien de 31 a 40 años hay un 27 por 100. Cabe resaltar asimismo la elevada proporción de extranjeros, con un 10 por 100 del total, situación que es especialmente elevada en la Universidad Politécnica de Cataluña, con más del 32 por 100.

El número de universitarios que se graduaron no ha hecho más que aumentar en los últimos años, pues si en el curso 1989-1990 lo hicieron 87.000, al cabo de siete años se graduaron 194.800, de los cuales la mayoría lo ha hecho en ciencias jurídicas y sociales, seguido de graduados en carreras técnicas (aunque en este caso especialmente en carreras de ciclo corto). En humanidades y ciencias de la salud se han graduado aproximadamente la misma proporción (9,7 por 100), y la menor proporción se ha dado en carreras de ciencias experimentales.

2.1.3. **Educación y acceso al empleo**

La transición del sistema educativo al empleo se ha convertido en una etapa turbulenta para la mayoría de los jóvenes españoles, debido en parte a la situación general del mercado de trabajo, pero también debido especialmente a la falta de vínculos entre ambas instituciones. Esta situación no es única en España, sino que también se da en muchos países de la OCDE. Entre un tercio y la

GRÁFICO III-2
PROBABILIDAD DE EMPLEO DE 16 A 19 AÑOS AL AÑO DE SALIDA DEL SISTEMA EDUCATIVO, 1996



Fuente: OCDE, *Perspectives de l'emploi, 1998.*

mitad de los jóvenes en Finlandia, Grecia, Italia, Portugal y España estaban en paro al año de haber salido de la escuela. En cambio, en Austria, Alemania, Luxemburgo, Noruega y Estados Unidos, esta proporción fue inferior al 10 por 100 (gráfico III-2).

Ello pone de manifiesto los serios problemas de la juventud española en su proceso de emancipación y de transición a la vida adulta, caracterizado por la adquisición de cualificaciones profesionales en el sistema educativo, el logro de una ocupación productiva que, además, equivale a una fuente de ingresos, la independencia del domicilio de origen, la formación de pareja y la reproducción. Estos itinerarios, que forman parte del innato proceso de la juventud y articulados entre sí, se encuentran dificultados por la transición de la escuela a la vida activa, y por ello requieren medidas para contribuir a su mejora.

¿En qué consiste una exitosa transición del sistema educativo al mercado de trabajo? Si los jóvenes lograran una transición de corta duración y un ajuste apropiado entre las cualificaciones obtenidas y los requisitos del empleo, se podría afirmar que la transición había sido fructífera. En cambio, en España, cada día más jóvenes salen del sistema educativo dispuestos a encontrar un empleo acorde a su nivel de estudios y se enfrentan con serias dificultades en esa tarea. Anualmente, egresan como mínimo, un cuarto de millón de jóve-

nes: los que finalizan la educación primaria y no continúan los estudios o los que no terminan aquélla, los que finalizan la enseñanza secundaria y los 100.000 graduados universitarios anuales que son potencialmente activos (según un análisis de la OCDE, la cifra de jóvenes de 16 a 29 años que salieron del sistema educativo en 1995 fue de 714.000). Y todos ellos entran en el mercado de trabajo para competir por un reducido número de empleos, enfrentándose a una elevada tasa de paro, que duplica la general, y a una situación de espera, con una acumulación de jóvenes que llevan más de un año en el mismo proceso de búsqueda.

Muchos factores afectan a la difícil transición

Son varios los factores que se conjugan para contribuir a esta situación. Por una parte, y principalmente, afecta la situación general del mercado de trabajo. Efectivamente, a medida que mejora el empleo, la situación de los jóvenes también lo hace. Por otra parte, la competencia de personas con niveles educativos superiores con las de niveles inferiores para los mismos empleos; y por otra, la entrada masiva de la mujer en el mercado de trabajo, así como los cambios en la estructura del empleo, que están demandando nuevos perfiles profesionales. No obstante, se encuentran otros factores que se podrían solucionar desde el sistema educativo, como la aproximación de la educación a las necesidades del mundo laboral. Los jóvenes, en general, carecen de una serie de habilidades y conocimientos para poder desenvolverse en el empleo, además de experiencia o formación práctica que les permitan adaptarse constantemente a las cambiantes necesidades del mundo laboral. Ello es producto de la carencia de vínculos establecidos entre el sistema educativo y el mercado de trabajo que puedan contribuir a remitir señales acerca de las necesidades específicas de empleo.

¿Cómo se puede facilitar esta transición? Las políticas destinadas a cumplir estos objetivos se pueden situar en el campo educativo y en el área del mercado de trabajo, aunque cada vez en mayor grado se desdibuja la frontera entre ambas instancias y se requieren actuaciones coordinadas. Entre las políticas educativas dirigidas a este fin, se pueden distinguir las de mejora del nivel educativo general, las de diseño curricular, que supondrían esfuerzos para un diseño más profesionalizado, las de integración entre la escuela y el empleo desde distintas vertientes y finalmente el apoyo a la inserción laboral desde el sistema educativo, mediante el asesoramiento y el apoyo al estudiante.

Dentro de las políticas del mercado de trabajo, se ofrecen a los jóvenes distintos programas de educación compensatoria, formación, experiencia profesional y servicios de apoyo para combatir niveles bajos de educación y contribuir así a su desarrollo profesional. Asimismo, se encuentran las medidas destinadas a favorecer la contratación, bien mediante la modificación de las estructuras salariales o la reducción de costes laborales o bien mediante medidas directas de contratación.

En lo referente al primer grupo de medidas, han sido muchos los esfuerzos que se han realizado en los últimos años, especialmente desde la aprobación de la LOGSE en 1990 y desde la puesta en marcha del Primer Programa Nacional de Formación Profesional. Ambos llamaban a una mayor profesionalización de la enseñanza, especialmente en la formación profesional reglada, que ha sufrido una reforma integral mediante un diseño elaborado con la participación de los agentes implicados, que incluye la obligatoriedad de realizar prácticas en las empresas, y está capacitado para la actualización periódica de contenidos en aras a la adaptación a los constantes cambios de las estructuras ocupacionales. De momento, los resultados aún no son visibles, pues la implantación de la nueva formación profesional no se finalizará hasta el año 2003, y es pronto para analizar los resultados de su implantación anticipada, que, de momento, no parecen ser mejores que los de la enseñanza secundaria general en tasas de ocupación.

La orientación educativa y profesional se debe fortalecer

Otra novedad del sistema educativo en este sentido es la orientación educativa y profesional del alumno, especialmente en lo referente a las distintas opciones educativas y a la transición del sistema educativo al mundo laboral (LOGSE, art. 60) y para ello se ha previsto la actuación de profesionales con la debida preparación, si bien es imperativa la formación y adaptación del profesorado en este terreno.

En la educación universitaria, también se ha procedido a reformar las titulaciones, mediante un sistema de créditos, por una parte ofreciendo unas carreras de ciclo corto, más adaptadas a las necesidades de la sociedad actual, y por otra, dando mayor libertad al alumno en su configuración de la carrera así como a la universidad en el diseño de los nuevos planes de estudio, ya que cada universidad tiene la competencia de crear sus propias titulaciones.

Además, la creación de los Consejos Sociales para promover la colaboración de la sociedad en la actividad universitaria es un buen mecanismo de aproximación de las realidades sociales a la universidad.

No obstante, aún se encuentran quejas acerca del desajuste entre las expectativas de los estudiantes y la realidad laboral. Ello es fruto de la poca relación existente entre la universidad y los agentes sociales, con pocas prácticas de alumnos en empresas, y pocos vínculos entre las empresas y los profesores y alumnos. Distintas entidades proclaman la necesidad de conseguir una educación universitaria más de acuerdo a los requerimientos del mundo laboral actual.

Finalmente, la orientación profesional, tanto en contenidos académicos como profesionales es uno de los eslabones clave para la efectiva transición. La existencia de oficinas dedicadas a la colocación de alumnos, al asesoramiento profesional, a contactar empresas, a atraer empresas a la universidad para realizar presentaciones y establecer vías de contacto permanentes entre las oficinas de colocación y las empresas, y a la preparación para el proceso de selección, son mecanismos apropiados para ello.

En el mercado de trabajo se han estado tomando una serie de medidas desde distintas perspectivas de vital importancia para facilitar la transición laboral a los jóvenes. El pilar número 1 del Plan de Acción para el Empleo del Reino de España, está dedicado íntegramente a mejorar la capacidad de inserción profesional mediante distintos objetivos, entre los que se incluye ofrecer formación u otras medidas a jóvenes en situación de desempleo, la sustitución de medidas pasivas por medidas activas, mejorar la eficacia de los sistemas escolares, y dotar a los jóvenes de mayor capacidad de adaptación mediante el desarrollo de sistemas de aprendizaje. También se insta a los interlocutores sociales a favorecer la empleabilidad, mediante un mayor uso del contrato para la formación, que tiene un 15 por 100 de obligatoria formación práctica, beneficios fiscales y reducciones en la cuota empresarial a la Seguridad Social y se bonifica su transformación en contratación indefinida[12].

[12] Ver epígrafe 2.2.2. Panorama de la contratación, y epígrafe 4.2. Actuaciones en materia de empleo en España.

La colaboración escuela-empresa, vital para facilitar la inserción laboral

Además, el II Programa Nacional de Formación Profesional también incluye una serie de medidas para potenciar la formación de calidad que facilite la inserción laboral de los jóvenes. El segundo objetivo del Programa propone la necesaria colaboración empresa-escuela para contribuir a profesionalizar la inserción. Ésta se debería potenciar a través del establecimiento de vínculos estables y sistemáticos con las empresas, para poder adaptar las ofertas formativas a sus necesidades. Específicamente, el II PNFP propone suscribir acuerdos y convenios entre las administraciones correspondientes y organizaciones empresariales, sindicales, corporaciones y otros para la gestión de la formación práctica en los centros de trabajo establecida en las enseñanzas de FPR y de FPO, así como, tras modalidades de prácticas, potenciar el contrato para la formación y prever su acreditación como Certificado de profesionalidad. Asimismo, incluye la información y orientación profesional que supone el ofrecer a todos los posibles colectivos interesados, información sobre la situación del mercado de trabajo, así como información acerca de los mecanismos de adquisición de las competencias requeridas.

La tasa de paro de los jóvenes ha descendido en 1998, especialmente para los jóvenes de 25 a 29 años, pero aún es superior a la media general. Por ello, se hace necesario potenciar todos los mecanismos adecuados para facilitar las "pasarelas" institucionales entre la escuela y el empleo, favoreciendo el conocimiento de los perfiles profesionales a los centros educativos y a los alumnos, y contribuyendo a facilitar la transición, al favorecer una mayor aproximación entre el mundo educativo y el laboral, para un colectivo que encuentra serias dificultades en la transición.

CUADRO III-9
TASA DE OCUPACIÓN POR NIVEL DE ESTUDIOS TERMINADOS, 1994-1998

Nivel de estudios	1994	1995	1996	1997	1998
Analfabetos	69,1	64,8	65,3	66,8	73,2
Sin estudios	75,5	76,1	76,2	76,6	76,1
Estudios Primarios	78,1	80,0	80,0	81,1	83,2
Estudios Secundarios generales	71,8	73,5	74,3	76,3	77,7
ESO	69,9	72,3	72,7	74,9	77,9
Bachillerato	77,0	77,7	78,6	79,9	82,4
Estudios Secundarios profesionales	72,0	74,8	75,9	77,0	79,0
Técnicos Prof. Medios (1)	68,6	71,9	73,2	74,7	76,4
Técnicos Prof. Superiores (2)	75,5	77,9	78,4	79,0	81,4
Educación superior	84,4	84,0	84,4	85,4	85,7
Primer ciclo	85,1	84,1	83,9	85,7	85,4
A. Ingeniería y Tecnología	88,4	86,4	88,8	89,4	88,3
A. C. Médicas y de la Salud	91,1	91,3	90,7	90,0	88,2
A. Humanidades	58,7	71,1	80,2	86,3	85,3
A. Ciencias Sociales y Jurídicas	85,0	83,3	82,7	84,5	85,1
A. Ciencias Exactas y Naturales	86,8	77,8	73,1	84,1	81,7
Primer ciclo de carreras 2 ciclos	75,0	76,9	73,0	78,8	76,4
Equivalentes a Tit. Universitarias (1)	73,1	76,2	81,6	79,4	84,1
Segundo Ciclo	83,4	83,7	84,7	84,9	85,7
A. Ingeniería y Tecnología	91,7	92,5	93,9	92,2	91,6
A. C. Médicas y de la Salud	89,9	91,1	90,4	90,4	92,5
A. Humanidades	78,4	80,5	83,3	83,1	81,8
A. Ciencias Sociales y Jurídicas	80,4	79,0	80,4	81,7	82,7
A. Ciencias Exactas y Naturales	83,7	85,5	84,7	84,4	87,5
Equivalentes a Tit. Universitarias (2)	96,3	97,3	93,8	94,1	98,5
Tercer Ciclo	92,4	94,0	93,3	94,3	95,6
Otros (3)	83,7	79,0	80,6	83,2	83,7
Total	**75,7**	**77,3**	**77,7**	**79,1**	**81,1**

(1) Escuelas oficiales de turismo y nuevas titulaciones LOGSE equivalentes a universitarias de 1.er ciclo.
(2) Enseñanza militar superior y nuevas titulaciones LOGSE equivalentes a universitarias de 2.º ciclo.
(3) Otros: Estudios postsecundarios no conducentes a titulaciones equivalentes a universitarias ni a técnicas profesionales superiores.

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

CUADRO III-10

INDICADORES DE EDUCACIÓN

Nivel educativo de la población 25-59 años, 1996	Eur. 15	Alemania	Austria	Bélgica	Dinamarca	Finlandia	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Portugal	Reino Unido	Suecia	España 1996	España 1997*	España 1998*
Niveles 0, 1 y 2 (Porcentajes) (1)																		
mujeres	46	25	38	42	24	27	41	54	39	45	62	60	76	54	22	68	67	65
hombres	38	15	19	39	18	30	35	50	31	52	59	46	77	40	25	65	64	63
Nivel 3 (Porcentajes) (2)																		
mujeres	37	58	57	31	48	52	40	32	41	33	30	26	11	25	49	14	14	14
hombres	41	58	71	36	52	48	46	32	43	24	32	33	13	35	49	15	15	16
Niveles 5, 6 y 7 (Porcentajes) (3)																		
mujeres	17	17	8	27	28	21	19	14	20	23	8	14	13	21	29	18	19	21
hombres	21	28	10	27	30	22	18	19	25	24	9	21	11	24	26	20	21	22
Tasa bruta de escolaridad por edades, 1995																		
(Porcentaje sobre el total de individuos de esa edad)																		
3 años	55	47	30	98	60	27	100	13	0	1	–	–	40	45	51	57		
4 años	85	71	71	100	79	29	100	54	98	54	–	–	56	94	57	100		
5 años	91	79	90	100	82	35	100	79	99	99	–	–	65	100	62	100	89,3*	90,9*
16 años	91	97	94	100	94	93	96	84	98	92	–	–	73	87	97	83		
17 años	84	94	88	100	82	90	93	53	93	82	–	–	73	74	96	75		
18 años	72	84	62	87	72	81	84	47	83	74	–	–	55	53	88	63	87,7*	90*
Alumnos graduados por área, 1995																		
(Porcentaje sobre el total de graduados universitarios)																		
CC. médicas y de la salud/*CC. de la Salud*	15	17	11	–	16	30	–	–	12	8	15	–	9	15	18	11	10	
CC. naturales/*CC. Experimentales*	5	5	5	–	2	3	–	–	3	12	4	–	2	7	4	5	6	
Matemáticas e informática/*CC. Experimentales*	4	4	4	–	1	6	–	–	2	5	2	–	3	5	4	4		
Humanidades	35	40	34	–	20	15	–	–	45	43	24	–	43	43	27	34	10	
CC. jurídicas y económicas/*CC. Sociales y Jurídicas*	25	16	31	–	35	24	–	–	25	15	18	–	30	16	29	33	54	
Ingeniería y arquitectura/*Ingeniería y Tecnología*	15	23	13	–	22	23	–	–	12	17	8	–	12	13	18	13	20	

(1) Niveles 0, 1 y 2 = Educación preescolar, enseñanza primaria y secundaria obligatoria.
(2) Nivel 3 = Enseñanza secundaria superior, general y profesional.
(3) Niveles 5, 6 y 7 = Enseñanza superior.

–: no disponible.
k: nomenclatura de disciplinas a partir de 1997.
*: datos calculados para grupos de edad (3-5 años, 14-18 años).

Fuentes: EUROSTAT, *Education across the European Union. Statistics and Indicators*, 1997.
OCDE, *Education at a glance, 1997*; Ministerio de Educación y Cultura, *Estadística de Educación en España 1992-1996*.

* INE, *Encuesta de Población Activa*; segundos trimestres.

CUADRO III-10

INDICADORES DE EDUCACIÓN (*Continuación*)

Indicadores	Eur. 15	Alemania *	Austria *	Bélgica **	Dinamarca	Finlandia	Francia	Grecia **	Holanda	Irlanda	Italia *	Luxemburgo	Portugal *	Reino Unido **	Suecia	España 1995	España 1996	España 1997	España 1998
Gasto en educación, 1995																			
(% sobre el PIB a ptas. corrientes)																			
Gasto público	4,9	4,5	5,3	–	6,5	6,6	5,8	3,7	4,6	4,7	4,5	4,3	5,4	4,6	5,5	4,9	4,9	4,8	4,8
Gasto privado	0,75	1,29	–	–	0,47	x	0,54	–	0,12	0,42	0,01	–	a	–	–	1,36	1,4	1,4	1,4
Gasto por alumno, 1995																			
(Dólares USA convertidos utilizando PPA)																			
Educación infantil	3.180,0	4.381	4.907	2.391	4.964	5.901	3.242	x	3.021	2.108	3.316	–	–	5.049	2.436	2.516			
Educación primaria	3.546,0	3.361	5.572	3.270	5.713	4.253	3.379	x	3.191	2.144	4.673	–	–	3.328	5.893	2.628			
Educación secundaria	4.606,0	6.259	7.118	5.770	6.247	4.946	6.182	1.950	4.351	3.395	5.348	–	–	4.246	7.601	3.455			
Educación postsecundaria	8.134,0	8.897	7.943	6.043	8.157	7.315	6.569	2.716	9.026	7.249	5.013	–	6.073	7.225	15.685	4.944			
Todos los niveles	4.713,0	5.972	6.763	4.694	5.968	6.323	5.001	1.991	4.397	3.272	5.157	–	–	4.222	7.241	3.374			

* El gasto por alumno se refiere a instituciones públicas.

** El gasto por alumno se refiere a instituciones públicas e instituciones privadas dependientes del Estado.

–: no disponible.

a: no aplicable.

x: dato incluido en otra categoría.

Fuente: OCDE, *Education at a glance*, 1997.

Los datos sobre gasto en educación en España en 1995, 1996 y 1997 son cifras provisionales del Ministerio de Educación y Cultura.

2.2. SANIDAD

2.2.1. **Continuidad y reformas organizativas en el Sistema Nacional de Salud**

El Sistema Nacional de Salud (SNS) ha seguido durante 1998 una línea de continuidad, tanto en el mantenimiento del modelo de protección como por las reformas organizativas de gestión que se van introduciendo paulatinamente. En el marco presupuestario, 1998 ha sido el primer año en el que la sanidad ha pasado a financiarse plenamente a través de las aportaciones del Estado e igualmente ha sido el primer año de aplicación del Acuerdo de financiación de la sanidad aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera a finales de 1997 para el próximo cuatrienio, cuyas líneas directrices ya se enunciaron en la pasada edición de esta Memoria. Por otra parte, el año comenzó con el auspicio de los cambios que contemplaba el Acuerdo de la Subcomisión de Consolidación y Modernización del Sistema Nacional de Salud del Congreso de los Diputados, aprobado en octubre de 1997. En este sentido, parte de aquéllos se han ido llevando a cabo progresivamente en 1998, destacando en particular la continuación de los cambios organizativos en la gestión hospitalaria y los relativos a la prestación farmacéutica.

Reformas graduales

En efecto, algunas medidas organizativas adoptadas recientemente, que afectan básicamente a la gestión de la atención especializada, no suponen realmente una innovación sino una continuación de iniciativas aprobadas hace ya tiempo. Así, cabe recordar que desde la aprobación de la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud, éstas —y en general, cualesquiera entidades de naturaleza o titularidad pública admitidas en Derecho— podrán crearse, para la gestión y administración de los centros, servicios y establecimientos sanitarios de protección de la salud o de atención sanitaria o sociosanitaria. Lo que se hizo a finales del año 1998 a través de la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para 1999[13] (art. 111) fue desarrollar lo ya previsto por aquélla en cuanto a la regulación de las fundaciones públicas sanitarias en el ámbito del INSALUD. En los Servicios de Salud de las Comunidades

[13] Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Autónomas con competencias transferidas, distintas formas de gestión, que se seguirán rigiendo por su normativa específica, vienen funcionando desde hace ya tiempo. La cada vez mayor descentralización funcional (de gestión de centros y servicios) confluye así con la descentralización territorial propia del modelo sanitario español (aun estando pendiente de completarse en las Comunidades Autónomas gestionadas por el INSALUD), aumentando su diversificación.

Más servicios y terapias

Por otro lado, el nivel de servicios que comprende la prestación sanitaria aumenta progresivamente, puesto que año a año se van añadiendo servicios o nuevas modalidades que mejoran y completan el contenido de las prestaciones sanitarias del SNS[14] (por ejemplo, en el área del INSALUD dentro de la asistencia al parto se ha incorporado durante 1998 la anestesia epidural; también se han mejorado las prestaciones ortoprotésicas, el servicio de nutrición enteral domiciliaria, etc.). A ello se añade la constante incorporación de las nuevas terapias, tratamientos y nuevas tecnologías que van apareciendo para cada una de las contingencias cubiertas. La financiación por los sistemas sanitarios públicos de los cada vez mayores y más costosos avances científicos es uno de los principales retos a los que se enfrentan los países con modelos avanzados de protección social. En su último informe sobre la salud en el mundo, la OMS[15] llama la atención sobre la necesidad de ponderar el carácter más o menos prioritario de los servicios a la hora de afrontar su prestación, teniendo en cuenta que la cobertura universal significa "cobertura para todos" y no "cobertura de todo".

Un modelo diversificado

Los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas o el INSALUD pueden ofrecer distintas variantes o servicios dentro de algunas prestaciones sanitarias, aunque la tendencia es al acercamiento. Esta diversificación se ha considerado adecuada y conforme con el desarrollo del modelo autonómico, siempre que se mantengan niveles de cobertura semejantes a partir de las prestaciones definidas con carácter general por el Real Decreto 63/1995 como financiables con cargo a la Segu-

[14] Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, sobre ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud.

[15] World Health Organization, *The world health report, 1999. Making a difference.* Ginebra, 1999.

ridad Social o a fondos estatales destinados a la asistencia sanitaria. Las Comunidades Autónomas pueden ofrecer otras actividades y prestaciones sanitarias, con cargo a sus propios recursos o mediante precios, tasas u otros ingresos. En este sentido, la diversificación que confieren a la asistencia sanitaria en España tanto la descentralización territorial como funcional, debe mantenerse compatible con la garantía de igualdad sustancial de toda la población en cuanto a las prestaciones sanitarias y la inexistencia de discriminación en el acceso, administración y régimen de prestación de los servicios sanitarios, en el sentido que preconiza la propia Ley General de Sanidad (art. 3.2,10.1 y 43.3.f de la LGS, en relación a los arts. 14, 138.2, 139.1 y 149.1.1 de la Constitución). Por ello, es necesario insistir en la coordinación y la cooperación de todas las administraciones implicadas, así como fomentar la transparencia de los indicadores, cuantitativos y cualitativos, que permita el seguimiento del funcionamiento de los distintos servicios de salud y formas de gestión con vistas a su evaluación, racionalización y mejora.

2.2.2. **Opinión y participación de los usuarios del Sistema Nacional de Salud**

Un sistema aceptado, susceptible de mejoras

De entre las grandes áreas de la acción pública[16], la sanidad es la que mayor porcentaje de la población (más de un tercio) identifica como la más importante para los ciudadanos. Aunque se parte de la aceptación general del sistema sanitario (solamente entre un 6 y un 8,5 por 100 de la población considera que "está tan mal que habría que rehacerlo completamente"), más del 40 por 100 considera que "el sistema funciona bien aunque son necesarios cambios" y más de una cuarta parte piensa que hacen falta "cambios fundamentales, aunque algunas cosas funcionen". Es decir, existe una demanda de adecuación del sistema a necesidades de los ciudadanos que no parecen estar satisfactoriamente resueltas.

Lo peor valorado, el tiempo de espera para ingreso

La opinión de los usuarios de la sanidad pública (cuadro III-11) es más positiva en el caso de la asistencia primaria (medicina general y pediatría) que en relación a la asistencia especializada y hospi-

[16] Defensa, educación, sanidad, vivienda, pensiones, transportes y seguridad ciudadana. Tanto éste como los demás datos de opinión de este apartado proceden del Estudio núm. 2.258 del CIS: *Barómetro sanitario 1996-1997*, primera, segunda y tercera oleada.

CUADRO III-11

VALORACIÓN DE LOS USUARIOS SOBRE DISTINTOS ASPECTOS DE LA ASISTENCIA SANITARIA PÚBLICA, 1997

(Escala de valoración del 1 al 7, en la que 1 = "totalmente insatisfactorio" y 7 = "totalmente satisfactorio")

Medicina general y pediatría	**Media**
La cercanía de los centros	5,6
La facilidad para conseguir cita	5,1
El horario de atención	5,3
El trato recibido del personal sanitario	5,5
La atención a domicilio por el personal médico y de enfermería	5,2
El tiempo dedicado por el médico a cada enfermo	4,8
El conocimiento del historial y seguimiento de los problemas de salud de cada usuario	5,1
La confianza y seguridad que transmite el médico	5,3
El tiempo de espera hasta entrar en consulta	4,3
El equipamiento y medios tecnológicos existentes en los centros	5,0
La información recibida sobre su problema de salud	5,2
Los trámites para acceder al especialista	4,4
La calidad de la atención en general	5,3
Asistencia especializada	**Media**
La facilidad para conseguir cita	3,9
El tiempo dedicado por el médico a cada usuario	4,5
El número de especialidades a las que se tiene acceso	5,4
El tiempo de espera hasta entrar en consulta	4,1
El conocimiento del historial y seguimiento de los problemas de salud de cada usuario	4,8
La confianza y seguridad que le transmite el médico	5,0
El equipamiento y medios tecnológicos existentes en los centros	5,5
El trato recibido del personal sanitario	5,3
La información recibida sobre su problema de salud	5,1
La calidad de la atención en general	5,2
Atención hospitalaria	**Media**
El número de personas que comparten habitación	3,9
Aspectos de hostelería: comidas, aseos y comodidades generales	4,8
Los trámites generales para el ingreso	4,4
Tiempo de demora para el ingreso no urgente	3,0
Los cuidados y atención por parte del personal médico	5,3
Los cuidados y atención por parte del personal de enfermería	5,3
El trato recibido del personal no sanitario	5,3
El equipamiento y medios tecnológicos en hospitales	5,9
Información recibida sobre evolución del problema de salud	5,2
La calidad del servicio hospitalario en general	5,3

Fuente: CIS, Estudio núm. 2.258, *Barómetro sanitario* (tercera oleada, septiembre de 1997).

talaria. En cuanto a la primera, son los aspectos de accesibilidad (cercanía de los centros y horario de atención) los más valorados, mientras que son algo menos satisfactorios el tiempo dedicado por el médico a cada enfermo[17] y el tiempo de espera para entrar en consulta. En el caso de la asistencia especializada, la opinión más crítica se refiere a los trámites para acceder al especialista y la más favorable, al equipamiento y medios tecnológicos existentes en los centros. Esta última es también la característica que mejores puntuaciones recibe en el caso de la atención hospitalaria, seguida del trato recibido del personal. La valoración más negativa, con diferencia, de los hospitales públicos la recibe el tiempo de demora para ingreso no urgente, seguida del número de personas que comparten habitación.

La sanidad es pues una de las vertientes de la protección social con mayor presencia en la vida cotidiana de los ciudadanos y, en todo caso, aquélla a la que más importancia conceden. La Ley General de Sanidad sentó las bases para dotar de la necesaria reciprocidad a tal consideración, es decir, para reforzar la posición de los ciudadanos en su relación con el sistema, diseñando los derechos que les conferirían la cualidad de verdaderos protagonistas del mismo, aumentando sus posibilidades de elección y participación, así como, en su caso, articulando vías de reclamación.

Derechos reconocidos, pero no siempre ejercitables

No todo el catálogo de derechos del usuario del sistema sanitario público, contemplados en el artículo 10 de la Ley General de Sanidad, ha sido objeto de igual desarrollo. Cuando éste se ha producido, en ocasiones lo ha hecho de forma tardía, insuficiente o inadecuada, en especial por lo que hace a los derechos de información. Así, el desarrollo del derecho al consentimiento informado (arts. 10.5, 10.6 y 10.9), ha desembocado en una práctica rutinaria que en ocasiones parece estar más orientada a salvar la responsabilidad del equipo sanitario que a garantizar la información y la libre elección del usuario sobre el proceso a que va a ser sometido. No siempre se garantiza adecuadamente el derecho a la información completa y continuada, verbal y escrita, y en términos comprensibles sobre el proceso al paciente y sus familiares, incluyendo diagnóstico, pronóstico y alternativas de tratamiento. Tampoco está

[17] A título orientativo, en el área del INSALUD en 1996, el tiempo medio de atención en consulta de Atención Primaria era de 5,9 minutos. El 38,8 por 100 de los usuarios fue atendido durante más de 6 minutos.

suficientemente desarrollada la figura del médico responsable del paciente en el proceso asistencial (art. 10.7). La participación individual del usuario en el sistema se ha reforzado paulatinamente en todos los servicios de salud en lo tocante a sus posibilidades de elección de médico general y especialista, no así de «los demás sanitarios titulados», conforme al artículo 10.13 de la LGS. La elección de hospital es un proyecto anunciado ocasionalmente de difícil implantación, no contemplado explícitamente en el enunciado de derechos de la Ley, que continúa pendiente.

Consejos de Salud: una red heterogénea

La participación ciudadana es uno de los principios básicos que deben regir el funcionamiento del SNS y se configura como otro de los derechos de los usuarios en la LGS (art. 10.10), que propugna su participación a través de instituciones comunitarias en las actividades sanitarias. La participación comunitaria, en la que se entienden comprendidas organizaciones empresariales y sindicales, así como representantes de las organizaciones de consumidores y usuarios, está formalizada a través de distintos órganos de ámbito estatal —Comité consultivo del consejo interterritorial del SNS, Consejo General, Comisión ejecutiva y comisiones ejecutivas provinciales del Instituto Nacional de la Salud— o autonómico —Consejo de Salud de la Comunidad Autónoma y Consejo de Salud de Área— (cuadro III-12). Los Consejos de Salud de Área, cuya creación está prevista en el artículo 58 de la LGS, deberían ser el instrumento de participación comunitaria de consulta y seguimiento de la gestión más cercano a los usuarios, considerando su ámbito local de proximidad. Sin embargo, han tardado mucho en desarrollarse y aún se desconoce su verdadera operatividad. La información de que se dispone hace referencia al volumen de la red, no al desarrollo de sus cometidos, entre los que destacan la promoción de la participación comunitaria en el seno del Área de Salud, verificar la adecuación de las actuaciones en el Área de Salud a las normas y directrices de la política sanitaria y económica, así como proponer medidas a desarrollar en el Área de Salud para estudiar los problemas sanitarios específicos de la misma.

Las Comunidades Autónomas también han ido constituyendo órganos de participación cuyo ámbito puede coincidir con el de la Comunidad Autónoma, con el Área de Salud, e incluso con otros ámbitos territoriales diferentes (a veces por Zonas básicas de salud y otros ámbitos intermedios entre la Zona y el Área). El resultado es una amalgama de órganos de participación que se han ido crean-

do con una composición muy heterogénea, pues, sobre todo en el caso de los Consejos de Área y de Zona, han ido dando cabida a una gran variedad de actores locales distintos de los inicialmente contemplados en el artículo 58 de la Ley General de Sanidad, aunque siempre con fuerte presencia de las corporaciones locales o los Cabildos insulares. Se incorporan así, en mayor o menor medida, asociaciones de vecinos, de usuarios, consejos escolares, universidades, asociaciones empresariales, colegios profesionales, etc. (cuadro III-13).

Usuarios cada vez más conscientes de sus derechos

El artículo 10.12 de la Ley General de Sanidad reconoce, asimismo, a los usuarios del sistema sanitario público el derecho a utilizar las vías de reclamación y de propuesta de sugerencia en los plazos previstos. Dentro del Sistema Nacional de Salud, en torno al 7 por 100 de la población entrevistada en 1997 decía haber presentado alguna vez una reclamación por haber tenido un problema o no que-

CUADRO III-12
ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comunidades Autónomas	Ámbito territorial		
	Comunidad Autónoma	Área de Salud	Otros
Andalucía	Consejo Andaluz de Salud	Consejo Territorial de Salud	Consejo de Salud en el Distrito de AP
Aragón	Consejo de Salud	Consejo de Salud	Consejo de Salud de Zona
Asturias	Consejo de Salud	Consejo de Salud	Consejo de Salud de Zona
Baleares	Consejo de Salud	Consejo de Salud	
Canarias	Consejo Canario de la Salud	Consejo de Salud	Consejo de Salud de Zona
Cantabria			
Castilla-La Mancha		Consejo de Salud de Área	Consejo de Salud de Zona
Castilla y León	Consejo Regional de Salud	Consejo de Salud	Consejo de Salud de Zona
Cataluña	Consejo Catalán de Salud	Consejo de Salud de la Región Sanitaria	Consejo de Participación del Sector Sanitario
Comunidad Valenciana	Consejo de Salud	Consejo de Salud	
Extremadura		Consejo de Salud	Consejo de Salud de Zona
Galicia	Consejo Gallego de Salud	Consejo de Salud	
La Rioja	Consejo Riojano de Salud	Consejo de Salud	Consejo de Salud de Zona
Madrid	Consejo Asesor de Salud		Consejo de Salud de Zona
Murcia	Consejo de Salud de la Región de Murcia	Consejo de Salud	Consejo de Salud de Zona
Navarra	Consejo Navarro de Salud	Consejo de Salud	Consejo de Salud de Zona
País Vasco	Junta Vasca de Salud	Junta de Área	Consejo Técnico Comarca Sanitaria de AP

Fuente: MSC, Subsecretaría de Sanidad y Consumo, Subdirección General de Relaciones Institucionales y Alta Inspección. *La Participación Democrática en el Sistema Nacional de Salud*, 1997.

CUADRO III-13

COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN DEL ÁREA DE SALUD

Entidades	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	Castilla-La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	La Rioja	Madrid	Murcia	Navarra	País Vasco
Administración Sanitaria	—	X	X	X	X	—	X	—	X	X	X	X	X	—	X	X	X
Corporaciones Locales	—	X	X	X	X	—	X	—	X	X	X	X	X	—	X	X	X
Sindicatos	—	X	X	X	X	—	X	—	X	X	X	X	X	—	X	X	X
Consumidores/Usuarios	—	X	X	X	X	—	—	—	X	X	—	X	—	—	X	X	X
Empresarios	—	X	—	X	—	—	—	—	X	X	—	X	—	—	X	X	X
Colegios profesionales	—	—	—	X	X	—	—	—	X	—	—	X	—	—	X	X	X
Asociaciones de carácter sanitario	—	—	—	—	—	—	X	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

Fuente: MSC, Subsecretaría de Sanidad y Consumo, Subdirección General de Relaciones Institucionales y Alta Inspección. *La Participación Democrática en el Sistema Nacional de Salud*, 1997.

dar satisfecho con algún servicio sanitario, refiriéndose la queja en un 40 por 100 de los casos a asistencia hospitalaria, el 30 por 100 a un centro de atención primaria y el 21 por 100 a asistencia especializada. El procedimiento más utilizado de reclamación fue la queja ante el servicio de atención al usuario (60 por 100), mientras alrededor de un tercio se limitó a hablar con el responsable. El 3 por 100 de los reclamantes llegaron a presentar incluso una denuncia en los juzgados, mientras que algo más del 1 por 100 lo hicieron en una asociación. El principal motivo de reclamación fueron las demoras asistenciales (26 por 100), seguidas de la disconformidad con la actuación asistencial (14,4 por 100) y el tratamiento equivocado (13,9 por 100).

INSALUD: la lista de espera encabeza las causas de reclamación

En el área de gestión del INSALUD (que da cobertura al 38,2 por 100 de la población), el análisis de las reclamaciones formuladas por los usuarios[18] muestra algunas similitudes con los anteriores datos relativos al conjunto del SNS, en lo relativo a los motivos de reclamación. Así, de las 49.835 reclamaciones presentadas en 1997 (equivalentes a 34,3 por cada 10.000 habitantes), el mayor número de reclamaciones se da en atención especializada, más del 60 por 100, mientras que la lista de espera (18,4 por 100) encabeza las seis principales causas de reclamación, seguida de «organización y normas» (13,7 por 100), disconformidad con la asistencia y/o tratamiento (12,3 por 100), demora en la asistencia (10,8 por 100), trato personal (7,3 por 100) y cita previa (6 por 100). La lista de espera es el motivo de reclamación más frecuente en atención especializada (29 por 100 del total de reclamaciones) mientras que en atención primaria el principal motivo se refiere a aspectos de organización y normas (19 por 100).

Problemas y fallos asistenciales: reclamaciones de responsabilidad en el INSALUD

A partir de los datos relativos a las diez Comunidades Autónomas que comprende el territorio INSALUD[19], por parte de las administraciones sanitarias se realiza un seguimiento de las reclamaciones de indemnización del seguro de responsabilidad, dirigido a identificar problemas con vistas a la mejora de la gestión de los

[18] MSC, Subdirección General de Inspección Sanitaria, Presidencia ejecutiva del INSALUD, *Plan de Inspección 1998. Evaluación de las Reclamaciones.*

[19] INSALUD, Informe de las reclamaciones del seguro de responsabilidad civil del INSALUD (Octubre de 1998), Área de gestión de responsabilidad sanitaria, Subdirección General de inspección sanitaria. El estudio es una revisión de 760 del total de 1.033 expedientes de solicitudes de indemnización del Seguro de Responsabilidad Civil del INSALUD presentadas durante los años 1995, 1996 y 1997 por reclamaciones por posible mala práctica médica o institucional.

riesgos sanitarios. El índice de demandas judiciales interpuestas por los usuarios, con una media en torno a 3,34 por 100 especialistas entre 1995 y julio de 1998, denota una cada vez mayor conciencia de los ciudadanos sobre sus derechos y expectativas de calidad con respecto a un servicio público, sin llegar a los extremos de los países de cultura anglosajona[20]. Como era de esperar el 80 por 100 de las reclamaciones se origina en hospitales. Los motivos más frecuentes de reclamaciones en este ámbito son problemas relacionados con complicaciones o malos resultados de un procedimiento, seguido por los errores de diagnóstico (causa principal de demandas en urgencias). Se ha detectado que existen notorias diferencias entre centros y Comunidades Autónomas que habría que analizar con mayor profundidad. Cabe destacar, no obstante, las distintas situaciones en que se encuentran los expedientes de la muestra: el 39,6 por 100 de los expedientes de responsabilidad civil iniciados han sido rehusados por juzgar la Comisión correspondiente que la asistencia prestada fue correcta (lo que no excluye que en el futuro se condene al médico o al INSALUD por sentencia judicial). Si el 15,2 por 100 se encuentra en vía judicial, el 30,1 por 100 está pendiente, entre los que se cuentan los que están en proceso de negociación con la compañía aseguradora. Solamente el 15 por 100 se había pagado ya.

2.2.3. **Novedades en la prestación farmacéutica**

Si hay que destacar un área donde se estén centrando los cambios que vive el sistema sanitario hay que hacer especial referencia a la de la prestación farmacéutica, uno de los ámbitos que acapara buena parte de la acción de racionalización del gasto sanitario y en el que hizo especial hincapié el Acuerdo sobre financiación 1998-2001.

De entre las posibles alternativas para reducir el gasto en farmacia, la limitación de la financiación pública de los medicamentos estaba ya prevista, con carácter general, por la Ley 14/1986, General de Sanidad, y por lo que hace al procedimiento para la

[20] Pese a la prudencia que exige la comparación de datos y sistemas sanitarios escasamente homogéneos, cabe señalar que en Estados Unidos (donde no existe un sistema sanitario público y el aseguramiento es privado) se daban en 1993 alrededor de 14,6 reclamaciones/100 médicos, mientras que en el Reino Unido han llegado a afectar al 37 por 100 de los profesionales.

financiación pública de los medicamentos, por la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento. Esta última habilitó al Gobierno para determinar mediante Real Decreto las exclusiones totales o parciales de los medicamentos no financiados con cargo a la Seguridad Social o a fondos estatales afectos. El Gobierno ha hecho uso de esta facultad en dos ocasiones[21], la última de las cuales fue el polémico Decreto de exclusión aprobado en 1998. No obstante, en ambas se optó por la exclusión selectiva y completa de la financiación de determinadas especialidades, sin que hasta fechas muy recientes se hayan planteado en España otras posibles soluciones como el fomento de los medicamentos genéricos o la aplicación de un sistema de precios de referencia, dentro de las actuaciones dirigidas a racionalizar la oferta de medicamentos y su financiación con fondos públicos.

Exclusión de medicamentos: efectos inapreciables de momento

Tras un intenso periodo de consultas, principalmente con las Comunidades Autónomas, durante el que el CES tuvo también oportunidad de pronunciarse, en el mes de julio de 1998 se amplió la lista negativa de medicamentos excluidos de la financiación con cargo a fondos de la Seguridad Social o a fondos estatales afectos a la Sanidad. Su aprobación fue precedida de una intensa polémica en torno a varias vertientes de la iniciativa, desde la utilidad misma de la medida —a la vista de los parcos resultados de la primera exclusión aprobada en 1993—, a los criterios de elección de los medicamentos —entre los que destacó el de su aplicación a síntomas y síndromes menores[22]—. Considerando el elevado incremento que ha vuelto a sufrir el gasto farmacéutico público en 1998 (por encima del 10 por 100), no se ha podido apreciar el efecto de contención del gasto que se esperaba surtiera tan controvertida medida, si bien hay que tener en cuenta que el Real Decreto no entró en vigor hasta septiembre de 1998 (cuadro III-14).

---

[21] Real Decreto 83/1993, de 22 de enero, por el que se regulaba la selección de los medicamentos a efectos de su financiación por el Sistema Nacional de Salud y Real Decreto 1663/1998, de 24 de julio, por el que se amplía la relación de medicamentos a efectos de su financiación con cargo a fondos de la Seguridad Social o a fondos estatales afectos a la sanidad.

[22] A estos aspectos se añadió el del propio alcance de la competencia exclusiva del Estado sobre bases y coordinación general de la sanidad así como en materia de legislación sobre productos farmacéuticos (art.149.1.17 CE), ignorada por la Comunidad Autónoma de Andalucía que decidió financiar con cargo a sus presupuestos los medicamentos afectados por el Real Decreto de exclusión de la financiación de algunos grupos de medicamentos durante 1998.

CUADRO III-14

GASTO FARMACÉUTICO PÚBLICO POR SERVICIOS DE SALUD, 1993-1998

(Miles de pesetas)

	1993		1994		1995		1996		1997		1998	
Organismo gestor	**M. ptas.**	**Var. %**	**M. ptas.**	**Var. %**	**M. ptas.**	**Var. %**	**M. ptas.**	**Var. %**	**M. ptas.**	**Var. %**	**M. ptas.**	**Var. %**
INSALUD gestión directa	244.614	9,5	233.194	3,1	261.568	12,2	290.770	11,2	304.222	4,6	336.513	10,6
Servicio Andaluz	116.916	1,8	127.550	8,5	138.751	8,8	152.485	9,9	158.485	4,2	173.034	8,9
Servicio Canario (2)			22.950		26.531	15,6	29.687	11,9	31.910	7,1	35.580	11,5
Instituto Catalán	100.447	8,6	105.816	5,4	120.323	13,7	136.418	13,4	145.750	6,8	160.770	10,3
Servicio Gallego	40.133	10,7	44.307	10,4	50.861	14,8	56.715	11,5	61.425	8,3	69.203	12,7
Servicio Navarro	7.878	9,7	8.452	5,2	9.488	12,3	10.432	10,0	10.932	4,8	12.207	11,7
Servicio Valenciano	71.173	9,2	76.322	7,2	87.523	14,7	97.179	11,0	102.199	5,2	112.959	10,5
Servicio Vasco	28.238	9,8	30.396	5,5	34.753	14,3	38.990	12,2	41.504	6,4	46.536	12,1
Total nacional	**609.399**	**7,9**	**648.987**	**5,6**	**729.799**	**12,5**	**812.677**	**11,4**	**856.790**	**5,4**	**946.804**	**10,5**

Fuente: INSALUD, Indicadores de la prestación farmacéutica, varios años. Para 1997 y 1998, datos facilitados por la Subdirección General de Atención Primaria.

Hacia un sistema de precios de referencia en España

Durante 1998 se ha estado gestando la implantación en España de un sistema de precios de referencia a efectos de la financiación pública de los medicamentos de venta al público. A finales de año, el Gobierno remitió al CES, con petición de Dictamen[23], el Proyecto de Real Decreto por el que se regula 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. Las principales características del sistema que se pretende implantar serían las siguientes:

- El "precio de referencia" será la cuantía máxima que se financiará con cargo a fondos de la Seguridad o a fondos estatales afectos a la Sanidad.
- Se aplicará a las especialidades farmacéuticas bioequivalentes prescritas y dispensadas a pacientes no hospitalizados que tengan derecho a ello, a efectos de su financiación pública.
- La fijación de precios de referencia se vincula a la existencia de al menos una especialidad farmacéutica genérica dentro de cada "grupo homogéneo" de especialidades.

Vinculados al futuro sistema de precios de referencia se desarrollará también en los criterios de ejercicio de la obligación de sustitución del farmacéutico, cuando el medicamento prescrito supere la cuantía del precio de referencia establecido en el sentido de lo ya previsto en la Ley 25/1990, del Medicamento (art. 94.6). Asimismo, se regulará la posibilidad también ya prevista legalmente, de que el usuario opte por la especialidad prescrita que supere el precio de referencia, pagando, además de la aportación que le corresponda sobre la cantidad financiada, el total de la diferencia entre ésta y el precio de la especialidad prescrita.

No bastan medidas aisladas

Como muestran los datos de gasto de 1998 (cuadro III-14), es evidente que este tipo de medidas aisladas no basta para controlar el incremento del volumen del gasto farmacéutico, derivado de múltiples y complejos factores. Hay que entender que tanto la exclusión selectiva de la financiación, como el sistema de precios de referencia obrarán sus efectos en la medida en que formen parte

[23] Dictamen 11/1998, de 16 de diciembre, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula 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.

de una política integral de uso racional del medicamento que contribuya a la contención del gasto farmacéutico público, necesidad ésta sobre la que el CES ya se ha pronunciado en anteriores ocasiones[24]. En este sentido, hay que mencionar otros ámbitos que requieren atención, de cara a la racionalización del gasto que no puede centrarse exclusivamente en el control del gasto farmacéutico: la política de prevención, el aprovechamiento racional de nuevas tecnologías y la racionalización de la farmacia hospitalaria.

[24] En concreto: Dictamen 3/1996, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social; Dictamen 5/1996, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se establecen los precios o márgenes correspondientes a la dispensación al público de especialidades farmacéuticas de uso humano; Dictamen 6/1996, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se establecen el precio o margen correspondiente a los almacenes mayoristas por la distribución de especialidades farmacéuticas de uso humano; Dictamen 5/1997, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social; Dictamen 4/1998, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se amplía la selección de los medicamentos a efectos de su financiación por el Sistema Nacional de Salud.

CUADRO III-15
INDICADORES SANITARIOS

Indicadores generales, 1996	Alemania	Austria	Bélgica	Dinamarca	Finlandia	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxem-burgo*	Portugal	Reino Unido	Suecia	España 1996
Esperanza de vida al nacer. Hombres (años)	73,6	73,9	74,3	72,8	73,0	74,1	75,1	74,7	73,2	74,9	73,0	71,2	74,4	76,5	74,4
Esperanza de vida al nacer. Mujeres (años)	79,9	80,2	81,0	78,0	80,5	82,0	80,4	80,4	78,5	81,3	80,0	78,5	79,3	81,5	81,6
Esperanza de vida a los 65 años. Hombres (años)	14,9	15,3	15,3	14,2	14	16,1	16,1	14,4	–	15,7	–	14,3	14,7	16,1	15,8
Esperanza de vida a los 65 años. Mujeres (años)	18,6	18,8	19,7	17,7	18,7	20,6	18,6	18,6	–	19,6	–	17,7	18,4	19,7	19,8
Población > 65 (% población)	15,6	14,7	15,9	15,5	14,4	15,4	16,0	13,3	11,4	16,3	13,7	14,8	15,6	17,5	15,5
Mortalidad infantil/1.000 nacidos vivos	5	5,1	6,0	5,2	4,0	4,9	7,3	5,2	5,5	5,8	4,9	6,9	6,1	4	5
Cobertura asistencia sanitaria pública (% población)	92,2	99,0	99,0	100,0	100,0	99,5	100,0	74,5	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	99,3
Recursos sanitarios, 1996															
Personal sanitario/1.000 habitantes	–	–	–	–	40,2	–	–	–	18,1	–	–	12,3	20,3	–	–
Camas hospitalarias/1.000 habitantes	9,6	9,2	7,2	4,9	9,2	8,7	5	11,2	3,7	6	10,7	4,1	4,5	5,6	4
Gasto sanitario, 1997															
Gasto sanitario (% PIB)	10,4	7,9	7,6	7,7	7,3	9,8	7,1	8,5	7	7,6	7,1	8,2	6,7	8,6	7,4
Gasto sanitario por habitante ($ convertidos PPA)	2.339	1.793	1.747	1.848	1.147	2.103	974	1.825	1.324	1.589	2.340	1.125	1.347	1.178	1.168
Gasto sanitario público (% PIB)	8,1	5,7	6,7	5	5,6	7,7	5,5	6,1	5,3	5,3	6,5	4,9	5,7	7,1	5,8
Gasto sanitario público por habitante ($ convertidos PPA)	1.810	1.290	1.530	1.201	1.115	1.649	729	1.315	993	1.111	2.149	675	1.158	1.440	920
Gasto farmacéutico público (% gasto sanitario público)	11,6	–	9,4	7,3	–	13,5	–	9,9	–	11,3	–	–	12,9	10,9	19,5
Utilización, 1996															
Duración media hospitalización (días)	14,3	10,5	11,3	7,3	11,6	11,2	8,2	32,5	–	9,8	15,3	9,8	9,8	7,5	11
Frecuentación hospitalaria (ingresos/1.000 habitantes)	20,7	24,7	19,8	20,4	25,4	22,7	–	11,1	15,5	16,0	19,4	11,3	23	18,5	–

Fuente: OCDE, Health Data, 1998.

2.3. Vivienda

2.3.1. **Cambian las pautas de vivienda**

En los últimos años, los cambios sociodemográficos que está experimentando la sociedad española están provocando modificaciones importantes en la situación de la vivienda. La caída de la natalidad, el envejecimiento de la población, el aumento en la edad de emancipación de los jóvenes y la reducción del número de personas por hogar están empujando hacia una variación considerable en la demanda de viviendas.

El número de matrimonios se ha mantenido estable en menos de 200.000 en los últimos dos años, al igual que el total de nacimientos, que incluso ha caído de 1,27 hijos por mujer en 1993 a 1,16 en 1998. Asimismo, ha crecido la edad media de maternidad de 29 a 30 años. Con estos datos, se espera que el crecimiento de la población sea bajo, menos del 3 por 100 hasta el año 2010[25].

Los cambios socio-demográficos modifican el panorama de la vivienda

Por otro lado, el ritmo de formación de viviendas familiares ha aumentado un 5 por 100 en los últimos 5 años, con 12,5 millones de hogares en 1998, pero los que más han crecido han sido los hogares de una persona, con una tasa de crecimiento de casi el 20 por 100 entre 1993 y 1998. Con estos cambios en la estructura de los hogares, en 1998, en casi dos de cada tres viviendas familiares residen de una a tres personas.

Estos cambios sociodemográficos pueden estar teniendo efectos sobre el aumento de la demanda de viviendas. A ellos hay que añadir los efectos provocados por la positiva evolución económica de los últimos dos años: casi todas las variables que tienen influencia sobre la tenencia de una vivienda han ido mejorando a lo largo del año 1998. La considerable mejora económica experimentada a lo largo del año, que incluye un alto ritmo de creación de empleo, un aumento de los salarios reales, que ha contribuido a mejorar la renta familiar disponible, unido al descenso de los tipos de interés, supone una mayor vitalidad en este sector. Además, la creación de la zona euro puede estar provocando la entrada de capital destinado a la compra de viviendas, especialmente en las zonas costeras.

[25] INE, *Movimiento natural de la población*, 1997.

Crece la construcción de nuevas viviendas

Estos indicadores han hecho que en los últimos años, el ritmo de construcción de nuevas viviendas haya experimentado un crecimiento importante, especialmente a lo largo de 1998. El número de visados de dirección de nueva obra[26] ha crecido para nuevos edificios destinados a vivienda —que incluye viviendas unifamiliares y en bloque— en un 31 por 100 frente al año anterior, y también se han producido solicitudes de ampliaciones y reformas. También ha crecido el tamaño de las viviendas, cuya superficie media se situó en 149,2 metros cuadrados para las unifamiliares y en 104,3 metros cuadrados para las viviendas en bloque.

CUADRO III-16
PRECIO POR METRO CUADRADO DE VIVIENDA, 1995-1998

Áreas	1995	1996	1997	1998	Variación 98/97
Ministerio de Fomento					
Total nacional	110.155	112.197	113.942	119.238	4,6
Madrid y área de influencia	180.654	182.508	181.304	183.967	1,5
Barcelona y área de influencia	149.269	153.561	158.205	169.652	7,2
Municipios de 100 a 500.000 hab.	112.355	115.403	118.965	126.201	6,1
Municipios de menos de 100.000 hab.	85.387	87.109	89.614	94.354	5,2
Sociedad de Tasación					
Media nacional	164.500	166.700	172.400	181.200	5,1
Andalucía	112.600	115.000	116.700	123.800	6,1
Aragón	127.900	133.400	138.800	149.500	7,7
Asturias	155.800	156.800	163.300	169.300	3,7
Baleares	115.500	117.300	120.000	131.200	9,3
Canarias	118.400	123.100	128.600	142.000	10,4
Cantabria	154.700	161.200	165.500	170.500	3,0
Castilla y León	138.800	141.200	146.000	153.900	5,4
Castilla-La Mancha	108.100	111.500	114.200	117.200	2,6
Cataluña	222.600	226.800	235.000	248.100	5,6
C. Valenciana	110.400	115.600	119.400	122.700	2,8
Extremadura	103.700	101.000	99.300	101.600	2,3
Galicia	125.400	128.700	132.500	140.000	5,7
Madrid	241.000	239.000	249.300	261.300	4,8
Murcia	109.000	109.500	112.600	118.400	5,2
Navarra	142.600	137.100	144.900	155.000	7,0
País Vasco	198.000	202.700	209.800	232.500	10,8
Rioja, La	122.700	125.000	125.700	129.400	2,9

Fuentes: Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico.*
Sociedad de Tasación, *Mercado Inmobiliario, Boletín ST*, diciembre de 1997.

[26] Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico,* núm. 17, enero de 1999.

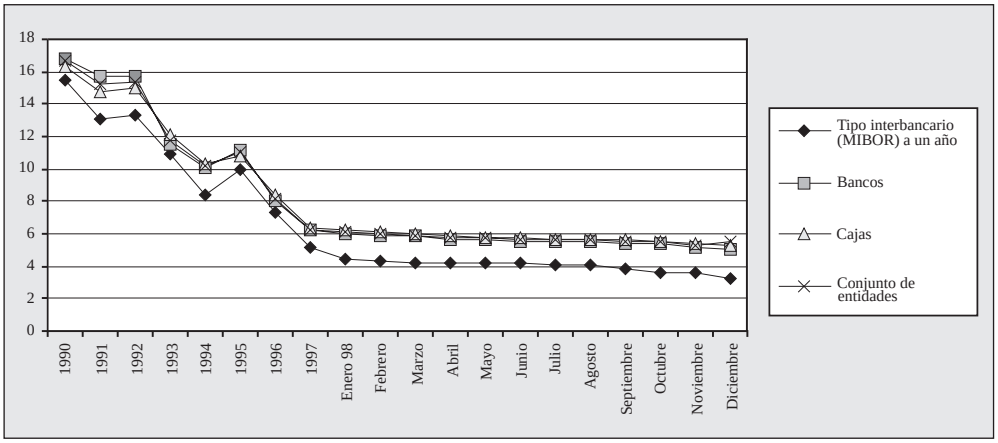
El precio de la vivienda crece más que el IPC

Los precios de la vivienda se corresponden con esta tendencia de mayor dinamismo en el sector, si bien estos datos se deben tomar con cautela, al reflejar medias nacionales: el mercado de la vivienda responde a variables territoriales y sus precios presentan importantes oscilaciones según las regiones y también en función de las fuentes que se utilicen. La dificultad de encontrar información homogénea acerca de los precios permite solamente referirse a grandes tendencias. Así, se puede avanzar que se ha producido un aumento a lo largo del año 1998, especialmente en el último trimestre, de los precios residenciales por encima del 4,5 por 100, superando considerablemente tanto el IPC anual como el crecimiento de los salarios. Esta variación ha podido rebasar incluso el 10 o 15 por 100 en determinadas zonas, como pueden ser las áreas céntricas de ciudades como Madrid o Barcelona. Tanto el Ministerio de Fomento como la Sociedad de Tasación apuntan elevaciones de más del 4,5 por 100 (cuadro III-16). Estas diferencias de fuentes también se dan por regiones, aunque coinciden en la destacable elevación experimentada en Cataluña. Los mayores aumentos han sido en Canarias, Baleares, el País Vasco, Aragón y Navarra, todos ellos por encima del 7 por 100, siendo en los municipios costeros de menos de 100.000 habitantes donde más han crecido los precios (8,5 por 100).

Los tipos de interés hipotecarios también experimentaron una reducción considerable a lo largo del año 1998, situándose el MIBOR a un año en el 3,2 por 100 en diciembre de 1998 (gráfico III-3) y ello puede haber sido una de las razones de la mayor vitalidad en la compra de viviendas y un estímulo para el aumento en el ritmo de construcción. El número de hipotecas demuestra este crecimiento, con una media de aumento del 10 por 100 frente al año anterior. Han sido casi medio millón de hipotecas, la mayoría sobre vivienda construida, las que se han realizado a lo largo del año (cuadro III-17), y esta tendencia ya parece estarse consolidando desde 1997. Por otro lado, la reducción de tipos de interés no solamente beneficia a los nuevos compradores, sino que también está contribuyendo a reducir la cuota a pagar por las personas que ya tienen un crédito. Ello supuso en 1998 un descenso del 7,4 por 100 en la cuota a pagar por un crédito de la misma cuantía a 15 años, que por la de uno concedido en el año 1997[27].

[27] Julio Rodríguez López, "La vivienda en 1998". *España 1998: un balance,* Economistas, núm. 80 (Colegio de Economistas de Madrid, 1999).

GRÁFICO III-3
TIPOS DE INTERÉS HIPOTECARIO, 1990-1998



Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico.*

CUADRO III-17
HIPOTECAS INMOBILIARIAS, 1994-1998

Fincas urbanas	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**98/97**
Vivienda construida						
Número	386.813	348.607	323.805	384.452	423.427	10,1%
Importe total (en millones)	2.737.588	2.547.585	2.536.828	3.238.581	3.915.698	20,9%
Importe medio	7.077.291	7.307.900	7.834.431	8.423.889	9.247.634	9,8%
Vivienda proyectada						
Número	43.060	54.980	55.873	51.132	56.676	10,8%
Importe total (en millones)	309.909	430.709	459.973	456.597	561.600	23,0%
Importe medio	7.197.144	7.833.921	8.232.474	8.929.779	9.908.956	11,0%
Solares						
Número	10.624	11.888	10.438	14.080	15.172	7,8%
Importe total (en millones)	196.041	228.610	225.145	326.365	483.002	48,0%
Importe medio	18.628.655	18.628.655	18.628.655	23.179.336	31.835.091	37,3%
Total						
Número	440.497	415.475	390.116	449.664	495.275	10,1%
Importe total (en millones)	3.243.538	3.206.904	3.221.946	4.021.544	4.960.300	23,3%
Importe medio	10.967.696	11.256.825	11.565.186	13.511.001	16.997.227	25,8%

Fuente: INE, Base de datos TEMPUS, http://www.ine.es.

Como se ha visto, si bien la dinamización del sector de viviendas ha contribuido a mejorar las posibilidades de tenencia de una vivienda en propiedad, también ha provocado un aumento en sus precios. No obstante, la accesibilidad, que mide el esfuerzo que debe hacer una familia de un solo perceptor de salarios que adquiera una vivienda de 75 m^2 a un plazo de 10 años, ha mejorado en 1998, como lo lleva haciendo desde 1995 (cuadro III-18). Pero el descenso este año ha sido más suave, debido a que el aumento de los precios de la vivienda ha sido superior al de los salarios, a pesar de la bajada de los tipos hipotecarios. Así, en 1998, el esfuerzo a realizar ha supuesto el 32,1 por 100 del salario anual familiar sin beneficios fiscales, lo que supone el 25,9 por 100 al incluir las desgravaciones fiscales.

El alquiler continúa estancado

Esta situación, que favorece la adquisición, ha contribuido a que las familias españolas sigan accediendo a una vivienda en propiedad en mayor medida que al alquiler, que continúa estancado e incluso cayendo frente a años anteriores, situándose ya en el 13 por 100 del total de los hogares. En 1998, los tipos de interés, la positiva evolución de la economía y sus expectativas han contribuido a fortalecer la demanda de viviendas. Se están construyendo más, pero ello también está teniendo consecuencias sobre los precios, que han aumentado en mayor medida que lo ha hecho el IPC. La

CUADRO III-18
ACCESIBILIDAD A LA VIVIENDA, 1998

Año	Precio/Rentas	Esfuerzo sobre salario (%)	
		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
1998	4,0	32,1	25,9

Salario: Media de ingresos totales industria y servicio. INE.
Precio m^2: Valor de tasación medio del m^2 construido. M. Fomento.
E. bruto: 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 un plazo de 15 años.
E. neto: Esfuerzo bruto menos las desgravaciones fiscales a las que un comprador de vivienda tiene derecho.

Fuentes: Argentaria, *Mercado Inmobiliario*, núm. 18, abril de 1999.

situación se deberá controlar y la política de vivienda deberá continuar apoyando a las personas que tienen dificultades de acceso a la vivienda y potenciar el arrendamiento.

2.3.2. **Novedades importantes en la política de vivienda**

Aun a pesar de la mejora experimentada en este último año, la vivienda continúa siendo uno de los gastos más elevados que realizan las familias y por ello requiere apoyo público, como establece el artículo 47 de la Constitución Española. Entre las distintas medidas destinadas a favorecer el acceso a la vivienda se encuentran la financiación a la misma, ya sea directa o indirectamente, la fiscalidad, el arrendamiento o la política de suelo, entre otras. En este marco, el año 1998 aporta importantes novedades en cuanto al apoyo público a la vivienda: se ha aprobado el nuevo Plan de Vivienda 1998-2001; se ha modificado el tratamiento fiscal de la vivienda dentro del nuevo impuesto sobre la renta de las personas físicas; y se ha aprobado un nuevo régimen del suelo.

a) El Plan de Vivienda 1998-2001

El nuevo Plan de Vivienda 1998-2001 se encuadra dentro del marco de los anteriores planes[28] en cuanto al tipo de actuaciones que implica, destinadas a viviendas de nueva construcción, viviendas ya construidas, actuaciones de rehabilitación y medidas para la adquisición de suelo. Sin embargo, el resto de las actuaciones imbricadas en el Plan varían considerablemente en relación a las anteriores: se han ampliado las posibilidades de acceso a ayudas para favorecer a determinados colectivos y se ha cambiado el sistema de financiación, con un mayor abanico de posibilidades y mayor flexibilidad para el acceso a las ayudas y subvenciones. También se ha incluido una mayor presencia de las Comunidades Autónomas en el proceso y una mayor posibilidad de financiar otro tipo de viviendas protegidas así declaradas o calificadas en la normativa específica de las Comunidades Autónomas, al encontrarse la política de vivienda transferida a la mayoría de las mismas. Asimismo, se ha diseñado un sistema de precios máximos que per-

[28] Este es el quinto plan plurianual de vivienda: el primero fue el Plan 1981-1983, el segundo desde 1984 hasta 1987, el tercero, el Plan 1992-1995, el cuarto fue el Plan 1996-1999, y el quinto el 1998-2001.

CUADRO III-19

PLAN DE VIVIENDA, 1998-2001

Préstamo cualificado		Tipo de interés 4,75% (en 1998) Plazo de amortización 20 años Importe de hasta el 80% del precio de venta					
		Subsidiación de la cuota (en %)					
		Viviendas de Protección Oficial (3)			**Viviendas Protegidas**		
		Ayudas especiales • Jóvenes de hasta 30 años • Familias con discapacitados • Familias de 5 o más miembros • Familias monoparentales de 4 o más miembros					
				Primer acceso (I)			
Ingresos Tramos orientativos en millones de ptas.	Hasta 2,5	15 años, el 15%	1.er año, el 30%	• VPO de régimen especial tendrá además una subvención del 5% del precio de la vivienda • 4-3 primeros años, el 30% (2)	4-3 primeros años, el 20% (2)	1.er año, el 20%	10 años, el 10%
	De 2,5 a 3,5	10 años, el 10%	1.er año, el 20%	• 3-2 primeros años, el 20%	3-2 primeros años, el 20% (2)	1.er año, el 10%	5 años, el 5%
	De 3,5 a 4,5	5 años, el 5%			Sin subsidiación, sólo préstamo cualificado		
	De 4,5 a 5,5	Sin subsidiación, sólo préstamo cualificado			Sin subsidiación, sólo préstamo cualificado		
(1) Se reduce la ayuda 1 año en caso de no cumplir los casos particulares enunciados. (2) El número de años varía en razón de disponer o no de cuenta vivienda. (3) Incluidas las viviendas protegidas cuyo precio no supere el de las VPO.							
Precio máximo de venta (por m^2 de superficie útil)		El precio básico es de 98.500 ptas. Las Comunidades Autónomas pueden variar este precio en más: un 15%, o en menos: un 20%. (en caso de viviendas protegidas según normativa autonómica, estos precios pueden ser incrementados un 25%).					

CUADRO III-19 *(Continuación)*
PLAN DE VIVIENDA, 1998-2001

Ayudas a la rehabilitación		
	Rehabilitación de edificios	**Rehabilitación de viviendas**
Presupuesto protegido	Hasta el 80% del precio máximo teórico de venta	Hasta el 50% del precio máximo teórico de venta
Préstamo cualificado	Tipo de interés: 4,74% (en 1988) Amortización: 20 años + 3 de carencia (10 años o 25 años en caso de viviendas destinadas a arrendamiento)	Tipo de interés: 4,75% (en 1998) Amortización: 10 años + 1 de carencia
Importe máximo del préstamo cualificado	100% del presupuesto protegido	
Subsidiación	20% de la cuota	———
Subvención	10% del presupuesto protegido con límite de 200.000 ptas./vivienda, incluidas todas las viviendas del edificio (más del 60% de los titulares de las viviendas con ingresos inferiores a 3,5 M. de pesetas)	35% del presupuesto protegido con límite de 550.000 ptas./vivienda en caso de arrendadas sometidas a prórroga forzosa
Subvención (para ingresos inferiores a 3,5 MM)	25% del presupuesto protegido con límite de 500.000 ptas./vivienda (550.000 para mayores de 65 años) 35% del presupuesto protegido con límite de 600.000 ptas./vivienda para viviendas arrendadas sometidas a prórroga forzosa (en caso de renuncia a la subsidiación)	25% del presupuesto protegido con límite de 400.000 ptas./vivienda 35% del presupuesto protegido con límite de 500.000 ptas./vivienda en caso de 65 años
Ayudas al alquiler		
	Ayudas a promotores	**Precio máximo de alquiler/año**
	50% 5 años, 40% 15 años (en préstamos a 25 años)	5% del precio máximo de venta (1)
Subsidiación cuota	30% 5 años, 20% resto (en préstamos a 10 años)	7% del precio máximo de venta (1)
Subvención	15% del precio máximo de venta, en caso de viviendas de hasta 70 m^2 útiles	(1) se reduce al 4% o 6% respectivamente durante los 5 primeros años de arrendamiento, cuando el promotor hubiera recibido toda la subvención anticipadamente

Fuente: Plan de Acción para el Empleo del Reino de España, 1998.

mite reflejar las distintas realidades regionales. Finalmente, se ha posibilitado la financiación de viviendas que supongan experiencias piloto en aras a lograr un hábitat sostenible, así como la posibilidad de financiar actuaciones de autoconstrucción y rehabilitación en zonas rurales (cuadro III-19).

Para comenzar, ha variado el criterio de acceso a las ayudas, subsidios y subvenciones del Plan, con un nuevo cómputo de ingresos familiares de los destinatarios. Si en años anteriores se podían beneficiar de las actuaciones las personas que percibieran menos de 5,5 veces el salario mínimo interprofesional (SMI), en el nuevo Plan, son los ingresos familiares los que determinan el umbral máximo, según la declaración del IRPF. Así, los ingresos familiares de los beneficiarios no deben superar los 5,5 millones de pesetas para la obtención de préstamos cualificados, los 4,5 millones para percibir subvenciones a los préstamos y los 3,5 millones para obtener subvenciones personales. En comparación con el anterior sistema, el cambio de criterio de acceso supone una ligera elevación del límite máximo de ingresos y por tanto un aumento el número de posibles beneficiarios de esta política de vivienda.

Se apoya a jóvenes y familias con personas discapacitadas, numerosas o monoparentales

Además, aparte de apoyar la compra o alquiler de viviendas para personas con ingresos inferiores a 5,5 millones de pesetas, se han ampliado los supuestos para favorecer a determinados colectivos que encuentran especiales dificultades en el acceso a la vivienda. Esto supone la subsidiación de un porcentaje de las cuotas de amortización de capital e intereses del préstamo cualificado a grupos como son los jóvenes de hasta 30 años, las familias con personas discapacitadas, las familias numerosas (de 5 o más miembros) y las familias monoparentales (de 4 o más miembros), siempre y cuando sus ingresos no superen los 3,5 millones de pesetas.

Otra novedad es el tratamiento del primer acceso, que, aunque ya se había potenciado en el anterior Plan, en este Plan 1998-2001 incorpora una ampliación de los supuestos del sistema de primer acceso, y además permite la posibilidad de una ampliación de los metros útiles permitidos. Por una parte, se facilita el primer acceso a la vivienda en propiedad para personas con ingresos no superiores a 3,5 millones, siempre que la vivienda no supere los 70 m^2 o 90 m^2 en el caso de que la unidad familiar sea de más de tres perso-

nas. En este caso, no solamente se pueden beneficiar de préstamos cualificados sino que además se ofrece una subvención en la cuota, en función de los ingresos, del 5 por 100 del precio total de la vivienda.

Se fija un precio básico a nivel nacional con posibilidad de variar según las Comunidades Autónomas

El establecimiento de un precio básico a nivel nacional por metro cuadrado de superficie útil, que sirve como referencia para la fijación de los precios máximos de venta y renta para las viviendas protegidas, se plantea en sustitución del antiguo sistema de módulos ponderados. En función de este precio, las Comunidades Autónomas y Ceuta y Melilla podrán fijar cuantías máximas, aunque nunca variando en menos de un 15 por 100 o más de un 20 por 100 del precio básico. Además, para favorecer las dificultades de acceso en municipios donde los precios de la vivienda son elevados, se ha incluido una referencia a determinados municipios singulares, donde se podrán aumentar los precios máximos financiados entre un 15 por 100 y un 30 por 100[29]. El precio básico fijado determinado para 1998 y 1999 se ha situado en 98.500 pesetas por m^2.

El tipo de interés subsidiado inicial será de 4,75 por 100

La financiación de la que se podrán beneficiar las personas cuyos ingresos no superen los límites señalados, se compone de préstamos cualificados concedidos por entidades de crédito públicas y privadas, y ayudas económicas directas, ya sea en forma de subsidiación de los préstamos o de subvenciones. Para la financiación de los préstamos, se ha modificado, asimismo, el sistema de fijación del tipo de interés. El tipo de interés inicial se determina mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, situándose para el año en curso en 4,75 por 100 y se ha establecido una fórmula de revisión anual en función de una serie de variables que incluyen la media de los préstamos hipotecarios del conjunto de entidades financieras elaborada por el Banco de España. La subsidiación consiste en el abono a la entidad de crédito de un porcentaje de las cuotas de amortización de los intereses del préstamo, según se haya establecido. En cuanto a las subvenciones, se determinan en una cuantía del 15 por 100 del precio máximo del precio de venta en el caso de viviendas destinadas al arrendamiento, o en el caso de las viviendas de protección oficial de régimen especial para el primer

[29] Los municipios singulares del grupo A: hasta un 30 por 100, y los municipios singulares del grupo B: hasta un 15 por 100.

acceso en propiedad, en un 5 por 100 del precio total de la compraventa.

Las diversas modalidades de viviendas y actuaciones que podrán ser financiadas dentro del Plan son: las viviendas de nueva construcción de protección pública, dentro de las cuales se incluyen las viviendas de protección oficial (VPO)[30] y las viviendas de protección oficial de régimen especial, para familias cuyos ingresos no superen los 2,5 millones de pesetas y cuyo precio no supere el 85 por 100 del precio máximo de venta de las VPO del régimen general; y otras viviendas de protección pública, que son protegidas, según se haya declarado o calificado en las distintas Comunidades Autónomas, y que también se pueden destinar para arrendamiento.

En cuanto a las viviendas de promoción pública, éstas se podrán cofinanciar entre el Estado y las Comunidades Autónomas para familias con unos ingresos iguales o inferiores a 2,5 millones (u otro límite que pueda establecer la Comunidad Autónoma correspondiente) y viviendas que no superen los 70 m^2 o 90 si la unidad familiar es de cuatro o más miembros.

También se incluye la posibilidad de obtener préstamos para la adquisición de viviendas ya construidas (concepto que se asimila a la anterior vivienda de precio tasado o VPT) y cuya dimensión no debe superar los 120 m^2. En este campo entran la vivienda en segunda o posterior transmisión, las viviendas de protección pública que anteriormente estaban destinadas al arrendamiento, las viviendas libres de nueva construcción pero transcurridos más de dos años entre la expedición de licencia de primera ocupación y la venta, y las viviendas libres resultantes de procesos de rehabilitación dentro del Plan de Vivienda.

Se potencia la rehabilitación

La rehabilitación de áreas, edificios, viviendas o rehabilitación integral de edificios de una sola vivienda también tiene apoyo en el nuevo Plan. Se pueden financiar determinados porcentajes de la rehabilitación de áreas en degradación o que se

[30] Son viviendas que deben ser domicilio habitual y permanente, con una superficie máxima de 90 m^2, según el Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, de política de viviendas de protección oficial.

han declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO (hasta el 40 por 100), de edificios, de edificios completos para venta o arrendamiento de las viviendas resultantes. De estas actuaciones también se pueden beneficiar las viviendas o edificios propiedad de las Comunidades Autónomas y otros entes públicos territoriales. Para ello, se conceden préstamos cualificados, que se pueden complementar con subsidiaciones y subvenciones, para lo cual se determinarán presupuestos protegidos máximos por metro cuadrado de superficie útil. En la rehabilitación de áreas y edificios, los beneficiarios de préstamos, subvenciones y subsidios podrán ser promotores siempre y cuando se cumplan determinados requisitos, como en edificios en cuyas viviendas habiten familias cuyos ingresos no superen 3,5 millones de pesetas u otras.

Por otro lado, el suelo obtenido mediante ayudas para su urbanización y edificación o para formación de patrimonios públicos, se deberá destinar a la promoción de viviendas protegidas. En esta área, el promotor deberá comprometerse a iniciar la construcción en un plazo de tres años. Se concederán préstamos cualificados bajo unos determinados criterios y se apoyarán estas actuaciones mediante subsidios y subvenciones con el 6 por 100 de la cuota a lo largo de toda la vida del préstamo si hubiera obtenido un préstamo cualificado y con el 10 por 100 si renuncia al préstamo cualificado.

Las actuaciones de vivienda y suelo varían frente a los anteriores Planes de Vivienda en cuanto a la inclusión del patrimonio de las Comunidades Autónomas y otros entes públicos como posibles beneficiarios en algunos casos:

1. Promoción de viviendas de nueva construcción, para cesión en arrendamiento, venta o uso propio, o compra de dichas viviendas.

2. Promoción de viviendas de promoción pública (cofinanciación).

3. Adquisición de viviendas ya construidas (de promoción pública en segunda transmisión o viviendas libres usadas o nuevas).

4. Rehabilitación de áreas urbanas, tanto de edificios y viviendas privados como los de Comunidades Autónomas u otros entes públicos territoriales.

5. Urbanización de suelo para edificación, incluyendo adquisición onerosa también para formación de patrimonios públicos dependientes de cualquier Administración pública, aunque preferentemente para viviendas de protección pública.

También se ofrece la posibilidad de obtener financiación para viviendas promovidas para arrendamiento y otros alojamientos declarados protegidos por las Comunidades Autónomas y destinados a arrendamiento u otras formas por razones sociales que constituyan fórmulas intermedias entre vivienda habitual y residencia colectiva, con unos límites máximos.

Con todo, aunque el Plan se haya aprobado en junio del año 1998, su entrada en vigor no se realizó hasta el 20 de octubre[31], cuando se publicó en el Boletín Oficial del Estado. Así, el Plan 1996-1999 finalizó en esta misma fecha, y ello es causa de que el número de actuaciones realizadas en el año 1998 dentro del anterior Plan, haya sido inferior a otros años. La espera de los agentes involucrados a la aprobación de unos tipos de interés inferiores a los vigentes en el anterior Plan (5,5 por 100 frente a 4,75 por 100) y del cambio del marco, ha contribuido a que el número de actuaciones financiadas quedara en 51.500. Estos datos muestran que, además de haberse realizado menos actuaciones, la distribución ha variado: ha disminuido el número de actuaciones de VPO del régimen general y de viviendas a precio tasado y se han llevado a cabo una mayor proporción de rehabilitaciones y de suelo. Como en años anteriores, en Andalucía se han realizado el mayor número de actuaciones, seguido de Cataluña, Madrid y la Comunidad Valenciana. Por otro lado, las actuaciones que se enmarcan para 1998 dentro del nuevo Plan 1998-2001 han ascendido a 32.183, con el 74 por 100 destinadas a la construcción para la venta en régimen general y el 16 por 100 al régimen especial, un 1,6 por

[31] Resolución de 8 octubre de 1998, de la Subsecretaría, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de septiembre de 1998, por el que se fijan el tipo de interés efectivo y demás condiciones de los preacuerdos para la financiación de las actuaciones protegibles del programa 1998, del Plan de Vivienda 1998-2001.

CUADRO III-20
ACTUACIONES DEL PLAN DE VIVIENDA, 1996-1999
(Viviendas financiadas y grado de cumplimiento sobre objetivos iniciales)

Tipo de actuación	Número de actuaciones	
	Cifra absoluta	%
VPO	25.156	48,8
Régimen general	16.536	32,1
Régimen especial	8.620	16,7
VPT	6.612	12,8
Rehabilitación	13.084	25,4
Total viviendas (1)	44.932	87,1
Suelo	6.649	12,9
Total	**51.581**	**100,0**

(1) Incluye actuaciones de cofinanciación.

Fuente: Ministerio de Fomento, *Seguimiento Estadístico y Financiero del Plan de Vivienda y Suelo 1996-1999.* Programa 1998.

100 al alquiler, un 7 por 100 a la adquisición de viviendas ya existentes y un 0,3 por 100 a la rehabilitación[32].

b) El nuevo tratamiento fiscal de la vivienda

La entrada en vigor del nuevo Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (ver capítulo 1.6.3. de esta Memoria) va a traer un conjunto de importantes modificaciones fiscales en el tratamiento de la vivienda que pueden condicionar las decisiones de las familias, tanto en relación a la compra como al alquiler[33]. Los cambios afectan a las deducciones fiscales por adquisición de vivienda habitual, así como su tributación, suprimiéndose por otra parte, las deducciones por alquiler.

Nuevo tratamiento de la compra de la vivienda habitual

Con relación a la adquisición de una vivienda habitual, se ha simplificado considerablemente el tratamiento. Si en el modelo anterior era posible la deducción en base imponible de los intereses de capitales ajenos invertidos en la adquisición o mejora de la

[32] Ministerio de Fomento, *Seguimiento financiero del Plan de Vivienda 1998-2001, Programa 1998*. 11 de febrero de 1999.

[33] El tratamiento tributario de los rendimientos de capital inmobiliario aparece recogido en el Título II, Capítulo I, Sección 20, Subsección 10, artículos 20 a 22 de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y en el Anexo del Título II, Capítulo II, Sección 20, Subsección 10, artículos 12 al 14 del Real Decreto 214/1999, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

CUADRO III-21
DEDUCCIONES EN EL IRPF POR LA COMPRA DE UNA VIVIENDA

Durante los dos años siguientes a la compra	**Con carácter general:** 15% sobre una base máxima de 1.500.000 pesetas. *En caso de utilización de financiación ajena:* — 25% sobre las primeras 750.000 pesetas. — 15% sobre el exceso hasta 1.500.000 pesetas.
Durante el resto de años	**Con carácter general:** 15% sobre una base máxima de 1.550.000 pesetas. *En caso de utilización de financiación ajena:* — 20% sobre las primeras 750.000 pesetas. — 15% sobre el exceso hasta 1.500.000 pesetas.

Fuente: Ley 40/1998 y Real Decreto 214/1999.

vivienda habitual[34] y en cuota del 15 por 100 del capital invertido en la adquisición, con el nuevo sistema la deducción se aplica únicamente sobre la cuota íntegra. Ello puede suponer, con carácter general, un empeoramiento con respecto a la situación vigente hasta el momento.

La deducción en cuota por la adquisición de una vivienda habitual o rehabilitación de la antigua, será con carácter general del 15 por 100 de las cantidades satisfechas durante el ejercicio en la vivienda que constituya o que vaya a constituir la residencia habitual, estableciéndose la base máxima de 1,5 millones de pesetas[35]. Se prevén asimismo, porcentajes incrementados en caso de recurrir a financiación ajena, con un aumento de un 10 por 100 más en la desgravación sobre las primeras 750.000 pesetas (aumentando la deducción del 15 por 100 al 25 por 100) durante los dos años siguientes a la adquisición y en un 5 por 100 durante el resto de los años (pasan-

[34] El importe máximo a descontar de los rendimientos inmobiliarios era de 800.000 pesetas en declaración individual y de 1.000.000 en declaración conjunta.

[35] La regulación de la misma viene recogida en el Título II, Capítulo 55.1 Sección 20 de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en Anexo del Reglamento del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, Título III, Capítulo I, artículos 51 al 55.

do del 15 por 100 al 20 por 100). Para poder beneficiarse de estos aumentos en las deducciones, el importe financiado del valor o rehabilitación de la vivienda ha de suponer al menos el 50 por 100 del importe total de la misma (en el caso de reinversión por la compra de la vivienda habitual, este porcentaje se referirá al exceso de inversión que correspondiese). Además, la financiación se deberá realizar a través de una entidad de crédito, entidad aseguradora o mediante préstamos concedidos por las empresas a sus empleados y durante los tres primeros años no se podrán amortizar cantidades que superen en su conjunto el 40 por 100 del importe solicitado.

Asimismo, si bien se ha mantenido el tratamiento fiscal de la constitución de depósitos o cuentas ahorro-vivienda[36] se ha reducido el plazo para invertir las cantidades aportadas a las cuentas ahorro-vivienda de cinco a cuatro años.

Desaparece la tributación por vivienda habitual

Desde el punto de vista del rendimiento inmobiliario de la vivienda en propiedad, se ha suprimido la tributación que con la anterior normativa tributaba mediante la imputación de un rendimiento presunto, calculando el valor catastral de la propiedad a un tipo fijo del 2 por 100, o al 1,1 por 100 en el caso de que el valor catastral se encontrase actualizado, para la vivienda habitual.

En el caso de los inmuebles arrendados, se mantiene el gravamen por rendimientos íntegros del capital inmobiliario, por el arrendamiento de inmuebles rústicos y urbanos (alquileres) y por los derivados de la constitución o cesión de derechos de uso y/o disfrute de inmuebles rústicos y urbanos (usufructo). La cuantía de los gastos deducibles, incluidos los intereses de capitales ajenos, no podrá exceder de los rendimientos íntegros obtenidos.

Desaparece la deducción por alquiler

Por lo que respecta al tratamiento de la vivienda en alquiler, desaparece la anterior deducción en cuota del 15 por 100 de las cantidades satisfechas en concepto de alquiler[37].

---

[36] La normativa a aplicar se encuentra recogida en el Título II, Capítulo II, artículo 55.1 de la Ley 40/1998 y Anexo del Título III, Capítulo I, artículo 54 del Real Decreto 21/1999.

[37] La deducción por alquiler estaba limitada a un máximo de 100.000 pesetas anuales siempre y cuando hubieran concurrido dos requisitos: que la base imponible del sujeto pasivo no debía ser superior a los 3.500.000 pesetas y las cantidades en concepto de alquiler excedieran del 10 por 100 de los rendimientos del sujeto pasivo.

c) El nuevo régimen del suelo

Con objeto de establecer un marco jurídico que clarifique la compleja situación en materia de suelo, contribuya a la reducción del valor del suelo sobre el precio de la vivienda y permita un desarrollo armónico de las ciudades, se aprobó la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen de Suelo y Valoraciones, que simplifica el tratamiento jurídico del régimen del suelo y de las valoraciones. El CES tuvo oportunidad de pronunciarse acerca del Anteproyecto de Ley[38], en el cual reflejó la necesidad de elaborar una ley que simplificase las intervenciones administrativas y las cotas de discrecionalidad detectadas y que cubriese las lagunas legislativas sobrevenidas tras la Sentencia del Tribunal Constitucional. Entre otros, matizó que sus objetivos debían contribuir a facilitar el acceso al suelo y favorecer el desarrollo armónico de las ciudades, respetando la naturaleza y contribuyendo a una mayor calidad de vida. Asimismo, el CES señaló que se debería evitar una dispersión normativa urbanística, y por tanto sería necesaria una razonable homogeneización territorial en materia de urbanismo y suelo.

La transición normativa de un derecho urbanístico estatal a uno donde las Comunidades Autónomas tienen competencias, ha modificado el panorama de urbanismo. En marzo de 1997 la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, introdujo un cambio sustancial en el sistema y ha provocado un antes y un después en el derecho urbanístico. En la actualidad, rige un modelo en el cual coexisten la Ley 8/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, los restos del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992[39] y la normativa de las Comunidades Autónomas, que casi en su totalidad tienen transferida la política urbanística. Ello puede suponer una etapa de conflictividad en la interpretación entre la normativa estatal y la autonómica en sus diversas etapas: la previa y posterior a la sentencia del Tribunal Constitucional y a la Ley 8/1998[40].

---

[38] Dictamen del CES 4/1997, de 17 de septiembre, sobre el Proyecto de Ley del Régimen del Suelo y Valoraciones.

[39] Declarados vigentes en la Disposición Derogatoria Única de la Ley 8/1998.

[40] Martín Bassols Coma, "Panorama del derecho urbanístico español: balance y perspectivas", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* núm. 166, diciembre de 1998.

La nueva Ley del Suelo simplifica el panorama

La nueva Ley de Suelo sí ha logrado en cierta manera simplificar la normativa estatal en cuanto al régimen urbanístico del suelo y el proceso de valoraciones. Ha propuesto un nuevo régimen urbanístico de la propiedad del suelo, se ha cambiado el sistema de valoraciones y se han ajustado otras áreas normativas como las expropiaciones o indemnizaciones. Se ha renunciado a incidir en los aspectos relativos al planeamiento, a la gestión urbanística y al control de ambos, por ser materias de competencia autonómica y fuera del área de acción del legislador estatal.

La definición de las distintas clases de suelo espera contribuir a aumentar ordenadamente el suelo urbanizable para que exista más oferta real de suelo. Las tres clases de suelo son:

- *Suelo urbano*: suelo ya transformado y que cuenta con acceso rodado, abastecimiento y evacuación de agua, suministro de energía eléctrica o por estar consolidado por la edificación según dicte la legislación urbanística.

- *Suelo no urbanizable*: suelo que esté sometido a algún régimen especial de protección, incompatible con su transformación, según los planes de ordenación territorial o legislación sectorial, por su valor paisajístico, histórico, arqueológico, científico, ambiental o cultural, de riesgos, o por estar sujeto a limitaciones para la protección del dominio público. También puede ser que, en función de su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales o por otras causas, se considere inadecuado para el desarrollo urbano.

- *Suelo urbanizable*: es suelo que no sea urbano ni no urbanizable y por tanto puede ser objeto de transformación según esté establecido en el planeamiento y la legislación urbanística.

En cuanto a los derechos y deberes de los propietarios de suelo, la nueva ley simplifica los trámites y las etapas de adquisición gradual de derechos y deberes y define un nuevo conjunto de los mismos, así como de su adquisición.

Las valoraciones también son novedosas. Se han eliminado valores como los iniciales y urbanísticos, y el valor del suelo se

CUADRO III-22
DERECHOS Y DEBERES DE LOS PROPIETARIOS DE SUELO

Clases de suelo	Derechos	Deberes
Urbano	• Completar la urbanización • Edificar los solares	***Urbano consolidado*** • Pagar costes de urbanización • Edificar en plazo ***Urbano sin consolidar*** • (como suelo urbanizable)
Urbanizable	• Disfrutar conforme naturaleza del terreno • Promover su transformación	• Ceder suelo para dotaciones rústicas e infraestructuras • Ceder suelo para sistemas generales • Ceder máximo 10% suelo • Distribución equitativa de cargas y beneficios • Costear o ejecutar la urbanización • Edificar en plazo
No urbanizable	• Disfrutar conforme naturaleza del terreno	

Fuente: Argentaria, *Mercado Inmobiliario*, núm. 14, abril de 1998.

intenta aproximar lo máximo a su valor de mercado. Así, para valorar el suelo no urbanizable se compara con los precios de fincas análogas, mientras que para el suelo urbano se utiliza el de su valor catastral. Asimismo, se incluye referencia a los costes de urbanización.

Dudosos resultados de la nueva Ley de Suelo

Este nuevo marco pretendía contribuir a favorecer la ampliación de la cantidad de suelo urbanizable y también con ello a una reducción del precio del mismo. No obstante, los resultados aún no se han percibido. Puede ser que de momento, no haya tenido efectos sobre las viviendas ya construidas y quizá se perciba en los años siguientes con las viviendas construidas a partir de la aprobación de esta ley. No obstante, el problema parece ser debido a la lentitud en el proceso de inclusión del nuevo marco en el planeamiento urbanístico.

CUADRO III-23

INDICADORES DE VIVIENDA

	Alemania	Austria	Bélgica	Dinamarca	Finlandia	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Noruega	Portugal	Reino Unido	Suecia	**España**
Régimen de tenencia, 1997 (1)																
Viviendas (millones)	36	3,37	3,748	2,429	2,391	28,06	4,69	6,441	1,115	26,3	0,15	1,83	4,181	23,998	4,2	**18,2**
Propiedad ocupada (%)	39	50	65	53	61	54	75	50	80	75	72	78	66	67	53	**78**
Alquiler privado residencial y comercial (miles)	17	22	226	331	11	21	17	586	9	8	31		96	10	16	**498**
Construcción de viviendas, 1997 (4)																
Viviendas iniciadas (miles)	–	54,0	39,6	17,2	24,1	271,6	–	98,0	–	240,0	–	21,3	–	189,1	10,8	**322,7**
Viviendas terminadas (miles)	590	53,0	–	16,4	20,2	–	–	92,3	38,8	263,2	–	18,4	27,9	177,7	1,0	**272,4**
Precio de la vivienda, 1997 (5)																
(Índice 1990 = 100)	–	130	146	128	149	–	–	162	154	–	–	128	117	108	109	**121**
Tipo de interés indicativo, 1997 (6)																
(media anual)	6,2	6,9	6,5	7,2	6,1	6,9	15,5	6,2	6,4	8,7	6,0	5,6	9,3	7,2	7,2	**5,9**
Nuevos préstamos hipotecarios, 1997																
Propiedad residencial (miles)	–	–	215,6	292,5	–	–	16,8	553,6	57,9	–	–	–	157,3	1.267,0	–	**435,6**

Notas: –: no consta.
(5) La modalidad hipotecaria es diferente según los países, lo cual dificulta la comparabilidad de los datos. No obstante, se ha optado por incluir uno de los tipos de referencia. Para una información más detallada, remitirse a la fuente.

Fuentes: (1) CECODHAS (European Liaison Committee for Social Housing), 1995. Tomado de Balchin, Paul (ed.), *Housing Policy in Europe*, Routledge, London, 1996.
(2) MTAS, *Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social, Ejercicio 1998, Informe Económico-Financiero.*
(3), (4) y (5) European Mortgage Federation, *Annual report, 1997.*
(6) European Mortgage Federation, *Annual Report, Mortgage Credit in the European Union in 1996.*

2.4. Consumo

2.4.1. **Avances en la política de protección del consumidor: el Plan Estratégico 1998-2001**

La creciente consideración de los derechos de los consumidores y usuarios se ha consolidado como un indicador vinculado a la calidad de vida, característico de las sociedades desarrolladas. En España, dicha consideración se ha ido afianzando durante las últimas décadas, en las que se ha logrado construir un sólido, aunque complejo, marco jurídico-administrativo de protección de los derechos de los consumidores. Paralelamente, el asociacionismo de consumo ha ido engrosando lentamente sus filas, si bien su crecimiento se ha producido de una forma un tanto anárquica. Junto con el desarrollo económico, la mejora del nivel de educación y la labor divulgativa realizada desde las distintas esferas, especialmente desde la asociativa, los consumidores han ido madurando en su posición, siendo cada vez más conscientes de su protagonismo, del alcance de sus preferencias y de los problemas que les afectan (cuadro III-24). El año 1998 ha destacado dentro de este proceso, sobre todo por lo que se refiere al impulso de las políticas públicas de protección de los consumidores y usuarios, al haber confluido la puesta en marcha, a nivel estatal, del Plan Estratégico de Protección de los Consumidores y Usuarios 1998-200l[41] y, en el marco comunitario, la aprobación de las nuevas prioridades de la Unión Europea en política de protección de los consumidores para el trienio 1999- 2001[42]. Se trata de un momento clave para la consolidación de los derechos del consumidor y la transparencia del mercado, lo que ha llevado al CES a abordar durante el pasado año un informe de iniciativa propia sobre estas cuestiones[43].

1998: un nuevo plan estragético para la protección del consumidor

El Plan Estratégico vigente abarca el periodo 1998-2001 y contempla los objetivos y acciones programadas para mejorar la protección de los consumidores en España dentro de siete grandes áreas de actuación: Unión Europea; normativa; control de merca-

[41] Ministerio de Sanidad y Consumo, INC: *Plan Estratégico de Protección al consumidor para el periodo 1998-2001*.

[42] Comisión de las Comunidades Europeas, *Plan de acción sobre política de los consumidores, 1999-2001*. COM (98) 696 final.

[43] Aprobado en la Sesión del Pleno del día 17 de febrero de 1999. Consejo Económico y Social, Informe 1/1999. *Los derechos del consumidor y la transparencia del mercado.*

CUADRO III-24
PERCEPCIÓN DE LOS CONSUMIDORES SOBRE LAS CAUSAS DE LOS PROBLEMAS DE PROTECCIÓN DE SUS DERECHOS
(Porcentajes)

Motivos	Primero	Segundo	Tercero
— La falta de control e inspección por parte de la Administración	39	13	8
— La falta de información legal de los consumidores	18	17	8
— La picaresca de los comerciantes	10	13	10
— La ineficacia de la Administración cuando el consumidor reclama o formula una queja	8	16	11
— La poca exigencia de los españoles a la hora de comprar	7	13	13
— El desconocimiento de los consumidores de las sanciones a industriales y comerciantes	5	9	15
— La escasa aplicación de la legislación existente en consumo	4	8	11
— La inexistencia de una legislación que proteja a los consumidores	4	5	12
— NS/NC	5	7	12

Nota: La pregunta formulada en el cuestionario era: "¿cuáles son, a su juicio, por orden de importancia, los motivos que ocasionan que los consumidores no estén suficientemente protegidos?".
Fuente: CIS, Ministerio de Sanidad y Consumo, *Datos de Opinión*, núm. 10, abril de 1997.

do; fomento del asociacionismo de consumo; acceso a la justicia; información, formación y educación y, por último, cooperación institucional e integración en otras políticas. Buena parte de los puntos recogidos en el Plan Estratégico, que a su vez responden en grandes líneas a la clasificación de los derechos de los consumidores recogida en la LGDCU y en los Planes trienales de prioridades de la política europea de protección al consumidor, han sido tratados en el Informe del CES sobre *Los derechos del consumidor y la transparencia del mercado*, realizado en 1998 y aprobado ya en 1999, habiendo dado lugar a algunas reflexiones en ocasiones coincidentes con los objetivos y propuestas del Plan, pero también a veces divergentes. De entre aquellas reflexiones, merece la pena destacar algunas, al hilo de la exposición de los principales objetivos y acciones comprendidos dentro de las citadas áreas de acción del Plan.

a) Unión Europea

En el área de la Unión Europea, el Plan se plantea el seguimiento de las prioridades de la política de los consumidores adoptadas por la Comisión Europea para el periodo 1996-1998 y la articulación de programas en torno a las mismas. Recientemente la Comisión ha aprobado un nuevo plan trienal de prioridades cuyo periodo de vigencia es coincidente con el del Plan Estratégico, es de suponer que será contemplado por las administraciones españolas, dada la semejanza de sus líneas directrices y teniendo en cuenta la mayor concreción de sus objetivos planteados, que incorpora por primera vez una estimación de gasto por tipo de acción (cuadro III-25).

Adaptación al euro: un reto para los consumidores

El proceso de introducción de la moneda única es uno de los que mayor interés revisten en estos momentos para los consumidores. El Plan estratégico residencia el seguimiento del proceso de implantación en la Comisión de Cooperación para el consumo, mediante el apoyo de medidas para facilitar al consumidor el tránsito y favorecer su sensibilización. En cambio, ni el Plan Nacional de Transición al euro ni la Ley sobre introducción al euro contemplaban específicamente soluciones a los problemas de la transición al euro desde la perspectiva de los consumidores, partiendo exclusivamente de los beneficios que la moneda única les iba a reportar[44].

En relación con la política europea en materia de servicios financieros, la sociedad de la información y los servicios de interés general, el Plan no contiene medidas concretas de actuación, a la espera de los progresos que se produzcan en el ámbito de la UE, mientras que en relación con la educación de los consumidores el Plan se propuso el seguimiento y participación en algunos proyectos europeos[45]. La problemática de la protección de los consumidores en estas áreas, que se enfrentan en estos momentos a importantes cambios derivados de la globalización y el avance tecnológico, fue contemplada específicamente en el Informe del CES como uno de los principales desafíos a corto plazo.

[44] Para un análisis más detallado sobre los problemas de los consumidores y el euro, ver *Los derechos del consumidor, op. cit.*

[45] Propuesta de la Comisión de "Programa de acción en materia de educación y formación de los consumidores" y "Red europea de educadores en materia de consumo".

CUADRO III-25

PLAN DE ACCIÓN SOBRE POLÍTICA DE LOS CONSUMIDORES DE LA UE, 1999-2001

(Estimación de gastos por tipos de acción dentro de cada objetivo en millones de ECUS)

1. Salud y seguridad de los consumidores	31,0
• Acciones aplicadas para preparar y elaborar dictámenes de los comités científicos.	9,0
• Peritaje para las inspecciones y controles en el sector alimentario, veterinario y fitosanitario.	7,0
• Peritaje técnico para evaluar riesgos potenciales de los productos, principalmente en materia de alimentación.	9,5
• Medidas relativas a los productos de consumo que den lugar a riesgos para los consumidores.	2,0
• Divulgación de la información sobre los productos peligrosos y los riesgos detectados. Está previsto desarrollar, a la vez en el plano técnico y para la cobertura geográfica, el sistema RAPEX de intercambio de informaciones sobre los productos peligrosos.	3,5
2. Protección de los intereses económicos de los consumidores en cuanto a los productos y servicios	**17,0**
• Medidas destinadas a mejorar la cooperación y los intercambios de buenas prácticas entre organismos que participan en la vigilancia del mercado.	2,0
• Medidas destinadas a garantizar el respeto de los derechos de los consumidores en los sectores de los productos y los servicios, incluidos los mecanismos capaces de mejorar la resolución amistosa de litigios, principalmente mediante proyectos piloto y la creación de bases de datos.	7,5
• Medidas destinadas a garantizar la lealtad en las transacciones de los consumidores, teniendo en cuenta la repercusión de las nuevas tecnologías y el desarrollo de los servicios financieros.	7,5
3. Educación y sensibilización de los consumidores	**40,0**
• Mejora de la información de los consumidores acerca de sus derechos y de las posibilidades y manera de utilizarlos (CD ROM, por ejemplo), y la divulgación de los conocimientos entre los productores y los consumidores sobre las cuestiones de seguridad de los productos.	19,0
• Mejora de la información de los consumidores sobre ciertos productos o servicios, especialmente a través de pruebas comparativas.	5,5
• Promoción de la educación y la formación de los consumidores, especialmente en el ámbito escolar.	6,5
• Promoción y desarrollo de los centros europeos de información y de asesoramiento a los consumidores en la Comunidad (red Euroventanillas consumidores). Actualmente los 10 centros existentes representan un coste anual de 1,6 millones de ecus.	9,0
4. Promoción/representación de los intereses de los consumidores	**24,5**
• Reforzar la representación de los intereses de los consumidores a nivel comunitario e internacional.	10,0
• Apoyo a las organizaciones representativas de los consumidores en los Estados miembros, especialmente cuando disponen de medios limitados.	7,5

CUADRO III-25 *(Continuación)*
PLAN DE ACCIÓN SOBRE POLÍTICA DE LOS CONSUMIDORES DE LA UE, 1999-2001

• Promoción y coordinación de la participación de los consumidores en el proceso de normalización a nivel comunitario.	4,5
• Promoción, mediante proyectos piloto, de modelos de consumo duradero, especialmente de los respetuosos del medio ambiente.	2,5
Total	**112,5**

Fuente: Plan de acción sobre política de los consumidores 1999-2001. COM (98) 696 final.

En materia de acceso de los consumidores a la justicia y la solución de litigios en materia de consumo en el Mercado interior, el Plan anuncia que se continuará con el seguimiento de la Directiva sobre acciones de cesación para protección de los intereses de los consumidores. Igualmente continuará el seguimiento y participación en el Sistema Comunitario de información sobre accidentes domésticos y de ocio (EHLASS) y el Sistema comunitario de Intercambio Rápido de Información relativa a productos peligrosos, y está prevista la aplicación del Libro Verde de la Comisión sobre principios generales de la legislación alimentaria de la Unión Europea.

b) Normativa

Nueva ley de condiciones generales de la contratación: un notable avance

El principal objetivo del Plan Estratégico en este apartado es continuar consolidando la producción normativa tanto en el ámbito de la Unión Europea, potenciando la protección del consumidor en las instancias comunitarias a través del seguimiento de las Directivas en elaboración, como en el ámbito nacional, mediante la transposición de Directivas pendientes. En este último punto se han producido en 1998 importantes avances en la transposición de Directivas sobre etiquetado, indicación de precios, venta a plazos de bienes inmuebles y de multipropiedad, pero, sobre todo, merece la pena destacar la aprobación de la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de la contra-

tación, que vino a incorporar a nuestro ordenamiento jurídico interno —aunque con un retraso de más de tres años—- la Directiva 93/13/CEE, de 5 de abril, sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores. La Ley 7/1998 ha venido a regular las condiciones generales de la contratación y también las cláusulas abusivas en materia de protección de los consumidores, modificando para ello la LGDCU. Se trata de una norma muy importante desde el punto de vista de la protección del consumidor ya que, al regular las acciones colectivas, en principio, se garantiza de una manera más adecuada el acceso a la justicia de los consumidores. Por otra parte, la lista de cláusulas abusivas que introduce facilitará la labor a la hora de interpretar la posible nulidad de las mismas en un contrato celebrado con un consumidor. Además, es de esperar que la creación del Registro de Condiciones Generales que incorpora la ley facilite, mediante su inscripción, el control de las condiciones generales y su posible impugnación.

En este apartado, el Plan Estratégico recuerda la necesidad de que las relaciones de consumo de la concreta actividad regulada estén presididas por la normativa general de protección al consumidor. Se trata de una aspiración compartida por el CES, como pone de manifiesto en su Informe, y que está relacionada con otro de los objetivos del plan respecto al marco normativo: el reforzamiento de la armonización normativa en el ámbito de las Comunidades Autónomas.

Necesidad de armonización normativa

Asimismo, desde el punto de vista de la normativa, el Plan hace hincapié en la necesidad de analizar, con la colaboración de órganos administrativos, jurisdiccionales y asociaciones de consumidores, la posición de los usuarios frente a los nuevos retos que se presentan en relación a los servicios de interés general en su proceso de liberalización, la sociedad de la información, el tránsito a la moneda única y el acceso a la justicia. Se trata de cuestiones actuales de hondas repercusiones, sobre las que el CES ha mostrado su preocupación en varias ocasiones, y que hubieran merecido un planteamiento diferenciado y específico dentro del Plan Estratégico 1998-2001.

Para terminar este capítulo, en el Plan se plantea fomentar que, además de las normas jurídicas, las relaciones consumidor-empre-

sario se lleven a cabo por medio de mecanismos de regulación voluntaria como son los convenios y los acuerdos de autocontrol.

c) Control de mercado

Desde el punto de vista del consumidor y usuario, el control de la adecuación de los productos y servicios a la normativa vigente es una de las principales garantías que le ofrecen las administraciones y en él se sustenta buena parte de su confianza en ellas. Normalmente, la mayoría de los actos de consumo se realizan bajo la presunción implícita por parte de los ciudadanos de que los productos o servicios se encuentran en el mercado porque han superado una serie de controles de calidad, seguridad, higiene, etc., por parte de las administraciones competentes. Sin embargo, esa relación de confianza puede quebrarse fácilmente si fallan los mecanismos de control de mercado, como se ha comprobado en casos de notoria trascendencia, que afectan al crédito de las instituciones y producen una sensación de inseguridad e impotencia entre los ciudadanos.

Control de mercado: una función importante para los consumidores

La importancia de reforzar la labor de control de mercado se refleja en la propia percepción de los consumidores, que en una encuesta del CIS identificaban la falta de control e inspección por parte de la Administración como el principal motivo que ocasiona que los consumidores no estén suficientemente protegidos, seguido de la falta de información legal de los propios consumidores. La función de control de mercado por parte de las administraciones de consumo representa también un apoyo a la subsistencia del mercado en condiciones óptimas de transparencia y competencia leal, al favorecer la competitividad y evitar la aparición de mercados paralelos en los que circulen bienes y servicios en inadecuadas condiciones de calidad y seguridad. El cuadro III-26 y el gráfico III-4 resumen las actuaciones de control de mercado realizadas en 1998.

Consecuentemente con su importancia, el control de mercado es una de las áreas a las que el Plan dedica un mayor y más concreto número de medidas, atendiendo a los siguientes objetivos:

- Unificación de controles administrativos. Se trata de superar las dificultades del reparto funcional de actuaciones públicas, fomentando la planificación conjunta de acciones de control

CUADRO III-26

EXPEDIENTES DE INSPECCIÓN RESUELTOS Y CUANTÍAS ECONÓMICAS DE LAS SANCIONES SEGÚN SECTORES, 1998

(Cifras absolutas)

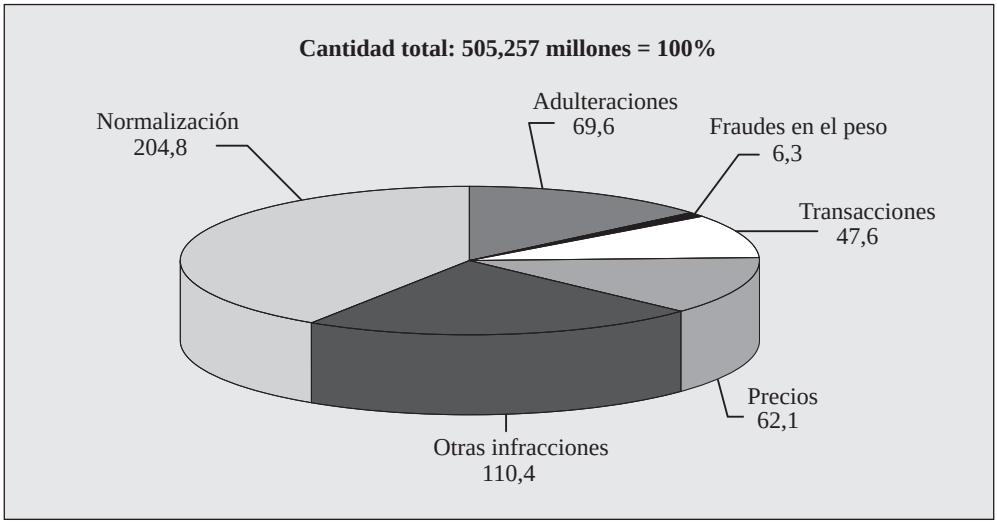
Sector económico	Inhibidos	Sobreseídos	Sancionados	Cuantía (miles de ptas.)
Productos alimentarios	0	249	2.096	127.910,0
Productos industriales	2	542	2.476	176.454,0
Servicios	5	322	2.467	200.893,0
Total	**7**	**1.113**	**7.039**	**505.257,0**

Fuente: INC, *Memoria de Actividades de Control y Disciplina del Mercado realizadas por las Administraciones de Consumo durante 1998.*

GRÁFICO III-4

SANCIONES ECONÓMICAS IMPUESTAS POR LA INSPECCIÓN SEGÚN TIPO DE INFRACCIÓN, 1998

(Porcentajes sobre el importe total de las sanciones)



Fuente: INC, *Memoria de Actividades de Control y Disciplina del Mercado realizadas por las Administraciones de Consumo, durante 1998.*

en el ámbito nacional, autonómico y local y la constitución de órganos de coordinación interadministrativa en los tres niveles territoriales. Para ello, se propone efectuar un estudio sobre el grado de coordinación existente entre los órganos de consumo y de las inspecciones en el ámbito autonómico y nacional. En relación con lo anterior, el Plan se propone también fortalecer la planificación conjunta de la actividad de control por parte de las Comunidades Autónomas. Consistiría en reforzar mecanismos que en algunos casos ya existen y han demostrado su utilidad, como el sistema de comunicación de las inhibiciones.

- Reforzar el cuerpo de inspectores de las Comunidades Autónomas y profesionalizar la inspección mediante la formación y especialización de los inspectores. Atendiendo a la concurrencia de administraciones con competencia sobre el control de mercado, ostentada fundamentalmente por las Comunidades Autónomas pero también residualmente por el INC y la administración local, se prevé asimismo, aplicar códigos de Buenas Prácticas de Inspección para homogeneizar la aplicación de las normas en cuanto a la metodología de la inspección (toma de muestras, etc.), procedimientos, criterios y niveles de calidad, unificación de criterios, evaluación, control intraautonómico y autocontrol intra e interautonómico. Unido a lo anterior, el Plan reconoce la necesidad de reforzar el respaldo pericial de la actividad de inspección, aumentando y mejorando la capacidad como apoyo analítico de los laboratorios de control oficial.

- Abordar la mejora de la actuación sancionadora y del sistema de inhibiciones, determinando la responsabilidad de los distintos operadores. En línea con lo anterior, el Plan propugna igualmente la necesidad de armonización de sanciones en el ámbito del Estado, así como el establecimiento de criterios comunes para la adopción de medidas provisionales para garantizar la seguridad de los productos y para la fijación por cada Comunidad Autónoma del procedimiento de adopción. En la línea de mejora de la actuación inspectora, el Plan incluye un compromiso de autoevaluación sistemática de la actuación de las administraciones mediante la elaboración de un Plan global de calidad de la gestión del control y de la actuación inspectora y correctora.

Defensores del cliente: una figura falta de regulación

El Plan Estratégico acaba este capítulo subrayando el propósito de las administraciones de consumo de fomentar el diálogo con los ciudadanos y agentes económicos, la transparencia de las actividades de control y el autocontrol de las empresas. Respecto a este último aspecto, la realidad muestra cómo cada vez más proliferan mecanismos de autocontrol en empresas y sectores, denominados en ocasiones "defensores del cliente", cuya difusión no deja de ser un avance en la evolución de los derechos del consumidor, al menos como indicativo de que la preocupación por los intereses de los clientes como consumidores se percibe como un distintivo de calidad por parte de las empresas. En todo caso, la proliferación de mecanismos de defensa del cliente y autocontrol por parte de las empresas debe simultanearse con el fomento de las adhesiones al sistema arbitral de consumo, como cauce específico de solución de conflictos en el ámbito de la protección del consumidor. Sería deseable que se estableciera alguna norma que regulara esta materia con carácter general y que determinara unos requisitos mínimos para estas figuras (cuantía mínima de las reclamaciones, plazo para la resolución de las mismas, carácter vinculante de esa resolución, y la necesaria publicidad del régimen de actuación de ese defensor del cliente), evitándose en su denominación el uso de términos ambiguos como "defensor de".

d) Fomento del asociacionismo de consumo

El Plan confirma el mantenimiento del apoyo económico a las asociaciones y la financiación finalista de actividades (que inciten al trabajo conjunto entre las asociaciones, novedades del mercado y actuaciones de especial consideración, trabajo dirigido a la población joven, etc.), con la posibilidad de intervención de las asociaciones en la selección de los proyectos financiables. Sin embargo, en este punto hay que tener en cuenta la insuficiencia del actual marco económico de apoyo público al asociacionismo de consumo, que ha sido puesta de manifiesto recientemente por el CES en su Informe. No obstante, el diagnóstico de situación realizado en el mismo coincide con el Plan Estratégico en dos aspectos diferentes: la necesidad de fomentar el ejercicio de sus facultades legales (intervención en arbitrajes de consumo, legitimación activa para determinadas acciones, justicia gratuita, etc.), así como de arbitrar fórmulas que favorezcan progresivamente la autofinanciación.

Fomentar el asociacionismo y los órganos de representación

En relación a los órganos de representación, en el Plan Estratégico se prevé culminar la creación de órganos de representación de las organizaciones de consumidores en todas las Comunidades Autónomas y favorecer el trabajo conjunto más allá de su representación en el Consejo de Consumidores y Usuarios nacional. Respecto a este último, el CES ha expresado la necesidad de potenciar el ejercicio de sus competencias y de reforzar sus medios.

En el área de la intercomunicación, el Plan señala el propósito de reforzar los estudios y sondeos de opinión sobre comportamiento y hábitos del consumidor para conocer sus necesidades y dificultades de adaptación a las nuevas circunstancias. Por último, el Plan anuncia la creación de un grupo de trabajo específico en la Comisión de cooperación de consumo, para establecer criterios homogéneos de actuación entre las Administraciones de Consumo para el fomento del movimiento asociativo.

e) Acceso a la justicia

El acercamiento al ciudadano del sistema arbitral de consumo es el primero de los objetivos que se marca el Plan en relación a dicho sistema arbitral, objetivos que, en líneas generales, coinciden con algunas de las recomendaciones del CES que se recordarán en el siguiente apartado, siendo necesario que se pongan efectivamente en práctica. El Plan estratégico prevé, por ejemplo, completar el mapa de Juntas Arbitrales existente, implantar planes de formación continuada y perfeccionamiento de los árbitros, fomentar las adhesiones de empresarios y profesionales al sistema arbitral de consumo mediante campañas de difusión, inserción del censo público de empresas adheridas en Internet, medidas de carácter normativo para materializar la adhesión de las empresas públicas y concesionarios, establecer nítidamente la gratuidad del procedimiento para la ejecución judicial del Laudo, así como reformas procesales dirigidas a una simplificación del procedimiento de ejecución vigente.

Fomentar el arbitraje de consumo

Otros objetivos del Plan son la ampliación del concepto de consumidor final y la apertura del arbitraje a consumidores no finales, la resolución de conflictos transfronterizos mediante el sistema arbitral de consumo, continuar y extender la experiencia iniciada sobre arbitraje de consumo en materia turística y potenciar las funciones mediadoras además de conciliadoras de las Juntas Arbitrales

de Consumo, considerando la necesidad de planes de formación continuada para mediadores y conciliadores.

En cuanto a la vía judicial de resolución de conflictos, el Plan Estratégico se propone instar la creación de procedimientos judiciales abreviados, sobre todo para reclamaciones inferiores a una determinada cuantía y potenciar la legítima representación de las Asociaciones de Consumidores, así como facilitar su actuación ante los órganos jurisdiccionales (beneficio de justicia gratuita, no imposición de fianzas cuando representen intereses generales, ampliar su legitimación a través de las "acciones de clase"). Algunas de estas cuestiones dieron lugar a reflexiones en el Informe del CES, en el que se ponen de manifiesto las dificultades que en ciertos casos revestirá su aplicación, por ejemplo, para la incardinación de las acciones de clase en el ordenamiento jurídico español. En este sentido, si bien la sentencia dictada en el caso del aceite de colza adulterado[46] establece en España un principio muy importante a favor del posible ejercicio de acciones de indemnización por las asociaciones de consumidores en beneficio de personas a las que no representan en el proceso, esa doctrina está muy limitada por el carácter penal del procedimiento donde se produce y por las circunstancias concretas de ese procedimiento. Por ello, sería conveniente un planteamiento más general de los problemas que el ejercicio de acciones de indemnización en estos casos de protección de intereses difusos plantea, con el fin de poder superarlos mediante la promulgación de una legislación adecuada, que no existe en nuestro ordenamiento.

Por último, en el ámbito jurídico, el Plan se propone divulgar un mayor conocimiento y aplicación del derecho del consumo, iniciar un estudio en profundidad de los nuevos preceptos penales protectores de los consumidores, así como extender la figura y la colaboración de los Fiscales de audiencias provinciales para una mayor coordinación entre los mismos, la Administración y las asociaciones de consumidores.

2.4.2. **Situación del sistema arbitral de consumo**

En el año 1998 el sistema arbitral de consumo ha vivido la mayor expansión de su utilización desde su nacimiento en

[46] Sentencia del TS, Sala Segunda, de 26 de septiembre de 1997.

1993, lo que permite confirmar su consolidación, sin perjuicio de la necesidad de continuar mejorando su funcionamiento y la adhesión al mismo. En efecto, al terminar el ejercicio 1998, 46.747 empresas habían normalizado su adhesión al Sistema Arbitral del Consumo, lo que supone un incremento de más de un 21 por 100 respecto al número de las que lo habían hecho a lo largo del año anterior. El número de asociaciones de consumidores adheridas, que desde el principio ha sido importante, ha aumentado notoriamente en 1998, un 23,5 por 100, siendo en total 463, mientras que las adhesiones de asociaciones empresariales han crecido el 9,4 por 100 hasta llegar a un total de 1.390 adheridas.

Un fuerte crecimiento de las empresas adheridas

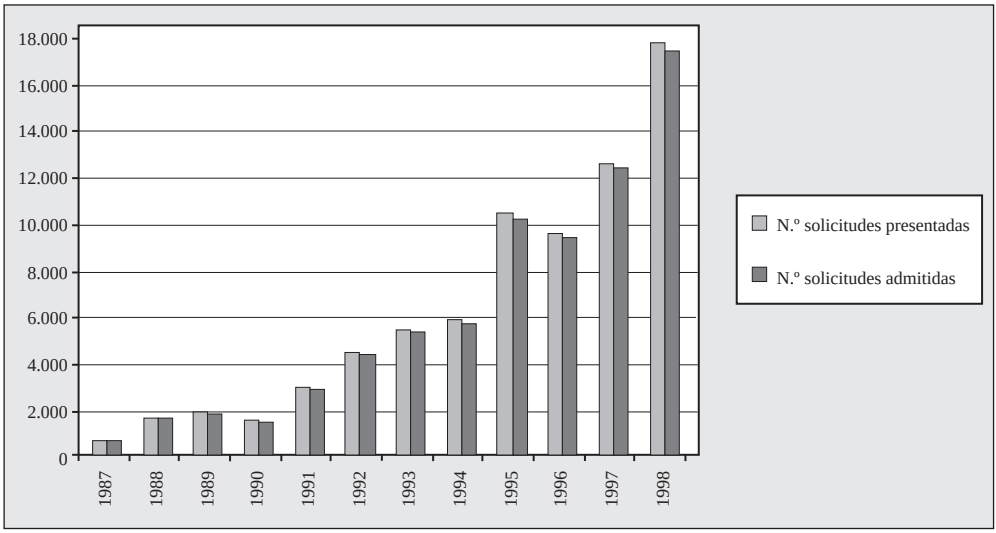
En total, más de la quinta parte de las empresas adheridas al Arbitraje de Consumo se incorporó en 1998. Ello es indicativo de la creciente aceptación por las empresas de la adhesión al Sistema Arbitral de Consumo como símbolo de garantía y prestigio (de hecho, este ha sido el lema utilizado en algunas campañas de fomento de las adhesiones) y su percepción del mismo como una oferta de servicio más de cara a sus clientes, que sin duda mejora su imagen en relación a la calidad y competitividad de sus productos y servicios.

Cada vez más, los consumidores acuden directamente al arbitraje

Otro destacable cambio en la situación del sistema arbitral de consumo en 1998 ha sido el espectacular aumento de la tendencia de los consumidores y usuarios a utilizar directamente en sus reclamaciones la vía del arbitraje, lo que se manifiesta en el aumento, próximo al 42 por 100, de la cantidad de solicitudes de arbitraje, que alcanzaron en 1998 la cifra de 17.676 frente a las 12.473 registradas en 1997. No obstante, hay que llamar la atención sobre el hecho de que el 30 por 100 de las solicitudes fueron rechazadas por la empresa reclamada. Este porcentaje en 1997 fue del 27 por 100. Las causas de la no aceptación del arbitraje, un mecanismo por definición de carácter voluntario para ambas partes, puede ser la inexistencia de oferta pública previa de adhesión por parte del reclamado o la superación del ámbito al que puede estar limitado la adhesión (territorial, cuantía económica, tipo de actividad, etc.).

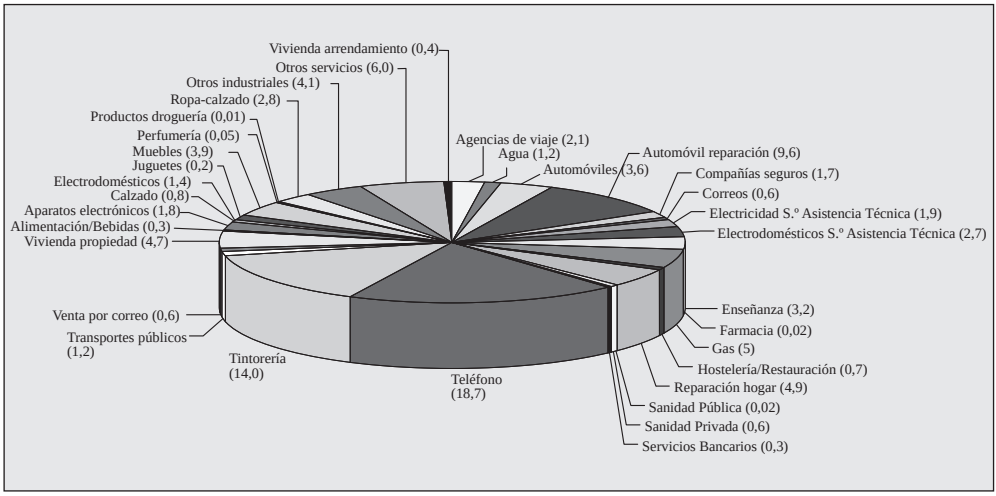
Por sectores, algo más de la mitad de las solicitudes de arbitraje se acumulan entre el teléfono (18,7 por 100), las tintorerías (14

GRÁFICO III-5
SOLICITUDES DE ARBITRAJE PRESENTADAS EN LAS JUNTAS ARBITRALES EN EL PERIODO 1987-1998



Fuente: MSC, Sistema Arbitral de Consumo, *Memoria 1998.*

GRÁFICO III-6
SOLICITUDES DE ARBITRAJE RECIBIDAS POR SECTORES



Fuente: MSC, Sistema Arbitral de Consumo, *Memoria 1998.*

por 100), la reparación de automóviles (9,6 por 100), el gas (5 por 100) y la reparación del hogar (4,9 por 100). Al no existir límites máximos ni mínimos para el sometimiento, la cuantía media de las solicitudes (154.565 ptas. en 1998, 118.011 en 1997), no es muy representativa puesto que la desviación es muy grande, habida cuenta que las cuantías oscilan entre las 50 pesetas y los 30 millones.

La mitad de los conflictos se resuelven en menos de un mes

Por formas de resolución del conflicto, alrededor del 10,7 por 100 de las solicitudes se han resuelto por mediación de la Junta Arbitral, es decir, previamente al inicio del procedimiento arbitral. De las 6.868 solicitudes resueltas por laudos, en el 59,2 por 100 de los casos el laudo fue estimatorio de la pretensión (total o parcialmente): el 84,8 por 100 se adoptó por unanimidad. En cuanto a la eficacia y cumplimiento de los laudos, en apenas un 2 por 100 hubo de solicitarse la ejecución forzosa, siendo la mayoría cumplidos voluntariamente. En cuanto al plazo medio de emisión del laudo, en prácticamente la mitad de los casos no llegó a un mes y en el 35,8 por 100 tardó entre uno y dos meses. Apenas el 1 por 100 superó el plazo de cuatro meses que marca la ley y ello ha sido por falta de documentación que acredite la reclamación o bien por la solicitud de peritaje por alguna de las partes.

Además, los consumidores han mostrado el pasado año una tendencia cada vez mayor a utilizar los Organismos Públicos o a presentar las reclamaciones por sí mismos, mientras disminuye el porcentaje de quienes recurren para ello a las Asociaciones que les representan. Es una muestra más de la cada vez mayor consciencia de sus derechos por parte de los consumidores, que parece que perciben al Sistema Arbitral de Consumo como cada vez más próximo, a lo que no es ajena la labor de difusión realizada por asociaciones y administraciones.

A lo largo de 1998 fueron creadas seis nuevas Juntas Arbitrales de Consumo, de las que una es de carácter provincial (Córdoba) y las otras cinco municipales (Mataró, Miranda de Ebro, Sabadell, Salamanca y San Fernando). Durante 1998 ha continuado la experiencia iniciada en la Junta Arbitral Provincial de Alicante en 1997 de arbitraje de turismo «in situ». Éste se desenvuelve en torno a los dos centenares de solicitudes de arbitraje

por año que en su mayoría afectan al sector de hostelería y restauración.

Un sistema todavía mejorable

Partiendo de que el sistema de arbitraje de consumo ha demostrado en la práctica su eficacia y tiene un crecimiento razonablemente satisfactorio, el CES, en su Informe sobre los derechos del consumidor y la transparencia del mercado, señala, no obstante, algunos problemas que dificultan su mayor expansión. Entre ellos, sin agotar las recomendaciones que se hicieron en el Informe, cabe reiterar sobre todo la necesidad de intensificar las campañas de publicidad para promocionar el uso del distintivo y las ventajas que tiene frente a la clientela. Por otro lado, en relación con la utilización del distintivo de sometimiento al arbitraje de consumo, una mayor transparencia sobre las limitaciones de algunas adhesiones (lugar, cuantía, etc.) evitaría un número importante de rechazos de la solicitud de arbitraje. Además, sería deseable establecer las bases para una racionalización en la coexistencia de juntas arbitrales, cuyo número ha crecido de una forma un tanto anárquica, tratando además de evitar que existan zonas con muchas de esas juntas y otras donde son muy escasas, estableciendo incluso la posibilidad de que las juntas arbitrales pudieran tener una labor itinerante.

En cuanto a la formación del colegio arbitral, parecería razonable que hasta una cuantía de cierta importancia en la reclamación, el arbitraje se confiara a un árbitro único designado por la junta arbitral. Por otro lado, en relación a las cuestiones que pueden ser sometidas a arbitraje, habría que revisar la exclusión que hace la propia LGDCU de las reclamaciones cuando existan lesiones o intoxicaciones, si éstas son realmente leves. En cuanto a los peritajes, habría que establecer un sistema que permita asegurar, sin costos para las partes, a no ser que alguna actúe de mala fe, la realización de los peritajes necesarios. También sería deseable que se publicara sistemáticamente el contenido de los laudos arbitrales, salvando naturalmente los datos identificadores de las partes, lo que sería especialmente útil en los casos en que se producen muchas reclamaciones del mismo tipo.

2.5. Medio Ambiente

En el capítulo medioambiental, el año 1998 ha estado marcado por el desastre ecológico sufrido en abril tras la rotura de uno de los muros de contención de las balsas de residuos minerales de la explotación minera de Aznalcóllar, en la provincia de Sevilla.

Aunque este tema es objeto de análisis en la segunda parte del epígrafe, conviene adelantar que el "caso Aznalcóllar" ofrece suficientes elementos para la reflexión y discusión de aspectos más generales de la política medioambiental española, en especial los relativos a las competencias administrativas en la materia y sus mecanismos de coordinación.

2.5.1. **Aspectos Generales**

a) Agua

Presentación del Libro Blanco del Agua

El Libro Blanco del Agua, presentado en diciembre de 1998, pretende ser un instrumento fundamental para el desarrollo de políticas relativas a la gestión del recurso. Entre los objetivos explícitamente señalados en dicho documento pueden señalarse: 1) reorientar las tradicionales políticas hidráulicas hacia otras formulaciones de mayor utilidad social y sostenibilidad futura; 2) enfocar los problemas del agua desde posiciones múltiples que involucren a todos los sectores y administraciones públicas; 3) proporcionar un soporte material ordenado, extenso y riguroso para la discusión y el debate social y 4) constituir un verdadero documento de directrices para el Plan Hidrológico Nacional.

Según el documento, las cuatro cuencas hidrográficas deficitarias (Guadiana, Sur, Júcar y Segura) necesitarán aportes externos para satisfacer la demanda en su territorio, procedentes de las excedentarias (Norte, Galicia Costa, Duero, Ebro y Tajo), aunque la decisión última del planteamiento concreto de trasvases corresponde al Plan Hidrológico Nacional. Por el momento, han sido aprobados los Planes Hidrológicos de Cuenca[47], con posibles inversiones por importe de 8 billones de pesetas.

[47] Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de Cuenca (BOE núm. 191 de 11 de agosto).

Cumbre hispano-portuguesa para el uso sostenible de aguas comunes

En el ámbito internacional, cabe señalar que, en el marco de la Cumbre hispano-portuguesa de noviembre, se firmó un acuerdo para suscribir el Convenio sobre cooperación para la protección y aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas, que regulará la cooperación bilateral para la protección de las aguas y el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos de uso común a ambos países.

b) Biodiversidad y espacios naturales

Se amplía la red de zonas naturales protegidas

A finales de 1998 tuvo lugar la aprobación de la Ley que regula el nuevo Parque Nacional de Sierra Nevada, considerándose cerrada la red de zonas naturales protegidas al nivel máximo en España. La superficie protegida alcanza 86.000 Ha de alta montaña mediterránea, donde se representa gran parte de la flora y fauna de transición entre los continentes europeo y africano; acoge el 30 por 100 de las especies vegetales españolas y contiene 800 endemismos o especies exclusivas de este enclave. También se ha procedido a la suscripción de un convenio para la transmisión gradual (1998-2001) de los terrenos que formarán parte del Parque Nacional de Cabañeros (Ciudad Real), actualmente propiedad del Ministerio de Defensa.

La Comisión Europea adoptó, en febrero de 1998, una comunicación referente a la estrategia que deberá aplicar la UE para preservar la diversidad biológica. En este sentido, el Ministerio de Medio Ambiente ha elaborado un borrador sobre la "Estrategia Española para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica", según el cual la Red Española de Espacios Protegidos consta de 524 espacios declarados como tales (con una superficie total de 2,9 millones Ha, lo que supone el 5,8 por 100 de la superficie nacional). Entre ellos destacan 12 Parques Nacionales, 62 Parques Naturales, 10 Parques Regionales, Reservas Naturales, Paisajes Protegidos, etc. Además existen en España 169 espacios catalogados como Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAs) —que ocupan una superficie de 3,3 millones Ha—, 15 Reservas de la Biosfera y los humedales del Convenio de Ramsar. El documento establece una serie de planes orientados a la protección de las especies vegetales y animales "vulnerables" (Planes de Conservación), "sensibles a la alteración de su espacio vital" (Planes de Conservación del Hábitat) y "en peligro de extinción" (Planes de Recuperación).

Guía sobre el reglamento CITES

En relación al Reglamento 97/388/CEE (CITES), sobre el comercio de especies amenazadas, que entró en vigor el 1 de junio de 1997, la Comisión Europea ha publicado una guía práctica explicativa de su contenido, como parte de la campaña informativa dirigida a los ciudadanos europeos. El citado reglamento regula el comercio de 34.000 especies salvajes, refuerza los controles en las fronteras exteriores de la CE y la cooperación entre los quince e invita a los Estados miembros a adoptar legislaciones que prevean sanciones en caso de violación de las disposiciones vigentes.

c) Bosques

En España, el 66 por 100 de la superficie forestal es propiedad privada, el 29 por 100 de propiedad municipal y el 5 por 100 restante de las Comunidades Autónomas o del Estado.

Recuperación de zonas afectadas por procesos erosivos

Según los datos del II Inventario Forestal Nacional 1975-1995, 26 millones de Ha tienen la consideración de forestal, de las que la superficie arbolada ocupa 14 millones de Ha y la vegetación arbustiva y espacios con poca o nula vegetación, el resto. Otros datos menos alentadores son la pérdida de espacios naturales por efecto de incendios forestales, que en los últimos 10 años han arrasado 2 millones de Ha (en 1998 el número de incendios forestales en España alcanzó la cifra de 6.803). Según el documento sobre la Estrategia para la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad, el 18 por 100 del territorio español está afectado por problemas de erosión alta, muy alta o extrema, mientras el 43,8 por 100 de la superficie natural sufre procesos de degradación. En los últimos cinco años, gracias a actuaciones de repoblación, se han recuperado en España 165.777 Ha, a una media aproximada de 26.000 Ha anuales.

El MIMAM elabora la Estrategia Forestal Nacional

El Ministerio de Medio Ambiente ha elaborado la Estrategia Forestal Nacional[48], documento que planifica con máxima prioridad la ordenación y gestión sostenible del patrimonio forestal nacional y que está orientado a la práctica de una silvicultura que mejore la estabilidad, resistencia y capacidad de regeneración de

[48] Este documento responde a una comunicación de la Comisión Europea al Consejo y Parlamento Europeos, que propone por primera vez el diseño de una Estrategia común para la gestión y desarrollo duradero de los bosques de Europa, a fin de mejorar la coordinación y complementariedad entre las políticas y medidas

los ecosistemas forestales frente a incendios, contaminación, sequía y plagas, con especial énfasis en la protección de las zonas frágiles y la conservación de los bosques naturales.

La nueva estrategia forestal también pretende establecer medidas de apoyo dirigidas a los propietarios para asegurar la sostenibilidad de estas masas con iniciativas como la modificación de la fiscalidad forestal. Este será un documento base para la elaboración de una Ley Básica de Montes y Aprovechamientos Forestales que sustituya a la vigente Ley de Montes, de 1957.

d) Clima

Firmado el protocolo de Kioto sobre el cambio climático

El 29 de abril de 1998, la Comisión Europea firmó en Nueva York el Protocolo de Kioto sobre el Cambio Climático, que confirma el compromiso de la UE y sus Estados miembros de cumplir el objetivo global de reducir el 8 por 100 las emisiones de 6 gases de efecto invernadero referidos a su equivalente en CO_2 entre los años 2008 y 2010 —respecto a los niveles de 1990—, mediante el establecimiento de una estrategia comunitaria[49]. En lo que respecta a EEUU y Japón, las cuotas serán del 7 por 100 y el 6 por 100, respectivamente. La firma del Protocolo representa una etapa necesaria, pero no suficiente, para la entrada en vigor del texto, quedando subordinada a la ratificación de los 55 países partes del Convenio.

Las conclusiones de la Conferencia pueden resumirse en la adopción de un plan de acción junto a un calendario para cuestiones como: 1) mecanismos financieros destinados a los países en vías de desarrollo; 2) desarrollo y transferencia de tecnologías limpias hacia dichos países; 3) normas de regulación de mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto sobre el comercio de permisos para con-

---

comunitarias y las aplicadas en los Estados miembros. La aplicación de los compromisos internacionales en materia de gestión, conservación y desarrollo sostenible de los bosques, por un lado, y por otro, la contribución al desarrollo económico-social de las zonas rurales en Europa, son los dos objetivos que persigue la propuesta.

[49] Esto supone que ocho de los países más industrializados (Austria, Bélgica, Dinamarca, Alemania, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido) deberán reducir sus emisiones, y los denominados países de cohesión (España, Portugal, Grecia e Irlanda) podrán incrementarlas. Francia y Finlandia las estabilizarán, y Suecia podrá incrementarlas en un 4 por 100 (concesión debida a su política de limitación de energía nuclear).

taminar, la realización conjunta de los objetivos de reducción y mecanismo de desarrollo limpio, y la promesa de debate de otras normas sobre complementariedad, techo de utilización de mecanismos de flexibilidad, convergencia y equidad a largo plazo.

Europa adopta las Directivas Auto-oil

La estrategia comunitaria denominada "Programa Auto-Oil"[50], concerniente a la reducción de las emisiones contaminantes procedentes del transporte por carretera, tiene por objeto reducir el nivel medio de las emisiones de CO_2 de los vehículos nuevos a 120 g/km antes del año 2006 (con respecto a los 186 g/km en 1995).

El programa está integrado por un paquete de directivas: a) contra la contaminación por las emisiones de automóviles de particulares; b) contra la contaminación por las emisiones de furgonetas[51]; c) en relación con la calidad de la gasolina y los carburantes diesel[52]; d) contra la contaminación por emisiones contaminantes de camiones equipados con motor diesel[53]. Las primeras, que establecen normas vinculantes de calidad de carburantes y valores límite de emisiones contaminantes, han sido adoptadas y entrarán en vigor el 1 de enero del año 2000.

Parte de esta estrategia es la propuesta presentada por la Asociación de Fabricantes de Automóviles Europeos (ACEA), relativa a un acuerdo voluntario para la reducción de las emisiones de CO_2, por el que la industria se compromete a reducir a 140 g/km dichas emisiones de todos los vehículos nuevos vendidos en la UE antes del año 2008, será un elemento fundamental de dicha estrategia. La propuesta presume la asunción de compromisos similares por parte de los países importadores y la aplicación de políticas comparables en países terceros.

En lo que respecta al capítulo relativo a la información a los consumidores relativo al consumo de carburante de automóviles

---

[50] Aprobada por el Consejo el 25 de junio de 1996.

[51] Directiva referente a las medidas a adoptar contra la contaminación por las emisiones de vehículos particulares y de las furgonetas (modifica la Directiva 70/220/CE).

[52] Directiva concerniente a la calidad de la gasolina y de los carburantes diesel (modifica la Directiva 93/12/CE).

[53] Propuesta de la Directiva concerniente a la reducción de las emisiones de gases (hidrocarburos, monóxido de carbono y óxidos de nitrógeno) y de partículas contaminantes de camiones equipados con moto diesel (modifica la Directiva 88/77/CEE).

nuevos a la venta, la Comisión Europea presentó una propuesta de Directiva al Consejo que pretende orientar la decisión del consumidor hacia los automóviles de menos consumo.

Por último, existe una propuesta de Reglamento sobre las sustancias que dañan la capa de ozono, que prevé la prohibición de utilización y producción del bromuro de metilo antes del año 2001 y la congelación de la producción de los HCFC (sustitutos de CFC[54]), antes del 2008.

f) Envases y Residuos de Envases

El día 1 de mayo de 1998, entró en vigor el Reglamento que desarrolla la Ley de Envases y Residuos de Envases[55]. Esa legislación establece que los envasadores y comerciantes de productos envasados deben poner éstos en el mercado a través de un sistema de depósito, devolución y retorno o de un Sistema Integrado de Gestión (SIG).

Se implanta el Sistema Integrado de Gestión de Envases y Residuos de Envases…

A un año desde su entrada en vigor todavía no se conoce el grado de cumplimiento de esa normativa, tarea que será realizada próximamente por Ecoembalajes España, S. A. (ECOEMBES)[56] a través de una campaña de control de ámbito nacional, cuyos datos probablemente se conocerán antes de que finalice el año 1999. En febrero de este año, ECOEMBES había firmado un total de 26 convenios de colaboración con entidades públicas de las que siete son Comunidades Autónomas[57], teniendo previsto finalizar el año con unos 60 convenios firmados (lo que significaría 32 millones de ciudadanos incorporados en la recogida selectiva de papel y cartón y unos 20 millones en la de envases ligeros). En lo que respecta a las empresas, al finalizar el año 1998 había un total de 8.300 y la previsión para 1999 es de 10.000 empresas adheridas al sistema.

---

[54] Cuya producción y consumo están prohibidos en todos los países industrializados desde 1996, en aplicación del Protocolo de Montreal.

[55] Ley 11/97, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases. El Real Decreto 782/1998, de 30 de abril, aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 11/1997 (BOE de 1 de mayo de 1998).

[56] Ecoembalajes España, S. A. (ECOEMBES), entidad gestora del Sistema Integrado de Gestión de Envases y Residuos de Envases, se constituyó el 22 de noviembre de 1996 para garantizar el cumplimiento de la Directiva comunitaria 94/62/CE, cuya transposición tuvo lugar el 26 de abril de 1996, al entrar en vigor la Ley 11/1997, de Envases y Residuos de Envases (BOE de 25 de abril).

[57] Galicia, Asturias, País Vasco, La Rioja, Madrid, Cataluña y Baleares.

El sistema está autorizado en 18 de las 19 Comunidades Autónomas del Estado español, cubriendo un territorio que equivale al 97,4 por 100 de los residuos sólidos generados en España.

Legalmente son los ayuntamientos quienes poseen la competencia y obligación en cuanto a la implantación de Sistemas de Recogida Selectiva; hasta la fecha, esta recogida selectiva se está aplicando en cerca de 500 municipios en envases ligeros y en al menos 3.000 municipios en papel y cartón de los 8.200 nacionales.

… con una rápida respuesta

A finales de 1998 el porcentaje de reciclado de envases domésticos sobre el total de productos de envases domésticos en el mercado había alcanzado el 18 por 100. Se estima que para finales de 1999 el reciclado de estos envases podrá alcanzar un porcentaje próximo al 23 por 100.

Por último, existe un aspecto que debe ser atendido desde las instituciones públicas: lograr una sensibilización de la sociedad y popularizar los sistemas de recogida selectiva, para que su conocimiento demuestre a la población que ello significa un beneficio importante para el medio ambiente y para la sociedad.

2.5.2. **El desastre ecológico de Aznalcóllar**

La ola contaminante se extendió por una superficie de unas 5.000 Ha

A consecuencia de la rotura, el día 25 de abril, de uno de los muros de contención de las balsas de residuos minerales de la mina de Aznalcóllar, se produjo un vertido de unos 5 millones de m^3 de agua ácida y metales pesados (cadmio, cobre, manganeso, plomo, zinc y mercurio). La ola contaminante se extendió por una superficie estimada de unas 5.000 Ha; de ellas, unas 2.000 son de carácter agrícola, dedicadas al cultivo de arroz, algodón, agrios, olivar, trigo, maíz y hortalizas, afectando al Parque Natural de Doñana, en una zona de alto valor ecológico, y al río Guadiamar, del que se abastece el propio Parque.

a) Actuaciones

Se constituyeron cinco grupos de trabajo para el seguimiento del desastre

El día 3 de mayo comenzaron las tareas de retirada de lodos y al día siguiente se constituyeron cinco grupos de trabajo para hacer el seguimiento del desastre ecológico y proponer soluciones. Dichos grupos fueron los siguientes: a) de seguimiento de todas las actuaciones en la mina e investigación de las causas del desastre; b) de recogida de residuos y recuperación de suelos afectados; c) de seguimiento

de calidad de las aguas para proponer el tratamiento adecuado y recuperar el hábitat; d) de seguridad y vigilancia del caudal del río, así como de la flora y fauna, además del cumplimiento de las disposiciones acordadas y e) de valoración de los daños en la agricultura.

Además, también se creó un grupo de expertos y científicos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, con la misión de analizar y valorar la situación, así como de proponer medidas a través de la emisión de informes técnicos.

Las fechas de emisión y el contenido resumido de dichos informes se presentan en el cuadro III-27. Por su parte, la Comisión para la Recuperación del Guardamar ha emitido 97 informes de situación, el último de los cuales (de 8 de enero de 1999) refiere los siguientes datos: 1) volumen de lodos recogidos = 6.050.000 m^3; 2) situación de las aguas = normalidad; 3) situación de la atmósfera = normalidad; 4) la totalidad de los propietarios de fincas afectadas ha realizado su oferta de venta a la Junta de Andalucía; y 5) la Consejería de Agricultura continúa con las labores de siembra de los territorios limpiados y prosigue el tratamiento de los suelos públicos afectados.

En lo que respecta a las actuaciones normativas, por la Administración Central se promulgó el Decreto-Ley 4/1998, de 22 de mayo, que establecía medidas para atender las necesidades derivadas de la rotura y calificaba la contratación de emergencia para actuar con la mayor diligencia posible. En cuanto a la Administración Autonómica, la Junta de Andalucía aprobó, en el primer momento, varias órdenes y resoluciones por las que se prohibía la pesca en las zonas afectadas, se establecía el sistema de recolección y destrucción de las producciones agrarias, se fijaban las vedas y periodos hábiles para la caza, etc. Posteriormente, la labor normativa se ha ido ampliando, de forma que en los cinco meses posteriores al accidente el resultado se concreta en una ley[58], tres decretos[59], nueve órdenes, dos resoluciones y seis acuerdos.

---

[58] Ley de la Junta de Andalucía 3/1998, de 3 de julio, de concesión de crédito extraordinario para financiar las actuaciones derivadas de la rotura de la balsa de decantación de residuos de la mina ubicada en el término municipal de Aznalcóllar, Sevilla.

[59] Decreto de la Junta de Andalucía 99/1998, de 12 de mayo, sobre adopción de medidas contra los efectos producidos en el territorio andaluz como consecuencia de la rotura de la balsa de decantación de la mina propiedad de Boliden Apirsa, S. L.,

CUADRO III-27
INFORMES DEL CSIC SOBRE EL ACCIDENTE DE AZNALCÓLLAR

N.º de Informe	Fecha de emisión	Contenido
1	29-4-1998	• Las medidas de emergencia adoptadas han sido las adecuadas y se recomienda un seguimiento pormenorizado de los elementos contaminantes y la utilización de tecnologías blandas.
2	5-5-1998	• Emitido en la reserva biológica de Doñana. Se reitera en la idoneidad de las medidas inicialmente tomadas y propone recomendaciones sobre: tratamiento del agua embalsada en la zona de extramuros; retirada y ubicación de los lodos.
3	12-5-1998	• Se refiere a los lodos vertidos que se hallan esparcidos en el cauce del río y zonas aledañas. • Confirma la peligrosidad potencial de los residuos y recomienda extremar las medidas de seguridad. • Se pone en marcha un plan de actuación para el seguimiento a corto, medio y largo plazo de todos los efectos del vertido y las medidas para la recuperación de la zona afectada y áreas adyacentes.
4	22-5-1998	• Se refiere a la gestión de las aguas embalsadas en el dique de extramuros. • Los análisis realizados en las aguas muestran altos contenidos en metales (zinc, cadmio) que están por encima de lo establecido en la legislación sobre vertidos.
5	5-6-1998	• Recomienda que la retirada de lodos se realice, en la medida de lo posible, mediante métodos manuales, utilizando la maquinaria solamente en aquellas zonas donde el espesor de los lodos o las características del terreno hagan imprescindible su utilización. La razón de esta recomendación está en la constatación de que, después de retirado el lodo, los suelos muestran contenidos significativos de metales cuando se utiliza maquinaria para su retirada. • Recomienda hacer un estudio de control sanitario y epidemiológico para asegurar que los operarios que trabajan en la eliminación de los residuos y en los Parques no están expuestos a los mismos.
6	25-6-1998	• Recomienda extraer los lodos de los alrededores de las zonas habitadas, al menos en un radio de 1 km. • Reconoce que la retirada de lodos no se está haciendo de la forma más adecuada, tanto por el método utilizado (maquinaria pesada) como por el ritmo empleado: el uso de maquinaria pesada no está consiguiendo una limpieza óptima de los suelos, quedando en ellos una contaminación residual muy heterogénea.

CUADRO III-27 *(Continuación)*
INFORMES DEL CSIC SOBRE EL ACCIDENTE DE AZNALCÓLLAR

N.º de Informe	Fecha de emisión	Contenido
7	23-9-1998	• Se recomienda continuar el control periódico del contenido de metales pesados en todos los pozos susceptibles de haber sufrido contaminación.
8	2-10-1998	• La remoción de los lodos de las zonas afectadas ha dejado un remanente de contaminación. • Recomienda actuaciones para el corto, medio y largo plazo en materia de descontaminación de las zonas afectadas.
9	26-11-1998	• Incluye resultados de seguimiento de la contaminación en el material particulado atmosférico, aguas subterráneas, organismos de interés comercial, aguas superficiales y aves del entorno de Doñana.
10	10-3-1999	• Incluye un mapa de contaminación que detalla el contenido de metales pesados por zonas. El 68 por 100 del terreno que fue cubierto por el lodo tóxico permanece contaminado por arsénico, a efectos agrícolas. También se detectan contaminaciones de cobre, zinc, cadmio, talio y plomo.
11	3-5-1999	• Estima que los animales que permanezcan en la zona contaminada, especialmente en entremuros, tendrán una elevada probabilidad de contaminarse hasta niveles tóxicos que pueden poner en peligro algunas de sus funciones vitales e, incluso, provocar la muerte.

Fuente: Informes del Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

b) Las consecuencias y los costes del accidente

En lo que se refiere a la superficie afectada, las estimaciones realizadas por encargo de la Junta de Andalucía, muestran la distribución que se señala en el cuadro III-28.

---

ubicada en el término municipal de Aznalcóllar, Sevilla; Decreto de la Junta de Andalucía 110/1998, de 26 de mayo, por el que se constituye una Comisión Interdepartamental para el impulso, dirección, coordinación y seguimiento de las actuaciones a realizar como consecuencia de la rotura de la balsa de decantación en la mina propiedad de Boliden Apirsa, S. L., en el término municipal de Aznalcóllar, en Sevilla; Decreto de la Junta de Andalucía 116/1998, de 9 de junio, por el que se regulan medidas excepcionales para la adquisición por la Administración de la Junta de Andalucía de tierras de titularidad privada afectadas por la rotura de la balsa de decantación de la mina propiedad de Boliden Apirsa, S. L., ubicada en el término municipal de Aznalcóllar, Sevilla.

CUADRO III-28
SUPERFICIE AFECTADA POR EL VERTIDO TÓXICO DE AZNALCÓLLAR

Tipo de cultivo	Superficie (Ha)	Tipo de cultivo	Superficie (Ha)
Cultivos herbáceos	998,67	Cultivos herbáceos bajo plástico	171,56
Cultivos leñosos (frutales y olivar)	200,93	Arrozal	480,75
Pastizal de marismas	310,70	Pastizal	176,18
Tierras de cultivo no labradas	154,12	Otros (cauces, vegetación de marismas, suelos sin vegetación)	1.729,10

La cantidad de tierras agrícolas afectadas fue de 2.556,91 Ha lo que representa el 59,66% del total de superficie afectada. Nótese que las 4.286 Ha afectadas representan el 0,048% de los 8,7 millones de Ha del territorio andaluz, y el 0,56% de los 1,5 millones de Ha de zonas protegidas de Andalucía.

Fuente: Junta de Andalucía.

El último informe del CSIC alerta sobre la toxicidad de la zona de entremuros…

Las zonas de terrenos agrícolas que han quedado contaminadas no podrán ser utilizadas para cultivos agrícolas. Por ello se ha establecido un programa de adquisición de esos terrenos por parte de las Administraciones Central y Autonómica con la idea de establecer un "corredor verde", en función del cual la zona será calificada de especial protección para destinarla a usos públicos.

… que puede poner en peligro las funciones vitales de la fauna

Con respecto a la fauna afectada, hasta finales de mayo se recogieron 37,4 toneladas de peces muertos (carpas, albures, barbos, anguilas), 96 ejemplares de vertebrados terrestres, 40 de anfibios, 11 ánades reales, 8 pochas, además de varios cientos de huevos de aves. Además, hay que tener en cuenta los efectos que la contaminación puede ocasionar sobre la fauna. En tal sentido, el último informe del CSIC de 3 de mayo de 1999, alerta sobre la toxicidad de la zona de entremuros que puede poner en peligro las funciones vitales de la fauna y recomienda las siguientes actuaciones: 1) desecar la zona de entremuros y volver a limpiar aquélla de los restos de lodos, extrayendo la vegetación existente, 2) eliminar los perdigones de plomo existentes en la zona y 3) proporcionar a las aves una superficie en humedales equivalente a la zona desecada.

Las aguas superficiales han visto afectada su acidez y las subterráneas no parecen presentar alteraciones respecto a su estado anterior al accidente. En lo que respecta a los lodos depositados en

la cuenca del Guadiamar, se ha estimado en una cantidad de 1,98 millones de m^3 (el total de lodos es de 6 millones de m^3).

En lo que respecta a los costes económicos, no es fácil, en estos momentos, hablar de cifras exactas. Sin embargo, se pueden señalar las presupuestadas por las Administraciones Central y Autonómica para la recuperación de las zonas afectadas:

- La Administración Central autorizó un presupuesto de 4.500 millones de pesetas (Real Decreto-Ley 4/1998, de 22 de mayo) a las que hay que sumar unos 9.600 millones previstos en el denominado Plan Doñana 2005.

- La Junta de Andalucía (Ley 3/98, de 3 de julio) autorizó un crédito extraordinario de 8.000 millones de pesetas para financiar las actuaciones derivadas del accidente de Aznalcóllar.

El coste final no podrá especificarse hasta que no se incorporen otros capítulos

Estos datos constituyen las cifras iniciales que, a la vista de la evolución de los trabajos, necesitan ser incrementadas. El coste final no podrá especificarse hasta que no se incorporen otros capítulos como los relativos a los aspectos sociales de las zonas afectadas. En tal sentido, están abiertos numerosos interrogantes sobre el futuro de las poblaciones de las zonas implicadas: trabajadores de la propia mina, agricultores, pescadores, etc., que han visto cómo sus respectivas actividades económicas y laborales están afectadas por los efectos de la contaminación.

c) Actuaciones de futuro

A finales del pasado mes de marzo, la Junta de Andalucía autorizó a la empresa Boliden a reiniciar la actividad productiva en la mina de Aznalcóllar. Dicha autorización recoge una serie de condicionantes (depósito de aval, mantenimiento de plan de vigilancia y control, rediseño de depuradora, etc.), expresados en los informes elaborados al respecto por el Instituto Tecnológico Geominero, la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y el Patronato del Parque de Doñana. Se trata de una medida que tiene entre sus detractores a algunas asociaciones ecologistas que no aprueban la concesión de esa autorización provisional, mientras la definitiva se encuentra sometida al procedimiento de información pública.

Otra actuación prevista es la de convertir los terrenos afectados en un corredor verde, medida que ha sido cuestionada por algunas organizaciones agrarias que entienden que la mayor parte de los terrenos destinados al corredor verde son cultivables.

Finalmente, la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, ha previsto solicitar la realización de un estudio comparativo de todos los humedales españoles con el fin de determinar la situación real de las zonas afectadas por el vertido tóxico. Se trata, con ello, de conocer el estado del resto de las zonas de España para poder compararlo con el de estas zonas y establecer así la dimensión real del problema.

d) Las competencias y la coordinación de las actuaciones

Serán los tribunales los que diluciden la responsabilidad que corresponde a cada instancia

En el plano de las responsabilidades, serán los tribunales los que diluciden, finalmente, la responsabilidad que corresponde a cada una de las instancias implicadas: administraciones central y autonómica y propietarios de la empresa.

La valoración general que se puede hacer, por ahora, con respecto a las actuaciones emprendidas a raíz de la catástrofe, es que inicialmente se actuó con rapidez, dado el carácter de urgencia y necesidad. Pero al mismo tiempo se desarrollaba un debate sobre algunos temas fundamentales.

En primer lugar, no está claro que la desviación de la riada tóxica hacia el río Guadalquivir (para evitar la entrada de aquélla en el Parque de Doñana) fuera la medida más adecuada, pues trasladaba el problema hacia otras zonas.

En segundo lugar, aparece el tema de las diferentes competencias administrativas en las actuaciones necesarias: dado que tanto la Administración Central como la Autonómica tienen competencias sobre las zonas afectadas, se ponen de manifiesto las precariedades de los mecanismos de coordinación para actuar rápidamente. Si bien hay que decir que en un primer momento la magnitud del problema se antepuso a la cuestión puramente competencial, lo que queda claro es la debilidad de los mecanismos de coordinación y la necesidad de crearlos para que en el futuro, si se producen situaciones parecidas, se pueda disponer de medios correctamente establecidos que permitan actuar debidamente en tiempo y forma.

En relación con lo anterior cabe señalar una última cuestión, cual es el hecho de que el Consejo Asesor del Medio Ambiente (CAMA) debería haberse reunido para tratar este problema. El que ese órgano no haya sido convocado con motivo del caso Aznalcóllar, es reflejo de una situación que se debería corregir.

Todavía quedan muchas cuestiones a estudiar, algunas de las cuales son de gran importancia (evaluación de daños agrarios y pesqueros, nivel de contaminación residual en los suelos y en las aguas, gestión de los lodos retirados, repercusiones sobre el empleo en las zonas afectadas, alternativas para el futuro, responsabilidades administrativas y penales, etc.) y merecen ser estudiadas y debatidas en profundidad. Por ello, es recomendable que en estas tareas futuras participen ampliamente, no sólo las administraciones implicadas, sino también los agentes económicos y sociales.

3. BIENESTAR SOCIAL

Este capítulo se centra en diversas cuestiones que inciden en el bienestar social de los ciudadanos, que es y seguirá siendo la señal de identidad más significativa del desarrollo económico y social, e incluso político, alcanzado por la sociedad.

Obviamente, no todos los años conviene insistir en los mismos temas que, por otro lado, no suelen presentar modificaciones sustanciales en sucesivos periodos de doce meses, aunque en el caso de la Seguridad Social, debido a su trascendencia para la cohesión social de la nación, sí parece oportuna su consideración al menos en los rasgos más característicos.

Aparte, pues, de la atención a las perspectivas que ofrece el sistema de la Seguridad Social, esta Memoria se ocupa de las iniciativas de protección e integración, en su caso, para los colectivos que a priori necesitan una especial y prioritaria atención social: la tercera edad, los discapacitados, el afectado por la situación de maternidad, la familia y, finalmente, el colectivo de inmigrantes.

3.1. Protección Social

Con todos sus avatares, dentro de la protección social, la Seguridad Social constituye el elemento imprescindible y objetivo

esencial de la sociedad de cualquier país, en la que se debe consolidar el concepto de solidaridad. Por ello, su consideración en esta Memoria, dentro del capítulo dedicado al bienestar social, no necesita mayor justificación, si no es para resaltar que los nuevos escenarios, como consecuencia de una economía cada vez más globalizada e interdependiente con efectos, sin duda, en el empleo y en la protección social, hacen cada vez más relevante y necesario el papel de la Seguridad Social como principal factor de cohesión que coadyuva al progreso económico.

La revisión del Pacto de Toledo en el año 2000

No puede olvidarse que la última Recomendación, la Decimoquinta del denominado Pacto de Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión del 6 de abril de 1995, proponía la creación de una Ponencia cada cinco años para estudiar el presente y el futuro del sistema de la Seguridad Social como garantía de la continuidad del mismo. De conformidad con este calendario, la citada Ponencia se constituirá en el año 2000, pareciendo lógico que en la misma se plantee en primer lugar, cuál ha sido la aplicación de las Recomendaciones con las que concluía el Pacto. En consecuencia, en el análisis que a continuación se realiza, aparecen frecuentes citas a tales Recomendaciones, como punto obligado de referencia, aportando materiales que permitan calibrar, en alguna medida, el grado de cumplimiento de aquél.

Antes de efectuar un rápido balance de las cifras más significativas que pongan de manifiesto la situación de la Seguridad Social, parece oportuno referirse al ámbito más amplio donde la misma se integra, el de la protección social, dado que tras un paréntesis de dos años sin disponer de datos actualizados y homogéneos para todos los países de la Unión Europea (UE), ha aparecido nueva información sobre el alcance de estos gastos, aunque el último año contemplado sea 1995, comprendiendo ya la totalidad de los países que componen la Unión.

Se completa este apartado con la perspectiva que ofrece la previsión social complementaria a la Seguridad Social, en indudable ascenso, y cuya figura más representativa, constituida por los planes y fondos de pensiones, va a disponer de una importante regulación con motivo de la inmediata aparición de las normas para la exteriorización de los compromisos por pensiones de las empresas a través de un Reglamento específico, modificándose, asimismo, el propio Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones.

3.1.1. **La nueva información sobre los gastos de protección social y su financiación**

Es evidente que la protección social en todos los países de la UE ha experimentado un gran desarrollo, tanto en cuanto al número de personas protegidas como en lo relativo a la acción protectora en sí, aunque de los datos disponibles parece deducirse la posibilidad de que haya alcanzado un máximo.

España, casi seis puntos por debajo de la media de la Unión Europea

Una medida del esfuerzo en protección social se obtiene a través del porcentaje que dichos gastos representan sobre el PIB. La última y reciente información[60], que hace referencia a 1995, muestra que la media para el conjunto de los quince países es del 28,4 por 100, oscilando entre el máximo en Suecia del 35,6 por 100, y el mínimo en Irlanda del 19,9 por 100 (cuadro III-29). España, con un 22,7 por 100 de los gastos de protección social sobre el PIB, queda a 5,7 puntos por debajo de la media, situación más distante que en 1994, en que estaba a 5,2 puntos, y que en 1993, a 4,3 puntos.

Además, disminuye la proporción sobre el PIB…

Tal evolución decreciente de España respecto al conjunto de los países de la UE, se corrobora al comprobar la disminución que va experimentando el porcentaje de los gastos de protección social sobre el PIB: 24,6 por 100 en 1993, 23,4 por 100 en 1994 y el indicado 22,7 por 100 en 1995, casi dos puntos menos en el trienio, sensiblemente más intensa que la media de los países de la UE (28,9 por 100, 28,6 por 100 y 28,4 por 100 en dichos años) que alcanzó sólo medio punto en el mismo periodo.

… debido al menor gasto por desempleo

Pero tal comportamiento en el caso español requiere una importante matización. Explica aquella tendencia la evolución de los gastos de protección por desempleo, que en 1993 representaban el 5,3 por 100 del PIB, pasando al 4,5 por 100 en 1994 y al 3,7 por 100 en 1995. Dado el paulatino descenso del paro experimentado en los

[60] Los datos son elaborados por Eurostat a partir de las aportaciones efectuadas por cada país, siguiendo una metodología común denominada "Sistema europeo de Estadísticas de Protección Social (SEEPROS), versión 1996". Esta nueva versión ha supuesto un importante cambio de metodología respecto a la anterior que databa de 1981, habiendo afectado a las series de datos publicados con anterioridad, de forma que sólo se dispone de los datos homogéneos de gastos de protección social para todos los países de la UE correspondientes a los años 1993, 1994 y 1995.

CUADRO III-29
GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LOS PAÍSES DE LA UE, 1990-1995
(Porcentaje del PIB)

Países	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bélgica	26,6	27,0	27,1	29,0	29,0	29,7
Dinamarca	30,3	31,6	32,1	33,5	35,1	34,3
Alemania	—	27,0	28,3	29,1	28,9	29,4
Grecia	—	—	—	20,8	20,8	21,0
España	20,6	21,9	23,0	24,6	23,4	22,7
Francia	27,7	28,4	29,3	31,0	30,6	30,6
Irlanda	19,1	20,2	20,8	20,9	20,3	19,9
Italia	24,1	24,6	25,8	26,0	25,8	24,6
Luxemburgo	23,5	24,6	24,4	25,2	24,7	25,3
Holanda	32,3	32,6	33,2	33,7	32,8	31,6
Austria	26,7	27,0	27,7	29,0	29,7	29,7
Portugal	15,5	16,8	18,7	21,0	21,0	20,7
Finlandia	25,5	30,4	34,4	35,6	34,7	32,8
Suecia	—	—	—	38,6	37,6	35,6
Reino Unido	23,0	25,2	27,3	28,4	28,0	27,7
UE	**—**	**—**	**—**	**28,9**	**28,6**	**28,4**

Fuente: MTAS, *Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social, Ejercicio 1999, Informe Económico Financiero.*

años posteriores hasta la actualidad, cabe esperar la continuación de la descendente marcha de los gastos de protección social sobre el PIB, pero, se insiste, debido a una paulatina mejora de la situación del empleo en España, aunque en términos meramente cuantitativos se traduzca en una cada vez mayor diferencia con la media europea.

En último lugar en los gastos en la función familia

En consecuencia, para que se mantuvieran, al menos, el total de gastos de protección social en la misma proporción sobre el PIB, se requeriría una mejora del resto o de alguna de las otras rúbricas que componen dichos gastos[61], sobre todo al considerar que en todas las funciones en que aquellos gastos se agrupan, España presenta valores inferiores a la media europea, salvo la ya expuesta del desempleo. Puede citarse como una de las mayores diferencias, la

[61] La distribución por funciones de los gastos de protección social según la metodología SEEPROS, es la siguiente: enfermedad, invalidez, vejez, supervivencia, familia, desempleo, alojamiento y exclusión social.

función "familia"[62], anclada en España en el 0,4 por 100 del PIB, muy por debajo del esfuerzo que dedican otros países, siendo el siguiente con menor gasto Italia con el 0,8 por 100 del PIB, doble que en España; la media para la UE está cinco veces por encima del caso español al situarse en el 2,1 por 100 del PIB. No obstante lo anterior, debe destacarse el mantenimiento del esfuerzo en el gasto de protección social, como se pone de manifiesto con un indicador muy representativo, la media de la tasa de sustitución de las pensiones respecto a los salarios reales, más alta en España que en la mayoría de los países.

En cambio, los gastos de funcionamiento son muy inferiores en España

Adicionalmente, un rasgo favorable que España presenta respecto al resto de los países en este análisis de la distribución y alcance de los gastos de protección social, son los gastos de funcionamiento. Frente a una media del 1,0 por 100 del PIB en la UE —siempre referido a 1995—, España alcanza el 0,6 por 100, cifra que sólo es mejorada por Suecia con el 0,5 por 100 del PIB.

Hay que resaltar, no obstante, que al estar dispensada la protección social en España por diferentes órganos, tanto públicos como privados, se está todavía completando la agregación de datos procedentes de las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, Entidades de Previsión Social y empresas e instituciones sin ánimo de lucro, por lo que el gasto por funciones podrá verse afectado en las cifras que provisionalmente se manejan, aunque previsiblemente no en forma significativa.

En unidades de paridad de poder de compra, España sólo supera a Portugal y a Grecia

Otro indicador importante del nivel de protección social existente en cada país en términos comparativos, es el gasto medio expresado no en unidades monetarias de cada país, sino en unidades homogéneas de igualdad de paridad de poder de compra en todos los países (cuadro III-30). El país con mayor gasto por habitante es Luxemburgo, que supera la media del conjunto de la UE en un 60 por 100, seguido de Dinamarca con un 32 por 100 y Suecia con un 25 por 100. Quedan por debajo de la media seis países, ocupando España el tercero de los últimos lugares al quedar un 38 por 100 por debajo de la media, superando sólo a Portugal y a Grecia.

[62] Se trata específicamente en el epígrafe 3.2.3. de este capítulo.

CUADRO III-30

GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL POR HABITANTE EN LA UE, 1990-1995

(Unidades de paridad de poder de compra)

Países	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bélgica	4.032	4.352	4.672	5.156	5.345	5.609
Dinamarca	4.318	4.849	5.020	5.470	6.223	6.391
Alemania	—	4.356	4.923	5.104	5.458	5.797
Grecia	—	—	—	2.022	2.136	2.284
España	2.221	2.578	2.765	3.002	2.905	3.000
Francia	4.374	4.782	5.065	5.266	5.374	5.524
Irlanda	1.999	2.284	2.497	2.646	2.876	3.165
Italia	3.685	4.048	4.358	4.348	4.513	4.490
Luxemburgo	5.155	5.867	6.503	7.173	7.476	7.719
Holanda	4.804	5.132	5.403	5.588	5.668	5.762
Austria	4.048	4.422	4.822	5.133	5.557	5.668
Portugal	1.392	1.628	1.826	2.085	2.262	2.312
Finlandia	3.546	3.990	4.345	4.685	4.865	5.037
Suecia	—	—	—	5.833	5.965	6.061
Reino Unido	3.422	3.729	4.215	4.383	4.565	4.543
UE	**—**	**—**	**—**	**4.515**	**4.699**	**4.832**

Fuente: MTAS, *Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social, Ejercicio 1999, Informe Económico Financiero.*

La cotización de los empleadores es la principal fuente de financiación

En cuanto a las fuentes de financiación de la protección social, la característica es la apreciable discrepancia que presentan los países que componen la UE (cuadro III-31). En siete países predomina la aportación pública, ocupando los puestos más relevantes Dinamarca, en la que supone el 71 por 100, e Irlanda con un 63 por 100; en seis países es la cotización de los empleadores la más importante, dándose en España la mayor participación con un 50 por 100 del total, seguida de Francia e Italia, ambas con el 49 por 100; sólo en un país, Holanda, la fuente de financiación más importante es la cotización de las personas protegidas, alcanzando el 46 por 100. Para el conjunto de la UE y como media, la fuente de financiación predominante es la cotización de los empleadores (39 por 100), seguida de las aportaciones públicas (32 por 100), las cotizaciones de las personas protegidas (24 por 100) y otros ingresos (5 por 100, fundamentalmente intereses de activos). España presenta este mismo orden, si bien con valores diferentes: 50 por 100, 30 por 100, 17 por 100 y 3 por 100, respectivamente.

CUADRO III-31
FINANCIACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LOS PAÍSES DE LA UE, 1995
(Distribución porcentual)

Países	Cotización de empleadores	Cotización de personas protegidas	Administración	Otros	Total
Bélgica	42,3	24,9	20,2	12,6	100,0
Dinamarca	9,5	13,9	71,0	5.6	100,0
Alemania	40,4	28,7	28,6	2,4	100,0
Grecia	—	—	—	—	—
España	50,2	17,4	29,6	2,8	100,0
Francia	49,4	27,4	21,1	2,0	100,0
Irlanda	22,3	14,1	62,8	0,8	100,0
Italia	49,0	17,8	29,8	3,4	100,0
Luxemburgo	25,3	23,4	46,1	5,1	100,0
Holanda	22,0	46,1	16,0	16,0	100,0
Austria	36,9	25,9	36,4	0,8	100,0
Portugal	30,0	18,9	39,4	11,7	100,0
Finlandia	35,2	13,6	44,7	6,4	100,0
Suecia	38,0	5,2	48,4	8,4	100,0
Reino Unido	25,5	13,9	49,5	11,1	100,0
UE	**39,2**	**23,7**	**31,9**	**5,2**	**100,0**

Fuente: MTAS, *Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social, Ejercicio 1999, Informe Económico Financiero.*

Pero va perdiendo importancia

Cuestión a destacar en España es que las cotizaciones de los empleadores —elemento indirecto de la remuneración de los asalariados—, según la nueva información de la metodología SEEPROS, van perdiendo importancia relativa en relación al PIB desde 1993 en que representó el 12,6 por 100, pasando al 12,4 por 100 en 1994 y al 11,4 por 100 en 1995; la media de la UE fue del 12,0 por 100 en 1993 y del 11,6 por 100 en 1994 y 1995. Por su parte, las cotizaciones de las personas protegidas se han mantenido en valores bastante estabilizados respecto del PIB (4,2 por 100 en 1993, 4,4 por 100 en 1994 y 4,0 por 100 en 1995), bastante por debajo de la media en la UE (6,9 por 100 en 1993 y 7,0 por 100 en 1994 y 1995). La financiación pública de la protección social en España, según esta metodología internacional, alcanzó en 1993 el 7,7 por 100 del PIB, descendiendo un punto en 1994 y repitiéndose la cifra en 1995 al situarse en ambos años en el 6,7 por 100; la media en los países de

la UE de estas aportaciones fue del 9,5 por 100, 9,8 por 100 y 9,4 por 100, sobre el PIB, en cada uno de los citados años.

3.1.2. **La Seguridad Social: un balance**

Dentro del objetivo de reducción del déficit público

Evidentemente, el objetivo básico de la Seguridad Social es dar cumplimiento al mandato constitucional de asegurar la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad (art. 41 de la Constitución Española). Pero, además, no puede dejar de considerarse el marco de la política económica en que se encuadra, concretamente el cumplimiento del programa de estabilidad y de reducción del déficit público, que en el ámbito de la Seguridad Social era alcanzar el 0,16 por 100 del PIB en 1998 y el 0,10 por 100 en 1999. A tales compromisos hay que añadir los derivados del cumplimiento del Pacto de Toledo, cuya Recomendación Primera, ciertamente la más significativa a la hora de garantizar los recursos futuros del sistema, era avanzar en la separación y clarificación de las fuentes financieras, de lo que se ha ocupado también la Ley 24/1997, de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social, lo que implica crecientes aportaciones del Estado para financiar las prestaciones no contributivas, la sanidad, los servicios sociales y las prestaciones familiares.

a) Paulatina modificación de la estructura financiera

Descenso relativo de las cotizaciones sociales

El análisis de la evolución de los recursos con que cuenta el sistema de la Seguridad Social en España, conduce a contrastar la paulatina modificación de la estructura financiera, que comenzó en la década de los años ochenta, cuando empezaron a disminuir en términos relativos las cotizaciones sociales con el consiguiente aumento de las aportaciones del Estado, y que se acentuó a partir de 1989 como consecuencia de la universalización de la asistencia sanitaria. En 1979 las primeras venían a representar el 90 por 100 del total de los recursos, las segundas el 6 por 100 y otros ingresos el 4 por 100 restante. El presupuesto para 1999, cifra las cotizaciones sociales en el 65 por 100, las transferencias del Estado en el 32 por 100, dejando un 3 por 100 para el resto de ingresos. Por consiguiente, en veinte años las cuotas han disminuido en 25 puntos, contrarrestadas con el aumento, aproximadamente del mismo tenor, de las transferencias corrientes, sin contar las transferencias de capital que son también aportación del Estado.

Crecimiento constante en valores absolutos

Tal disminución relativa de las cotizaciones sociales no implica descenso en sus valores absolutos. Concretamente, su aportación a los recursos de la Seguridad Social en los últimos años presenta unas cifras que recogen un crecimiento casi constante: 7,0 billones de pesetas en 1995, 7,5 billones de pesetas en 1996 y 8,0 billones de pesetas en 1997 con presupuestos liquidados, ascendiendo el presupuesto a 8,4 billones de pesetas en 1998 y 8,9 billones de pesetas en 1999. Estos ascensos son fruto principal del aumento del número de cotizaciones en razón de una mayor afiliación por la mejora del empleo y, previsiblemente, una cierta afloración de la denominada "economía sumergida" y del también aumento de las bases de cotización por la continuación de la política de crecimiento de las mismas en los regímenes especiales, fundamentalmente el de autónomos, así como a la homologación de las bases máximas de cotización del régimen general, aparte, como es natural, del incremento de los salarios en términos nominales, tanto por el incremento retributivo en sí como por la influencia de los deslizamientos.

Creciente importancia de las transferencias del Estado

La segunda fuente en importancia, las transferencias corrientes efectuadas por el Estado, como ya se ha indicado, van representando cada vez cifras superiores: 3,2 billones de pesetas en 1995, 3,5 billones de pesetas en 1996 y 3,7 billones de pesetas en 1997, siendo los presupuestos para 1998 de 4,0 billones de pesetas y 4,3 billones de pesetas en 1999. En esta última cantidad se incluye la aportación del Estado para que por primera vez el INSALUD no se financie con cotizaciones sociales, sino con dichas transferencias y con otros ingresos.

El endeudamiento a través de pasivos financieros

Además de las cotizaciones sociales y de las transferencias, existen en el sistema de la Seguridad Social otros recursos[63] entre los que destacan los pasivos financieros, constituidos por préstamos a diez años sin intereses provenientes del Estado para completar la cobertura de las obligaciones previstas y consolidar el presupuesto de ingresos. Estas cantidades, que se vienen incorporando desde 1994, alcanzaron su máximo en 1997 en que el Estado, además del pasivo presupuestado, agotó la totalidad de un crédito de disposición por importe de 350.000 millones de pesetas que hizo elevar a

[63] Tasas y otros ingresos, ingresos patrimoniales, enajenación de inversiones reales, transferencias de capital, activos financieros y pasivos financieros.

más de 500.000 millones la liquidación definitiva de esta partida. En 1998, el Estado ha vuelto a utilizar un crédito de disposición similar, de idéntica cuantía y naturaleza, al del año anterior, además del crédito del pasivo financiero. En su conjunto, según datos de los Presupuestos de la Seguridad Social para 1998, la suma de estos préstamos asciende a 2,4 billones de pesetas, que la Seguridad Social tiene la obligación de devolver.

En el momento actual, las aportaciones públicas financian la asistencia sanitaria prestada por el INSALUD, las pensiones no contributivas, incluidas las prestaciones por hijos a cargo no contributivas, e inapreciablemente los complementos a mínimos de pensión (no llega al 3 por 100 del gasto en este concepto, cuando en 1995 llegó a significar el 41 por 100), que hasta que se establezca definitivamente la naturaleza de estos complementos, son financiados en cada ejercicio económico según se determine por la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Separación definitiva de las fuentes de financiación antes del 2000

Puede concluirse, pues, con la contrastación del avance en el proceso de separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social, cuyo compromiso en el Pacto de Toledo era "... su culminación efectiva en el menor plazo posible, quedando claramente delimitados, dentro del modelo de protección, el sistema contributivo y no contributivo" y que la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social, concretó a través de la inclusión de una disposición adicional en la Ley General de la Seguridad Social, recogiendo que se llevaría a cabo, de modo paulatino, antes del ejercicio económico del año 2000.

b) Los objetivos básicos de protección y su alcance

Como ya se ha indicado, el objetivo genérico de la Seguridad Social no puede ser otro que dar cobertura a las obligaciones previstas y que según la clasificación funcional de gastos, se refieren, básicamente, a las prestaciones económicas, a la asistencia sanitaria y a los servicios sociales. Pero existen también otros objetivos básicos y específicos que la Seguridad Social ha ido adquiriendo legalmente. En este sentido, destacan el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, el incremento de la cobertura de la asistencia sanitaria de acuerdo con la evolución prevista del PIB a

fin de mantener su grado de participación en éste, y la lucha contra el fraude, orientada tanto a conseguir una correcta y oportuna liquidación de las cuotas devengadas, como a evitar una utilización indebida de la protección, lo que ha conducido a una atención especial en el control del gasto en las prestaciones por incapacidad temporal y en las percepciones por complementos a mínimos.

Cerca de 14 billones de pesetas de gastos

El conjunto de gastos a los que la Seguridad Social tiene previsto hacer frente en 1999 es del orden de 13,6 billones de pesetas, un 5,7 por 100 más que en 1998, crecimiento del mismo tenor estimado para el PIB en términos nominales. Sobre esta magnitud, los gastos de la Seguridad Social significan el 15,6 por 100, proporción que se mantiene alrededor del 15-16 por 100 desde 1992.

Se siguen acumulando déficits anuales, aunque cada vez son más bajos

Si bien el presupuesto se presenta equilibrado, según se mencionó al comienzo de este apartado, se prevé para 1999 un déficit en términos presupuestarios equivalente al 0,10 por 100 del PIB, que de cumplirse mejorará el resultado de 1998, cuya liquidación provisional es del 0,15 por 100 del PIB. Se pretende así continuar con el control del déficit del sistema de la Seguridad Social en los últimos años, que en 1995 representó el 0,72 por 100 del PIB[64]. El déficit acumulado en el periodo 1995-1999, puede calcularse en 1,35 billones de pesetas, sin incluir, de momento, los préstamos sin intereses del Estado que, desde 1992 a 1998 alcanzan 2,78 billones de pesetas.

Se mantiene la estructura de los gastos sociales

También la distribución de los gastos de la Seguridad Social presenta pocas variaciones en los últimos años, pudiendo decirse que se mantiene un 66 por 100 para prestaciones económicas, un 30 por 100 para asistencia sanitaria, un 2 por 100 para servicios sociales[65] y otro 2 por 100 para el resto de gastos[66]. Se deduce por

[64] Según información del MTAS, el déficit de la Seguridad Social en porcentajes sobre el PIB, en términos de contabilidad nacional según indica el Sistema Europeo de Cuentas, ha sido en los últimos años el siguiente: 1995, 0,72 por 100; 1996, 0,62 por 100; 1997, 0,23 por 100; 1998, 0,15 por 100.

[65] Gestionados por el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales en el ámbito territorial en que existe gestión directa y por las Comunidades Autónomas por los servicios transferidos, estos gastos van dirigidos a proteger a personas con discapacidad y a atender a personas mayores, inmigrantes y refugiados, añadiéndose unas prestaciones de carácter generalista que tienen como finalidad una atención desinstitucionalizada que ofrezca a los beneficiarios nuevos cauces y alternativas a su problemática que no supongan un desarraigo de su entorno habitual.

[66] Tesorería, informática, otros servicios y activos y pasivos financieros.

tanto, la importancia de las prestaciones económicas, siendo dentro de éstas las pensiones las que conforman el mayor volumen de gastos. Concretamente, de los prácticamente 9,0 billones de pesetas destinados a prestaciones económicas en 1999 (8,5 billones de ptas. en 1998), van a pensiones 8,2 billones de pesetas (7,7 billones de ptas. en 1998) significando, por tanto, las pensiones en los dos últimos años, el 91 por 100 del total de las prestaciones económicas de la Seguridad Social, conservando así una ligera tendencia creciente.

Cobertura de las cotizaciones sociales

A tenor de los compromisos adquiridos en el ámbito de la Seguridad Social que ya han sido expuestos y, especialmente, el referente a la separación de las fuentes de financiación, es de destacar que las cotizaciones sociales dan cobertura a las prestaciones económicas contributivas incluidos los complementos a mínimos, cuyo carácter fue definido como prestación de naturaleza no contributiva en la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, y por consiguiente, deben pasar a ser financiados íntegramente mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social. Puede, pues, mantenerse que el sistema de la Seguridad Social presenta un margen para la constitución de reservas que atenúen los efectos de los ciclos económicos a tenor de lo establecido en la Recomendación Segunda del Pacto de Toledo y que, hasta la fecha, no ha tenido virtualidad, o en su caso, para la reducción de las cotizaciones sociales en los términos de la Recomendación Octava[67].

La mencionada tendencia creciente del gasto en pensiones, responde tanto a la evolución demográfica como a la revalorización anual y a la ganancia adicional por el menor crecimiento de la inflación real sobre la prevista experimentada en 1996, 1997 y 1998, al efecto sustitución de las pensiones y a las mejoras en la acción protectora de las pensiones de viudedad y orfandad.

---

[67] Recomendación Octava: *"Evolución de las Cotizaciones". La Ponencia hace suya las recomendaciones contenidas en el "Libro Blanco de Delors", relativas a la reducción de las cotizaciones sociales, como elemento dinamizador del empleo, con prioridad en los trabajos de baja cualificación y en los sectores más intensivos en mano de obra. En esta línea, la Ponencia estima que la aplicación de esas recomendaciones requiere que quede condicionada al mantenimiento del equilibrio financiero del sistema contributivo y que no suponga dificultades adicionales al equilibrio de las cuentas públicas.*

Consolidación de la revalorización de las pensiones

En materia de revalorización automática, se ha ido más allá del criterio de la Recomendación Undécima del Pacto de Toledo puesto que, definitivamente, por norma legal se consolida aunque el IPC real resulte inferior al calculado que se tuvo en cuenta para efectuar la revalorización[68].

Mejora de la viudedad y la orfandad

Respecto a las pensiones de viudedad, se continúa con la equiparación de las mínimas de beneficiarios menores de 60 años con cargas familiares, a la de los viudos y viudas entre 60 y 64 años; por otra parte, se ha posibilitado el acceso a estas pensiones aunque el causante de la misma en el momento de su fallecimiento no se encontrara en situación de alta o asimilada, siempre que hubiera completado un periodo mínimo de cotización de 15 años, siendo también de aplicación esta norma a las prestaciones en favor de familiares[69]. Por lo que se refiere a la orfandad, se ha ampliado la edad máxima de percepción de esta pensión hasta los 21 años o hasta los 23 en caso de orfandad absoluta; igualmente, se ha establecido la compatibilidad de las pensiones de orfandad de los mayores de 18 años, con retribuciones inferiores al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, y el acceso a la pensión, aunque el causante de la misma no se encontrara en situación de alta o asimilada en el momento del fallecimiento. Estas medidas tienden a reforzar el principio de solidaridad y de garantía de suficiencia en la línea propuesta en la Recomendación Duodécima del Pacto de Toledo.

Acercamiento de las bases de cotización a los salarios reales

El proceso de destope de las bases de cotización correspondientes a los grupos 5 al 11, iniciado en 1997, ha continuado en un progreso que ha de concluir en el año 2002, de forma que para 1999 se han incrementado el 7,2 por 100 (frente al 1,8 por 100 general). Aunque con obvia repercusión en la cotización, básicamente está dirigido a la mejora de las prestaciones causadas por los trabajadores, acercándose de esta forma al salario al que deben sustituir y permitiendo la cotización por salarios reales. Se actúa así en la dirección de la Recomendación Tercera del Pacto de Toledo, que

[68] La Ley de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social 50/1998, de 30 de diciembre, derogó el punto 1.3. del artículo 48 de la Ley General de Seguridad Social.

[69] Modificaciones introducidas en materia de Seguridad Social en la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

específicamente recogía que las bases de cotización deberán coincidir en todos los grupos plenamente con los salarios reales, con aplicación gradual de un único tope máximo de cotización para todas las categorías laborales, que fija el techo de aseguramiento del sistema público de protección.

Informe del Consejo sobre la economía sumergida

Una última consideración en este apartado dedicado a los objetivos básicos del sistema de la Seguridad Social, sobre todo a la luz del Pacto de Toledo, es la mejora de los mecanismos de recaudación y la lucha contra la economía irregular, permitiendo que aflore el empleo oculto existente (Recomendación Quinta). El tratamiento de esta cuestión ha sido desarrollado ampliamente por este Consejo a través de un Informe de iniciativa propia[70], que tras un análisis de lo que se entiende por economía sumergida, sus efectos, las razones de su existencia y la cuantificación y perfiles del fenómeno, concluía con unas propuestas concretas de actuación en distintos ámbitos: medidas administrativas, fiscales, relativas al mercado de trabajo y a la legislación social, en materia de Seguridad Social y, finalmente, en materia de información y concienciación de los ciudadanos.

c) Características de la población pensionista

Tanto en razón a su volumen de gastos como por la singuralidad y perspectiva del colectivo afectado, merecen una consideración especial las características que presentan las pensiones contributivas, 97 por 100 del total de pensiones, dado que, además, las pensiones no contributivas son objeto de tratamiento en los apartados de este capítulo que se dedican a las iniciativas de integración de colectivos específicos. En tal sentido, a continuación se contemplan cuestiones relativas al número de pensiones, su estructura, la pensión media y su composición.

1) Número de pensiones y de pensionistas

A 31 de diciembre de 1988, el número de pensiones contributivas en vigor era de 5,9 millones y diez años más tarde, en 1998, se

[70] Informe sobre "La Economía Sumergida en relación a la Quinta Recomendación del Pacto de Toledo", aprobado en la sesión del Pleno celebrado el 21 de abril de 1999.

estima en 7,5 millones, esto es, un 27 por 100 más, presentando la serie histórica una ininterrumpida evolución creciente que tiende a moderarse; si la media de crecimiento anual en la última década resulta del 2,75 por 100, en 1997, último año con datos definitivos, el aumento interanual fue del 1,96 por 100, previéndose un 1,83 por 100 en 1998 y un 1,80 por 100 en 1999[71].

Se recuerda que, por la posibilidad de concurrencia de pensiones en una misma persona, situación frecuente en el caso de la viudedad, el número de perceptores es inferior. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales calcula que el 1 de enero de 1998 había 433.395 pensionistas perceptores de más de una pensión de la Seguridad Social.

Se espera que mejore la relación cotizantes/ pensiones

Es relevante la relación entre el número de cotizantes (incluye desempleados) y el número de pensiones. Tras una marcha descendente iniciada en 1991 hasta 1997 en que dicha relación pasó de 2,24 a 1,98, se prevé una recuperación en los años 1998 y 1999, concretamente alcanzar 2,02 y 2,06 respectivamente, circunstancia ésta que, de ratificarse, mejorará una perspectiva hasta la fecha muy preocupante. Este cambio de tendencia es debido al comportamiento del régimen general y del régimen de autónomos, en los que la mencionada relación entre cotizantes y pensiones supera claramente la media de todo el sistema al situarse en 1998, según estimación, en 2,52 y 2,84 en cada caso. El resto de sistemas de la Seguridad Social alcanzan valores inferiores a la unidad[72], especialmente significativo en el régimen especial agrario, esto es, menos cotizantes que pensiones, con la característica añadida de una constante disminución a lo largo de los años, lo que pone de manifiesto la inviabilidad económica de dichos sistemas. Se recuerda al respecto que el Pacto de Toledo recoge en su Recomendación Cuarta la modificación en lo posible de la financiación de los regímenes especiales, bajo el criterio de que, a igualdad de acción protectora, debe ser también semejante la aportación contributiva. El mencionado Pacto, en su Recomendación Sexta, ante el reconocimiento de las disfunciones

[71] A partir de 1996, se produce un aumento del número de pensiones de orfandad y favor familiares al pasar a considerar los perceptores individualmente en lugar de agregados por familia.

[72] El MTAS estima para 1998 una relación entre cotizantes y pensiones de 0,77 en el régimen del mar, 0,66 en hogar, 0,65 en agrario y 0,29 en carbón.

en cada uno de los regímenes especiales que se apartan de los fines para los que fueron creados, proponía la reducción gradual del número de regímenes, de manera que a medio o largo plazo todos los trabajadores quedaran encuadrados bien en el régimen por cuenta ajena o por cuenta propia. Por su parte, en la Ley de Consolidación y Racionalización del sistema de la Seguridad Social, el Gobierno adquirió el compromiso, en el plazo de ocho meses desde su entrada en vigor, de presentar ante la Comisión de Política Social y Empleo del Congreso de los Diputados, un estudio técnico y económico sobre el régimen especial de los trabajadores autónomos, que contemplara la mejora de las prestaciones y su aproximación a las del régimen general, así como la posible inclusión en su ámbito de aplicación, de quienes trabajasen al cuidado de su propio hogar y no estuvieran amparados por otras prestaciones contributivas.

2) Estructura de la población pensionista

Como rasgos básicos de la estructura de la población pensionista, se pueden destacar los siguientes:

- La distribución del número de pensiones por clases es: 59 por 100 de jubilación, 26 por 100 de viudedad, 11 por 100 de incapacidad, 3 por 100 de orfandad y 1 por 100 de familiares.

- Por regímenes, el general engloba el 54 por 100 del total de pensiones, seguido del agrario con el 21 por 100 y autónomos con el 11 por 100. El resto de regímenes (hogar, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, mar, carbón y SOVI) representan el 14 por 100 de las pensiones.

- Hay más hombres pensionistas (51,3 por 100) que mujeres (48,7 por 100). Mientras que en los primeros predomina la pensión de jubilación (78 por 100), seguida de la de incapacidad (15 por 100), en las mujeres la pensión más frecuente es la de viudedad (50 por 100), ocupando la jubilación el segundo lugar (40 por 100).

- El grueso de pensionistas es mayor de 70 años (56 por 100), siendo la proporción más alta en las mujeres (63 por 100) que en los hombres (49 por 100). Menores de 65 años son el 23

por 100 de los pensionistas, abundando más entre los hombres (27 por 100) que entre las mujeres (20 por 100).

- El porcentaje de trabajadores menores de 65 años que acceden a la pensión de jubilación en el régimen general, ha sido en 1998 del 68 por 100, frente al 32 por 100 que se dan de alta con edad igual o superior a 65 años. La edad media de las altas en jubilación es de 62 años en el régimen general y de 63 años en el conjunto del sistema.

- Se dan de alta en la pensión de incapacidad permanente mayoritariamente trabajadores con edad comprendida entre 55 y 59 años (22 por 100), seguidos por los que se encuentran en el tramo de 50 a 54 años (18 por 100) y de 60 a 64 años (17 por 100). La edad media de las altas en esta pensión es de 50 años. De conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 1647/1997, las pensiones de incapacidad permanente se convierten en pensiones de jubilación a partir de alcanzar la edad de 65 años.

3) Pensión media

El importe de la pensión media en 1998 es de 72.600 pesetas mensuales, que supera al salario mínimo interprofesional vigente durante dicho año (68.040 ptas.) en un 6,7 por 100. Aquella cifra supone un aumento respecto a la del año anterior del 3,7 por 100. Tal crecimiento responde a la revalorización anual automática según la variación esperada del IPC y a lo que se conoce con la denominación de "efecto de sustitución" como consecuencia, fundamentalmente, de la renovación de los censos de pensionistas, puesto que los que causan baja lo hacen con pensiones de menor cuantía que las correspondientes a las altas. Influye también la elevación adicional de las pensiones para alcanzar la cuantía mínima, los importes mínimos reconocidos a quienes tienen menos de 65 años, cuya cuantía se incrementa al cumplir dicha edad, y las modificaciones derivadas de las revisiones en el grado de incapacidad temporal.

A estas cuestiones técnicas, se añaden las medidas legislativas adoptadas que afectan a las cuantías de las pensiones y que prolongarán su incidencia en 1999. Destacan entre dichas medidas la

modificación de la base reguladora de la pensión de jubilación, la modificación de la escala del porcentaje aplicable por años cotizados, la igualación a la cuantía de la pensión mínima de 60 a 64 años para las viudas menores de 60 años con cargas familiares, y la ampliación de la edad límite para cobrar la pensión de orfandad.

La cifra de la pensión media se separa notoriamente según clase o régimen. En jubilación el importe en 1998 alcanza las 82.800 pesetas mensuales, 82.200 en incapacidad permanente, 51.200 en viudedad, 37.400 en la pensión a favor de familiares y 30.900 en orfandad. Por regímenes, la cifra de pensión media más alta se da en carbón con 128.100 pesetas mensuales, y la más baja en hogar con 51.100 pesetas[73].

4) Composición de las pensiones: la garantía de mínimos

Pero en la composición de las pensiones entra en juego también el complemento para garantía de mínimos, cuya importancia se pone de manifiesto al considerar que el 25,8 por 100 de las nuevas altas en pensión tienen tal garantía. Esta proporción es diferente según clase de pensión, siendo del 40,0 por 100 en viudedad, 25,7 por 100 en jubilación y 1,9 por 100 en incapacidad. Tal disparidad se advierte también por regímenes; así, el número de altas de pensiones que perciben complementos por mínimos es el 53,4 por 100 en el régimen de empleados del hogar, el 44,3 por 100 en el agrario por cuenta ajena, el 41,9 por 100 en el agrario por cuenta propia y el 35,1 por 100 en el de autónomos, mientras que en el régimen general es del 21,0 por 100.

Una característica a resaltar es la disminución del número de altas que causa la pensión con garantía de mínimo. Si como se ha visto, en 1998 la cifra estimada es un 25,8 por 100, en 1997 fue del 26,1 por 100, 27,9 por 100 en 1996, 28,6 por 100 en 1995 y 30,3 por 100 en 1994.

También se pone de manifiesto la relevancia del complemento de mínimos al considerar las pensiones en vigor. En 1998, el 33 por 100 de las pensiones en vigor perciben complemento a mínimo, pero, a título de referencia, en 1988 tal porcentaje era del 38

[73] En el SOVI la pensión media en 1998 es de 33.700 pesetas.

por 100, y en 1983 del 48 por 100. Finalmente, también como reflejo de la importancia de los complementos a mínimo, puede destacarse que el importe mensual pagado por este concepto en 1998 representa el 8 por 100 del importe de la nómina de pensiones.

3.1.3. **La previsión social complementaria: el estado de la cuestión**

En la Memoria del pasado año se trató en profundidad la previsión social complementaria, externa al sistema de la Seguridad Social y, en particular, los planes y fondos de pensiones como figura más representativa y de mayor alcance, así como la específica problemática de la exteriorización de los compromisos por pensiones asumidos por las empresas. Como continuación, se abordan en este apartado las peculiaridades que ha presentado el año 1998 y su perspectiva inmediata, anticipando que viene protagonizado por la aparición del Reglamento que desarrolla la mencionada exteriorización, y por las modificaciones que se efectúan en el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones para adecuarlo a los cambios legislativos producidos, para desarrollar otras cuestiones requeridas para la instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas o por otras razones de urgencia.

Con tal finalidad, en primer lugar se hace una exposición esquemática de la evolución de los planes y fondos de pensiones desde una perspectiva eminentemente cuantitativa, lo que permite calibrar su alcance, para pasar después a analizar las novedades legales producidas en 1998, regulación que experimentará importantes avances en 1999.

a) Evolución de los planes y fondos de pensiones

A 31 de diciembre de 1998, el patrimonio en fondos de pensiones alcanzó 4,5 billones de pesetas, equivalente a más del 5 por 100 del PIB, suponiendo un incremento respecto a la cifra en la misma fecha del año anterior del 24 por 100. El número de partícipes, también a 31 de diciembre, ascendió a 3,3 millones, lo que supone el 25 por 100 de la población ocupada en el cuarto trimestre, presentando un incremento en relación al pasado año del 23 por 100. A pesar de ello, la cifra española queda bastante lejana de la

mayoría de los países del entorno, donde la población ocupada cubierta por planes de pensiones suele superar el 50 por 100.

El sistema individual, el más importante

La diferencia cuantitativa entre los tres sistemas existentes se advierte en el cuadro III-32. Siempre referido a 31 de diciembre de 1998, en el individual se agrupan 3,0 millones de partícipes (88 por 100 del total) con un patrimonio de 2,7 billones de pesetas (60 por 100 del total); en el sistema de empleo hay algo más de 300.000 partícipes (10 por 100 del total) alcanzando su patrimonio 1,7 billones de pesetas (37 por 100 del total); finalmente, en el sistema asociado, muy lejos de los anteriores, se encuentran 76.500 partícipes (2 por 100 del total) con un patrimonio de 127.600 millones de pesetas (3 por 100 del total). También se advierte una tendencia creciente, sobre todo en el sistema individual y menor en el asociado, que viene indudablemente influenciada por el mayor calado en la población de la conveniencia de complementar las pensiones de jubilación a través de planes y fondos de pensiones y, si bien en un principio ello pudo responder principalmente a razones fiscales, en estos momentos éstas han perdido peso en favor del concepto ahorro-previsión.

Alta rentabilidad

Efectivamente, su rentabilidad es muy significativa. En los últimos 12 meses la rentabilidad media ponderada para el conjunto de planes asciende al 11,7 por 100, ocho veces más que la tasa de inflación. La estructura de la cartera de los fondos tiene que ver con la mencionada rentabilidad; a 31 de diciembre de 1998 se desglosa en un 62 por 100 en renta fija (53 por 100 en cartera interior y 9 por 100 en exterior), 22 por 100 en renta variable, 10 por 100 en tesorería y 6 por 100 en otros activos. Esta cartera, que está cambiando progresivamente en los últimos ejercicios, adquiriendo cada vez más peso la inversión en renta variable en detrimento de la renta fija, tiene que ver con los comportamientos de los mercados, por lo que el impacto de la crisis financiera a partir de agosto de 1998 puede recortar, al menos coyunturalmente, las rentabilidades hasta ahora obtenidas.

b) Los avances legislativos de 1998 y las perspectivas en 1999

El marco normativo de los sistemas complementarios al margen de la Seguridad Social se expuso con detenimiento en la Memoria del pasado año. Venía constituido por la Ley 8/1987, de 8 de junio, de Planes y Fondos de Pensiones, desarrollada regla-

CUADRO III-32

PARTÍCIPES Y PATRIMONIO DE LOS FONDOS DE PENSIONES, 1989-1998

Situación a 31 de diciembre	Partícipes (miles)				Patrimonio (miles de millones de pesetas)			
	Individual	Empleo	Asociado	Total	Individual	Empleo	Asociado	Total
1989	317,8	–	–	317,8	85,1	–	–	85,1
1990	530,6	81,4	16,0	627,0	170,1	348,9	15,9	534,8
1991	710,7	110,3	21,3	842,3	289,6	503,3	22,8	813,7
1992	875,0	116,4	26,4	1.017,8	426,1	505,4	29,9	961,4
1993	1.066,9	146,8	62,8	1.276,5	629,9	575,0	42,0	1.246,9
1994	1.301,7	157,3	67,8	1.526,8	788,7	666,7	50,7	1.506,1
1995	1.490,2	234,7	71,2	1.796,1	1.049,3	1.020,9	63,3	2.133,5
1996	1.831,8	267,2	72,7	2.178,7	1.512,7	1.305,0	84,3	2.902,0
1997	2.352,2	292,1	76,5	2.730,8	2.045,2	1.494,7	105,6	3.645,5
1998	2.953,7	316,4	76,5	3.346,6	2.713,8	1.677,8	127,6	4.519,2

Fuente: INVERCO.

mentariamente por el Real Decreto 1307/1988, de 30 de septiembre, por la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados —necesidad imperiosa de Reglamento, lo cual todavía no se había producido—, por las modificaciones incorporadas en la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, y por las propuestas de la Proposición no de Ley aprobada en el Pleno del Congreso de los Diputados del 10 de febrero de 1998, en desarrollo de la Recomendación Decimocuarta del Pacto de Toledo[74] que, al contrario de lo que sucedió en este Pacto, no contó con el total apoyo parlamentario, aprobándose por mayoría.

Obligación de exteriorizar los compromisos por pensiones

Como cuestión básica de la regulación existente, se destacó en la anterior Memoria que la Ley 8/1987 y su Reglamento, a efectos de la protección de los intereses de los trabajadores por compromisos de pensiones asumidos por las empresas, permitían bien establecer un aseguramiento con entidades adecuadas, o constituir reservas patrimoniales suficientes en el propio seno de la empresa. Debido a la discrepancia de esta legislación con la Directiva Comunitaria 80/987/CEE, cuya finalidad básica es la protección de los intereses de los trabajadores cuando se produce una situación de insolvencia del empresario, la Ley 30/1995 obligó a que cualquier compromiso por pensiones asumido por el empresario, incluyendo las prestaciones causadas, debería instrumentarse, desde el momento en que se iniciara el devengo de su coste, mediante contratos de seguro o a través de la formalización de un plan de pensiones del sistema de empleo o de ambos; también estableció un plazo de tres años desde la entrada en vigor de la Ley para que las empresas procedieran a la exteriorización de sus compromisos internos, contemplando a tal fin un régimen transitorio de acomodación.

---

[74] Recomendación Decimocuarta: "*Sistema Complementario. El sistema público de la 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. Por ello se recomienda abordar la ordenación de la previsión social complementaria, potenciándola como elemento de consolidación del modelo de protección social configurado en el artículo 41 de la Constitución. Asimismo, se propone la actualización y mejora de los actuales incentivos fiscales dirigidos a la promoción de dicho sistema complementario, con especial atención a los sistemas colectivos. En su regulación debe tenerse en cuenta también que estos mecanismos constituyen una importante fuente de ahorro a largo plazo, tanto individual como colectivo*".

El plazo finalizaba el 10 de mayo de 1999

La Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado, además de ratificar que los compromisos por pensiones habrían de estar exteriorizados y formalizados antes del 10 de mayo de 1999 como estableció la Ley 30/1995, introdujo diversas modificaciones en la regulación existente. Entre ellas, elevó el límite de aportación anual (1.100.000 ptas.) con la posibilidad de que reglamentariamente se establecieran cuantías superiores para los trabajadores de edad avanzada, modificó el régimen fiscal y otorgó liquidez a los planes de pensiones al poder hacerse efectivos los derechos consolidados en casos de enfermedad grave o desempleo de larga duración según se determinara reglamentariamente[75].

Por su parte, la Proposición no de Ley sobre los sistemas complementarios de previsión social, con el objetivo de la necesaria reforma de tales sistemas y tras precisar cuál debía ser el modelo óptimo, formuló 19 propuestas sobre las que procedería articular tal reforma[76].

En 1998 se han producido novedades...

Durante 1998 ha habido novedades normativas significativas en materia de planes y fondos de pensiones, habiéndose producido una gran actividad en la redacción de los temas reglamentarios pendientes que se han visto concretados en un proyecto de Real Decreto dado a conocer en abril de 1999, según se comentará más adelante.

... sobre todo en materia fiscal

Entre las novedades de 1998 cabe destacar la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias, que ha introducido la equiparación fiscal entre las mutualidades y los planes de pensiones a efectos de la exteriorización de los compromisos por pensiones de las empresas, así como la extensión del mismo tratamiento fiscal para los seguros del personal pasivo de las empresas. Además, entre otras cuestiones, establece un nuevo régimen fiscal de las prestaciones y posibilita una solución a las situaciones planteadas con las aportaciones realizadas a planes de pensiones por jubilados e incapacitados después de producirse el hecho que legalmente les convierta en beneficiarios. Dentro del tema fiscal, la percepción de las prestaciones en

---

[75] Para más detalle, ver CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 1997*, págs. 634 y 635.

[76] Para más detalle, ver CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 1997*, págs. 635 a 639.

forma de capital deja de tener la consideración de renta irregular y pasa a ser rendimiento del trabajo que se integrará en la base del año que se perciba; esta percepción tiene una reducción del 40 por 100, tanto si se percibe por un beneficiario inválido como por un jubilado, si bien con relación a este último será necesario que hayan transcurrido más de dos años desde la primera aportación; en todo caso, la percepción de las cantidades percibidas en forma de renta y la percibida, reducida, en forma de capital, tendrán una reducción mínima de 375.000 pesetas anuales. Además, esta Ley 40/1998, a través de una disposición adicional, ha creado una tipología especial de plan de pensiones para personas con minusvalías igual o superior al 65 por 100 que ha sido desarrollado en el Real Decreto 215/1999.

Se prorroga el plazo para exteriorizar

También la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, en lo que afecta a planes y fondos de pensiones, ha introducido modificaciones; entre ellas la prórroga hasta el 1 de enero del año 2001, para que las empresas con compromisos por pensiones los puedan exteriorizar, la supresión de la necesidad de informe actuarial en la promoción de planes y el derecho de rescate de los compromisos por pensiones formalizados a través de pólizas de seguros.

Se regula la liquidez

En esta significativa actividad[77], cabe mencionar la sobrevenida en 1999 a través del Real Decreto 215/1999, de 5 de febrero, por el que se desarrolla el régimen jurídico de los supuestos de enfermedad grave y paro de larga duración que permiten la efectividad de los derechos consolidados. En el mismo, se recoge la necesidad de que estén contemplados tales supuestos en las especificaciones del plan de pensiones correspondiente; se define la enfermedad grave —tanto dolencia física como psíquica— que puede ser no sólo del partícipe, sino también del cónyuge y de los ascendientes y descen-

[77] En relación con el tema de referencia, pueden mencionarse otros Reales Decretos: RD 1351/1998, de 26 de junio, por el que se establecen las condiciones para la contratación de la administración y depósito de los activos financieros extranjeros de los fondos de pensiones; RD 2281/1998, de 23 de octubre, por el que se desarrollan determinadas obligaciones de suministro de información a la Administración Tributaria; RD 2217/1998, de 18 de diciembre, conocido como "de retenciones"; y RD 2812/1998, de 23 de diciembre, sobre adaptación de la normativa de seguros, planes y fondos de pensiones a la introducción del euro. Además, la Sentencia del Tribunal Constitucional 66/1998, que resuelve el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno Vasco en relación con el Real Decreto 1307/1988.

dientes en primer grado, se define también el paro de larga duración que requiere que el partícipe se encuentre en situación de desempleo durante un periodo de tiempo superior a los 12 meses, que esté inscrito en el INEM y que no perciba prestaciones por desempleo; por último, contempla que los derechos consolidados podrán hacerse efectivos mediante uno o varios pagos sucesivos mientras se mantenga la situación de enfermedad o de paro de larga duración.

Desarrollo de los planes de pensiones para minusválidos

Además de lo indicado, el Real Decreto 215/1999 ha añadido un nuevo artículo al Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones para desarrollar los planes de pensiones constituidos a favor de personas con minusvalías, conforme a lo que dispuso la Ley 40/1998, y que por su trascendencia social merece una exposición detallada.

Este nuevo artículo regula las aportaciones, las prestaciones y los derechos consolidados de los planes de pensiones a favor de personas que tengan un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100. Las aportaciones podrán realizarse a planes de pensiones del sistema individual, así como a planes del sistema asociado en el caso de que el propio minusválido o la persona que realice la aportación a su favor sea socio, miembro o afiliado de la entidad promotora; tienen, pues, la consideración de partícipe tanto el minusválido como los parientes en línea directa o colateral hasta el tercer grado inclusive. Las aportaciones a estos planes podrán destinarse a la cobertura de las siguientes contingencias: jubilación o situación asimilable (a partir de 45 años) del minusválido; agravamiento del grado de minusvalía que le incapacite de forma permanente para el empleo u ocupación que viniera ejerciendo, o para todo trabajo; fallecimiento del cónyuge, de uno de los parientes hasta el tercer grado de los cuales dependa, o de quien le tuviese a su cargo en régimen de tutela o acogimiento; fallecimiento del minusválido, que puede generar prestaciones de viudedad, orfandad o a favor de quienes las hubiesen realizado en proporción a la aportación de éstos; y la jubilación o situación asimilable del cónyuge, pariente o persona de la que dependa económicamente o le tenga a su cargo. Las prestaciones deberán ser en forma de renta, pero pueden percibirse en forma de capital o mixta en el supuesto de que la cuantía del derecho consolidado al acaecimiento de la contingencia sea

inferior a dos veces el salario mínimo interprofesional anual y en el supuesto de que el beneficiario minusválido se vea afectado de gran invalidez, requiriendo la asistencia de terceras personas para las actividades más esenciales de la vida. Finalmente, se regulan los derechos consolidados cuya titularidad corresponde a la persona con minusvalía, la cual ejercerá los derechos por sí o a través de su representante legal si fuese menor de edad o estuviese legalmente incapacitado. Está previsto que este régimen será de aplicación a las aportaciones a mutualidades de previsión social realizadas a partir del 1 de enero de 1999 y prestaciones de las mismas a favor de los minusválidos que cumplan los citados requisitos.

El desarrollo reglamentario se efectuará en 1999

Cara a 1999, cabe referirse al proyecto final de Real Decreto. Tras múltiples borradores anteriores —presentado a dictamen del Consejo Económico y Social en abril de 1999— y enmarcado en el proceso de desarrollo normativo de los sistemas de previsión social complementaria, responde, fundamentalmente, a la necesidad del desarrollo reglamentario de la Ley 30/1995, para llevar a efecto la exteriorización de los compromisos por pensiones de las empresas. Pero también pretende la incorporación a la normativa española de las previsiones de la Directiva 98/49/CE del Consejo, de 29 de junio de 1998, relativa a la protección de los derechos a pensión complementaria de los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia que se desplazan dentro de la Comunidad.

Dicho proyecto, que se aprobará presumiblemente antes del verano de 1999, dispone de una estructura peculiar con dos partes diferenciadas. La primera incluye el Reglamento de instrumentación de los planes de pensiones de las empresas con los trabajadores y beneficiarios. La segunda está compuesta básicamente por dos disposiciones adicionales; una que modifica el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto 1307/1988, modificación necesaria por su complementariedad con el régimen de instrumentación y para adecuar dicho Reglamento a los cambios legislativos que se han ido produciendo posteriormente; otra que se ocupa de las hipótesis económico-financieras de los planes de pensiones. Además, una disposición transitoria trata de los plazos de adaptación de los planes de pensiones ya existentes a la regulación contenida en el Decreto.

Necesidad de un texto legislativo único

Del esquema expuesto cabe, sin más, deducir la importancia de la regulación que va a acaecer en 1999 y que sin duda supondrá un avance en la previsión complementaria empresarial en España, tanto en lo que se refiere a planes de pensiones como a seguros que instrumenten compromisos por pensiones de las empresas, ya sean formalizados mediante pólizas o a través de reglamentos de prestaciones en el caso de mutualidades de previsión social, al ser éstos los procedimientos establecidos para la instrumentación de tales compromisos. Paralelo a la reseñada importancia corre su grado de complejidad, además de que se incorpora a la farragosa y dispersa legislación existente sobre el tema, lo que hace cada vez más necesaria la elaboración de un texto legislativo único en consonancia con una de las conclusiones de la Proposición no de Ley, ya mencionada, de 10 de febrero de 1998, y que proponía que se abordara en el plazo más breve posible una reforma global, sistemática y con vocación de permanencia que integrara todas las disposiciones legales relativas a la previsión social complementaria.

El Consejo dictaminó el proyecto reglamentario

En el Dictamen del Consejo Económico y Social, aprobado en un Pleno extraordinario celebrado el 6 de mayo de 1999[78], se valoró positivamente el proyecto de Real Decreto por entender que, en líneas generales, desarrollaba adecuadamente la disposición adicional primera de la Ley 8/1987 y las disposiciones transitorias decimocuarta y decimoquinta de la Ley 30/1995, a las que obedece su elaboración. El Consejo subrayó también la necesidad de que entrara en vigor cuanto antes, dada la demora que había sufrido en su tramitación. Pero además, estimó que dicha regulación deja abiertos algunos interrogantes importantes que afectan al desarrollo de los distintos instrumentos del modelo vigente de previsión social complementaria. Los cambios fiscales habidos a lo largo del proceso de gestación del Real Decreto, así como la propia dificultad de la fiscalidad de los distintos instrumentos a través de los cuales se ha de realizar el proceso de exteriorización, aconsejaban, a juicio de Consejo, la realización de un esfuerzo adicional de sistematización, tanto en el régimen definitivo de establecimiento de los compromisos como en el régimen transitorio. El dictamen del Consejo incluía una serie de observaciones específicas al proyecto de Real Decreto que abarcaban tanto al Reglamento de Instrumentación de

[78] Al Dictamen se añadieron votos particulares de los Grupos Primero (organizaciones sindicales) y Segundo (organizaciones empresariales).

Compromisos por Pensiones como a la modificación del Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones[79].

Los sistemas complementarios, pendientes de perfeccionamiento

Todo lo expuesto permite mantener que, a pesar de los avances legislativos de 1998 y los que se van a producir en 1999, los sistemas complementarios de la Seguridad Social en España tienen que perfeccionarse todavía más para dar debido cumplimiento a la Recomendación Decimocuarta del Pacto de Toledo, ya sea como elemento de consolidación de la protección social configurada en la Constitución, como por la importante fuente de ahorro a largo plazo con impacto en la inversión y en el conjunto de la economía española. La experiencia de lo que acaezca en el segundo semestre de 1999 —si verdaderamente el nuevo Reglamento de exteriorización de los compromisos por pensiones y las modificaciones introducidas en el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, permiten una mayor introducción en las empresas de tales sistemas de previsión social—, es fundamental para acometer la revisión del Pacto de Toledo en este punto.

3.2. Iniciativas de protección e integración social

3.2.1. **Los mayores en España**

Perspectivas demográficas

En el mundo desarrollado, y, en particular, en la Unión Europea, asistimos en este final de siglo a un fenómeno peculiar que es fruto del desarrollo social: el envejecimiento de la población. El fenómeno se agudiza aún más porque paralelo al aumento de la esperanza de vida se ha producido una caída en el índice de fecundidad. La coincidencia de ambas tendencias se ha traducido en un aumento progresivo de la proporción de personas mayores, que continuará con toda probabilidad durante los próximos treinta años.

Los siguientes datos, referidos a España, permiten comprobar en toda su intensidad el fenómeno: mientras que en 1960 el grupo de los mayores de 65 años representaba el 8,2 por 100 de la población, en 1990 pasó a significar más del 13,6 por 100, y en la actua-

[79] La amplitud y complejidad de estas observaciones, aprobadas mayoritariamente en el Pleno extraordinario del día 6 de mayo de 1999, impiden mayor concreción en esta Memoria, pudiendo acudirse para un conocimiento detallado al texto del Dictamen, al que se añadieron otras observaciones, no aprobadas mayoritariamente, a través de los votos particulares.

lidad se acerca al 16,3 por 100. En cifras, se ha pasado de 2,5 millones de personas en 1960 a más de 5,1 millones en 1990, y en el momento actual la población mayor de 65 años supera ya, de acuerdo con las estimaciones oficiales, los 6,4 millones de personas. De cara al futuro, los estudios prospectivos de población prevén que hacia el 2005 los mayores de 65 años serán ya cerca de 7 millones de personas, que representarán el 17,4 por 100 de la población española. Las previsiones de la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat) en el horizonte del año 2020, apuntan a que este crecimiento de la población mayor se va a mantener a un ritmo constante.

El grupo constituido por las personas de 80 y más años está experimentado un crecimiento aún más espectacular. En sólo 20 años (los transcurridos entre 1970 y 1990) se ha duplicado, pasando de medio millón a más de 1,1 millones de personas, y todo hace prever que su número superará los 2 millones en el año 2010, lo que en términos relativos supone que, para esa fecha, el 5 por 100 de los españoles tendrá más de 80 años.

Este proceso, natural y deseable, no debe ser considerado como un problema, sino como un cambio estructural que está experimentando la sociedad y una de las transformaciones sociales más importantes producidas en el último tercio de este siglo. Es la expresión de un logro social. Pero es, a la vez, un reto complejo al que es necesario dar respuesta, pues el incremento del número de personas mayores y, dentro de éstas, el de las personas de edad más avanzada, y las necesidades crecientes de atención derivadas de ese crecimiento, coinciden con una crisis de los sistemas de apoyo informal que han venido dando respuesta a esas necesidades. Ésta está motivada fundamentalmente por el cambio en los modelos familiares y la creciente incorporación de las mujeres al mundo laboral, y con un intenso debate sobre los límites del Estado del Bienestar.

Políticas de atención

Las políticas públicas para las personas mayores en España tienen como punto de referencia obligado el artículo 50 de la Constitución, que establece que "Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familia-

res, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio". El desarrollo legal de todos estos derechos y, por lo tanto, el ejercicio de los mismos, se ve afectado por lo regulado en el Título VIII de la CE, según el cual las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de asistencia social y en la ejecución de los servicios sociales de la Seguridad Social. Ello ha llevado a que existan, como se reconoce por el MTAS[80], niveles de protección y organización diferentes según sean prestaciones económicas, sanitarias o de servicios sociales para las personas mayores: si la Ley General de Seguridad Social de 1994 y la Ley General de Sanidad de 1986 hacen que se pueda referir a la existencia de un Sistema de Seguridad Social y de un SNS que, con independencia de cuál sea la Administración gestora, ofrecen una cobertura similar en todo el Estado, no ocurre lo mismo en el caso de los servicios sociales, ni se ha alcanzado, en este ámbito, el grado de desarrollo y cobertura logrado en los dos sistemas de protección antes mencionados.

Esa fue una de las razones que propició la aprobación, en 1992, de un Plan Gerontológico estatal que, aunque fue concebido como un instrumento consensuado para la planificación de las políticas públicas en todo el Estado, ha devenido finalmente en un marco teórico y técnico de orientación y fijación de prioridades para el desarrollo de esas políticas. Un amplio número de Comunidades Autónomas cuentan o están en trámite de contar con su propio Plan Gerontológico, en la mayor parte de los casos inspirado en y motivado por el Plan estatal.

La evaluación del cumplimiento del Plan Gerontológico estatal en su primer quinquenio de aplicación, muestra que la casi totalidad de la población mayor española tiene hoy acceso a la asistencia sanitaria pública y gratuita y a una pensión de jubilación, independientemente de su vida laboral. Sin embargo, son muchos los retos que es necesario afrontar de cara al futuro. Entre ellos destacan la necesidad de ofrecer una respuesta sociosanitaria adecuada e integral a la situación de las personas mayores dependientes, la mejora

[80] Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría General de Asuntos Sociales, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales. Observatorio Permanente de Mayores: *Informe de valoración del Plan Gerontológico, 1992-1997*. Madrid.

de los actuales niveles de cobertura económica, social y sanitaria de las necesidades de las personas mayores, la promoción de la participación real y efectiva de las personas mayores en la configuración de los programas y servicios a ellas dirigidos y en la toma de decisiones que les afectan, y la integración y coordinación de los diferentes servicios, prestaciones y programas sanitarios para los mayores, que permita articular la respuesta sociosanitaria pública conforme a los principios constitucionales de eficacia, descentralización, coordinación e igualdad de derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

A continuación se recogen las principales conclusiones de la evaluación de los progresos alcanzados en las cinco áreas en que se estructura el Plan (pensiones, salud y asistencia sanitaria, servicios sociales, cultura y ocio, y participación), y se destacan las principales necesidades aún no cubiertas.

Los objetivos del Plan Gerontológico en materia de pensiones para mayores se han centrado en el desarrollo de las prestaciones no contributivas a favor de las personas de 65 o más años carentes de rentas económicas y que no hubiesen cotizado a la Seguridad Social o no lo hubieran hecho por el tiempo necesario para tener derecho a las pensiones contributivas de jubilación; en el incremento de la protección a favor de los pensionistas mayores de 80 años que no puedan valerse por sí mismos para la realización de los actos normales de la vida, mediante el establecimiento de un complemento de la pensión; y en la mejora de las pensiones mínimas, mediante la equiparación de las pensiones mínimas familiares al importe neto del salario mínimo interprofesional y la equiparación de las pensiones mínimas de jubilación y viudedad.

El número de beneficiarios de pensiones de jubilación no contributivas pasó de 208.075 en 1997 a 216.234 en 1998, mientras que la pensión media, de 35.047 pesetas mensuales se revalorizó a 37.960 pesetas mensuales (más dos pagas extraordinarias de la misma cuantía) según el IPC experimentado del 2,1 por 100 (cuadro III-34). Para 1999, se ha revalorizado un 1,8 por 100 para pasar a suponer 37.960 pesetas mensuales (con dos pagas extraordinarias de igual

[81] En el apartado 3.1.2.c. Características de la población pensionista, se analiza la evolución de las pensiones contributivas.

importe)[81]. La extensión de estas prestaciones puede considerarse satisfactoria, aunque su intensidad protectora es baja, pues su cuantía está muy por debajo del salario mínimo interprofesional. El desarrollo de estas prestaciones ha de proseguir, por tanto, por la vía del incremento de su importe, pues aunque parece conveniente mantener un diferencial respecto de la cuantía de las pensiones contributivas, a fin de no desincentivar la cotización en determinados supuestos, el margen de diferencia es todavía amplio.

La protección económica de los mayores dependientes sigue siendo una de las asignaturas pendientes de la política social de las personas mayores en España. Es urgente abordar la cobertura del riesgo de dependencia, una necesidad que no está en la actualidad prevista entre las contingencias a proteger en el Sistema de Seguridad Social. Pero se debe tener en cuenta que las necesidades de los mayores dependientes no son sólo económicas, sino también, y fundamentalmente, de provisión de servicios. Se volverá, pues, sobre este tema al considerar el área de servicios sociales.

Los objetivos de la política social en materia de atención de la salud de los mayores se centran en la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad, la garantía de asistencia mediante una adecuada atención primaria y especializada, la promoción del ejercicio físico y de un estilo de vida saludable, la puesta en marcha de programas dirigidos a favorecer la permanencia de las personas mayores enfermas en su domicilio, con la adecuada atención y cuidados, y la integración y coordinación de los servicios sanitarios entre sí y con los servicios sociales.

En los últimos años se ha actuado de forma importante en estas áreas, pero algunos de los objetivos sólo han tenido un cumplimiento parcial. Se observan importantes carencias en la disponibilidad de servicios de rehabilitación para personas mayores y en lo concerniente a la formación geriátrica y gerontológica de los profesionales de la atención primaria, pese a los progresos realizados. Tampoco se ha implantado una protocolización de la atención al anciano, aprovechando la puesta en marcha de la Tarjeta Individual Sanitaria, pese a que ésta, por sus características, permite la cuantificación e identificación de las personas mayores usuarias de los servicios de salud.

Los servicios sociales son uno de los principales instrumentos de la política social y de los poderes públicos en la lucha contra las

desigualdades. Los objetivos en este ámbito han continuado centrándose en el fortalecimiento de las estructuras administrativas para el desarrollo y coordinación de la política social dirigida a las personas mayores y en el estudio, investigación y formación permanentes para impulsar esa política; la garantía de la defensa de los derechos fundamentales de los mayores; la extensión de la cobertura de los servicios y prestaciones sociales dirigidos a las personas mayores; el desarrollo y generalización de prestaciones económicas individuales no periódicas para quienes estén en situación de necesidad; la adopción de medidas dirigidas a facilitar la permanencia de las personas mayores en su entorno, mejorando las condiciones de la vivienda, desarrollando programas de acogida familiar, generalizando y cualificando el servicio de ayuda a domicilio y fomentando la ayuda y el apoyo a las familias que cuidan a alguna persona mayor; la extensión con criterios de equilibrio territorial de la red de equipamientos sociales, y la garantía de una plaza residencial para toda persona mayor en situación o estado de necesidad.

También en este caso se han desarrollado importantes esfuerzos, aunque queda todavía mucho camino por recorrer. Una de las carencias más importantes se da en relación con la cobertura del servicio de ayuda a domicilio, pues, aunque ha aumentado considerablemente su disponibilidad, se está aún muy lejos de alcanzar la cobertura del 8 por 100 de la población mayor de 65 años prevista por el Plan Gerontológico para el año 2000[82]. El gran incremento que está experimentando la población mayor de 80 años, sujeta a más altas tasas de dependencia, hace aún más relevante ese desfase. En la actualidad, los cuidados de las personas mayores dependientes se siguen prestando fundamentalmente en el contexto familiar, sobre todo por mujeres en edad de trabajar. Hay que tener en cuenta que el tiempo de dedicación que precisan los cuidados y actuaciones son muy elevados, y que una dedicación de esta envergadura sólo puede ser asumida por quienes disponen de tiempo libre y

[82] Un estudio realizado por la FEMP y el IMSERSO en 1997 fija la cobertura del servicio de ayuda a domicilio en un 1,09 por 100 de los mayores de 65 años. Aun cuando la comparación de esta cifra con otras fuentes, como las memorias del Plan Concertado de Prestaciones Básicas en Corporaciones Locales, hace pensar que se ha infraestimado la cobertura real, no parece que la cobertura actual supere el 1,5 por 100 de la población mayor de 65 años, mientras que en los países de la Unión Europea la media de cobertura se sitúa en el 12 por 100.

carecen de (o renuncian a) obligaciones sociolaborales. Además, las personas que asumen el cuidado de un anciano con dependencia suelen experimentar graves problemas derivados del estrés originado por las circunstancias en que el mismo se desarrolla. Por ello es necesario desarrollar la red de servicios comunitarios, en especial el de Ayuda a Domicilio.

Las plazas residenciales existentes no se adaptan a las necesidades

En cuanto a la oferta global de plazas residenciales, el informe de evaluación señala que las características de las plazas residenciales existentes no se adaptan a las necesidades de los mayores, y que para dar salida a las enormes listas de espera y a las necesidades futuras de atención sería necesaria, además de la construcción de nuevas residencias, la reconversión de un número importante de plazas de válidos en plazas de asistidos.

Las propuestas culturales y de ocio resultan de gran importancia para este colectivo, que dispone de una gran cantidad de tiempo libre. Los objetivos de la política social en este campo han perseguido mejorar el acceso de los mayores a los bienes culturales y modificar los esquemas sociales para que se valore el patrimonio moral, cultural y cívico que suponen las personas mayores en la sociedad.

Papel estelar de los programas de vacaciones del IMSERSO

Desde mediados de la década de los ochenta se detecta una diversificación de la oferta cultural y de ocio dirigida a las personas mayores, en la que han jugado un papel estelar los programas de vacaciones, especialmente el gestionado por el IMSERSO. Sin embargo, se ha avanzado poco en la promoción de un mayor conocimiento de las personas mayores y de una mejor imagen social de las mismas, pues todavía el mero hecho de ser una persona mayor parece conllevar, en cuanto a percepción social, el añadido de una serie de etiquetas preestablecidas que afectan a la salud, a la capacidad intelectual, a la capacidad de trabajo, al carácter, a la capacidad económica, etc. Las personas mayores y su problemática específica tienen poca presencia en los medios de comunicación y en éstos se sigue presentando a las personas mayores desde una perspectiva que es en muchos aspectos paternalista, tuteladora y acrítica.

Otro de los ámbitos de la política social para los mayores es la promoción de la participación de los mismos, tanto a nivel indivi-

dual como asociativo, en la vida social y comunitaria y, en particular, en la elaboración y seguimiento de los programas de política social que les afectan.

Entre los avances en materia de participación cabe destacar, en los últimos años, la constitución, en junio de 1995, del Consejo Estatal de las Personas Mayores, creado por Real Decreto 2171/1994, de 4 de noviembre, que se configura como órgano consultivo de la Administración General del Estado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en aquellos aspectos que inciden en la calidad de vida del colectivo de las personas mayores, y la celebración, en febrero de 1998, del Primer Congreso Estatal de las Personas Mayores.

En el balance global de la política de atención a los mayores hay que situar la universalización de los mecanismos de protección económica y sanitaria, que han de valorarse como logros esenciales e irreversibles en la configuración actual de nuestro Estado del Bienestar. Pero por otro lado, destaca el escaso desarrollo de los servicios sociales, en especial los dirigidos a las personas mayores dependientes, cuyo alcance protector es todavía bastante limitado.

3.2.2. **La integración social de las personas discapacitadas**

Las personas que tienen algún tipo de discapacidad se encuentran con dificultades para integrarse en la sociedad, lo que se refleja en muchas facetas vitales, por lo que hay que tratar de promover la prestación de atención y el apoyo social a los discapacitados, de forma que puedan superarse las barreras sociales a las que se enfrenta este colectivo.

Plan de acción integral para personas con discapacidad

Las carencias y dificultades que los discapacitados pueden encontrar en su vida en sociedad preocupan a los poderes públicos y a los agentes sociales, de ahí que se vayan creando medidas de apoyo para lograr la integración social de este colectivo, como el Plan de Acción Integral para personas con discapacidad[83]. Sus prioridades en 1997 se centraron en los discapacitados severamente

[83] Aprobado el 26 de noviembre de 1996, con opinión unánime favorable de todas las Comunidades Autónomas.

afectados, y en los programas de atención diurna y apoyo a la familia y cuidadores informales. El Plan contó con un presupuesto para 1997 de 997 millones de pesetas, que permitió financiar 65 proyectos, con más de 4.000 beneficiarios[84]. En 1998, sus prioridades contemplaron también a los discapacitados menores en situación de alto riesgo y se añadieron, además del apoyo a la familia, programas de rehabilitación integral[85].

Trasvase de pensiones por incapacidad permanente a jubilación

Por otro lado, en relación con la protección social de los discapacitados, destacan las prestaciones por discapacidad de la Seguridad Social, debiendo distinguirse diferentes situaciones. Por un lado, entre las prestaciones contributivas, está la prestación por incapacidad temporal, debida a enfermedad o accidente, mientras se reciba asistencia sanitaria de la Seguridad Social. Pero merecen especial atención la prestaciones por incapacidad permanente, las percibidas por los trabajadores que, tras recibir tratamiento, presentan reducciones que disminuyen o anulan su capacidad laboral, dando lugar a distintos grados de incapacidad. Su calificación depende del porcentaje de reducción de la capacidad de trabajo, de forma que a mayor grado de incapacidad, mayor prestación. Los grados son: la permanente parcial, la permanente total, la permanente absoluta y la gran invalidez[86]. Del análisis de las pensiones por incapacidad permanente se desprende que en 1998 se ha producido una reducción importante, al haber pasado las personas inválidas mayores de 65 años que tenían dicha prestación a considerarse como beneficiarios de las pensiones de jubilación. Con este cambio pasan a ser más los que perciben la prestación de incapacidad permanente total que la permanente absoluta, mientras que antes era a la inversa. Las pensiones de gran invalidez en cambio se mantienen estables.

---

[84] Hector Maravall Gómez-Allende: "El Plan de Acción Integral para personas con discapacidad". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 5, 1997.

[85] Con un presupuesto de 500 millones para 1998, más las aportaciones de las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y otras Entidades.

[86] La incapacidad permanente parcial consiste en la disminución no inferior al 33 por 100 en el rendimiento normal para la profesión habitual, sin impedir la realización de las tareas fundamentales de la misma. La incapacidad permanente total inhabilita al trabajador para la profesión habitual, pero puede dedicarse a otra distinta. La incapacidad permanente absoluta inhabilita por completo al trabajador para toda profesión u oficio. En la gran invalidez se necesita la asistencia de otra persona para llevar a cabo los actos más esenciales de la vida.

CUADRO III-33
PENSIONES DE INCAPACIDAD PERMANENTE E IMPORTE MEDIO, SEGÚN GRADO, 1994-1998
(Miles de pensiones y miles de ptas./mes*)

Tipos pensiones		**1994**	**1995**	**1996**	**1997****	**1998**
Total pensiones de incapacidad permanente	Número	1.658,2	1.672,3	1.684,0	1.626,6	804,5
	Importe medio	62,8	66,6	70,7	73,9	81,1
Gran invalidez	Número	32,4	33,6	34,7	34,5	22,7
	Importe medio	120,1	127,8	136,1	143,5	160,0
Incapacidad permanente absoluta	Número	905,9	897,1	887	836,5	368,4
	Importe medio	70,4	74,8	79,7	84,4	94,1
Incapacidad permanente total	Número	701,7	723,9	745,5	740,4	408,6
	Importe medio	51,5	54,7	58,1	60,9	65,8
Incapacidad permanente parcial	Número	18,3	17,6	16,9	15,3	4,9
	Importe medio	15,7	16,4	17,2	17,6	17,5

* Media anual.

** A partir del mes de diciembre de 1997, inclusive, por medio del Real Decreto 1647/1997, de 17 de octubre, las pensiones de Incapacidad Permanente de beneficiarios de 65 años y más, a excepción de las de SOVI, pasan a considerarse como pensiones de Jubilación (lo cual afectó a unas 900.000 pensiones de Incapacidad Permanente).

Fuentes: MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*, diciembre de 1998 y marzo de 1999.

Aumenta el número de beneficiarios de la pensión de invalidez

La pensión de invalidez en su modalidad no contributiva se destina a aquellas personas entre los 18 y 65 años que padezcan una minusvalía o enfermedad crónica en un grado igual o superior al 65 por 100, y que carezcan de ingresos suficientes[87]. El número de beneficiarios de esta pensión en 1998 ha sido de 219.041, algo superior a 1997, pues entonces había 201.775 beneficiarios[88]. La cuantía mensual de la misma en 1998 fue de 37.280 pesetas, también superior a los años anteriores (35.580 en 1996, y 36.510 en 1997), con dos pagas extraordinarias de la misma cuantía[89]. No deja de ser, aún así, una cantidad insuficiente hoy en día para subsistir.

[87] Ello supone que en cómputo anual, sus ingresos sean inferiores al importe de la pensión.

[88] MTAS: *Boletín de Estadísticas Laborales*, marzo de 1999.

[89] Esta cantidad se incrementa en un 50 por 100 cuando el grado de minusvalía sea igual o superior al 75 por 100 y se necesite la ayuda de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida (complemento por necesidad de otra persona).

Recuperación automática de la pensión de invalidez

Para incentivar el empleo de este grupo se permitió a partir de 1997[90] que los beneficiarios de la pensión de invalidez no contributiva contratados por cuenta ajena o por cuenta propia, puedan recuperar automáticamente la pensión al extinguir el contrato o finalizar su actividad laboral. Además, en el cómputo anual de sus rentas no se incluirán las rentas que hubieran percibido por su actividad laboral en el año en el que se extinguiese el contrato o cesara la actividad. Igualmente, los contratados como aprendices la recuperarán automáticamente durante los periodos de incapacidad temporal derivados de contingencias comunes. Ello puede contribuir a que las personas que no se empleaban por la posibilidad de perder su pensión y con capacidad para trabajar, ingresen en el mercado de trabajo.

Con el reconocimiento de la pensión de invalidez se cubren otros ámbitos, pues da lugar también a la prestación de asistencia sanitaria y farmacéutica de la Seguridad Social y al acceso a los servicios sociales establecidos en el sistema de la Seguridad Social para los pensionistas.

Otras prestaciones para los discapacitados

Cabe mencionar, asimismo, las pensiones asistenciales (FAS), incompatibles con las PNC, que son ayudas económicas individualizadas de carácter periódico en favor de los mayores de 66 años y de enfermos o personas incapacitadas para trabajar, cuya cuantía desde 1992 se ha mantenido estable en 24.935 pesetas al mes. Por el Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, los beneficiarios de estas ayudas debieron optar por mantenerlas o por pasar a recibir una pensión no contributiva de invalidez, jubilación o por hijo a cargo. Finalmente, con la Ley 28/1992, de 29 de noviembre, quedaron derogadas, sin perjuicio de la conservación de las ya causadas o en cauces de resolución, razón por la cual han disminuido, ya que de un total de 319.197 beneficiarios en 1992, se ha ido pasando gradualmente a 101.736 en 1998[91].

Por otro lado, la acción protectora derivada de la LISMI comprende asistencia sanitaria y prestación farmacéutica y subsidio de

[90] La Ley 13/1996, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, en su artículo 90, introduce un último párrafo del número 1 del artículo 144 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en estos términos.

[91] MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales,* marzo de 1999.

CUADRO III-34
BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS E IMPORTE MEDIO, 1996-1998

Tipos pensiones	Número			Importe medio (ptas./mes)	
	1996	1997	1998*	1996	1997
Pensiones no contributivas de la Seguridad Social	374.305	409.850	435.275	37.932	37.927
Invalidez	178.202	201.775	219.041	41.371	40.897
Jubilación	196.104	208.075	216.234	34.806	35.047
Pensiones Asistenciales	154.520	123.182	101.736	24.935	24.935
Enfermedad o invalidez	95.427	77.103	64.805	24.935	24.935
Vejez	59.094	46.079	36.931	24.935	24.935
Prestaciones de la LISMI	183.974	162.073	144.140	21.103	20.958
Subsidio de garantía de ingresos mínimos	140.479	123.600	108.692	24.701	24.716
Subsidio por ayuda de 3.ª persona	33.369	27.280	22.301	9.725	9.725
Subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte	15.460	13.117	11.117	5.688	5.840
Asistencia Sanitaria y prestación farmacéutica	37.128	33.322	31.133		

* No se dispone de datos sobre el importe medio de estas prestaciones en 1998.

Fuentes: *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 1997* y *Boletín de Estadísticas Laborales*, marzo de 1999, Secretaría de Trabajo y Asuntos Sociales.

movilidad y compensación por gastos de transporte, mientras que los subsidios de ayuda por tercera persona y de garantía de ingresos mínimos se han derogado[92]. De ahí que el número de estas prestaciones haya disminuido: el subsidio de ayuda por tercera persona ha pasado de tener 90.671 beneficiarios en 1991 a 22.301 en 1998, y el subsidio de garantía de ingresos mínimos tuvo 241.061 beneficiarios en 1991 y 108.692 en 1998. Para ser beneficiario de las prestaciones que han quedado vigentes, es necesario no estar com-

[92] Los subsidios de ayuda por tercera persona y de garantía de ingresos mínimos, cuya cuantía desde 1992 es 9.725 y 24.935 pesetas mensuales, respectivamente, han sido derogados por la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social las prestaciones no contributivas; no obstante, las personas beneficiarias con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley pueden continuar en su percibo salvo que opten por una pensión no contributiva, siempre que cumplan los requisitos. *Boletín de Estadísticas Laborales*, marzo de 1999, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

prendido en el sistema de la Seguridad Social, no recibir prestaciones o ayudas análogas, tener recursos personales inferiores al 70 por 100 del SMI, y, estar afectado por una minusvalía, o por un proceso degenerativo que pudiera derivar en minusvalía.

Servicios sociales de apoyo

Finalmente, se encuentran una serie de servicios sociales de apoyo a las personas con discapacidad. Entre las actuaciones del IMSERSO dirigidas a este colectivo, puede señalarse la presencia de Centros de Atención para personas afectadas de minusvalía. Hay unos Centros Base, de ámbito provincial o comarcal, en los que se desarrolla fundamentalmente el programa de atención básica, con servicios de información general, de diagnóstico, valoración y calificación de personas con minusvalías, de logopedia, estimulación precoz, psicomotricidad, fisioterapia y psicoterapia, en régimen de ambulatorio y formación ocupacional. Los Centros de Recuperación de minusválidos físicos (CRMF) se dedican a facilitar la integración socio-laboral de aquellas personas que tienen una minusvalía física y/o sensorial que les impide recibir una atención en centros ordinarios. Los Centros de Atención de minusválidos físicos (CAMF) están dedicados a la atención integral de aquellos que, careciendo de posibilidades razonables de recuperación profesional, a consecuencia de la gravedad de su discapacidad, encuentran serias dificultades para conseguir su integración laboral y para ser atendidos en régimen familiar o domiciliario, necesitando la ayuda de otra persona para los actos esenciales de la vida. En estos casos deben ser beneficiarios del sistema de la Seguridad Social o tener derecho a las prestaciones de sus Servicios Sociales. Similares son los Centros de Atención a minusválidos psíquicos (CAMP), para la atención y asistencia de aquellas personas beneficiarias del sistema de la Seguridad Social, afectadas por una deficiencia mental profunda, que exigen un tratamiento para lograr, hasta donde sea posible, su habilitación o integración social. Finalmente, se han creado Centros Ocupacionales para asegurar los servicios de terapia ocupacional y de ajuste personal y social a los minusválidos, cuando por su acusada minusvalía, temporal o permanente, no pueden integrarse en una empresa o en un Centro Especial de Empleo.

Por un mejor acceso al trabajo

Dado que uno de los principales obstáculos para los discapacitados es su difícil acceso al mercado laboral, se llegó a un Acuerdo entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Comité

Español de Representantes de Minusválidos (CERMI), el 15 de octubre de 1997, de Medidas Urgentes para la Promoción del Empleo de los Discapacitados, con mejoras en los servicios de intermediación para este colectivo, la renovación de los Centros Especiales de Empleo, el fomento de la formación profesional, la reafirmación de la obligación de reserva de puestos de trabajo para minusválidos, la actualización del registro de minusválidos demandantes de empleo, la actualización progresiva de las subvenciones por contratación indefinida, y su aplicación para los contratos a tiempo parcial y la extensión de las medidas del Programa de Fomento de Empleo (Ley 42/1994) a todos los trabajadores discapacitados, entre otras, aunque debe señalarse que dicho Acuerdo se llevó a cabo sin la participación de los interlocutores sociales, y ello a pesar de que el Consejo Económico y Social elaboró un Informe de iniciativa propia sobre la situación del empleo de las personas con discapacidad, en el cual sugería diferentes propuestas para su reactivación[93].

Mejoras en los incentivos a la contratación de discapacitados

Entre las diversas medidas a favor de la inserción laboral de los trabajadores discapacitados se encuentra el cumplimiento de la cuota de reserva (analizada en el capítulo II.4.2.4. Reforzar la política de igualdad de oportunidades), la incentivación de la contratación indefinida a tiempo completo de personas discapacitadas, mediante una subvención de 650.000 pesetas por contrato[94] y bonificaciones en las cuotas empresariales de la Seguridad Social del 70 por 100 por cada menor de 45 años, y del 90 por 100 para los mayores de 45 de años, o a tiempo parcial, manteniéndose las bonificaciones en las cuotas, y reduciendo la subvención proporcionalmente a la jornada pactada[95]. Los contratos de duración indefinida de trabajadores minusválidos acogidos a medidas de

---

[93] Consejo Económico y Social, *Informe 5/1995, sobre la situación del empleo de las personas con discapacidad y propuestas para su reactivación.*

[94] Real Decreto 4/1999, de 8 de enero, por el que se modifica el artículo 7 del Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, que, en cumplimiento de la Ley 13/1982, de 7 de abril, regula el empleo selectivo y las medidas de fomento de empleo de los trabajadores minusválidos: se eleva el importe de la subvención que reciben las empresas, que anteriormente era de 500.000 pesetas, siguiendo las previsiones del Acuerdo entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el CERMI, de 15 de octubre de 1997.

[95] Innovación del Real Decreto 4/1999, de 8 de enero, como medida que intenta potenciar la entrada en el mercado de trabajo del colectivo de discapacitados bajo la modalidad de contratación parcial, permitiendo conciliar la vida familiar con la laboral.

fomento del empleo aumentaron de 3.941 en 1990 a 8.549 en 1994, aunque esta cifra se ha reducido gradualmente en los últimos años, registrándose 7.028 contratos en 1998. Asimismo, cabe señalar que, al igual que sucede en el mercado laboral en general en relación a la contratación temporal, esta situación también se da en este colectivo: se ha pasado de 6.922 contratos temporales en 1995 a 16.661 en 1998[96].

Existen, asimismo, ayudas para el apoyo a los trabajadores minusválidos desempleados que quieran constituirse como autónomos, en forma de subvenciones parciales de intereses de los préstamos de entidades de crédito, públicas o privadas, que tengan suscrito Convenio con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y subvenciones para inversiones de capital fijo de hasta 400.000 pesetas[97].

Falta de atención en la negociación colectiva

De todas formas, todavía se observan carencias en este campo. Una mayor presencia en la negociación colectiva de medidas de fomento de contratación de personas con discapacidad podría contribuir a mejorar la situación del empleo de las personas con discapacidad en el empleo libre.

Por otro lado, para potenciar el empleo de este colectivo, los Centros Especiales de Empleo[98] que cuentan en su plantilla con un mínimo de trabajadores minusválidos, se pueden beneficiar de subvenciones de hasta dos millones de pesetas por creación de puesto de trabajo estable. También existen ayudas al mantenimiento de puestos de trabajo en estos Centros, consistentes en subvenciones del 50 por 100 del SMI y bonificaciones del 100 por 100 de la cuota empresarial a la Seguridad Social por cada puesto de trabajo ocupado por una persona discapacitada, además de otras ayudas de asistencia técnica, para equilibrar financieramente los centros y la adaptación del puesto de trabajo

[96] Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de Estadísticas Laborales*,

[97] Orden Ministerial de 31 de marzo de 1998 (BOE de 8 de abril), por la que se determinan los tipos de ayudas a conceder a personas con minusvalía para el ejercicio de 1998 y cuantías de las mismas, consecuencia de las previsiones del Acuerdo entre el MTAS y la CERMI.

[98] El Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio, regula la relación laboral de carácter especial de las personas que trabajan en estos Centros. El Acuerdo entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el CERMI de 1997 estableció además la redefinición de los CEE.

y eliminación de barreras arquitectónicas (estas últimas de hasta 300.000 ptas. por puesto de trabajo)[99]. Cabe decir que, junto con las ayudas y subvenciones del INEM, van apareciendo fuentes de financiación complementarias, como los fondos para la promoción del empleo protegido canalizados por la Fundación ONCE, entre otras entidades.

Apoyo de las asociaciones de discapacitados

También es importante el papel que juegan las Asociaciones de Discapacitados, activas en cuanto a todas las actividades relacionadas con la promoción social y laboral de este colectivo, como el caso del CERMI[100]. Además, hay subvenciones del IMSERSO dirigidas a entidades sin fines de lucro que realicen actividades y programas en favor de personas con minusvalías (programas para su promoción personal e integración social, de vacaciones, y programas de mantenimiento, funcionamiento y actividades habituales de las entidades). Los discapacitados pueden solicitar también ayudas individuales[101], que cubren servicios de rehabilitación y asistencia especializada (personal, domiciliaria, institucionalizada, etc.), además de ayudas complementarias (transporte, comedor, residencia), que se concederán con arreglo al baremo establecido, en el que se atiende a las circunstancias personales, familiares, sociales y económicas de los solicitantes.

3.2.3. **Maternidad y familia**

La situación más generalizada en los países desarrollados es que los hogares tiendan a depender de dos sueldos o dos personas acti-

[99] Real Decreto 2273/85, de 4 de diciembre, que aprueba el Reglamento de Centros Especiales de Empleo, y la Orden Ministerial de 31 de marzo de 1998, por la que se determinan los tipos de ayudas a conceder a personas con minusvalía para el ejercicio 1998 y cuantías de las mismas.

[100] Está compuesto por la Confederación Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos de España (COCEMFE), la Confederación Española de Federaciones y Asociaciones Pro Personas Deficientes Mentales (FEAPS), la Organización Nacional de Ciegos (ONCE), la Federación Española de Asociaciones de Padres y Amigos de los Sordos (FIAPAS), la Confederación Nacional de Sordos de España (CNSE), la Federación de Asociaciones de Ayuda a la Parálisis (ASPACE), la Confederación Española de Agrupaciones de Familiares y Enfermos Mentales (FEAFES), la Asociación de Padres y Amigos de Personas con Síndrome de Down y la Asociación de Padres y Amigos de Personas Autistas.

[101] Real Decreto 620/1981, de 5 de febrero, régimen unificado de ayudas públicas a disminuidos, desarrollado por la Orden Ministerial de 5 de marzo de 1982.

vas para mantener un nivel de vida adecuado. Aunque España debe avanzar todavía más en el terreno de la incorporación de la mujer al mundo laboral, las pautas de la maternidad han cambiado considerablemente en las últimas décadas, y no sólo por lo que se refiere al tan comentado descenso de la natalidad. Si en 1985 el 70,6 por 100 de los nacimientos se concentraba en mujeres inactivas, en 1995 se redujo a un 55,5 por 100, siendo el 44,4 por 100 los niños nacidos de mujeres activas[102]. Del total de 6.456.900 activas que había en España en el tercer trimestre de 1998, 4.746.600 están ocupadas, y 1.710.200 se consideran paradas. Las mujeres se siguen ocupando en mayor medida de las labores domésticas y responsabilidades familiares, simultaneando el trabajo dentro y fuera del hogar. Así, por ejemplo, frente a un 7,0 por 100 de hombres trabajadores, de 30 a 49 años, que compatibilizan su trabajo con las labores del hogar, ese porcentaje es de un 32,9 por 100 en las mujeres de la misma edad[103].

El gasto en familia, inferior a la media europea

Para contribuir a favorecer la maternidad y a apoyar a la familia existen una serie de prestaciones, dentro y fuera del sistema de la Seguridad Social. En el sistema de protección social, las prestaciones de maternidad y de ayuda a la familia por hijo menor o minusválido a cargo, son las que menor gasto producen al sistema de Seguridad Social, a pesar de que en los últimos años la cobertura en la prestación por maternidad haya mejorado[104]. El porcentaje presupuestario que se les dedica (1,7 por 100) es muy inferior a la media europea (6,6 por 100) y la tendencia en su evolución es a disminuir. Basta decir que, concretamente, en el Proyecto de Presupuesto de Gastos de la Seguridad Social para 1998, sólo un 1,0 por 100 se destina a la prestación por maternidad, y un 1,15 por 100 para prestaciones familiares por hijo a cargo.

La protección social a la maternidad en España se sustancia básicamente en el derecho a un subsidio económico y a la atención sanitaria

---

[102] INE, *Movimiento Natural de la Población*, 1995.

[103] INE, *Encuesta de Población Activa*, 1997.

[104] El Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto-Ley 1/1994, de 20 de junio, contemplaba un subsidio por maternidad del 75 por 100 de la base reguladora por contingencias comunes, cuantía que fue elevada al 100 por 100 con la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, que siguió lo dispuesto en la Recomendación, núm. 95 de la OIT, sobre protección de la maternidad.

durante el permiso por maternidad y la prestación económica por hijo a cargo durante el permiso parental. El permiso por maternidad/paternidad está legalmente considerado como un supuesto de suspensión del contrato de trabajo con reserva del puesto (art. 45,1,d y art. 48.4 del Real Decreto-Legislativo 1/1995, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores), tanto para el caso de maternidad biológica como para la adopción o acogimiento. El permiso por maternidad o paternidad supone la exoneración de las obligaciones recíprocas de trabajar y de remunerar, la reserva del puesto de trabajo, el mantenimiento de la obligación de cotizar por parte del empresario[105], y un periodo de descanso de 16 semanas en los supuestos de maternidad biológica (o 18 en caso de parto múltiple), o, en los casos de adopción y acogimiento, un periodo de hasta 16 semanas, si se trata de menores de nueve meses, o de un máximo de seis semanas, para los mayores de nueve meses y menores de cinco años. Debe señalarse que estos preceptos van a sufrir cambios en su redacción actual, una vez que se apruebe la Ley para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras[106], cuyo Anteproyecto de Ley ha sido sometido a Dictamen de este Consejo[107].

---

[105] Sobre cotización en los supuestos de maternidad, Real Decreto 1300/1995, de 21 de junio, y Orden Ministerial de 27 de enero de 1997. El Anteproyecto de Ley para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras prevé también la modificación del artículo 106.4 de la Ley General de la Seguridad Social, para que incluya expresamente, entre los supuestos de continuación de la obligación de cotizar la suspensión del contrato de trabajo por situación de riesgo durante el embarazo.

[106] El Anteproyecto de Ley para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras da nueva redacción al artículo 48.4 ET. Se sustituye el actual límite de 18 semanas de suspensión del contrato con reserva del puesto de trabajo en el caso de parto múltiple por dos semanas más por cada hijo a partir del segundo, se permite que el padre, a opción de la madre, pueda disfrutar de una parte determinada del periodo total de suspensión a partir de la sexta semana, de forma simultánea o sucesiva, en lugar de las actuales cuatro semanas al final del periodo, y se amplía el derecho en caso de adopciones y acogimiento preadoptivo o permanente, en un doble sentido, reconociendo el derecho aunque no trabaje el padre o la madre y elevando y unificando en seis años el límite de edad de los hijos para tener derecho al mismo tiempo de suspensión del contrato —16 semanas— que si se tratase de hijos biológicos. Finalmente, se introduce un nuevo apartado 5 al artículo 48 en el que se contempla un nuevo supuesto de suspensión del contrato de trabajo con reserva del puesto en el caso de riesgo durante el embarazo.

[107] Dictamen 4/1999, del Consejo Económico y Social, sobre el Anteproyecto de Ley para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.

Cambios en el subsidio por maternidad

A partir de 1994[108] la maternidad se configura como una contingencia independiente del concepto de incapacidad temporal, con un tratamiento específico dentro de la protección de la Seguridad Social. Se consideran protegidas, durante los periodos de descanso mencionados, las situaciones de maternidad, adopción y acogimiento[109]. El subsidio por maternidad[110] es el equivalente al 100 por 100 de la base reguladora al inicio del descanso, y es gestionado directamente por la Entidad Gestora. La asistencia sanitaria comprende el reconocimiento médico durante la gestación, la asistencia facultativa en las incidencias patológicas y la hospitalización, la libre elección del tocólogo y acceso directo al mismo sin necesidad de volante del facultativo de medicina general, y la llamada cartilla de la embarazada, que recoge todas las circunstancias e incidencias sanitarias que se produzcan durante la gestación con cargo a la Seguridad Social, y podrán ser beneficiarias las trabajadoras afiliadas y en alta, las pensionistas y perceptoras de prestaciones periódicas, las beneficiarias a cargo de titulares del derecho a asistencia sanitaria, las esposas de trabajadores titulares y las trabajadoras extranjeras, comprendidas en el campo de aplicación del Régimen General de Seguridad Social.

Mecanismos de conciliación de la vida laboral y familiar

Existen otros mecanismos de protección dirigidos a conciliar la vida laboral y la familiar. Uno de ellos es el permiso de lactancia, que puede disfrutar indistintamente la madre o el padre, hasta que el hijo cumpla nueve meses. También cabe mencionar los permisos familiares, o la reducción de la jornada por guarda legal, entre un ter-

[108] Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

[109] El nuevo Anteproyecto de Ley para promover la conciliación de la vida laboral y familiar modifica el artículo 133.bis del Real Decreto-Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. A efectos de la prestación por maternidad, considera como situaciones protegidas, además de la maternidad, la adopción y el acogimiento preadoptivo, aunque la novedad más importante es que introduce una nueva prestación económica dentro de la acción protectora de la Seguridad Social por riesgo durante el embarazo.

[110] Para percibir el subsidio por maternidad es necesario cumplir los requisitos establecidos en la LGSS, que son estar afiliada y en alta en el Régimen General, o en situación asimilada al alta, y haber cubierto un periodo de cotización mínimo de 180 días dentro de los cinco años inmediatamente anteriores al parto o a las fechas de la decisión administrativa o judicial de acogimiento o de la resolución judicial por la que se constituya la adopción.

cio y la mitad de la jornada, para el cuidado de un menor de seis años o un disminuido físico o psíquico, derecho no retribuido, ejercitable por cualquier trabajador sin distinción de sexo[111]. La cotización a la Seguridad Social se efectuará en función a las retribuciones percibidas, pudiendo los trabajadores que se acojan a este derecho suscribir un convenio especial para mantener las bases de cotización por las que vinieran cotizando antes de la reducción de la jornada.

Apoyo a la baja maternal

La excedencia laboral por hijo a cargo[112], natural o adoptivo, es de duración no superior a tres años, computable a efectos de antigüedad, con derecho a asistencia a cursos de formación profesional, que puede disfrutar el padre o la madre (aunque cuando ambos trabajen sólo puede ejercitarlo uno de ellos), y que supone la reserva del puesto de trabajo durante el primer año de excedencia y la reserva de un puesto del mismo grupo profesional o categoría equivalente para el resto del periodo. En materia de Seguridad Social, el primer año de excedencia se considera como periodo de cotización efectiva para causar derecho a las diferentes prestaciones, pero con relación al desempleo, el periodo de excedencia se considera como situación asimilada para obtener la prestación, si bien no puede computarse como de ocupación cotizada para obtenerla. Por lo que respecta a la evolución de los contratos de interinidad para la sustitución de las trabajadoras en baja maternal, desde septiembre de 1998 (fecha en la que entró en vigor el denominado "coste cero") a abril de 1999, se han registrado un total de 19.094 contratos, de los que 16.242 corresponden a mujeres y 2.852 a hombres.

Por otro lado también están las prestaciones familiares por hijo a cargo[113], consistentes en una prestación de carácter económico,

---

[111] Estos apartados del artículo 37 ET también se van previsiblemente a modificar y ampliar, de acuerdo con el Anteproyecto de Ley para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. Se atribuye al trabajador la concreción horaria y la determinación del periodo de disfrute del permiso de lactancia y de la reducción de la jornada. Además, se crea un nuevo supuesto para tener derecho a dicha reducción, por causa de cuidados familiares de enfermos y mayores.

[112] Recogida en el artículo 46.3, disposición adicional 140 y disposición transitoria 110 del Real Decreto-Ley 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores, a raíz de la Ley 4/1995, de 23 de marzo, de regulación del permiso parental y por maternidad.

[113] Real Decreto 356/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla, en materia de prestaciones por hijo a cargo, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas.

CUADRO III-35
LICENCIA DE MATERNIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA
(Duración y remuneración en porcentaje de salario)

País	Duración de la licencia	Remuneración (% salario)
Alemania	14 semanas	100%
Austria	16 semanas	100%
Bélgica	15 semanas	82% durante 30 días; 75% desde entonces
Dinamarca	18 semanas	100%*; la madre o el padre pueden disfrutar 10 semanas suplementarias
España	16 semanas	100%
Finlandia	105 días	80%
Francia	16-26 semanas	100%
Grecia	16 semanas	75%
Irlanda	14 semanas	70%* o subsidio fijo
Luxemburgo	16 semanas	100%*
Países Bajos	16 semanas	100%
Portugal	98 días	100%
Reino Unido	14-18 semanas	90% durante 6 semanas; subsidio fijo desde entonces
Suecia	14 semanas	Licencia parental de 450 días: 75% durante 36 días; subsidio fijo durante 90 días restantes

* Hasta cuantía máxima fija.
Fuente: Oficina Internacional del Trabajo, 1998. En MTAS, *Boletín de Información Sociolaboral Internacional*, núm. 38, marzo de 1998.

que se percibe por cada hijo menor de 18 años, o mayor de dicha edad afectado por una minusvalía en un grado no inferior al 65 por 100, que se encuentre a cargo del beneficiario, y en la consideración, como periodo de cotización efectiva, del primer año de excedencia con reserva del puesto de trabajo que los trabajadores disfruten en razón del cuidado de cada hijo, consideración que, como se ha señalado, no vale para el caso de desempleo.

Reducción del número de beneficiarios

En relación con la asignación económica por hijo a cargo, hay una modalidad contributiva y otra no contributiva, esta última para quienes reúnan los requisitos de hijo a cargo y límite de ingresos exigidos en la modalidad contributiva (en el caso de hijo menor de 18 años y no minusválido, se exige que el beneficiario no tenga ingresos superiores a una determinada cuantía[114], que para 1998 ha

[114] El límite de ingresos se establece cada año en la normativa sobre revalorización de las pensiones, y para 1997 fue 1.157.414, algo inferior al fijado por el Real Decreto 4/1998, de 9 de enero, sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social para 1998.

CUADRO III-36
CUANTÍAS ANUALES DE PRESTACIONES FAMILIARES POR HIJO A CARGO, 1996-1998

Hijo a cargo		Cuantía (ptas./año)			Requisitos adicionales
		1996	1997	1998	
Hijo menor de 18 años	No afectado por una minusvalía	36.000	36.000	36.000	El nivel de ingresos anuales no debe superar la cuantía de 1.181.720 ptas., incrementado en su caso un 15% por cada hijo a cargo.
	Minusvalía igual o superior al 33%	72.000	72.000	72.000	No se exige límite de recursos económicos. La cuantía se recibe íntegramente, sin tener en cuenta los ingresos de la unidad familiar.
Hijo mayor de 18 años	Minusvalía igual o superior al 65%	426.960	438.120	447.360	No se exige límite de recursos económicos. La cuantía se recibe íntegramente, sin tener en cuenta los ingresos de la unidad familiar.
	Minusvalía igual o superior al 75% y necesidad de otra persona para los actos esenciales de la vida	640.440	657.180	671.040	No se exige límite de recursos económicos. La cuantía se recibe íntegramente, sin tener en cuenta los ingresos de la unidad familiar.

Fuente: *Guía Laboral y de Asuntos Sociales 1998* y *Anuario de Estadísticas Laborales de Asuntos Sociales 1997*, ambos textos del MTAS.

sido 1.181.720, incrementada en su caso en un 15 por 100 por cada hijo a cargo a partir del segundo, éste incluido) y no tengan derecho, ni el padre ni la madre, a esta asignación en el nivel contributivo ni en cualquier otro régimen público. Cabe señalar que el número de beneficiarios de estas prestaciones va bajando, pasando de 945.848 en 1996 a 926.578 en 1997, siendo de estos últimos 146.810 beneficiarios de la modalidad no contributiva.

Cambia el concepto de familia numerosa

Otro mecanismo de ayuda a las familias con menos recursos consiste en conceder beneficios a las familias calificadas como numerosas, consideración que se otorga a las familias con tres o más hijos, así como aquellas con dos hijos, de los cuales al menos uno de ellos sea minusválido o incapacitado para el trabajo[115]. El

[115] Ley 8/1998, de 14 de abril, de ampliación del concepto de familia numerosa, y Real Decreto 6/1999, de 8 de enero, por el que, en cumplimiento de dicha

título de familia numerosa da derecho a una serie de beneficios en materia de educación (exención o reducción de derechos y tasas académicas y administrativas, y preferencia, en igualdad de rendimiento educativo, en el acceso a determinados centros), transporte, acceso a viviendas de protección oficial, préstamos, exenciones fiscales, etc., previstos en la Ley 25/1971, de 19 de junio, de Protección de Familias Numerosas. En algunas Comunidades Autónomas existen normas específicas completando la protección de carácter estatal. El número de títulos concedidos va bajando poco a poco, debido al descenso de la natalidad en España. En 1995 se concedieron un total de 284.516 títulos, cifra que en 1997 bajó a 247.895, perteneciendo su mayoría a familias con tres hijos[116].

En cuanto a la red de guarderías infantiles, públicas, privadas y de empresa, existen subvenciones destinadas al sostenimiento de aquellas guarderías sin ánimo de lucro que faciliten el cuidado, custodia y desarrollo de la educación preescolar de hijos menores de seis años de trabajadoras o trabajadores por cuenta ajena que carezcan de familiares que les atiendan, y reúnan los requisitos establecidos por la Comunidad Autónoma correspondiente. Sin embargo, el importe de estas subvenciones ha ido bajando desde 1993, pasando de 2.304.598.000 a 2.069.899.000 en 1997, concentrándose un 36 por 100 del total en Andalucía[117]. En 1998, la cantidad aportada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a las guarderías infantiles laborales ha sido más reducida, un total de 1.100.000.000 pesetas.

Como señala el Dictamen 4/1999 del Consejo Económico y Social, para que la conciliación de la vida laboral y familiar pueda producirse es imprescindible promover la creación de servicios de atención a las personas, tal como se recoge expresamente en el cuarto pilar sobre Igualdad de Oportunidades de las Directrices de

---

Ley, se modifica el Real Decreto 1801/1995, de 3 de noviembre, de ampliación del concepto de familia numerosa, que comprendía solamente las familias que tengan tres o más hijos, sin mencionar la existencia o no de minusvalías o incapacidades para el trabajo.

[116] Subsecretaría de Trabajo y Asuntos Sociales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. *Anuario de Estadísticas Laborales y Asuntos Sociales 1997.*

[117] Los importes de las subvenciones comprenden la aportación con cargo a los PGE y, en su caso, la aportación complementaria de las Comunidades Autónomas con cargo a sus propios presupuestos.

Empleo para 1998 de la Unión Europea. Los nuevos yacimientos de empleo que surgen de las nuevas demandas de cuidados profesionales a las personas (niños, enfermos, mayores, etc.) deben recibir el impulso de las políticas de empleo y de fomento de la Igualdad de Oportunidades.

3.2.4. **La inmigración desde la perspectiva de la protección social**

España fue un país caracterizado por una permanente emigración, de carácter fundamentalmente laboral, que se sumó al trasvase de mano de obra al continente americano así como a los países industrializados del norte de Europa. Sin embargo, los movimientos de emigración de españoles en busca de trabajo se han reducido drásticamente, siendo ahora en su mayoría de carácter temporal. Si en 1987 el número de emigrantes españoles fue de 17.261, en 1997 cayó a 1.136[118].

Incremento de la inmigración en España

Agotada la emigración permanente española hacia Europa a partir de 1975, se ha ido notando un fuerte incremento de extranjeros en España. De 165.289 residentes extranjeros en 1975 se ha pasado a 538.984 en 1996. Se caracterizan por provenir de diferentes naciones y culturas, siendo la gran mayoría sudamericanos, africanos y asiáticos, y se concentran fundamentalmente en las grandes ciudades. Sirve de ejemplo que en 1996 del total de residentes extranjeros, se concentraran 111.116 en Madrid, 84.531 en Barcelona, 42.667 en Alicante y 37.133 en Málaga[119].

Evidentemente, entre los extranjeros que residen en España hay que distinguir diferentes situaciones: los residentes comunitarios, familiares de españoles y de nacionales de otros países de la Unión Europea, los cuales gozan de un régimen especial de residencia en España y disfrutan de unas condiciones de vida similares a los españoles, los extranjeros con permiso de residencia, que forman parte del régimen general, y los extranjeros en situación de irregularidad (erróneamente conocidos como inmigrantes ilegales), cuya cifra se desconoce. Cabría distinguir un tercer grupo correspondiente a los extranjeros que tienen la condición de refugiados.

---

[118] Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Dirección General de Ordenación de las Migraciones, *Estadística de Emigración Asistida.*

[119] Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Anuario de Migraciones 1997.*

La falta de información estadística no permite conocer la situación

No es posible conocer con exactitud el número de inmigrantes que hay en España, puesto que la mayoría de las estadísticas se basan en los permisos de residencia y de trabajo de los extranjeros, y muchas de estas personas no pueden acceder a tales permisos para regularizar su situación, lo que no impide que permanezcan en España y trabajen sin ningún tipo de contrato.

Los extranjeros que quieren trabajar en España, ya sea por cuenta propia o ajena, necesitan previamente obtener la autorización expedida a tal efecto por los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y del Interior, autorización consistente en un permiso único de residencia y de trabajo, el cual no es fácil de conseguir. Obtener un permiso de residencia en España es complicado, además del problema añadido de que muchos de los extranjeros que vienen a España ni siquiera hablan castellano y desconocen los trámites administrativos que deben seguir. Son los extranjeros no comunitarios los que más problemas encuentran para establecer su residencia en España, pues no disfrutan de libertad de circulación en el territorio español[120]. El permiso de residencia deben solicitarlo todos los extranjeros que quieran trasladarse a España, pero puede perder su vigencia si el residente que lo obtuvo deja de disponer de medios económicos o medios de vida suficientes, asistencia sanitaria o vivienda adecuada[121], lo cual suele ocurrir, desgraciadamente, en numerosas ocasiones.

Necesaria política de contingentes

Puesto que el número de inmigrantes en situación irregular es de considerable importancia en España, la política de migración del Estado Español se basa en la cooperación para el desarrollo con los países emisores de inmigrantes con el fin de atajar las causas de inmigración en su origen, en establecer contingentes que puedan ser asumidos por la sociedad española, y en el desarrollo de programas de integración social de los inmigrantes que se establecen en España. El Gobierno inició en 1993 un proceso de contingentes anuales de autorizaciones para el empleo de trabajadores extranjeros no comunitarios, que se utiliza si el mercado nacional

[120] Los trabajadores de la Unión Europea no necesitan permiso de trabajo a partir de 1992, y tampoco los del resto de países integrados en el Espacio Económico Europeo desde 1994.

[121] Orden de 22 de febrero de 1989, sobre medios económicos cuya posesión habrán de acreditar los extranjeros para efectuar su entrada en España.

CUADRO III-37
PERMISOS DE TRABAJO CONCEDIDOS A EXTRANJEROS EN ESPAÑA, 1993-1998
(Distribución por continentes de procedencia)

Continentes de procedencia	Número de permisos de trabajo concedidos					
	1993	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998***
Europa	8.058	6.082	6.640	8.018	5.714	3.527
América	24.849	21.873	24.298	31.804	24.382	13.339
Norte	2.093	1.688	1.583	1.573	1.130	601
Central y del Sur	22.756	20.185	22.715	30.231	23.252	12.738
Asia	11.324	11.000	11.808	15.808	12.428	6.212
África	49.263	49.482	57.359	70.579	44.152	17.245
Oceanía	102	90	98	73	67	49
Apátridas	100	93	87	125	98	68
Total	**93.696**	**88.620**	**100.290**	**126.407**	**86.841**	**40.440**

* Enero-Noviembre.
Fuente: MTAS: *Anuario de Migraciones 1997*, Dirección General de Ordenación de Migraciones, y *Boletín de Estadísticas Laborales*, Marzo 1999, Subdirección General de Estadísticas Sociales y Laborales.

no es capaz de satisfacer las necesidades laborales de forma adecuada. Ha continuado hasta hoy, excepto en 1996 en que se llevó a cabo un proceso de documentación de ciudadanos extranjeros en situación irregular. Se trata de garantizar la cobertura, de manera ágil y eficaz, de ofertas de empleo que el mercado nacional de trabajo no atiende, y regularizar, en la medida de lo posible, la situación de trabajadores extranjeros no residentes legalmente en España.

Desde el inicio del proceso se ha observado que el empleo extranjero se dirige, mayoritariamente, hacia las ofertas de trabajo que se registran en el mercado, pero que se cubren con contratos ilegales, y se ha puesto de manifiesto la existencia de sectores de actividad que, a pesar de la tasa de desempleo español, no son cubiertos en su totalidad por trabajadores españoles. Por ello la política de contingentes va dirigida a cubrir dichos sectores (principalmente agricultura, ganadería, construcción y servicios), intentando reducir el abuso y la explotación de los inmigrantes en situación irregular. Para 1998 el número máximo de autorizaciones ha sido de 28.000 para el empleo de trabajadores extranjeros no comunitarios, de las cuales 16.836 fueron para el sector servicios, seguido por la agricultura y gana-

dería, la construcción y otros[122]. Para 1999 se han concedido un máximo de 30.000 autorizaciones[123], lo cual casi dobla el de autorizaciones concedidas en 1997, que demuestra que la tramitación de contingentes permite canalizar la inmigración laboral hacia España para todos estos sectores de actividad[124].

El Instituto de Migraciones y Servicios Sociales se ocupa de la promoción e integración de los inmigrantes, y por ello, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales convoca anualmente programas de actuación en favor de los inmigrantes, así como la concesión de ayudas individuales para ellos y sus familias.

Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 1994, se aprobó el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, que cuenta con dos instrumentos imprescindibles: el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, cauce de consulta y mediación entre las Administraciones Públicas, las organizaciones sociales y las asociaciones de inmigrantes, y el Observatorio Permanente de la Inmigración, concebido como un macrosistema de información de la Administración del Estado, como herramienta para diagnosticar problemas y orientar las acciones dirigidas al proceso de integración.

Papel fundamental del Foro para la integración social de los inmigrantes

El Foro es un complemento necesario para que se lleven a cabo las medidas recogidas en el Plan. Facilita el intercambio de opiniones entre el colectivo de inmigrantes legalmente establecidos y la sociedad de acogida, formula propuestas tendentes a la integración de los refugiados, canaliza las propuestas de las organizaciones sociales relacionadas con el fenómeno migratorio, y mantiene contacto con otros órganos análogos internacionales, autonómicos o locales. En 1998 este Foro ha sufrido algunos

[122] Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. *Guía Laboral 1998 y de Asuntos Sociales*.

[123] Resolución de 18 de enero de 1999, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación de la Resolución de 11 de enero de 1999, por la que se dictan instrucciones generales sobre la determinación de un contingente de autorizaciones para el empleo de trabajadores extranjeros del régimen no comunitario en el año 1999 y el procedimiento para su cobertura.

[124] Resolución de 4 de abril de 1997 de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dictan instrucciones generales sobre la determinación de un contingente de autorizaciones para el empleo de trabajadores extranjeros no comunitarios en el año 1997 y el procedimiento para su cobertura.

cambios[125]. Así por ejemplo, cuando afecten a la integración social de los inmigrantes, las disposiciones normativas de la Administración General del Estado, los planes y programas de ámbito estatal o carácter general y los anteproyectos de programas presupuestarios, deberán ser consultados con carácter preceptivo al Foro. Además, se ha cambiado su composición, incorporando como vocales representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores, del Interior y de las Administraciones Públicas, por considerarlos necesarios para el adecuado funcionamiento del Foro.

Programas de integración y promoción socio-laboral

El Plan persigue eliminar cualquier tipo de discriminación injustificada, tanto en el ejercicio de derechos como en el acceso a los servicios existentes, garantizar al inmigrante una situación jurídica y socialmente estable (ya que la precariedad legal o administrativa suele representar un obstáculo insalvable que termina por derivar hacia la marginación), combatir las barreras que dificultan la integración (especialmente la lingüística), erradicar cualquier signo de explotación y movilizar a toda la sociedad en la lucha contra el racismo y la xenofobia. En desarrollo del Plan, en estos últimos años se están realizando programas de integración y promoción socio-laboral, que buscan dar respuesta a las principales necesidades que este colectivo tiene en la sociedad española, y que afectan a importantes ámbitos y órdenes de la vida social: educativo y cultural, marco legal, ámbito laboral y profesional, convivencia territorial, así como participación ciudadana. Están previstas actuaciones de carácter normativo, que regulen las condiciones legales de permanencia y estancia en el territorio español, los delitos migratorios y la persecución de conductas xenófobas o racistas.

Destacan los programas de condiciones laborales y profesionales, pues este es uno de los campos donde más explotación y desigualdad de oportunidades sufren los inmigrantes en comparación con el resto de trabajadores. Por ello, son los que mayores subvenciones reciben (en 1997, de 477.400.000 pesetas destinadas a subvenciones para programas de integración, 126.000.000 se

[125] Real Decreto 2816/1998, de 23 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 490/1995, de 7 de abril, de creación del Foro para la Integración social de los Inmigrantes.

destinaron al ámbito socio-laboral, seguido por el ámbito de convivencia territorial con 94.000.000[126]). Son fundamentalmente medidas de asesoramiento socio-laboral en materia de empleo y derechos laborales, formación profesional ocupacional y mantenimiento de bolsas de trabajo para inmigrantes con especiales dificultades de colocación.

En los programas de convivencia territorial se busca mejorar el acceso de la población inmigrante a una vivienda digna, valorándose el realojo de inmigrantes que residan en núcleos chabolistas, así como la mejora de condiciones de alojamiento para trabajadores temporeros. Se considera una prioridad el asesoramiento sobre los sistemas de planificación familiar y sobre la red de servicios socio-sanitarios existentes, así como la información, orientación y prevención en materia socio-sanitaria básica para colectivos que tienen dificultades para acceder a las prestaciones normalizadas. Se contempla el acceso y uso de los servicios sociales existentes, y se establece la creación de servicios específicos cuando las condiciones así lo requieran, como puede ser en el caso de los niños o las mujeres. Aun así, siguen dándose casos de desprotección. Cabe citar la denuncia de la Fiscalía de Menores de Madrid, en febrero de 1999, sobre la falta de asistencia a hijos de inmigrantes ilegales por parte de algunos centros hospitalarios públicos, cuando la protección de la salud y la sanidad gratuita es un derecho reconocido a cualquier menor, con independencia de su nacionalidad.

Para atender las necesidades educativas y culturales, se realizan programas de aprendizaje de lenguas y culturas españolas, que favorezcan la integración social de los inmigrantes y el intercambio y el conocimiento mutuo de las culturas. Hay programas de orientación a padres de niños inmigrantes sobre el sistema educativo español, así como sobre el régimen de ayudas para el estudio y otros recursos ofrecidos por las Administraciones Públicas. Se busca también la presencia de inmigrantes en asociaciones y organizaciones, a través de medidas de participación ciudadana.

Hay un programa especial de acogida de inmigrantes subsaharianos procedentes de Ceuta y Melilla, con actuaciones proyectadas

[126] Subdirección General de Promoción Social de la Migración y de Programas para Refugiados. IMSERSO.

CUADRO III-38
AYUDAS DE PROMOCIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL A INMIGRANTES, 1993-1997

	1993	1994	1995	1996	1997
Beneficiarios	123	72	130	80	73
Importe	367.971	367.787	353.433	346.463.	477.400

Importe en miles de pesetas.

Fuente: Subdirección General de Promoción Social de la Migración y de Programas para Refugiados. IMSERSO.

para proveer al colectivo de la capacidad necesaria para su inserción socio-laboral, alojamiento, enseñanza de la lengua española, preformación y formación profesional, realizadas bajo la coordinación del IMSERSO.

Por otro lado, se encuentran programas dirigidos a la implantación de la red territorial del Observatorio Permanente de la Inmigración, que, como se ha señalado, se encarga de elaborar diagnósticos que permitan conocer en cada momento la situación real y poder hacer así un pronóstico sobre la evolución y consecuencias del fenómeno inmigratorio en las sociedades de acogida.

Priman las subvenciones a organizaciones y entidades sobre las ayudas individuales

Todos estos programas se realizan gracias a subvenciones y ayudas públicas[127], cuyos beneficiarios pueden ser organizaciones de derecho público, organizaciones no gubernamentales o directamente los trabajadores inmigrantes y sus familias en el caso de las ayudas. Destaca sobre todo la presencia de las ONG, que canalizan las subvenciones en actividades a favor de los inmigrantes. En cambio, el número de beneficiarios individuales de las ayudas es insignificante (concentrándose la mayoría de ellos en la Comunidad Autónoma de Madrid, seguida de Cataluña) y va bajando cada vez más desde 1996.

[127] Resolución del 14 de octubre de 1997, por la que se publica la concesión de subvenciones, al amparo de la Orden Ministerial de 30 de abril de 1997 (BOE de 15 de mayo), por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones y ayudas públicas a la realización de proyectos a favor de inmigrantes y para la resolución de situaciones de urgencia de carácter extraordinario.

Carencias en la cobertura de las prestaciones sociales

En relación con las prestaciones sociales, la cobertura para los inmigrantes es escasa. Los trabajadores extranjeros nacionales de países que no pertenecen a la Unión Europea ni al Espacio Económico Europeo pueden ser beneficiarios de prestaciones por desempleo, siempre que cumplan con los requisitos legales, lo cual no se da siempre, puesto que uno de los riesgos de este colectivo es que, por razones de subsistencia y de desconocimiento de sus derechos, no están en alta en el sistema de la Seguridad Social, lo que les impide cotizar y demostrar su situación de desempleo cuando se ven privados, sin más, de su trabajo. Así, en las prestaciones del Régimen General de Seguridad Social, en el que se incluyen, junto a los trabajadores españoles, los extranjeros con permiso de residencia y de trabajo en España, que trabajen por cuenta ajena en la industria y los servicios y ejerzan su actividad en el territorio nacional (los trabajadores comunitarios no necesitan permiso de trabajo), gran número de inmigrantes se pueden ver privados de prestaciones tan necesarias como la asistencia sanitaria, puesto que muchos no están documentados o no están afiliados, ni en alta o situación asimilada a la de alta. Lo mismo se podría decir en relación con el resto de contingencias: incapacidad temporal, incapacidad permanente, maternidad, protección por muerte o supervivencia, jubilación o prestaciones familiares por hijo a cargo. Además, aunque la referencia se ha hecho respecto al Régimen General de la Seguridad Social, basta señalar que la situación es semejante en el caso de trabajadores extranjeros en el sector agrícola, del mar o de la minería, con regímenes especiales de la Seguridad Social, pues la ausencia de contratos y de alta en los respectivos regímenes es también considerable. Si bien puede acudirse a las prestaciones no contributivas para cubrir estas carencias, sigue habiendo un grupo de este colectivo desprotegido, porque aunque no se exige haber cotizado, sí es necesario residir legalmente en España, y muchos extranjeros no lo hacen; además, entre los beneficiarios de las prestaciones no contributivas, sólo se nombra a extranjeros de origen hispanoamericano, brasileños, andorranos o filipinos, dejando fuera, por ejemplo, a los africanos, que precisamente tienen una presencia numerosa en el territorio español.

CUADRO III-39

INDICADORES DE PROTECCIÓN SOCIAL

	Eur. 15 (2)	Alemania	Bélgica	Dinamarca	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Portugal	Reino Unido	España 1995	España 1996	España 1997 (A)
Gastos de Protección Social, 1995															
Gasto total de protección social (% PIB)	28,5	29,4	29,7	34,3	30,6	21,0	31,6	19,9	24,6	25,3	20,7	27,7	22,7	22,5	21,5
Distribución del gasto por funciones (% gasto total)															
Salud (enfermedad* e invalidez)	36,0	38,1	32,3	28,4	34,9	—	44,4	40,1	28,6	37,4	44,8	37,7	37,7	36,0	35,8
Vejez-supervivencia	44,3	42,5	42,5	37,7	43,0	—	37,5	25,9	65,7	44,7	43,4	39,4	45,3	44,2	45,2
Familia-hijos	7,6	7,5	8,2	12,4	9,0	—	4,7	11,7	3,5	13,3	5,8	9,0	1,8	1,9	2,0
Desempleo	8,4	9,1	14,3	14,7	8,2	—	10,1	17,3	2,2	3,0	5,5	5,9	14,3	14,2	13,4
Otros	3,7	2,8	2,7	6,8	4,9	—	3,4	4,9	0,0	1,6	0,4	8,1	0,8	1,3	1,2
Gasto por habitante (miles de unidades de PPA)	5,0	5,8	5,6	6,4	5,5	2,3	5,8	3,2	4,5	7,7	2,3	4,5	3,0	–	–
Ingresos de Protección Social, 1995															
Ingresos según naturaleza (% total ingresos) (1)															
Cotizaciones de los empleadores	38,4	37,9	42,4	9,5	49,4	—	21,7	22,3	49,0	25,3	29,9	25,4	50,4	52,0	52,6
Cotizaciones de las personas protegidas	25,3	32,9	24,9	13,9	27,4	—	46,7	14,1	17,8	23,5	18,9	13,9	14,8	15,5	15,8
Aportaciones públicas	31,2	26,9	20,2	71,0	21,1	—	15,8	62,8	29,8	46,1	39,4	49,5	29,8	27,8	27,1
Otros	5,1	2,2	12,6	5,6	2,0	—	15,8	0,9	3,4	5,1	11,7	11,1	2,5	2,6	2,7

(1) Datos provisionales para Alemania, España, Países Bajos, Portugal y Finlandia y estimados para Bélgica y Reino Unido.

(2) Sin incluir Grecia.

* Desaparece la función específica de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, quedando sus prestaciones incluidas en la función enfermedad-invalidez.

–: no disponible.

(A) Datos avance.

Fuentes: MTAS, *Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social, Ejercicio 1999, Informe Económico-Financiero.*
MTAS, *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales*, 1997.

4. LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

A medida que se aproxima el siglo XXI, las sociedades avanzadas se encuentran inmersas en un proceso irreversible, en el cual la globalización y el desarrollo tecnológico van mano a mano para configurar una sociedad basada en las tecnologías de la información. El devenir de esta sociedad de la información se caracteriza por su rápida penetración en todos los procesos de la vida cotidiana, en el desarrollo económico acelerado y en la reconfiguración de la organización de las empresas y el trabajo y los servicios (cuadro III-40). Esta es la razón por la cual en la Memoria de este año se ha incluido un apartado monográfico sobre la Sociedad de la Información. La participación de los agentes sociales en el proceso, por una parte, y los cambios que supondrá en la sociedad en su conjunto, requieren un tratamiento pormenorizado en este capítulo relacionado con el desarrollo de la calidad de vida en España.

CUADRO III-40
HERRAMIENTAS DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN LA UE, 1998

Sistemas de Acceso	Utilización por usuarios		Interés para no usuarios	
	Vida privada	Trabajo	Vida privada	Trabajo
Vídeo	74,7	9,2	6,9	5,6
Teletexto	55,5	4,1	9,6	5,6
PC	30,8	40,5	18,1	8,6
Teléfono móvil	30,2	23,9	16,5	10,3
TV por cable	28,4	3,0	13,7	5,4
Lector CD-Rom	20,8	24,7	18,6	10,9
Antena parabólica	17,4	1,9	19,7	5,7
Decodificador TV	12,5	1,3	18,9	5,2
Fax módem	9,3	17,8	14,8	10,6
Fax	7,5	33,3	13,3	7,7
Conexión Internet	8,3	13,3	21,2	12,7
Minitel/Videotexto	5,3	6,0	9,1	5,5

Fuente: INRA (Europe) - ECO, *Les Européens et la société de l'Information*, Eurobarómetro 50.1, marzo de 1999.

En la Memoria de 1997 ya se ofreció una breve introducción al respecto, y también se trató desde otra perspectiva en el recientemente aprobado Informe sobre los Derechos del Consumidor y la Transparencia del Mercado[128], relacionándolo con los servicios derivados de la Sociedad de la Información y el desarrollo de una serie de retos que se deben afrontar para permitir y favorecer un desarrollo armónico y ordenado cuyos resultados deben permear a la sociedad.

El problema principal que aparece cuando se aborda el análisis de la Sociedad de la Información es su amplitud, pues como ya se ha mencionado, tiene cabida en todos los procesos económicos y sociales y es por ello un fenómeno multidimensional que se puede tratar desde distintos puntos de vista y especificidad sectorial. En este sentido, tras ofrecer un primer acercamiento a estos procesos, de los que cabe destacar los efectos sobre el mercado y las relaciones sociales, sobre la educación, la organización de las empresas y el trabajo, se hace una especial referencia al desarrollo del comercio electrónico y a la necesidad de contar con el apoyo público necesario en distintos ámbitos. Normativamente, se requiere un tratamiento que favorezca su desarrollo, flexible para permitir su rápida y adecuada evolución, pero que a su vez permita una efectiva protección de los usuarios y dé facilidad de entrada en la sociedad interactiva a todos los ciudadanos.

Lentitud de la difusión de las herramientas de la sociedad de la información en España

La lentitud con la cual se está realizando este proceso en España (cuadro III-44), requiere medidas públicas que favorezcan una más rápida difusión —siempre con acompañamiento formativo— y que permitan que España no se vea rezagada en este campo, desde las que contribuyan a favorecer la accesibilidad universal mediante precios asequibles, a apoyar la innovación industrial y empresarial hasta la efectiva introducción de la Sociedad de Información en todos los procesos educativos, para los propios educadores. De aquí que la formación desde el ámbito educativo sea indispensable pero no suficiente, pues también se debe formar a personas de mayor edad, en un nuevo proceso de "aprender a aprender" que permita adaptarse y acceder a los medios sin miedo ni rechazo.

---

[128] Consejo Económico y Social, *Informe 1/1999 sobre los derechos del consumidor y la transparencia del mercado*, 17 de febrero de 1999.

El cambio de siglo también ha traído el fin de la era industrial. Valga mencionar como ejemplo que en 1991, en EEUU, las inversiones en sistemas de información superaron las inversiones en bienes y equipos. Las nuevas tecnologías han permitido cambios en los sistemas tradicionales de producción, en los procesos de fabricación, en el trabajo y en los servicios, basados principalmente en el conocimiento, que casi ha reemplazado la riqueza proveniente de los recursos naturales. Un ejemplo puede ser el automóvil, que es el paradigma de la sociedad industrial. Si antes los vehículos estaban compuestos por componentes de acero y el motor, en la actualidad los circuitos integrados que los componen han superado en coste a los componentes de acero: 100.000 pesetas en acero y 117.800 pesetas en electrónica. Otro ejemplo claro es la transformación sufrida en el papel del auxiliar administrativo, cuyas funciones se han visto modificadas en gran medida por el ordenador y ahora realiza otro tipo de tareas.

Pero también se perciben estos cambios en el aumento de la información añadida. Ello se debe en parte al desarrollo tecnológico, que está favoreciendo la caída de los costes de procesamiento, almacenamiento y distribución de la información. Tecnológicamente, la capacidad del chip se va ampliando, las señales de ancho de banda de TV se han comprimido, se ha desarrollado la TV digital, la tecnología óptica también permite ampliamente del ancho de banda cada vez más potentes, lo que permite canales de intercambio de información que se van ampliando. Todo ello ha contribuido al desarrollo de las autopistas de la información, que son las redes de comunicación del futuro. Por ellas se puede transmitir voz, texto, imágenes o vídeo. A su vez, el software también ha ido cambiando; ya no se programa o la programación es mínima y la mayoría de los programas son de fácil uso para los usuarios finales. Así, la tecnología se ha convertido en un factor competitivo y requiere que las empresas se adapten a este nuevo marco, a la vez que obliga a todos, tanto para estar en el sistema productivo como para aprovechar las ventajas que ello puede reportar a la calidad de vida, a incorporarse a la Sociedad de la Información.

Se encuentran así dos vertientes de lo que supone el desarrollo de la Sociedad de la Información: las infraestructuras y los productos y servicios derivados de su uso.

Las autopistas de la información son las redes básicas

Las infraestructuras son las redes que se han llegado a denominar las "autopistas de la información". Son las redes de telecomunicación del futuro y son diversos los agentes involucrados en su construcción: los proveedores de información (editoriales, estudios de cine, prensa, catálogo de productos de empresa…), los proveedores de los servicios de información, los fabricantes de ordenadores, los proveedores de servicios de telecomunicación, los fabricantes de equipos de consumo (TV, vídeos, etc.) y las distintas redes de telecomunicación (red telefónica, canales de televisión, redes de telefonía móvil, radiodifusión de TV terrenal y digital). La tecnología digital está generando un fenómeno de convergencia de las tecnologías de telefonía a la difusión de la transmisión en banda ancha y las oportunidades de la televisión por cable. Este fenómeno va dirimiendo progresivamente la diferencia técnica entre proveedores de servicios telefónicos, de servicios de radiodifusión y comunicación, de servicios por cable y de servicios en línea de Internet. Con todo, las telecomunicaciones dejan de ser un accesorio del comercio y se erigen en un instrumento vital del mismo.

Internet es la nueva base de esta sociedad de la información. Va cobrando fuerza, aumentando exponencialmente el número de usuarios. Supone una forma nueva de hacer las cosas, pues es el centro de las innovaciones. Aporta una nueva cadena de valor (por servicios, contenidos, transporte, acceso y distribución), una nueva política de precios (la distancia no importa y el tiempo también es irrelevante), se crean nuevos clientes, nuevos servicios y negocios, y nuevos actores (defensa de internautas, etc.). Cambia por completo la forma de hacer las cosas. Es una herramienta que ha abierto la puerta a un nuevo mundo virtual.

Para contribuir a potenciar el desarrollo de estas autopistas ya existentes, y su universalización, se requieren actuaciones que contribuyan:

- al equilibrio de los intereses públicos y privados;
- a mantener la seguridad pública y privada;
- a evitar infraestructuras para ricos y pobres (acceso universal);
- a la financiación de los servicios universales;

- a asegurar la interoperabilidad global.

La importancia de la seguridad

La seguridad pública y la privada de la información contenida en las autopistas de la información es de vital importancia en la protección de todos los usuarios. Si no se controla la información, pueden surgir problemas que trunquen el desarrollo de las redes informáticas, que son cada vez en mayor grado el sistema nervioso de la economía, del sector público y de la sociedad. Por ello, la seguridad de los sistemas de ordenadores y comunicaciones y la protección contra delitos electrónicos es extremadamente importante. La creciente difusión de las tecnologías de la información a todas las áreas y la interconexión a redes internacionales ha convertido los delitos informáticos en más peligrosos y presentes. Por una parte existen cada vez más ámbitos donde se pueden realizar delitos de este tipo, y por otra, la protección de las víctimas y la toma de medidas legales es difícil, por problemas de seguridad complejos, la multiplicidad de sistemas, la inexperiencia de los usuarios, la anonimidad y la movilidad internacional.

Según un estudio realizado de los aspectos legales de los delitos informáticos, aún no se han tomado medidas comprensivas e internacionales destinadas a este tipo de delitos. En muchos países, las reacciones se enfocan demasiado hacia la legislación nacional, sin tomar medidas alternativas de protección[129]. En España, la protección de la privacidad está regulada en la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, que se vio ampliada con la Ley Orgánica 2/1998, de 15 de junio, que modifica el Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal. La Ley General de Telecomunicaciones también establece la protección de los datos personales, que deberán garantizar los operadores que presten servicios de telecomunicaciones. Existe, asimismo, una Agencia de Protección de Datos dedicada a este tema.

Por otro lado, para el comercio electrónico, se está esperando la aprobación de la Directiva de la Unión Europea de firmas digitales.

[129] European Commission Legal Advisory Board, *Legal Aspects of Computer-Related Crimes in the Information Society*, COMCRIME. Study Executive Summary, enero de 1998.

La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones asumirá el control de la regulación de Internet y la certificación de las firmas electrónicas, junto con otras tareas de este nuevo mercado. En la Administración Pública, será la Fábrica de Moneda y Timbre la que se convertirá en la institución de certificación de documentos electrónicos.

También es necesario tomar medidas para que la sociedad en su conjunto se pueda beneficiar de las ventajas del progreso tecnológico y contribuya así a la mejora de la calidad de vida. Si se vertebra en función del acceso o no acceso, se puede provocar una dualización de la sociedad. La capacidad de acceso depende de varios factores, entre los que cabe destacar la base educativa y tecnológica de las personas, las posibilidades de compra o de acceso al crédito o que sea asequible. El acceso a las herramientas de la sociedad de la información es fundamental para determinar la igualdad y eficacia, como establece la Comunicación de la Comisión sobre la dimensión social y del mercado de trabajo de la sociedad de la información[130]. La posibilidad de acceder determinará la inclusión o exclusión en esta nueva sociedad y por ello es preciso facilitarla desde todos los ámbitos de las políticas públicas, ya sea mediante campañas de formación e información, desde todos los niveles de la educación obligatoria, sin olvidarse de la educación de adultos.

El acceso debe garantizarse para todos

Así pues, dado que la sociedad de la información puede tener amplios beneficios para toda la población, el acceso a la misma tiene que asegurarse para que no se convierta en una grave causa de divisiones en la sociedad. Debe basarse en el principio de igualdad de oportunidades, de participación y de inclusión de todas las personas y por ello se debe lograr el acceso de todos los miembros de la sociedad. La Comisión, en la comunicación anteriormente citada, ha definido varios objetivos destinados al aspecto social de la sociedad de la información que se llevarán a cabo mediante acciones de la Comisión y de los Estados miembros:

- Garantizar el acceso de todos fomentando la disponibilidad, los precios asequibles, la accesibilidad y el conocimiento.

---

[130] Comunicación de la Comisión sobre la Dimensión social y del mercado de trabajo de la sociedad de la información: Prioridad para las personas. COM (97) 390 final.

- Promover el uso innovador de las TIC en los servicios públicos y fomentar normas rigurosas de prácticas y contenidos aplicables a los datos y servicios basados en Internet.

- Sensibilizar sobre la dimensión de igualdad de oportunidades de la sociedad de la información.

- Promover el acceso y la inclusión completa de las personas con discapacidad en la sociedad de la información.

- Sensibilizar sobre las posibilidades de las TIC para mejorar los sistemas sanitarios.

Y todo ello debe ser complementado con la posibilidad de educar a la sociedad en el uso y manejo de las tecnologías, es decir, de convertir la sociedad en una sociedad funcionalmente adaptada al uso de las nuevas tecnologías.

En este sentido, y con objeto de contribuir al desarrollo de estas autopistas, se debe garantizar la existencia de unos servicios universales que permitan la entrada fácilmente a nuevos usuarios y que tenga suficiente amplitud para dar cabida a los nuevos sistemas que se puedan desarrollar.

La Ley General de Telecomunicaciones determina la universalidad en el acceso

En España, la universalidad en el acceso se determinó en la Ley General de Telecomunicaciones de 1998 para los servicios de telefonía pública fija, y los servicios más avanzados, de líneas de transmisión de datos, o los de RSDI se podrán establecer como servicios obligatorios si el Gobierno así lo determina. El proceso de liberalización de las telecomunicaciones, que comenzó el 1 de diciembre de 1998, ha dado la posibilidad a cualquier empresa de pedir una licencia para ofrecer servicios telefónicos, aunque manteniendo el servicio universal de telecomunicaciones. Según la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, el servicio universal que se debe garantizar consiste en que todos los ciudadanos puedan recibir conexión a la red telefónica pública fija y acceder a la prestación del servicio telefónico fijo, conexión que debe ofrecer al usuario la posibilidad de emitir y recibir llamadas nacionales e internacionales, y la transmisión de voz, fax y datos. Para ello, el operador que tenga posición dominante en una zona determinada podrá ser designado para prestar el servicio universal.

A su vez, se podrá incluir la obligatoriedad de la prestación de determinados servicios como los de télex, los telegráficos u otros, los servicios de líneas susceptibles de arrendamiento o transmisión de datos, los avanzados de telefonía disponible al público y los de red digital de servicios integrados (RDSI) entre otros. De momento, para asegurar el servicio universal, se ha designado a Telefónica como la empresa que proveerá el servicio universal hasta el año 2005 y deberá ofrecer sus infraestructuras y red a otros proveedores de servicios. La Comisión de Asuntos Económicos es responsable del establecimiento de los precios de los servicios universales para asegurar su accesibilidad. En materia de telecomunicaciones por cable o Internet, el establecimiento de nuevos operadores es abierto, y otro tipo de operadores o servicios, como la televisión digital terrestre, se han ampliado. En este sentido, se está evolucionando de la televisión analógica a la televisión digital, y se espera ampliar la capacidad a 45 canales para el año 2012.

Los nuevos operadores podrán alquilar la red de Telefónica y pagar los gastos de interconexión. Se han concedido ya las primeras licencias para nuevos operadores que pretenden dar servicio solamente en algunos segmentos del mercado. Se ha dado entrada así a nuevos operadores de servicios de telecomunicaciones especialmente orientados a la telefonía, aunque Retevisión (Red Técnica Española de Televisión) aún tiene el monopolio de la señal de transmisión de la televisión. De momento, en la actualidad existen dos nuevos operadores, Retevisión que funciona desde el año 1997 y Uni2 que lo hace desde finales de 1998, con pretensiones de ser operadores globales. No obstante, esta apertura al mercado es todavía muy limitada, ya que para las llamadas metropolitanas sigue existiendo una única opción, la de Telefónica[131]. La razón de la incapacidad de prestar este tipo de servicios radica en que todavía, aquélla es la única que posee disponibilidad de las líneas que acceden al domicilio del usuario. No obstante, está previsto que esta situación cambie en los próximos meses, al encontrarse tanto Retevisión como Uni2 construyendo sus propias redes locales. Si a todo esto se unen las posibilidades para la transmisión de voz de las líneas de cable de las televisiones locales, el proceso de cobertura para las llamadas locales y para la introducción de servicios avanzados, puede agilizarse de manera espectacular en los próximos años.

[131] Excepción hecha para algunas empresas clientes de Retevisión.

En breve, cinco opciones para realizar una llamada

Las posibilidades que se abren al consumidor a medio plazo son múltiples; así, en un futuro no muy lejano se podrá optar por realizar una llamada entre al menos cinco opciones: Telefónica, Retevisión, Uni2, los operadores telefónicos de segmentos del mercado y las operadoras de cable, permitiendo al usuario un conjunto de combinaciones para elegir la opción que más le convenga en cada momento[132].

En telefonía móvil, solamente tres operadores

En telefonía móvil las posibilidades de contratación para el usuario son menores que en telefonía fija, al estar la competencia reducida a únicamente tres operadores[133]: Telefónica móviles, que funciona a través del sistema analógico y digital, Airtel móviles y Retevisión móviles, que lo hacen a través del sistema digital. Al igual que en el caso de la telefonía fija, la experiencia de apertura a la competencia en el mercado de los móviles no sólo ha supuesto un descenso considerable de las tarifas, sino que ha permitido un abaratamiento del precio de los terminales telefónicos. Sin embargo, y a pesar de los avances experimentados en este sector, todavía queda mucho camino por recorrer. Así, por ejemplo, España todavía tiene un amplio horario punta que ocupa prácticamente toda la jornada laboral, lo cual encarece de manera notable todos aquellos servicios que dependen del uso del teléfono.

En el resto de servicios distintos de los de la telefonía vocal, también se ha avanzado notablemente en este proceso de apertura del mercado. Así en el uso de Internet, a pesar de no existir ningún tipo de regulación, recientemente en la UE se ha aprobado una directiva sobre comercio electrónico que trata de resolver algunos asuntos como el valor jurídico de los contratos realizados a través de la red y la protección del consumidor dentro de este ámbito.

Para asegurar esta universalidad y la accesibilidad a precios moderados y desde distintas zonas geográficas, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos podrá fijar transitoriamente las tarifas, precios máximos y mínimos o criterios

[132] A todo esto hay que añadir que en la actualidad hay otras cinco compañías que tienen solicitada la licencia para la telefonía básica a nivel nacional.

[133] La razón de esta escasa oferta de empresas de telefonía móvil reside en la reducida capacidad del mercado radioeléctrico.

para la fijación y mecanismos de control, en función de los costes reales de la prestación del servicio. Además, la Comisión Delegada podrá establecer un recargo transitorio sobre los precios de interconexión para cubrir el déficit de acceso causado por el desequilibrio de las tarifas hasta que se reequilibren y para contribuir a la financiación del servicio universal, de lo que se deberá informar a los usuarios.

Por lo que respecta al precio del servicio telefónico, aunque la facturación es por el tiempo que se habla, el precio por minuto es diferente. Telefónica y Retevisión, a diferencia de Uni2, establecen una cuota por el establecimiento de la llamada —el denominado "descuelgue"— que ronda las 15 pesetas para las llamadas interprovinciales y 20 para las internacionales. A esta situación hay que añadir la peculiaridad de que, por ahora, Retevisión y Uni2 tampoco cobran cuota de alta ni cuota mensual.

La conexión a Internet, muy cara

Por otra parte, los precios determinados para la conexión a Internet han recibido protestas desde diversas instancias, por lo elevado no solamente de la conexión, sino de la llamada local. Para potenciar el uso de Internet y favorecer el acceso y la generalización de esta herramienta, es necesario que los precios sean razonables. Se ha demandado la instauración de una tarifa plana de conexión a Internet, e incluso se realizó una huelga de usuarios de Internet para protestar contra la elevada subida de tarifas de telefónica en septiembre de 1998. Distintas organizaciones de Internet y grupos parlamentarios piden que Telefónica ofrezca una tarifa plana mensual para fomentar el uso de esta nueva herramienta de la sociedad de la información. En la actualidad, la tarifa tiene una cuota mensual que oscila entre 1.000 y 3.000 pesetas, a lo que hay que sumar los costes de la llamada local, costes que, según una encuesta de Estudio General de Usuarios, oscilan entre 1.000 y 5.000 pesetas mensuales además de la cuota[134].

Asimismo, dada la dimensión global de los servicios de la Sociedad de la Información, es necesario que se encuentre una interoperatividad global. Deben existir estandartes que proporcionen seguridad de información, facilidad de uso y posibilidad de acceso

[134] *Estudio General de Usuarios 1998*, Asociación de Usuarios de Internet, http://www.aui.es, 1999.

indiscriminado. En este sentido, Internet se ha convertido en el operador global, en la autopista virtual que ha permitido esta globalización. La reciente liberalización del sector de telecomunicaciones en un marco de prestación de servicios de interés general en la Unión Europea, está suponiendo avances considerables en la competitividad de estos servicios. La noción de servicio universal supone que se establece la obligación a los operadores de garantizar en todas partes el acceso de todos a determinadas prestaciones esenciales, de calidad y a un precio asequible, compaginando así la libertad de mercado y una mayor competencia con la prestación de un servicio universal básico para todos los ciudadanos.

En España hay 2,2 millones de usuarios de Internet

Existen importantes divergencias entre el número de usuarios por países. En Europa, cuanto más al norte, más usuarios. En España en 1998 había 2,2 millones de usuarios, el 2,8 por 100 de los hogares españoles, y se espera que para el año 2000 esta cifra haya aumentado al 15 por 100 con 4,8 millones de usuarios. Estos aumentos se están dando en todo el mundo, a medida que caen los costes de acceso y los costes de los instrumentos necesarios y se generaliza como herramienta de trabajo. El mapa del desarrollo tecnológico español se muestra alentador debido a su increíble crecimiento en pocos años, aunque se encuentra retrasado con relación a la Unión Europea o a Estados Unidos. El número de líneas no ha hecho más que crecer en los últimos años (cuadro III-44), aunque aún nos encontramos alejados del número de líneas que se tienen en la Unión Europea.

El número de ordenadores personales ha crecido casi un millón anualmente en los últimos cuatro años, con ya 12,6 ordenadores por cada 100 habitantes, aunque de ellos solamente el 5 por 100 cuenta con módem. Pero el aumento más notable ha sido el de la conexión a Internet. Si en 1996 había 976.000 ordenadores conectados, a finales de 1998 hay 2,2 millones en España. Además, hace tres años solamente existían dos proveedores de Internet, siendo uno de ellos de carácter institucional (Red IRIS); con la aparición de Infovía, el servicio de telefónica más asimilable funcionalmente a Internet, el panorama cambió radicalmente, provocándose una proliferación de proveedores de Internet superior a la usual en otras economías avanzadas. Así, en solamente dos años, ha crecido el número de proveedores y el número de compañías que utilizan EDI (Electronic Data Interchange, Intercambio de Datos por Ordena-

dor). También hay 200.000 personas que realizan su trabajo por ordenador, lo que se ha venido a denominar teletrabajo. Con ello se puede dar cuenta de la expansión de este sector, de sus crecientes oportunidades y de la necesidad de potenciarlo.

Las dos aplicaciones clave de Internet son el correo electrónico, que es rápido, barato, elimina barreras y se está convirtiendo en la forma dominante de comunicación en los negocios (lo que se demuestra con la obligatoria inclusión de una dirección de correo electrónico en las tarjetas de visita) y por el *web* (www), que es una aplicación universal, en la cual se puede consultar y hacer transacciones de todo tipo.

Así, Internet no es sólo un nuevo canal de marketing, ni un nuevo mecanismo de publicidad, sino que es la base para la nueva Sociedad de la Información. Se sustituyen los servicios, antes de telecomunicaciones, que ahora se realizan por Internet. Las antiguas redes de datos, los fax, la voz, los servicios telefónicos de facturación avanzada, las redes internas, se sustituyen por actividades realizadas en la web. El e-mail, las voces IP, la intranet e incluso las llamadas telefónicas con imagen, se realizan ahora por Internet. La telefonía por Internet crece, aunque aún depende de la mejora en la calidad de las transmisiones, lo cual conllevará a un nuevo marco general de precios y de condiciones de acceso a los servicios de telecomunicaciones.

La clave del desarrollo son las aplicaciones y contenidos

De todas estas infraestructuras, son sus aplicaciones y contenidos los que suponen la clave del desarrollo. Se está ampliando el mercado para dar cabida a nuevos servicios por Internet como las agencias de viaje, la telecompra, agencias inmobiliarias, películas, periódicos, teleeducación, deportes y conciertos, telemedicina, el banco en casa, teletrabajo, consultas y un sinfín de nuevas operaciones que transforman sus servicios, contenidos o formas de actuar.

Pero para poder difundir los beneficios del desarrollo de esta sociedad de la información, en este entorno de cambios en el ámbito mundial, de globalización, de incremento de los conocimientos, de explosión de las tecnologías de la información, se requieren cambios desde todos los ámbitos para adaptarse y evolucionar, tanto desde la enseñanza y la formación hasta la organización y

gestión de las empresas a través del ámbito público para promocionar el desarrollo.

4.1. La sociedad del aprendizaje

La educación y el aprendizaje son las grandes herramientas para enfrentarse a la sociedad de la información, porque los conocimientos y la capacidad de acceso a la información son los ejes básicos de participación. Por ello, por una parte es necesario adaptar los sistemas educativos para que éstos puedan formar a las personas en su desarrollo y en el uso y manejo de las nuevas tecnologías. Por otro lado, es imperativo que éstas se integren en los procesos educativos y ofrezcan sus beneficios para el proceso de enseñanza.

El aprendizaje, herramienta vital para adaptarse

A su vez, el aprendizaje continuo es vital para la adaptación de las personas adultas a este nuevo marco de funcionamiento. Las personas con amplia experiencia profesional que no han utilizado medios informatizados deben aprender a aprender, actualizar sus conocimientos y adaptarse a los cambios para poder integrarlos en sus procesos laborales y también beneficiarse de las ventajas que puedan suponer en la sociedad.

En el campo de la educación, que es donde más se debería potenciar el desarrollo del uso de las nuevas tecnologías, los procesos han sido lentos, debido a que, en general, suelen depender de inversión pública en recursos y formación del profesorado, y aunque desde todas las esferas se hable de la necesidad de invertir en actualización de conocimientos y medios, su traducción a la realidad es más lenta, por problemas de fondos, de descoordinación entre los distintos ámbitos públicos, y por la desconexión entre el mundo educativo y las necesidades del mercado laboral.

En la Unión Europea se aprobó un Plan de Acción sobre la Educación y la Sociedad de la Información 1996-1998, cuyos objetivos están destinados a la educación primaria y secundaria para fortalecer un eslabón de la cadena que se ha tendido a olvidar, pero que es vital para formar a las personas que participarán en el mercado de trabajo en el futuro. En cambio, la educación universitaria y la formación profesional han contado con más apoyos en esta área, como se analizará a continuación.

Las cuatro líneas del Plan de Acción eran acelerar la entrada de las escuelas en la Sociedad de la Información, potenciar el uso de prácticas pedagógicas multimedia, crear un amplio grupo de usuarios y fortalecer la dimensión europea de la educación y formación con instrumentos de la Sociedad de la Información. Todo ello mediante propuestas de conectar centros educativos, experimentar con proyectos de nuevas tecnologías, proyectos de cooperación entre productores de multimedia, televisión y el sector de la educación en coproducción, con el intercambio de productos y servicios, aumentando la formación y el apoyo a profesores y centros formativos de profesores y la creación de foros de intercambio de información en Internet y con la difusión de información mediante métodos tradicionales.

Aunque la iniciativa ya ha finalizado, aún no hay datos acerca de sus efectos, si bien hay que decir que la adaptación de los sistemas educativos es un proceso lento y además se encuentra con problemas de recursos limitados, especialmente por la caída generalizada del gasto público. Por otro lado, es difícil conocer las actuaciones realizadas por los distintos Estados miembros en este sentido, pues se hallan repartidas y dispersas, y al encontrarnos en un proceso que no ha hecho más que empezar, aún no hay suficiente información para dar una visión global. Se encuentran muchas iniciativas de interconexión entre distintos centros europeos a través de Internet, de intercambio de información, de grupos de discusión para debatir problemas, sugerir soluciones y actualizar conocimientos que son semillas que se van sembrando y van logrando poco a poco abrir ventanas de comunicación y cooperación entre los educadores y los centros.

En España, iniciativas aún insuficientes

En España, las iniciativas desde el sistema educativo son paulatinas, aunque insuficientes, si bien se han comenzado varios proyectos que darán pie al avance tecnológico de las escuelas. Por una parte, existe un Programa de Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación que está dedicado a generalizar el uso de las herramientas de acceso que ofrece Internet, conectando los centros educativos en la red y mediante actuaciones de formación presenciales y a distancia. Tiene recursos para el aula, para bibliotecas escolares, si bien son muy limitados, como se ve en el número de becas (unas 10 becas anuales de 1,5 millones de pesetas), programas educativos por ordenador, proyectos como el “Atenea” para la

introducción de medios informáticos en centros docentes o el "Mercurio" para la introducción de medios visuales, etc. Otro proyecto que realiza el Ministerio de Educación y Cultura en su ámbito de competencias es el Plan PLATEA, de cursos de formación a distancia sobre usos educativos de la telemática para el profesorado, en el cual se han formado 1.500 profesores. Otro proyecto, el MENTOR, se ha destinado a explorar entornos de formación a distancia basados en tecnologías informáticas, medios audiovisuales y telemática dirigidos a adultos que residen en áreas de baja oferta formativa. Se han formado aproximadamente 3.000 alumnos a distancia desde 1993 a 1996, lo cual señala lo exiguo de estos programas si se compara con los objetivos públicos que hay que diseñar en esta materia.

Otro proyecto que merece resaltarse es el iniciado hace dos años por el MEC denominado Aldea Digital. Este proyecto se pone al servicio del mundo rural para apoyar tanto al profesorado como al alumnado en información, formación y comunicación. Es un proyecto piloto iniciado en una estructura de Centro Rurales Agrupados (que son la estructura básica de la formación en el ámbito rural, integrados por Aulas ubicadas en los distintos municipios), donde se han desarrollado Centros Rurales de Innovación Educativa a los que asisten tanto profesores como alumnos durante estancias cortas en periodos de aprendizaje para seguir un programa de actividades de tecnología, informática, teatro, música, arte, idiomas, además de las asignaturas troncales. Están dotados de ordenadores multimedia, con conexión a una Red de área local, con CD-Rom, Intranet, conexión a Internet, recepción de emisiones de televisión educativa y posibilidad de videoconferencias a través de la RDSI. De momento, este proyecto se está desarrollando en la provincia de Teruel, donde existen tres Centros Rurales de Innovación Educativa y se está construyendo uno nuevo. Cabe resaltar, una vez más, lo limitado de estas experiencias y la carencia de un Plan General, que, sin ser ambicioso, pudiera al menos tener en su horizonte el llegar a toda la sociedad española.

Por otro lado, también cabe destacar la presencia y la utilidad de las iniciativas del MEC en Internet, pues desde su página Web se ofrece acceso a información valiosa en todo lo relacionado con el mundo educativo, desde normativa, estadísticas, información sobre

centros, sobre titulaciones, sobre investigación en curso, se ofrecen resultados de investigación, boletines educativos, u otro tipo de información muy útil para el seguimiento y para cualquier actividad relacionada con la educación.

Las Comunidades Autónomas que tienen las competencias transferidas también han realizado importantes actividades en esta materia, aunque no hay información agrupada al respecto. En la mayoría se han dado ayudas y subvenciones para distintos proyectos. En el País Vasco, por ejemplo, se han convocado ayudas para la producción de software educativo en vasco.

El gasto destinado por el MEC a las nuevas tecnologías aplicadas a la educación incluso ha caído en los últimos años para los que se dispone datos. Si en el curso 1996 se destinaron 1.364,6 millones de pesetas, el año siguiente se destinaron 1.214,6 millones, con una caída del 11 por 100. Cabe destacar que en todo ello sigue sin aparecer el desarrollo de contenidos, que a la postre es el elemento decisivo para la implantación de la Sociedad del Aprendizaje.

La educación superior, la que más se ha beneficiado de Internet

Por otro lado, la educación superior, especialmente la universitaria y el mundo de la investigación pública, se encuentra en una situación más avanzada. Hace unos años solamente existían dos proveedores de Internet en España: Goya Services, proveedor privado, que había surgido como un *spin off* del mundo universitario, y la Red Iris, pública y financiada por el Plan Nacional de Investigación y Desarrollo, con una proyección específica para los centros de educación superior. De esta última se han podido beneficiar universidades y centros públicos de investigación. La Red IRIS, gestionada inicialmente por FUNDESCO y actualmente por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, es la herramienta fundamental del Programa Nacional de Aplicaciones y Servicios Telemáticos del Plan Nacional de I+D, y provee los servicios de red y de mantenimiento de la infraestructura de centros de investigación, principalmente universidades y organismos públicos de investigación, entre los que se encuentra este Consejo, que representan aproximadamente 250 instituciones afiliadas. Red IRIS merece mención aparte por cuanto ha logrado conectar todos estos centros y permitir el desarrollo tecnológico de centros universitarios y de organismos públicos, ofreciendo una infraestructura básica y servicios de comunicaciones

al efecto. Es un proveedor de servicios de Internet, a través de cuya red SIDERAL, todas las universidades públicas se han ubicado en el Word Wide Web, se pueden consultar la mayoría de las bibliotecas universitarias y diversas fuentes bibliográficas, y además se da difusión a los resultados de la investigación.

En cambio, aún se encuentran serios problemas de escasez de formación en informática de profesionales de la misma. Según la Comisión, en la Unión Europea a finales de 1998 se estimaba un déficit de 500.000 puestos de trabajo en industrias de nuevas tecnologías y en otros sectores, entre los que se pueden distinguir mayoritariamente Pymes, donde falta mayor formación en informática. Los graduados en España en carreras técnicas aún no superan el 20 por 100, si bien se han producido importantes aumentos en los últimos años.

El campus virtual, una revolución de la enseñanza

El campus virtual es una aplicación en el ámbito académico, que representa una novedosa iniciativa de aplicación práctica de las nuevas tecnologías de la sociedad de la información. La virtualidad de este campus supone la aproximación de los estudios universitarios a personas que, por razones temporales o de distancia, no pueden cursar estudios presenciales. Éstos se cursan por ordenador, y por Internet se pueden ofrecer los cursos, conectar con el profesorado, obtener las publicaciones y materiales didácticos (multimedia, que combinan textos escritos, cintas de audio, vídeos, disquetes, CD-Rom, páginas Web, etc.), hacer tutorías, realizar todas las gestiones de servicios académicos necesarias, en fin, supone la universidad próxima al alumno. Con ello, se superan importantes barreras: es flexible, interactivo, inmediato, personalizado y accesible. Y ello supone una revolución para la enseñanza desde todos los ámbitos, que además no reemplazará la universidad tradicional, sino que amplía el espacio universitario a personas que por distancia o tiempo, o por situaciones personales, no han tenido la oportunidad de acudir a la misma, o quieren actualizar sus conocimientos mediante otros métodos. Supone un cambio en el paradigma de enseñanza, porque modifica el método de comunicación del profesorado y el proceso de aprendizaje del estudiante, y además permite la globalización. La Universidad Oberta de Cataluña supone en España la primera experiencia en este sentido, y el elevado número de alumnos que ha conseguido en poco tiempo da cuenta del éxito de este tipo de estudios: más de 4.000 alumnos

la mayor parte de 25 a 40 años, en el curso 1997-1998, estudiando titulaciones de humanidades, ciencias sociales y jurídicas y algunas carreras técnicas.

Pero todas estas iniciativas aún son proyectos concretos, insuficientes para lograr que todos los estudiantes se integren ya desde jóvenes en la sociedad de la información. Como ya ha establecido la Comisión en su informe sobre oportunidades de empleo en la sociedad de la información, lo importante, más que aprender tecnología, es aprender a aprender con la tecnología y aprender a utilizar la información y comunicarla. El manejo de la informática como capacidad básica y la utilización de técnicas multimedia se han de generalizar en todos los programas educativos y se deberían consagrar más recursos a la enseñanza y formación en las capacidades de alta tecnología. Habría que dotar a los establecimientos educativos de los equipos adecuados para ello: hardware (ordenadores y conexiones con Internet); programas y formación de profesores para que utilicen la informática y enseñen las técnicas de futuro[135].

Pero, como ya se ha dicho, enfocar la formación desde el sistema educativo no es suficiente, ya que no solamente se deben enfocar las enseñanzas regladas para la juventud, sino que también se deben realizar considerables esfuerzos para la adaptación a las nuevas tecnologías a la sociedad en su conjunto para que se pueda beneficiar de la evolución de las mismas y aplicarlas en su vida cotidiana y en su puesto de trabajo.

4.2. Cambios en el empleo, de organización y procesos de aprendizaje

La incidencia de las nuevas tecnologías de la información en las empresas es cada vez más patente, al generalizarse el uso de ordenadores o productos y servicios creados o distribuidos con la ayuda de ellos.

Las tecnologías de la información tienen capacidad para capturar, almacenar, procesar o transmitir información, recurso indispen-

---

[135] Comisión Europea, *Oportunidades de empleo en la Sociedad de la Información: Explotar el potencial de la revolución de la información*. COM (1998) 590 final.

CUADRO III-41

USO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN SEGÚN PROFESIÓN EN LA UE, 1998

Sistema de información	UE 15	Profesión							
		Autónomo	Directivo	Cuadro/ Emplea.	Manual	E. hogar	Sin empleo	Pensionistas	Estudiantes
Vídeo	74,7	76,6	87,8	84,4	83,6	69,7	74,5	54,2	82,5
Teletexto	55,5	58,1	67,4	62,2	61,6	51,2	53,4	41,1	59,3
PC	30,8	38,0	56,8	40,1	30,2	21,3	24,7	8,3	60,8
Teléfono móvil	30,2	51,2	46,3	42,4	31,9	20,5	24,6	12,7	33,0
TV por cable	28,4	18,5	36,0	29,3	32,7	25,3	29,0	25,7	30,9
Lector CD-Rom	20,8	28,1	44,1	27,4	19,2	12,4	14,4	4,9	42,4
Antena parabólica	17,4	18,6	22,5	18,1	20,6	14,5	16,9	13,2	16,5
Decodificador TV	12,5	16,7	17,6	14,9	13,6	8,5	10,6	7,8	15,3
Fax módem	9,3	13,8	24,1	12,4	7,1	4,8	6,0	1,7	19,5
Fax	7,5	20,1	18,2	7,9	4,4	5,2	4,5	2,2	9,2
Conexión Internet	8,3	11,6	21,8	11,5	6,2	4,5	3,5	1,4	18,5

Fuente: INRA (Europe) - ECO, *Les Européens et la société de l'Information*, Eurobarómetro 50.1, marzo de 1999.

sable en las organizaciones humanas, ya que permite coordinar las actividades de diversas personas, y tomar decisiones sobre las acciones a emprender. Las tecnologías permiten automatizar el trabajo con la información y mejorar la coordinación y la toma de decisiones en las empresas. En la medida en que la información es una parte indispensable del proceso de aprendizaje sobre el entorno, incrementar la información que se puede procesar del entorno facilita el aprendizaje y el conocimiento críticos para adaptar la empresa a las nuevas realidades. Además, las tecnologías, por su incidencia sobre la información y el conocimiento, permiten cambiar la forma en que se organizan las empresas y el trabajo.

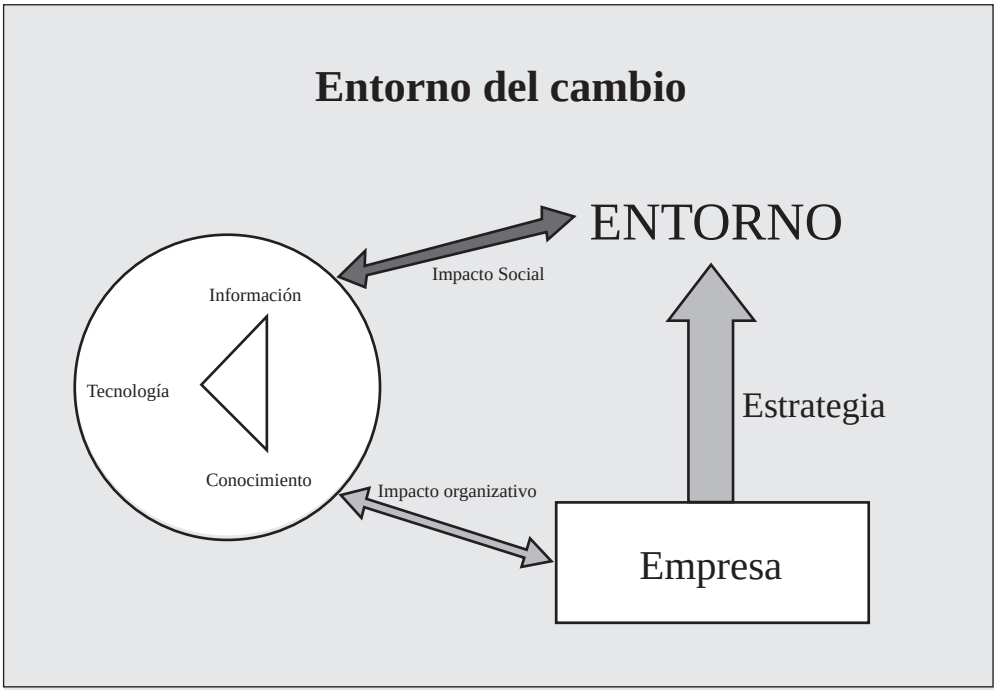
Aún no se conoce cómo será el modelo de organización resultante del desarrollo de esta nueva sociedad; lo esencial (creación de bienes y servicios) permanecerá, pero el cambio, que se acelerará en los próximos años, está afectando a la forma en que las empresas se estructuran y a cómo se trabaja en ellas. Los gestores de las empresas y los trabajadores se enfrentan a un reto crítico: adaptar las empresas a este nuevo entorno, reto que es organizativo, pero que también es personal de cada una de las personas que trabajan, ocupen el lugar que ocupen.

Para analizar la incidencia de las nuevas tecnologías en las empresas se debe tener en cuenta la interrelación de tres elementos claves, como se muestra en el gráfico III-7.

Los tres elementos son la empresa, como estructura y ámbito de organización del trabajo, el entorno, donde están los clientes de las empresas y donde la empresa encuentra las necesidades a satisfacer que justifican su existencia y el desarrollo de nuevas tecnologías y las tecnologías de la información, que permiten a la empresa encontrar formas de ser más competitivas, es decir, de satisfacer mejor las necesidades del entorno. Las tecnologías permiten reducir costes, diferenciar los productos o servicios existentes o crear nuevos productos o servicios y acercarse de una manera más eficiente o eficaz a sus clientes potenciales. En definitiva, las tecnologías permiten a las empresas formular nuevas estrategias competitivas.

El desarrollo de nuevas tecnologías y nuevas formas de usar la información y el conocimiento es un ámbito de investigación que se

GRÁFICO III-7
INCIDENCIA DE NUEVAS TECNOLOGÍAS Y CAMBIOS EN LAS EMPRESAS



Fuente: Enric Colet Petit, *Incidencia de las nuevas tecnologías en la organización de la empresa y el trabajo,* abril de 1999.

desarrolla en las universidades y en los centros de investigación, pero que en su mayor parte y en la vertiente de utilidad y aplicación, se innova en las empresas. Se puede observar la interacción existente entre las empresas y el desarrollo de nuevas aplicaciones de las tecnologías, que es una de las fuerzas motrices del crecimiento continuado y acelerado de nuevas tecnologías. La otra fuerza motriz es la adopción por parte de la sociedad, el entorno de las empresas, de las nuevas tecnologías y sus aplicaciones. Esta fuerza estimula la innovación y justifica, al final, los esfuerzos e inversiones.

Las nuevas organizaciones, con menos personas, menos jerárquicas y más participativas

El análisis de los principales impactos de las tecnologías en el trabajo es una tarea difícil, aunque no imposible. Las organizaciones masivas, jerárquicas, de los que se han venido a denominar "cuellos azules", están cambiando hacia nuevas organizaciones son de menos personas, menos jerárquicas y más participativas. Este cambio revoluciona la gestión de recursos humanos y las relaciones laborales de las empresas, y las reglas del juego varían:

- La automatización e integración interna y externa de procesos permiten menos personas para hacer lo mismo.

- Los puestos de trabajo requieren más nivel de abstracción para trabajar con información, y por tanto más nivel de formación.

- Se produce una mayor valoración en las organizaciones de las capacidades ligadas al conocimiento, aprendizaje y adaptación al cambio.

La incidencia de las tecnologías sobre las estructuras organizativas se puede concretar en organizaciones más pequeñas para hacer lo mismo, unas estructuras más planas y en red, una toma de decisiones descentralizada con información compartida, el poder compartido de los propietarios y directivos con los profesionales y la potenciación de alianzas estratégicas con otras empresas fruto de la desintegración vertical y horizontal.

Para lograr estas nuevas estructuras, se debe contar con la importancia de los recursos humanos, pues solamente se podrán obtener beneficios de las nuevas tecnologías si su introducción se acompaña de nuevas formas de organización del trabajo y de formación continua. Se requieren trabajadores más flexibles y adaptables, con menos jerarquía, más trabajo en equipo, cualificados en distintos ámbitos y con más autonomía individual. El reciclaje y la formación de los trabajadores son vitales, dado que la población activa es cada vez mayor.

En este mismo ámbito, la Unión Europea y la mayoría de los foros que tratan la necesidad de adaptar los procesos y estructuras productivas para aprovechar al máximo el potencial que brinda la sociedad de la información, proponen como una de las premisas más importantes la de desarrollar una cultura empresarial que cree un ambiente donde florezcan nuevas ideas, nuevos impulsos, nuevos productos y servicios y fomentar el cambio de organización[136].

---

[136] Comisión Europea, *Oportunidades de empleo en la Sociedad de la Información: Explotar el potencial de la revolución de la información*. COM (1998) 590 final.

La necesidad de invertir en capital riesgo

Para atraer a empresarios y favorecer los efectos multiplicadores generadores de empleo, se debe fortalecer el espíritu empresarial con personas que tengan visión de futuro, inviertan en riesgo y sean creadores de conocimiento. La misma Comisión señala que hay una carencia por falta de incentivos de mercado, pues hay muchos sistemas impositivos que desincentivan la iniciativa, con barreras jurídicas y administrativas a la creación de empresas. La estrategia europea para el empleo ha establecido como clave la necesidad de dar soluciones administrativas sencillas y rápidas a las empresas, como centros donde se puedan resolver los trámites burocráticos de una sola vez, y con procedimientos uniformes. Por otro lado, es necesario que el mercado de capital riesgo desempeñe una función de generación de nuevos empleos, ya que éste juega un papel esencial en el fomento de la innovación y en el desarrollo de nuevos mercados y empleos. Según el informe de la Comisión sobre oportunidades de empleo en la Sociedad de la Información, las industrias de tecnologías de información recibieron solamente el 17 por 100 de las inversiones en capital riesgo, frente a un 55 por 100 en Estados Unidos.

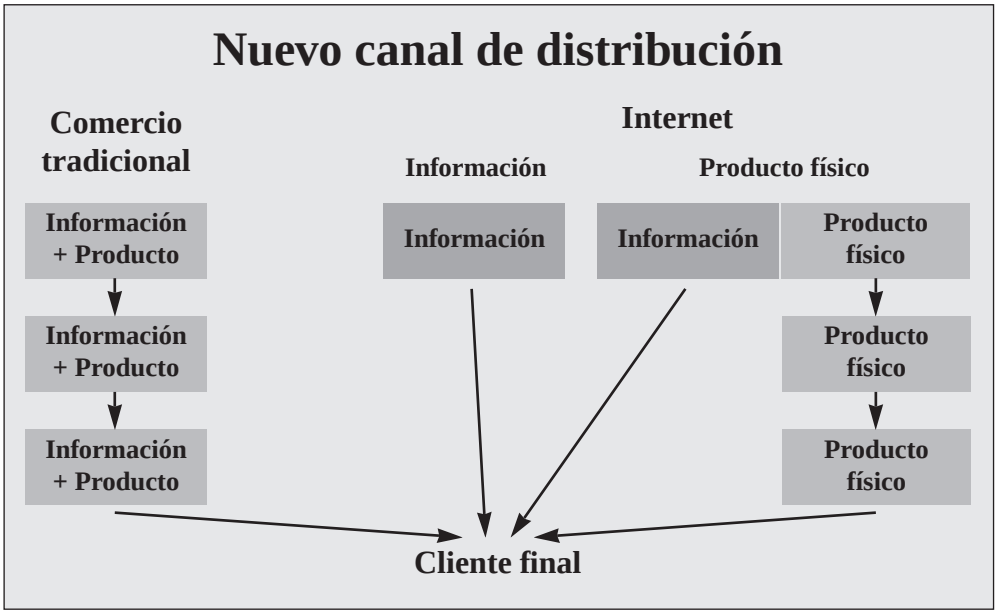
4.3. Transacciones y comercio electrónico

El comercio electrónico supone una nueva forma de realizar transacciones comerciales que va a tener profundas repercusiones económicas y sociales, al modificar las formas actuales de la actividad comercial. Con sólo un ordenador y una tarjeta de crédito se podrá acceder a Internet y comprar en un entorno global. A su vez, añade una nueva esfera para las empresas proveedoras de productos y servicios de intercambio comercial. Su gran potencial es que reduce la "distancia económica" entre productores y consumidores. Las tecnologías de la información son, ante todo, un canal de distribución. Eso sí, un canal revolucionario que permite que comprador y vendedor no tengan que encontrarse en el mismo sitio y al mismo tiempo para poder intercambiar los servicios y los productos.

Hasta hoy, de hecho, sólo ha existido una forma de canal: el mercado[137]. Allí donde se encuentran físicamente el vendedor con el comprador para establecer las condiciones de la transacción y para realizar, físicamente, el intercambio. Hasta ahora se han ensa-

[137] Se habla del mercado como lugar físico, no como institución económica.

GRÁFICO III-8
NUEVOS CANALES DE DISTRIBUCIÓN



Fuente: Enric Colet Petit, *Incidencia de las nuevas tecnologías en la organización de la empresa y el trabajo*, abril de 1999.

yado varias formas de venta intentando superar esta limitación, como por ejemplo la venta por correo.

Conocemos experiencias de uso de las telecomunicaciones para hacer comercio anteriores a Internet: el Mercado Continuo de la Bolsa, el EDI[138] o el Videotexto[139]. En la Bolsa, se ha cambiado el método tradicional de intercambio: los "corros" en el "parquet", han sido sustituidos por las operaciones con ordenadores y telecomunicaciones. Este cambio ha alterado considerablemente la forma de trabajar de los agentes, así como el lugar desde donde pueden lanzar las órdenes de compra o venta.

[138] EDI significa Intercambio Electrónico de Datos, y sirve para intercambiar entre empresas documentación comercial como los pedidos, las facturas, las órdenes de pago, etc.

[139] El Videotexto toma en cada país el nombre comercial con el que ha sido comercializado, así en España se llama Ibertext y en Francia, Minitel.

El EDI permite que sectores enteros de la economía realicen mediante las telecomunicaciones intercambios básicos de información. Los bancos, las cajas y las empresas de tarjetas intercambian toda la información sobre los medios de pago mediante telecomunicaciones. El sistema Odette de los fabricantes de automóviles soporta todos los pedidos just-in-time de este sector en Europa. Los fabricantes y distribuidores de alimentación a través de AECOM están poniendo en marcha el intercambio de documentación comercial por EDI.

Internet, de importancia vital para el comercio

Pero es en la relación con los clientes finales donde el papel de Internet promete ser crítico para el comercio. Las cifras sobre comercio en Internet, sobre todo en Estados Unidos y en el norte de Europa, auguran un crecimiento espectacular y rompen algunos de los mitos sobre lo que representa la compra por canales telemáticos. Ejemplos como Amazon en el sector de los libros, Dell en el de los ordenadores, o el volumen de automóviles vendidos por Internet, hace pensar que todos los sectores, en medidas distintas, van a tener que reposicionar sus canales tradicionales frente a Internet. Amazon.com, empresa dedicada a la venta de libros por

CUADRO III-42
INTERÉS Y DISPOSICIÓN A PAGAR POR SERVICIOS DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA, 1998

Servicios	Interés	Disponibilidad de pago
Administración común/documentos	47,8	9,4
Viajes/organización	42,3	9,5
Medicina/diagnóstico	41,9	12,9
Empleo/investigación	41,5	8,8
Formación	33,9	18,2
Productos/servicios	33,8	7,0
Derecho del consumidor	33,4	6,8
Gestión financiera y económica	33,3	7,5
Prensa/acceso	29,1	7,8
Museo	21,6	6,6
Contratos/servicios financieros	14,0	2,9
Política/contactos	10,9	2,5

Fuente: INRA (Europe) - ECO, *Les Européens et la société de l'Information*, Eurobarómetro 50.1, marzo de 1999.

Internet, tiene un valor en bolsa de 60 veces sus ingresos, y anualmente tiene importantes pérdidas, pero sus expectativas de ganancia son tan altas que ha supuesto una revolución en el sector. Y este tipo de negocio está creciendo: ya se venden valores o acciones, música, vídeos, viajes y hay importantes sectores, como las hipotecas, muebles, electrónica de consumo o seguros, cuyo mercado está por desarrollar.

La clave de los mercados telemáticos es que son más eficaces y eficientes que los mercados tradicionales. Claro que para que un canal tenga éxito no es sólo necesario que sea mejor técnicamente, es necesario que los compradores modifiquen sus hábitos de compra. En una encuesta realizada en la Unión Europea en 1998 acerca de la Sociedad de la Información[140], también se ofrecían algunos datos que pueden demostrar que el mercado aún se encuentra en un estado incipiente. Muchas de las personas encuestadas estaban interesadas en la mayoría de los servicios ofrecidos, si bien cuando se les preguntaba acerca de su intención de pago, ya no demostraban la misma disponibilidad. De las personas que no tenían interés por los servicios, más de la mitad señalaban que se debía a que no los necesitaban, ni en la vida privada ni en la profesional. Otros apuntaban que eran demasiado caros o que no tenían el material adecuado o necesario, o que la tecnología era demasiado complicada. Una característica de los canales telemáticos es que permiten relacionar directamente cliente con proveedor saltando los intermediarios que no aportan más valor añadido que acercar el producto al cliente.

En los próximos años se producirá un reajuste de todas las funciones de intermediación, desapareciendo todas las que en el nuevo escenario ya no aporten valor añadido. Será interesante observar la comercialización en el sector turístico, que es un sector clave de la economía española.

Otro de los efectos por estudiar es el papel que Internet jugará en la transparencia del mercado y, por tanto, en el arbitraje de precios y sus consecuencias. Websites como Jango, Pricewatch o Roboshopper, que permiten consultar listas de precios comparati-

[140] Eurobarómetro 50.1, *Los Europeos y la sociedad de la información*, Informe DG XIII, marzo de 1999.

CUADRO III-43

INTERÉS POR DETERMINADOS SERVICIOS DE INTERNET EN LA UE

Países	Acceso a documentos administrativos		Formación en directo		Posibilidad información productos y servicios		Posibilidad consultas bancarias, bolsa, etc.	
	Interés	Diposición a pagar	Interés	Disposición a pagar	Interés	Disposición a pagar	Interés	Disposición a pagar
Bélgica	49,7	9,3	33,3	19,8	31,9	5,7	35,0	8,7
Dinamarca	55,1	11,1	44,5	30,9	39,2	10,3	47,3	13,9
Alemania	44,7	8,7	27,3	16,5	29,8	5,5	27,0	6,8
Grecia	47,3	21,2	26,8	16,4	27,6	10,3	29,0	13,7
España	40,2	8,5	33,6	15,6	30,1	5,9	28,4	4,2
Francia	57,6	7,6	38,3	21,1	36,2	6,2	42,1	8,0
Irlanda	40,3	4,6	37,2	16,9	41,9	7,3	29,4	4,1
Italia	54,3	15,5	33,9	17,4	32,9	7,3	32,3	6,8
Luxemburgo	46,2	10,5	30,9	18,2	36,2	8,9	32,9	9,2
Holanda	58,6	8,3	44,0	23,4	48,2	9,7	48,3	11,3
Austria	39,2	13,9	31,9	20,4	32,9	12,0	30,0	12,9
Portugal	44,5	7,0	29,5	8,5	30,7	5,8	31,6	3,0
Finlandia	62,2	13,7	47,3	21,5	44,7	7,2	56,3	16,3
Suecia	58,8	10,7	52,9	37,0	49,5	9,1	49,2	17,3
Reino Unido	36,9	4,1	33,6	16,3	34,9	7,9	30,2	6,2
UE 15	**47,8**	**9,4**	**33,9**	**18,2**	**33,8**	**7,0**	**33,3**	**7,5**

Fuente: INRA (Europe) - ECO, *Les Européens et la société de l'Information.* Eurobarómetro 50.1, marzo de 1999.

vos entre tiendas de Internet, abren una nueva dimensión de la competencia cuyas últimas consecuencias son difíciles de intuir.

En la experiencia de la Bolsa se puede observar cómo el Mercado Continuo deslocaliza el mercado, hasta el punto de que los cuatro mercados españoles de hace unos años, ahora son un único mercado. O de que parte del negocio español se esté desviando hacia Londres, u otras plazas financieras, gracias a que se puede acceder a ellas con un ordenador y un módem. El efecto de la contracción del tiempo en los mercados financieros es evidente en la aceleración de los últimos años.

Los retos del comercio electrónico

Los retos a los que se ha de hacer frente con respecto al comercio electrónico son variados y tienen implicaciones sociales, legales, éticas y técnicas para los consumidores: la facilidad de uso, mediante mecanismos básicos y estandarizados, la ayuda on-line, la seguridad en las transacciones, la provisión de información acerca de los distintos niveles de seguridad del estatus del sistema y de sus riesgos, la privacidad, la presentación de los bienes y servicios, la transparencia en los costes, la calidad del servicio, la confirmación de los pedidos, y los procedimientos para el derecho de reclamación, son todas cuestiones importantes que requieren bien la adaptación de mecanismos existentes o bien la creación de nuevos sistemas para su efectiva provisión.

Son muchas las instituciones y organizaciones que están en proceso de análisis sobre los diversos factores a incluir para facilitar esta nueva modalidad de comercio. Desde la Organización Mundial de Comercio, que realizó en mayo de 1998 una declaración acerca del comercio electrónico global[141], anunciando la importancia de definir un programa marco que tratara todas las cuestiones relacionadas con el mismo, hasta la Unión Europea, que está en proceso de establecer un marco de firmas digitales para favorecer la seguridad en la comunicación electrónica[142], se encuentran importantes aspectos como la imposición de tarifas e

[141] *Declaration on global electronic commerce*, adoptada el 20 de mayo de 1998. WT/MIN(98)/DEC/2.

[142] *Asegurando la seguridad en la comunicación electrónica. Hacia un marco europeo de firmas digitales y encriptación*, Comunicación de la Comisión de diciembre de 1997 y Propuesta de Directiva para un marco común de firmas electrónicas COM (98)297 final de 13 de mayo de 1998.

impuestos, el marco jurídico bajo el cual deberá regirse, los derechos de propiedad intelectual e industrial, la resolución de conflictos, la prevención de delitos, etc.

Otro aspecto relacionado con el comercio electrónico es el problema que surge en las transacciones comerciales al no conocerse la jurisdicción y legislación aplicable ni la responsabilidad de los participantes. En tal sentido, y teniendo en cuenta el Convenio de Roma, parece que como regla general habrá que considerar que el lugar de celebración del contrato es el del domicilio del consumidor.

Los últimos esfuerzos realizados para potenciar el comercio electrónico corresponden a la Conferencia Ministerial de los países de la OCDE de octubre (7 al 9 de octubre de 1998 en Ottawa) en referencia al comercio electrónico, reunión a la cual asistieron representantes de distintas organizaciones internacionales, empresariales, de consumidores e intereses varios. Esta reunión es representativa de la importancia concedida al desarrollo de mecanismos apropiados y globales para las distintas cuestiones que surgen a raíz del reciente aumento de transacciones realizadas mediante protocolos electrónicos. Los representantes estuvieron de acuerdo en que el comercio electrónico es una nueva forma de realizar transacciones comerciales y supone una herramienta importante de crecimiento económico y de desarrollo. Asimismo, estimaron necesaria la cooperación entre los distintos agentes involucrados, desde gobiernos, consumidores, empresarios, sindicatos e instituciones públicas, para facilitarlo y hacerlo compatible internacionalmente. Para ello, es importante que los marcos normativos nacionales se ajusten para contribuir a asegurar la confianza en el mercado digital. Se adoptaron tres declaraciones con respecto a la protección de la privacidad, la protección de los consumidores y la autenticación. Los temas importantes a tratar en el futuro se centraron en las áreas de impuestos, privacidad, protección al consumidor, autenticación, acceso a la infraestructura y el impacto socioeconómico del comercio electrónico.

4.4. El marco de apoyo público

El cambio en que se ven inmersas las empresas no se puede producir si no se dan unas condiciones mínimas en el entorno. Las condiciones mínimas son:

- Los agentes sociales y los poderes públicos han de crear un marco socioeconómico que permita la transformación de las empresas. Es necesario el desarrollo de infraestructuras físicas y humanas, los marcos legales, los servicios y las condiciones económicas que permitan a nuestras empresas asumir el reto de la transformación.

- La sociedad ha de ser consciente de que la no transformación tiene costes a largo plazo superiores a los costes de la transformación. Se ha de evitar que el statu quo socioeconómico sea una barrera en la transformación. Los intereses presentes no deben ser un impedimento para la defensa de los intereses futuros.

- Los empresarios y los trabajadores han de prepararse para los cambios a realizar y para trabajar en organizaciones distintas de las experimentadas. Preparar el cambio requiere mentalización y formación.

- Es necesario apoyar a las empresas que se transforman y a las nuevas empresas.

La Unión Europea ha establecido varias áreas de acción prioritarias:

- Revitalizar el ambiente empresarial en la UE;

- Desarrollar y mantener un marco político flexible pero sólido;

- Guiar a la Sociedad de la Información estableciendo el ejemplo del sector público;

- Llevar al máximo el potencial de la tecnología de la Sociedad de la Información, invirtiendo en tecnología que incluya investigación y desarrollo, adaptación de los procesos empresariales y fomentando el cambio de organización y la innovación, especialmente en las Pymes;

- Garantizar el acceso a los instrumentos necesarios en cada empleo;

- Invertir en la capacidad de empleo y adaptación de la población.

A la vista de la anterior dispersión de ideas e iniciativas minúsculas, cabe colegir sin dificultad que en el caso español nunca ha habido un proyecto de sistematizar y analizar las consecuencias que el desarrollo de la Sociedad de la Información tendría para la competitividad empresarial o la calidad de vida ciudadana. Ni por supuesto para el desarrollo de una sociedad interactiva más avanzada y solidaria. Los informes que se han promovido con propósitos más generalistas o algunos informes sectoriales no han sido más que tímidos y voluntaristas intentos de acotar un campo que se agranda por momentos. En paralelo, y con más fortuna publicitaria que los informes teóricos, se han seguido gestando innumerables proyectos piloto de las teleaplicaciones más diversas.

Ello no ha impedido, sin embargo, que en el campo de la regulación se haya concluido el proceso de apertura total de los mercados de telecomunicaciones y que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones se haya afianzado en su papel de árbitro regulador. Dicha Comisión ha publicado su primer Informe anual, a partir del cual se podrá sistematizar el seguimiento de un sector decisivo para la competitividad empresarial y la cohesión social. Asimismo, ha intervenido con la mesura adecuada a cada caso en las numerosas controversias que han llegado hasta ella para su consideración.

Pero estos avances reguladores no han impedido que se siga apreciando una falta de impulso político y de amplitud de miras en un tema tan crucial para los próximos años. Tal desinterés no sólo se debe al Gobierno y a las distintas administraciones, sino que se aprecia en la mayoría de las propuestas que surgen de los más diversos grupos políticos, empresariales y sociales que formulan y reiteran lugares comunes de difícil concreción, y que corren parejos a la confusión del crecimiento de Internet con la implantación de la Sociedad de la Información. Tales generalidades se agrandan y difuminan a medida que los proyectos se alejan de una aplicación mas práctica y localizada.

En este sentido, están siendo las Comunidades Autónomas y la Administración Local las más dispuestas para hacer coincidir las

nuevas capacidades tecnológicas con las demandas ciudadanas de contar con unos servicios más eficaces y "digitalizados". De ahí que las experiencias de toda índole que cabe reseñar en las diferentes autonomías y ayuntamientos, estén propiciando el que se suponga que van a ser estas Administraciones las que promuevan las masas críticas que se necesitan para desarrollar cualquier servicio.

Consecuentemente con lo anterior, cabe destacar la labor que vienen realizando desde hace años Cataluña, Valencia, País Vasco, Galicia y Andalucía, así como los estudios emprendidos por otras Comunidades para determinar la línea a seguir, y que en algunos casos han contado con ayudas comunitarias. En otros, también se han promovido Libros Blancos y se han pergeñado maneras de concretar los avances de la Sociedad de la Información. Análogamente algunos ayuntamientos, o experiencias en pequeñas localidades, ponen de manifiesto cómo la Sociedad de la Información puede multiplicar la accesibilidad de los servicios a los ciudadanos. Pero también cómo siguen sin verse con claridad cuáles van a ser las aplicaciones de mayor éxito y de difusión más generalizada.

En cualquier caso y con independencia del mayor o menor éxito de estas iniciativas, es indudable que el camino de la "regionalización" de la Sociedad de la Información es la vía más rápida para hacer visibles las aplicaciones de la misma y su viabilidad tanto social como económica.

Cabe reseñar, a pesar de lo dicho, que se han producido algunas excepciones en determinadas iniciativas parlamentarias y ministeriales, si bien todas ellas no han conseguido transcender el ámbito particular desde el que se gestaron. Así y atendiendo a la creciente importancia que para la competitividad tienen las tecnologías de la información y las telecomunicaciones y también considerando el crecimiento potencial de los mercados que al hilo del desarrollo de la Sociedad de la Información se crearán, el Ministerio de Industria y Energía constituyó un Grupo Asesor sobre estas materias, con el propósito de elaborar recomendaciones de carácter estratégico, y que se concretasen en una serie de iniciativas y medidas que pudieran adoptarse para fomentar la presencia de España en el concierto mundial de la Sociedad de la Información. En concreto se pretendía que tal grupo de personalidades pudiera:

- aportar la visión y las necesidades reales de la industria española en relación con las actuaciones estratégicas para el desarrollo de la Sociedad de la Información;

- estudiar, plantear y proponer recomendaciones que puedan plasmarse en actuaciones estratégicas, en forma de iniciativas y medidas para el desarrollo de las industrias y tecnologías de la información y las comunicaciones;

- elaborar un informe con las recomendaciones al Ministro de Industria y Energía, en el que se recojan las propuestas de actuación planteadas.

Los principios generales que debían guiar las recomendaciones del Grupo Asesor fueron los siguientes:

a) incidencia positiva y tangible en los aspectos de carácter industrial y tecnológico (valor añadido, empleo cualificado, tecnología, balanza comercial, internacionalización, etc.);

b) acercamiento al ciudadano y a los usuarios de los beneficios de la Sociedad de la Información.

En cumplimiento del tal mandato, el Grupo Asesor ha elaborado un primer informe que ha propuesto actuaciones en tres ámbitos:

a) Acciones relativas al estímulo de la demanda a través de actuaciones sectoriales específicas en los siguientes ámbitos: ocio, enseñanza, comercio electrónico, Administraciones Públicas, sanidad; y otras de carácter más general con repercusiones intersectoriales tales como promoción del teletrabajo, y uso de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) en las empresas españolas, especialmente en las Pymes.

b) Una adecuada dotación de infraestructuras y creación de ofert que impulsen las condiciones para que España disponga de anchos de banda suficientes para soportar servicios de alto valor añadido, y el desarrollo de contenidos propios.

c) Medidas relativas a la generación del valor añadido en España mediante el impulso de Proyectos-Guía que fomenten los esfuerzos de innovación en el campo de las TIC y el desarrollo de un sistema de financiación adecuado a las nuevas tecnologías. Se considera también conveniente la creación de un Foro Estable que integre a los agentes de las áreas básicas de la Sociedad de la Información, y que fomente la colaboración entre ellos con el fin de prever con antelación suficiente la demanda que se vaya a generar.

Adicionalmente, para apoyar la implantación de las medidas recomendadas y de otras que puedan considerarse oportunas, se ha sugerido, desde el Grupo Asesor, la creación de una Comisión Interministerial para la Sociedad de la Información. Esta Comisión debería jugar un papel activo y promotor, que asegurase la coordinación y la labor de impulsar el desarrollo e implantación de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) en las Administraciones Públicas y la coherencia de sus políticas. Se ha sugerido, también, que esta Comisión dependa orgánicamente del más alto nivel gubernamental.

Siguiendo con las labores del Grupo Asesor, el Ministerio ha constituido el Foro para la Sociedad de la Información, que va a dar continuidad a las tareas emprendidas y al que se han incorporado nuevas personalidades, tratando de abarcar las diferentes facetas del hipersector de las telecomunicaciones. En paralelo, otros ministerios se han empezado a acercar al tema (por ejemplo, Educación y Cultura) y el Senado ha creado la Comisión para Redes Informáticas con el propósito de elaborar un informe sobre el particular. Para ello, está solicitando comparecencias de expertos y responsables del sector, de forma que se tengan informaciones de primera mano sobre las que desarrollar las conclusiones a incluir en el Informe.

De los trabajos y conclusiones del Foro de la Sociedad de la Información, que es la entidad sucesora y que ha ampliado el reducido grupo de expertos creado por el Ministerio de Industria a principios del ejercicio, se pretende que se asesore Industria y otros organismos en la búsqueda de soluciones que impulsen el desarrollo tecnológico en España. El Foro, tras las reuniones informales preliminares, se ha dividido en subgrupos para proponer iniciativas

en comercio electrónico, contenidos audiovisuales, educación y formación, y nuevas tecnologías aplicadas a la Administración. Sus diferentes subgrupos se reunirán periódicamente y tendrán contacto permanente vía Internet, para que antes de finales de año se reúna nuevamente el Foro y se expongan las conclusiones y las soluciones en cuanto a incentivos empresariales, formación y nuevos campos de alto valor añadido.

Pero estas iniciativas no se han visto secundadas, a la postre, por un marco más amplio ni con programas de actuación integrados que fuesen más allá de las declaraciones y proclamas genéricas que el tema suscita. Ello contrasta con la proliferación de actividades que se han gestado en los más variados ambientes y que dan cuenta de la sensibilidad y predisposición de la sociedad y la economía españolas para incorporarse a los modos de hacer de la sociedad reticular. Tal incorporación apunta, como ocurre en otros campos ligados a la modernización de hábitos y procedimientos, a que la sociedad civil va muy por delante de unos programas de gobierno dispersos. Y, lo que es más determinante de su futilidad, sin presupuestos ni asignación de competencias y responsabilidades de coordinación, con lo que difícil será planificar serenamente una posible y útil concreción. Aunque ésta sirviese para afianzar lo que ya los ciudadanos y las empresas vienen haciendo para que España entre en la Era del Conocimiento y la Información en una posición ventajosa.

CUADRO III-44

INDICADORES DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

	Alemania	Austria	Bélgica	Dinamarca	Finlandia	Francia	Grecia
Teléfonos							
N.º de líneas convencionales	37.100.000	3.985.007	4.672.000	3.340.510*	2.803.145*	32.900.000	6.030.721
Total por cada 100 hab.	45,3	49,5	46,1	63,6*	54,8*	56,5	57,6
N.º de líneas ISDN	4.350.000	136.211	153.500	58.000*	57.855*	2.500.000	30.000
Total por cada 100 hab.	5,3	1,7	1,5	1,10*	1,13*	4,3	0,3
N.º de líneas móviles	12.995.000	1.924.000	1.735.000	1.444.016*	293.000	11.210.000	1.500.000
Total por cada 100 hab.	15,9	23,9	17,1	27,5*	57,3	19,2	14,3
N.º de PC's	26.000.000	2.400.000	2.935.000*	2.846.254	1.651.000	11.380.000	756.000
Total por cada 100 hab.	31,8	29,8	29*	54,2	32,3	19,5	7,2
PC's conectados a Internet	13.600.000	—	164.000	—	—	—	50.000
Hogares	—	220.000	—	479.000	360.000	1.001.700	30.000
Empresas	—	—	—	—	—	25% Pymes- 81% resto	20.000
EDI (empresas que utilizan EDI)	7.000*	8.000,0	<2%*	19.059	4.000-5.000	12.000	380,0
N.º de suscripciones a TV por cable	18.500.000	1.158.000	3.686.001*	1.260.545*	910.000*	2.500.000	—
% respecto total TV	44,0	37,4	90*	24*	47*	10,5	—
N.º de hogares con satélite	—	1.164.000	200.000*	—	261.000*	1.500.000	—
% respecto total TV	50,1	38,3	5*	—	14*	6,3	—
N.º de teletrabajadores	80.000-300.000*	8.000*	300-1.000*	10.000-250.000	70.400*	171.000	—

* Datos de 1997.

Fuente: Comisión Europea, *Information Society Project Office*, http:// www.ispo.cec.be

CUADRO III-44 *(Continuación)*

INDICADORES DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

	Italia	Irlanda	Luxemburgo	P. Bajos	Portugal	R. Unido	Suecia	España
Teléfonos								
N.º de líneas convencionales	24.516.000	1.556.264	246.000	7.905.000	3.808.168	32.500.000	6.343	15.584.400*
Total por cada 100 hab.	42,8	43,3	59,6	51,0	38,4	55,4	71,8	39,7*
N.º de líneas ISDN	1.648.000	13.005	65.000	854.000	269.512	1.200.000	102,7	228.458*
Total por cada 100 hab.	2,9	0,4	15,8	5,5	2,7	2,0	1,2	0,58*
N.º de líneas móviles	20.500.000	819.000	100.000	3.000.000	2.809.812	10.900.000	3.803	670.000
Total por cada 100 hab.	35,8	22,8	24,2	19,4	28,3	18,6	43,0	17,1
N.º de PC's	10.510.000	—	290.000*	5.067.000	2.746.610	27.300.000	3.231	4.968.177
Total por cada 100 hab.	18,3	—	70,7*	32,8	27,7	47,1	36,6	12,6
PC's conectados a Internet	729.000	—	22.000	—	130.520	2.580.000	1.532.000	—
Hogares	506.000	—	10.000	870.026	106.607	1.800.000	768.000	2.200.000
Empresas	223.000	74%	12.000	—	23.913	780.000	764.000	—
EDI (empresas que utilizan EDI)	2.500,0	—	100*	35.000	132,0	480.000	—	3.600
N.º de suscripciones a TV por cable	50.000	452.000	—	5.900.000	548,0	230.000	1.990.000	390.000
% respecto total TV	0,3	40,4	95,0	91,0	43,0	10,0	52,0	3,4
N.º de hogares con satélite	1.500.000	100.000	—	300.000	26,0	5.000	710.000	1.270.000
% respecto total TV	—	9,5	5,0	4,7	1,4	20,0	19,0	10,9
N.º de teletrabajadores	40.000*	51.000*	—	183.000	—	114.000	477.225	200.000

* Datos de 1997.

Fuente: Comisión Europea, *Information Society Project Office*, http:// www.ispo.cec.be

ÍNDICES

ÍNDICE DE CUADROS

CAPÍTULO I

I.1. Comercio y producción mundial, 1991-1999 11
I.2. Indicadores socieconómicos internacionales, 1991-1999 18
I.3. Cuadro macroeconómico, 1995-1998 37
I.4. Agregados macroeconómicos en 1998 39
I.5. Reformas estructurales previstas en el Programa de Estabilidad del Reino de España, 1998-2002 42
I.6. Previsiones económicas para España y la UE para 1999 44
I.7. Actividad económica por sectores, 1996-1998 47
I.8. Actividad, empleo y productividad por sectores, 1996-1998 66
I.9. Actividad, empleo y productividad por Comunidades Autónomas, 1998 70
I.10. ¿Cómo han actuado los agentes económicos en 1998? 78
I.11. Aportación de la demanda interna y del sector exterior al crecimiento del PIB, 1987-1998 80
I.12. Balanza comercial 1994-1998 81
I.13. Comercio exterior con las áreas en crisis, 1997-1998 82
I.14. Comercio de mercancías de España con la UE, 1985-1998 83
I.15. Créditos FAD en 1998 85
I.16. Balanza financiera, 1997-1998 89
I.17. Componentes del IPC en 1998 94

I.18. Principales rúbricas del IPC en 1998 96
I.19. IPC por Comunidades Autónomas, 1998 98
I.20. Tipos de interés reales de España, Alemania y Francia, 1991-1998 106
I.21. Valores irrevocables del euro 110
I.22. Apreciación (+) / Depreciación (–) de la peseta, 1995-1998 113
I.23. Déficit de caja no financiero del Estado, 1998 115
I.24. Ejecución del presupuesto de ingresos del Estado por operaciones no financieras, 1997-1998 116
I.25. Ingresos no financieros del Estado, 1997-1998 117
I.26. Recaudación del Estado por impuestos directos, 1997-1998 118
I.27. Recaudación del Estado por impuestos indirectos, 1997-1998 120
I.28. Pagos no financieros del Estado, 1997-1998 121
I.29. Activos financieros en el presupuesto de gastos del Estado, 1997-1998 124
I.30. Necesidad de endeudamiento del Estado, 1997-1998..... 125
I.31. Variación neta de pasivos financieros del Estado, 1997-1998 126
I.32. Presupuestos Generales del Estado para 1999: clasificación económica de ingresos y gastos no financieros 130
I.33. Privatizaciones en España, 1998 138
I.34. Relación de empresas públicas con participación mayoritaria de SEPI..... 140
I.35. Impacto sobre el déficit de los ingresos por privatizaciones, 1996-1998 141
I.36. Indicadores económicos y convergencia en la UE en 1998 146
I.37. Revisión de las perspectivas de crecimiento en la zona euro 148
I.38. Previsiones de los programas de estabilidad 159
I.39. Consejo Europeo de Berlín, acuerdo sobre perspectivas financieras, 2000-2006 175
I.40. Renta media en las regiones españolas 178
I.41. Comparativa presupuesto agrícola, 1999 y 2000 184
I.42. Flujos financieros entre España y la UE, 1986-1998 188

CAPÍTULO II

II.1. Etapas en el comportamiento del empleo en España, 1977-1998 204
II.2. Tasas de paro en la Unión Europea, 1994-1998 208
II.3. Crecimiento del empleo por sectores de actividad, 1996-1998 209
II.4. Ocupados por situación profesional, 1997-1998 211
II.5. Asalariados por tipo de contrato y sector institucional, 1996-1998 216
II.6. Ocupados y asalariados por tipo de jornada y sexo, 1997-1998 218

II.7. Tasas de temporalidad de los asalariados por tipo de jornada, 1995-1998 219
II.8. Crecimiento de la ocupación y del empleo asalariado por sexo y tipo de contrato, 1998 220
II.9. Parados sin experiencia: peso sobre el total y contribución al descenso del paro, 1998 224
II.10. Movilidad en relación con la actividad, 1997-1998 230
II.11. Entradas a la ocupación y tasas de empleo por grupos quinquenales de edad, quinquenio 1993-1998 230
II.12. Contratos registrados y contratos de puesta a disposición por modalidad de contratación, 1996-1998 233
II.13. Contratos indefinidos por modalidad, 1996-1998 234
II.14. Principales modalidades de contratos registrados, por duración, 1996-1998 236
II.15. Convenios colectivos, 1994-1998 269
II.16. Número de convenios, de empresas y trabajadores, 1984-1998 270
II.17. Estructura de los convenios colectivos según ámbito funcional, 1985-1998 272
II.18. Convenios, empresas y trabajadores afectados, por ámbito funcional, 1998 272
II.19. Convenios de sector de ámbito provincial y nacional, 1992-1998 273
II.20. Convenios colectivos según ámbito temporal, 1998 278
II.21. Número de convenios y trabajadores por Comunidades Autónomas, 1998 280
II.22. Convenios colectivos por sectores de actividad, 1998 281
II.23. Composición de las mesas negociadoras, por convenios, trabajadores y representantes, 1998 282
II.24. Composición de las mesas negociadoras, según ámbito funcional, 1998 283
II.25. Aumentos salariales pactados en convenios, 1985-1998 285
II.26. Convenios, empresas y trabajadores afectados y aumento salarial pactado, por ámbito funcional y tramos de aumento salarial, 1998 288
II.27. Aumento salarial pactado, por ámbito funcional, 1998 290
II.28. Convenios, empresas y trabajadores afectados y aumento salarial pactado, según ámbito funcional, por sectores, 1998 292
II.29. Convenios, empresas y trabajadores afectados y aumento salarial pactado, según ámbito funcional, por sección de actividad, 1998 293
II.30. Aumento salarial pactado por Comunidades Autónomas, 1998 294
II.31. Ganancia media por trabajador y mes y por hora trabajada, 1998 296
II.32. Ganancia media por trabajador y mes en las Comunidades Autónomas, 1998 297

II.33. Jornada pactada en convenios colectivos, 1988-1998 305
II.34. Trabajadores afectados, según tramos de jornada pactada y jornada media, por sectores. Total convenios, 1998 306
II.35. Horas extraordinarias realizadas, 1991-1998 308
II.36. Ganancia media por hora trabajada. Pagos ordinarios en jornada normal y extraordinaria por sectores de actividad y categoría, 1998 309
II.37. Convenios y trabajadores afectados por cláusulas especiales por ámbito funcional y tipo de cláusula, 1998 325
II.38. Directrices del plan de acción para el empleo, 1998 332
II.39. Demandantes de empleo y acciones realizadas, 1998 333
II.40. Alumnos del INEM parados formados y colocados por familia profesional, 1996-1998 338
II.41. Población ocupada que cursa estudios por objetivos, 1997-1998 339
II.42. Gasto medio total por beneficiario, 1994-1998 369
II.43. Gasto medio en prestaciones por beneficiario, niveles contributivo y asistencial y subsidio REASS, 1994-1998 370
II.44. Actividad de la inspección de trabajo en el área de la prevención de riesgos laborales, 1996-1998 380
II.45. Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales con baja, 1995-1998 382
II.46. Accidentes en jornada de trabajo con baja según gravedad, por ramas de actividad, 1997 y 1998 386
II.47. Conflictos colectivos solicitados, tipo de procedimiento, trabajadores y empresas afectados, ante órganos de solución extrajudicial de conflictos, 1998 395
II.48. Resultados de las conciliaciones y/o mediaciones colectivas ante órganos de solución extrajudiciales de conflictos, 1998 396
II.49. Principales indicadores de las huelgas, 1988-1998 398
II.50. Cierres patronales, trabajadores afectados y jornadas no trabajadas, 1988-1998 399
II.51. Conciliaciones colectivas terminadas, trabajadores y empresas afectados, por tipo de solución, 1996-1998 402

CAPÍTULO III

III.1. Índice de Desarrollo Humano España y Canadá, 1960-1996 430
III.2. España en el IDH y el IPH 432
III.3. Relación entre IDH y PIB per cápita en los países industrializados, 1995 433
III.4. Relación entre el IPH y el IDH, 1995 434

III.5. Alumnado por niveles de enseñanza, 1993-1998 443
III.6. Áreas de enseñanza en la educación primaria 446
III.7. Áreas y materias de la ESO 447
III.8. Alumnos universitarios por área de enseñanza y ciclo, 1992-1998 450
III.9. Tasa de ocupación por nivel de estudios terminados, 1994-1998 457
III.10. Indicadores de educación 458
III.11. Valoración de los usuarios sobre distintos aspectos de la asistencia sanitaria pública, 1997 463
III.12. Órganos de participación en el Sistema Nacional de Salud en las Comunidades Autónomas 466
III.13. Composición de los órganos de representación del área de salud 467
III.14. Gasto farmacéutico público por servicios de salud, 1993-1998 471
III.15. Indicadores sanitarios 474
III.16. Precio por metro cuadrado de vivienda, 1995-1998 476
III.17. Hipotecas inmobiliarias, 1994-1998 478
III.18. Accesibilidad a la vivienda, 1998 479
III.19. Plan de vivienda, 1998-2001 481
III.20. Actuaciones del Plan de vivienda, 1996-1999 488
III.21. Deducciones en el IRPF por la compra de una vivienda 489
III.22. Derechos y deberes de los propietarios de suelo 493
III.23. Indicadores de vivienda 494
III.24. Percepción de los consumidores sobre las causas de los problemas de protección de sus derechos 496
III.25. Plan de acción sobre política de los consumidores de la UE, 1999-2001 498
III.26. Expedientes de inspección resueltos y cuantías económicas de las sanciones según sectores, 1998 502
III.27. Informes del CSIC sobre el accidente de Aznalcóllar 519
III.28. Superficie afectada por el vertido tóxico de Aznalcóllar 521
III.29. Gastos de protección social en los países de la UE, 1990-1995 527
III.30. Gastos de protección social por habitante en la UE, 1990-1995 529
III.31. Financiación de la protección social en los países de la UE, 1995 530
III.32. Partícipes y patrimonio de los fondos de pensiones, 1989-1998 544
III.33. Pensiones de incapacidad permanente e importe medio, según grado, 1994-1998 560
III.34. Beneficiarios de prestaciones no contributivas e importe medio, 1996-1998 562
III.35. Licencia de maternidad en la Unión Europea 571
III.36. Cuantías anuales de prestaciones familiares por hijo a cargo, 1996-1998 572
III.37. Permisos de trabajo concedidos a extranjeros en España, 1993-1998 . 576

III.38. Ayudas de promoción e integración social a inmigrantes, 1993-1997 . 580
III.39. Indicadores de protección social 582
III.40. Herramientas de la Sociedad de la Información en la UE, 1998 583
III.41. Uso de los sistemas de información según profesión en la UE, 1998 .. 601
III.42. Interés y disposición a pagar por servicios de la Sociedad de la Información en la Unión Europea, 1998 607
III.43. Interés por determinados servicios de Internet en la UE 609
III.44. Indicadores de la Sociedad de la Información 618

ÍNDICE DE GRÁFICOS

CAPÍTULO I

I.1. Ciclo económico en España y en la Unión Europea, 1975-1998 38
I.2. Ciclo de la actividad y del empleo, 1980-1998 40
I.3. Componentes sectoriales del PIB, 1994-1998 45
I.4. Evolución del PIB y del PIB no agrario, 1991-1998 46
I.5. Resultados sectoriales, 1998 48
I.6. Crecimiento del VAB por Comunidades Autónomas en 1998 68
I.7. Consumo, inversión y PIB, 1988-1998 71
I.8. Auge del turismo, 1983-1998 87
I.9. IPC por sectores, 1997-1998 95
I.10. Evolución del IPC y de la inflación subyacente, 1997-1998 97
I.11. Componentes del Índice de Precios Industriales, 1994-1998 100
I.12. Tipos de interés diferenciales con Alemania, 1994-1998 108
I.13. Ciclo económico y déficit público, 1986-1998 114
I.14. Transferencias corrientes del Estado, 1997-1998 122
I.15. Ingresos por privatizaciones, 1992-1998 142

CAPÍTULO II

II.1. Crecimiento del PIB, el empleo en la EPA y la afiliación a la Seguridad Social, 1988-1998 203
II.2. Evolución del empleo en España, 1996-1998 204
II.3. Crecimiento de la actividad y la ocupación, 1977-1998 206
II.4. Evolución del paro en España, 1996-1998 207
II.5. Empleo en España por sectores, 1988-1998 209
II.6. Empleo público por tipo de Administración, 1995-1998 211
II.7. Trabajadores y socios en cooperativas y sociedades laborales, según fuentes, 1989-1998 214

II.8. Tasas de temporalidad de los asalariados en España, 1992-1998 215
II.9. Evolución de los ocupados por tipo de jornada y sexo, 1996-1998 217
II.10. Tasas de temporalidad por sexo y sector institucional, 1994-1998 221
II.11. Ocupados por sexo y grupo de edad, 1997-1998 222
II.12. Parados por sexo y grupo de edad, 1997-1998 223
II.13. Evolución del empleo, la actividad y el paro en las CCAA, 1997-1998 225
II.14. Ocupados por Comunidad Autónoma y sector económico, 1995-1998 227
II.15. Evolución mensual de la contratación indefinida, 1997-1998 235
II.16. Trabajadores afectados por expediente de regulación de empleo, 1989-1998 239
II.17. Asuntos por despido tramitados en las tres vías institucionales: expedientes de regulación de empleo, conciliaciones y juzgados de lo social, 1989-1998 241
II.18. Aumento salarial pactado en convenios según ámbito funcional, 1998 . 290
II.19. Jornada anual pactada en convenios según ámbito funcional, 1985-1998.. 311
II.20. Parados que siguen algún curso por grupos de edad, 1997-1998..... 336
II.21. Tasa de cobertura por desempleo, 1987-1998..... 363
II.22. Beneficiarios de prestaciones contributivas, subsidio y REASS, 1984-1998..... 365
II.23. Gasto en prestaciones por desempleo en porcentaje del PIB y tasas de paro, 1991-1998 369
II.24. Incidencia de accidentes de trabajo con baja, total y leves, 1992-1998 383
II.25. Incidencia de accidentes de trabajo con baja, graves y mortales, 1992-1998 383
II.26. Accidentes en jornada de trabajo con baja, por gravedad y sectores, 1992-1998..... 384
II.27. Crecimiento de accidentes en jornada de trabajo con baja, por gravedad y sectores, 1992-1998 384

CAPÍTULO III

III.1. Relación entre IDH e IPH-2 en cinco países industrializados, 1995 ... 435
III.2. Probabilidad de empleo de 16 a 19 años al año de salida del sistema educativo, 1996 452
III.3. Tipos de interés hipotecario, 1990-1998 478
III.4. Sanciones económicas impuestas por la inspección según tipo de infracción, 1998 502
III.5. Solicitudes de arbitraje presentadas en las juntas arbitrales en el periodo 1987-1998 508
III.6. Solicitudes de arbitraje recibidas por sectores 508
III.7. Incidencia de nuevas tecnologías y cambios en las empresas 603
III.8. Nuevos canales de distribución 606

ÍNDICE DE TABLAS

CAPÍTULO II

II.1. Incentivos a la contratación en 1998 405
II.2. Planes de empleo de las Comunidades Autónomas 407
II.3. Sectores y empresas adheridos al ASEC..... 425